

Nº 45
2 E.J.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS
Y SOCIALES

PROGRAMA INTERNO DE RELACIONES PUBLICAS
PARA LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA
DEL DISTRITO FEDERAL.

T E S I S
Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN PERIODISMO Y
COMUNICACION COLECTIVA
p r e s e n t a

ELSA MARIA AGUSTINA VALENCIA PARRA

México, D. F.

1992

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INTRODUCCION	4
I. LAS RELACIONES PUBLICAS	
A. Panorama Histórico	
1. Surgimiento	8
2. Evolución	15
3. Situación actual	19
B. Marco Conceptual	
1. Conceptualización	
a. Noción	23
b. Características generales	26
c. Diferencias con la propaganda y la publicidad	30
d. Características particulares con referencia al gobierno	32
2. Los públicos y la opinión pública	
a. Tipos de público	34
b. La opinión pública	38
3. Funciones de las relaciones públicas	
a. Generales	40
b. Funciones en gobierno	43
II. LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL	
A. Estudio sobre la institución	
1. Antecedentes	46
2. Origen	48
a. Marco jurídico	50
b. Atribuciones	59
3. Evolución y situación actual	
a. Estructura orgánica	63
b. Funciones	67
B. Diagnóstico de opinión 1990	
1. Marco referencial	71

2. Sondeo de opinión en público interno	72
3. Resultados	75

III. PROGRAMA INTERNO DE RELACIONES PUBLICAS PARA LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

A. Diseño General

1. Lineamientos	87
2. Necesidad de las relaciones públicas	89
3. Consideraciones para el programa	90
4. Acciones	91
5. Objetivos	92
6. Modelo de comunicación por utilizar	93
7. Segmentación del público objetivo	94
8. Concepto creativo	96

B. Estrategia de Comunicación

1. Fases de la campaña de difusión	98
2. Plan de medios	99
3. Aplicación del plan	103
4. Cronograma	111
5. Mecanismos de Evaluación	113

CONCLUSIONES	116
--------------	-----

INTRODUCCION

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, como todas las instituciones, necesita de una comunicación permanente con sus diferentes públicos, los cuales deben ser informados e interesados acerca de sus políticas. Este conocimiento además, debe propiciar la participación de éstos en la vida institucional.

La dependencia tiene diversos públicos a los cuáles debe informar específicamente de acuerdo con las características y necesidades, de su quehacer y de sus objetivos.

Cuando se desconocen éstos, la relación institución-públicos se deteriora propiciando la falta de participación, rechazo, y también la falta de credibilidad en ella.

Esta falta de credibilidad en una institución gubernamental sea cual fuere su finalidad afecta al sistema político mexicano. Si consideramos que esta dependencia debe abatir la impunidad, respetar los derechos humanos, y ampliar la seguridad pública, y la impartición de justicia, podemos considerar la magnitud que esto reviste.

Debido a su quehacer en este ámbito sus actividades tienen gran trascendencia nacional e internacional.

En una sociedad democrática como la nuestra, la opinión pública cada día cobra más fuerza, y las relaciones públicas nos ayudan a conocerla, con el fin de que las instituciones estén atentas a las condiciones sociales cambiantes y modifiquen sus políticas de acuerdo con los cambios en el punto de vista de la población.

La función de las relaciones públicas es evaluar las actitudes públicas, identificar las políticas y procedimientos de la institución con el interés público, planear y ejecutar programas de acción para ganar la comprensión y aceptación públicas.

Establecer un programa de relaciones públicas internas en la institución, el cual no existe actualmente, pretende encontrar los mecanismos óptimos para difundir los objetivos y actividades de ésta, con su público interno.

Una de las actividades fundamentales de la dependencia es la impartición y procuración de justicia, así como la seguridad pública pero si su personal desconoce estas funciones y metas inherentes a ella, e inclusive la estructura orgánica de la institución en donde trabaja, esto se va a reflejar desde luego en la atención que se da al público externo y en el servicio que se proporciona.

Además del conocimiento de estas políticas y funciones, el personal debe tener un cambio de actitud que propicie mejor atención y seguimiento de los asuntos presentados por el público. No basta que el organismo se desconcentre, que se modifiquen códigos penales, que exista un nuevo marco jurídico, no basta una legislación penal actualizada, ni siquiera todos los acuerdos girados por el titular, ni instalaciones, todo ello no funciona si no hay un cambio de actitud de sus trabajadores.

Su público interno, al no tener información apropiada y clara, independientemente de su capacitación y formación desconocerá sus funciones y objetivos; generará información confusa, labores deficientes, y apatía, ya que simplemente se limitará a cubrir su horario de trabajo pero no participará en una función social y de servicio.

Ante estas consideraciones se propone el programa interno de relaciones públicas para la institución y que se estructura de la siguiente manera:

En el Capítulo I se presenta un panorama histórico del surgimiento, evolución y situación actual de las relaciones públicas, con el fin de conocer su transformación desde su inicio.

En segundo término se define el marco teórico de esta disciplina, abarcando su noción de acuerdo con las concepciones de los autores considerados como los más importantes en la materia, sus características y elementos generales; su diferencia con la propaganda y la publicidad; y las características particulares con referencia al gobierno, que es en sí el marco de nuestro trabajo.

En tercer término se abarcan los conceptos de públicos y opinión pública, ya que uno de los primeros pasos para desarrollar un programa de relaciones públicas es identificar a los públicos y conocer sus opiniones; también se incluyen las actitudes de los públicos y la opinión pública y su relación con las relaciones públicas.

En cuarto término se establecen las funciones de las relaciones públicas tanto a nivel general como a nivel gubernamental, que indistintamente tienen un carácter integrador de los grupos y las instituciones para la participación de ambos en un beneficio social

Las funciones de las relaciones públicas en gobierno se establecen de acuerdo con su papel rector en la economía, en lo social, independientemente de otras, bajo la responsabilidad social y política que tiene ante sus gobernados.

En el Capítulo II se hace un estudio de la institución, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y su situación en el contexto nacional.

Como primer punto se mencionan sus antecedentes históricos, remontrándose a la antigua Foma, cuna del Derecho.

El segundo punto se refiere al origen en sí, como una institución a partir de la época colonial; abarcando su marco jurídico, atribuciones, las cuales se fueron modificando con la competencia que tenía anteriormente en los territorios nacionales, hasta circunscribirse exclusivamente para el Distrito Federal.

Como tercer punto, en su evolución y situación actual se destacan la serie de etapas de transformación, tanto en su estructura como en sus funciones establecidas en la época actual. Contemplándose como una entidad de procuración e impartición de justicia, exclusivamente en el área metropolitana, como ya lo señalamos.

Posteriormente, como cuarto punto se encuentra el diagnóstico de opinión de la dependencia efectuado en su público interno por medio de un sondeo de opinión, abarcando todos los niveles jerárquicos de los empleados distribuidos en todas las áreas desconcentradas. Con esta investigación se logró establecer el programa interno de relaciones públicas .

Contiene el marco referencial de las entrevistas efectuadas, como parte del sondeo de opinión en el personal, y los resultados obtenidos de 1100 cuestionarios aplicados en las 11 Delegaciones Regionales en que está desconcentrada la institución.

En el III Capítulo se propone en sí el programa interno de relaciones públicas para la institución abarcando todo el diseño de éste. Cabe señalar que el lenguaje utilizado para su presentación es un lenguaje sencillo ya que éste va dirigido al titular de la dependencia para su mejor comprensión.

En primer término se establecen los lineamientos bajo los cuales se crea el proyecto, y la forma en que se llevó al cabo la investigación.

Como segundo término se plantea la necesidad de las relaciones públicas en la vida institucional, englobando sus alcances con las metas del organismo.

Término tercero, se encuentran las consideraciones generales para el programa de acuerdo al papel que tiene la institución vigilante de la legalidad, y la participación que debe tener de su público interno para llevar al cabo esta meta.

En cuarto término, se proponen las acciones que efectúa la institución en el marco de la impartición y procuración de justicia y seguridad pública.

Más adelante, en quinto término se establecen los objetivos de este programa contemplando las acciones y atribuciones del organismo en relación a la población, pero considerando como punto muy importante a su público interno, como enlace con el externo.

Consecuentemente, se propone el modelo de comunicación que se va a utilizar de acuerdo con la segmentación del público efectuada partiendo de sus características, así como el concepto creativo que se usará.

Integrando la estrategia de comunicación, se encuentran las fases de la campaña de difusión establecida para promover la participación del personal en los objetivos institucionales, contando con un plan de medios utilizados con este público objetivo; el cronograma requerido para la planeación en todo programa de relaciones públicas, y los mecanismos de evaluación de los cuales no puede prescindir el mismo.

Finalmente se describen las conclusiones respecto a la investigación y planteamiento del proyecto referido.

LAS RELACIONES PUBLICAS

A. Panorama Histórico

1. Surgimiento

Como surgimiento histórico de las relaciones públicas existen diversas tendencias que sitúan a esta disciplina en diferentes épocas y en diferentes condiciones en la vida del ser humano.

Por un lado, hay algunos autores (Bernays, González de Alameda) que establecen a las relaciones públicas como un fenómeno social y se han dado siempre al través de la historia, ya que el hombre desde su nacimiento tiene impulsos y objetivos que lo van llevando hacia la asociación con sus semejantes. Por lo tanto, consideran a las relaciones públicas como fenómenos universales tanto en el tiempo como en el espacio.

La otra tendencia señala el surgimiento de éstas a partir de una necesidad de la empresa para lograr la buena voluntad del público, y como una disciplina moderna surgida en una coyuntura histórica y en una economía política específica.

A partir de estas dos inclinaciones respecto a los antecedentes históricos y surgimiento de las relaciones públicas, se han ido concibiendo con diferentes funciones y con objetivos que han ido variando hasta la concepción actual de las relaciones públicas.

La posición manifiesta de las relaciones públicas como una actividad natural del hombre, señala que desde los antiguos gobernantes era tomada en cuenta la opinión pública, como fue el caso de Alejandro Magno quien se autoproclamaba Dios, y persuadía a la gente por medio de esa imagen que había creado de él.

En este caso, esta actividad de persuasión hacia la gente por medio de una imagen creada, ha sido tomada por varios autores como el desvío de la función de las relaciones públicas y se le ha considerado como el mantenimiento de una imagen de alguna persona o institución.

Se señala como un documento clave para la evolución de las relaciones públicas, a la Carta Magna, la cual fue utilizada como documento base para la constitución estadounidense y la Declaración de Derechos.

Asimismo la iglesia católica utilizó la opinión pública del pueblo, por medio de las relaciones públicas, empleando la acción política y militar para sus campañas, como fue el caso de las Cruzadas, las cuales unieron a la cristiandad contra los musulmanes.

Con respecto a ello, se menciona su uso con el fin de unir a los cristianos, y esto es en un momento dado es la integración que buscan las relaciones públicas.

La difusión de la cultura griega fue considerada como actos de relaciones públicas, ya que los escritos tenían como objetivo básico cambiar las opiniones contrarias, lograr que las opiniones fuesen favorables. Aquí se utilizó la prensa, actividad que es parte de las relaciones públicas pero no ella en sí.

Poco a poco, la opinión pública fue ganando campo en importancia nuevamente ya que el dramaturgo William Shakespeare, autor de la obra Enrique V, menciona en una de sus líneas pronunciadas por el rey "la opinión pública me ayudó a llegar hasta la corona.(1)

Para Bernays, Luis XV de Francia practicó las relaciones públicas al crear medallas y enviarlas a diversos embajadores en algunos países para mejorar el prestigio francés. Y ya en el siglo XVII, después de la creación del ministerio de propaganda en Francia, en 1772, surgieron líderes que contemplaron la importancia de extender las relaciones públicas.

Claramente se percibe en esta situación, el uso que se hizo de las relaciones públicas como búsqueda de prestigio, por lo que se niega que estos acontecimientos y actividades inherentes no son la finalidad de la disciplina citada.

Para algunos autores, (2) Napoleón Bonaparte fue quien entendió mejor las relaciones públicas, ya que éste se preocupó por levantar el entusiasmo y fomentar la lealtad entre sus soldados. Cuando se invadió Egipto, dijo a su ejército: "Soldados, cuarenta siglos os contemplan", instalando posteriormente una imprenta y publicando un periódico.

(1) Edward L. Bernays, Relaciones Públicas, p. 31

(2) Ibidem . p. 50

Durante la Revolución Francesa se dice que se realizó un manejo eficaz de las relaciones públicas, ya que se emplearon todos los métodos conocidos de la palabra y obra para ganar la simpatía del público como fueron los folletos, periódicos, tablas, sátiras, el peinado, insignias militares y otros símbolos que pretendían cambiar la imagen del nuevo régimen con respecto al anterior.

En este punto se detecta también el uso de la prensa como en el caso mencionado anteriormente de la difusión de la cultura griega, pero en realidad fué propaganda.

Así diferentes monarcas, dirigentes y grupos fueron realizando una serie de actividades con el fin de lograr sus objetivos de aceptación como fue Abraham Lincoln.

Este gobernante recibía a los visitantes en las fechas que el mismo denominó como "días públicos", (3) y acostumbraba a describir esas recepciones como "baños de festividad pública"; aquilatando el valor de esos contactos personales y la importancia que los mismos tenían para las efectivas relaciones con su público como era el caso de la prensa.

Séneca al escribir su Epístola a Lucio, la cual se puede considerar como la ética en las relaciones públicas, cuestiona en ella: "¿De qué sirve esconderse y evitar los ojos y las orejas de los hombres? La buena conciencia llama al concurso público; la mala conciencia, aún en la soledad, está acongojada y solícita. Si es honesto lo que hacéis, sépanlo todos; si torpe de que sirve que no lo sepa alguno si tú lo sabes?". (4)

Se menciona como otro de los precursores de las relaciones públicas en América a Francisco de Miranda, ya que en 1780 se dedicó a realizar una labor constante de "vender" la imagen de Latinoamérica, mediante una acción sistemática y planeada, y al mismo tiempo llevar su carrera militar. Miranda se dedicó a viajar por muchos países, entabló amistad con el norteamericano Samuel Adams y llevó la primera imprenta a Venezuela. Posteriormente regresó a Inglaterra a fundar el diario El Colombiano, para atacar a los déspotas españoles; él estaba convencido de que se necesitaba la opinión pública mundial para poder lograr sus objetivos.

(3) Bernays, op. cit., p. 51

(4) Carlos Bonilla, La Comunicación, Función Básica Relaciones Públicas, p. 46

En Nueva Inglaterra, a medida que avanzaba el conflicto entre los colonos y los ingleses, para la independencia de los primeros, los pioneros estadounidenses de las relaciones públicas idearon diversos sistemas para obtener simpatizantes organizando periódicos, reuniones, comités, folletos y mucha correspondencia para difundir sus inquietudes liberacionistas.

La difusión de estas inquietudes es confundida con las relaciones públicas, ya que lo que realizaron esos pioneros estadounidenses fue en realidad efectuar propaganda para lograr sus fines políticos.

Las relaciones públicas que efectuaron los impresores en 1755 para combatir la fiscalización de la prensa colonial, medida con la cual las autoridades británicas gravaron cada empresa, y que los impresores consideraron como un "impuesto al conocimiento". (5)

Simón Bolívar sostenido como el "más grande relacionista que ha tenido América", (6) pues con la "Carta Jamaica" presentó el mejor testimonio de aplicación de las técnicas relacionistas para la época. Este concepto de relacionista se le denominó ya que se considera como uno de los objetivos básicos de las relaciones públicas, la integración, y este dirigente lo logró con una serie de actividades.

En 1865 existe una época en las relaciones públicas, comprendida hasta 1900, en la que se considera como la de "el público se vaya al diablo", (7) mencionando una entrevista que se le hizo al empresario ferrocarrilero Comodoro Vanderbilt, quien manifestó su antipatía hacia los usuarios. En esa etapa no se entendía que había que cuidar la imagen con su público, solamente se interesaba en obtener dividendos.

Nuevamente aquí se detecta la función de las relaciones públicas usada para cuidar la imagen de la institución o dirigente con relación a sus públicos.

(5) Bernays, op. cit., p. 50

(6) Bonilla, op. cit., p. 48

(7) Frazier Moore y Bertrand Canfield, Relaciones Públicas, Principios, Casos y Problemas, p. 7

A partir de la revolución estadounidense, el historiador Phillip Davidson señala como principales propagandistas a John Adams, Josiah Quincy, Joseph Warren, Stephen Hopkinson y Sam Adams. Los secundan en esta relación, Abigail Adams; Sarah Bache, hija de Benjamín Franklin; Mercy Otis Warren y Mary Catherine Goddard, editora del periódico Maryland Journal y el Baltimore Advertiser.

Con todas estas referencias anteriores y muchas más al través de la historia y sus dirigentes, según la primera tendencia que mencionamos, las relaciones públicas deben entonces su origen al impulso natural del hombre para comunicarse, o a la atracción personal o social entre las personas de una ideología de verdades como es el caso de las escuelas filosóficas; hacia determinados ideales políticos, contemplando los sistemas políticos; hacia grupos cerrados de producción como son los gremios, hacia la universalidad de distintas formas del saber (universidades), etc.

La segunda inclinación con respecto al surgimiento de esta disciplina, se niega a considerar como antecedentes históricos de ella, a este tipo de hechos, ya que por muy amplias y organizadas que hayan sido estas acciones, no contaron con el conjunto básico de elementos, debidamente articulados que revelen la acción consciente y deliberada que caracteriza a las acciones y desarrollo de las relaciones públicas.

Esta corriente sostiene también que no es casual el nacimiento de las relaciones públicas en pleno auge de los instrumentos de comunicación social y en medio de los problemas de crecimiento de la gran sociedad industrial, ya que la práctica moderna de las relaciones públicas debe su existencia a la economía política de los Estados Unidos, a un forcejeo continuo por el poder de los grupos políticos y económicos, y a la necesidad creciente que todos éstos experimentaron al tener la aceptación del pueblo.

La historia real de las relaciones públicas, para quienes detentan esta postura, señalan que cuando la empresa no tenía una imagen favorable ante sus empleados y el público en general, debido al desplazamiento de sus trabajadores con el fin de lucrar.

Por otro lado, las clases pudientes consideraban a las empresas como un lugar en donde tenían la necesidad de tener obreros pero los consideraban como

otro tipo de seres humanos, los cuales portaban vestimentas sucias y pobres. (8)

Surgen entonces los abusos por parte de las grandes compañías, bancos y fábricas dando lugar a las protestas apareciendo los denominados "denunciadores de lacras sociales" (9) como fueron Fay Stannard Baker, William Randolph Hearst entre otros, quienes realizaban investigaciones acerca de los nexos económicos que se habían establecido entre las grandes empresas y el gobierno estadounidense.

Al mismo tiempo fue creciendo el desarrollo de la actividad periodística, y las denuncias acerca de los abusos se difundían con rapidez, pero aún así la actitud de las empresas no cambió sino que se convirtió a la publicidad en un arma para tratar de mantener el control social sobre la voluntad del público.

Cuando las diferencias entre empresas y públicos se recrudecían, y cuando se empieza a tomar conciencia de que deben mejorarse las condiciones de trabajo, y se recurre a los especialistas, ahí es donde surgen las relaciones públicas, y se llegan a integrar a la empresa.

La situación de las empresas era difícil ya que sus propietarios participaban de las utilidades y continuamente adquirían nueva maquinaria, y así empezó a reducirse la mano de obra, dando origen a las nuevas migraciones de la población hacia otros lugares menos desarrollados industrialmente.

A partir de la revolución industrial, el excesivo lucro y ganancias que persiguieron las empresas así como el desplazamiento de la mano de obra, promovieron el surgimiento de grupos políticos y sindicales que realizaron luchas sociales.

Esto dio lugar a que la actitud de las empresas se considerara nuevamente valorando los factores sociales, y la aparición de las relaciones industriales con el fin de establecer una armonía en la relación obrero-patronal.

Se va generando un interés por las relaciones humanas, y el trabajador es considerado en su dimensión humana, anteponiéndose a los factores materiales con las instalaciones, ya que se busca mejorar las condiciones de trabajo y salario.

(8) González de Alameda, Las Relaciones Públicas, p. 15

(9) Ibidem, p. 16

Poco a poco se empieza a considerar a los trabajadores ya no como instrumento de producción sino como semejantes con ambiciones, deseando ser respetados como seres humanos.

El camino llevó a los empresarios a atender no solamente a sus clientes o usuarios, sino también a los empleados o trabajadores, no fue corto el tiempo, pero cuando esta necesidad fue comprendida, surgen las relaciones públicas con el fin de conciliar intereses, actitudes y opiniones de todos los públicos de la empresa.

De acuerdo con estas dos tendencias respecto al surgimiento real de las relaciones públicas, podemos considerar que los dirigentes y los grupos efectuaron relaciones con diversas actividades a los objetivos de esta disciplina, y lo hicieron al través de la historia, en un momento dado para integrar grupos, parte esencial de la disciplina; pero no se puede considerar como el origen real a esta serie de actos y actividades históricas.

Sin embargo, hay que reconocer que al través de la historia, los dirigentes, las empresas y grupos de todo tipo han sostenido relaciones con la gente, pero ya en un nivel de grupos (públicos) es reciente, y a principios de este siglo, de una manera organizada.

El surgimiento pues, de esta disciplina se da a partir de la Revolución Industrial, en los Estados Unidos de Norteamérica, como una actividad integradora, en una sociedad capitalista, con el fin de conciliar intereses de las empresas con sus públicos, para ir ganando terreno en los beneficios sociales comunes.

2. Evolución

Entre los pioneros de las relaciones públicas se encuentra Ivy Lee, quien estableció su compañía Parker and Lee en 1903, como oficina de publicidad, y tres años más tarde se convirtió en representante de prensa de los operadores de carbón de antracita y del ferrocarril Pensilvania. Su oficina fue creciendo hacia una consultoría de relaciones públicas, y para 1919 se asoció con Thomas J. Ross y cambió su razón social por la de Ivy Lee and T.J. Ross Associates. (10)

A este pionero se le atribuyen dos significativas contribuciones a las relaciones públicas: Primero, descubrió la importancia de humanizar los negocios y ampliar su actividad con diferentes públicos como son los empleados, clientes y vecinos; y segundo, todos sus planes contaban con la aprobación de ejecutivos claves de la compañía, y tenía que contar con la participación de los directivos.

Quienes consideraban la actividad de las relaciones públicas en los años veinte, consideraban la importancia de que además de informar al público, era necesario obtener un mejor entendimiento de las actitudes públicas hacia los negocios, y ganar la simpatía del público.

Cabe señalar que mucho antes de esta época, en 1882, fue utilizado por primera vez el término de relaciones públicas, y fue el abogado Dorman Eaton durante una conferencia dictada en la Escuela de Derecho de Yale, y la cual denominó "Las Relaciones Públicas y los Deberes de la Profesión Legal." (11)

Durante la depresión económica en los Estados Unidos, la actitud del público hacia los negocios cambió radicalmente; el logro de los primeros asesores diez años antes, se había perdido, por lo que fue necesario intentar ganar nuevamente la confianza del público, estableciendo áreas especializadas en relaciones públicas y empleando personal dedicado a ellas.

En estos años, nuevamente se habían dedicado a buscar exclusivamente el beneficio propio, sin contar si tenían o no la aceptación de sus públicos.

(10) Moore y Canfield, op. cit., p. 33

(11) Bonilla, op. cit., p. 49

Fueron los empresarios de Estados Unidos quienes sintieron la necesidad de tener peritos en comunicación, como una actividad organizada y específica, incluyendo entre ellos a Ivy Lee, Edward Bernays, Pandleton, Dudley y Paul Garret, (12) entre otros, quienes conjuntaron sus experiencias con sus públicos, creando en 1936 la primera Asociación Nacional del Consejo de Relaciones Públicas, con sede en la ciudad de San Francisco, California.

Bernays inauguró su oficina en 1919 denominándose consejero de relaciones públicas, y para 1921, en las universidades de Winsconsin y Princeton se iniciaron cursos sobre éstas.

A partir de 1929, las compañías y los dirigentes habían perdido prestigio ante la depresión económica en los Estados Unidos; los empresarios descuidaron aspectos notorios de su subsistencia como tener el favor del interés público. El interés público se considera como factor cambiante y la empresa tiene que aceptar o adecuarse a este cambio.

Ante esto, el lugar que ocupa la empresa en la sociedad debe ser aceptado por el público y las relaciones públicas pueden lograr este cambio.

En 1931, la Compañía General Motors contrató a Paul Garret, editor financiero del periódico New York Evening (13) y se le planteó cambiar la imagen de la compañía por una más pequeña.

Garret manifestó ante esto desconocer cómo lograrlo, ya que en su opinión, las relaciones públicas no eran un aparato defensivo para hacer que una empresa pareciera lo que no era, sino que era un esfuerzo por parte de la administración para ganar la buena voluntad del público actuando de tal forma que se ganara su respeto.

Los cursos en las universidades estadounidenses fueron proliferando en 1935, y en 1942, la Asociación Nacional de Fabricantes (14) patrocinó en ese país la Primera Conferencia Nacional de Relaciones Públicas, celebrándose anualmente durante casi veinte años.

(12) Bonilla, op. cit., p. 10

(13) Moore y Canfield, op. cit., p. 34

(14) Bonilla, op. cit., p. 42

La Asociación Americana de Relaciones Públicas se instituyó en Washington, Estados Unidos de Norteamérica, y creó el primer premio anual de relaciones públicas denominado como el "Yunque de Plata" para la mejor campaña realizada en ese país.

Las actividades inherentes a las relaciones públicas, ya como un servicio se fueron realizando exclusivamente en los Estados Unidos hasta 1947, aunque se señala que en 1946, fue un conferenciante quien introdujo las relaciones públicas en Francia y para 1949 se iniciaron los primeros servicios en ese país.

La primera asociación francesa de relaciones públicas fue fundada en 1950 con el nombre de "Maison du Verre", y en 1952 se inauguró la Asociación Profesional de Relaciones Públicas; uniéndose posteriormente ambas en la Asociación Francesa de Relaciones Públicas.

El Centro Europeo de Relaciones Públicas (CERP), reúne en 1959, a representantes de Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Holanda, Grecia, Gran Bretaña, Portugal, España, Dinamarca, Israel y la República Árabe Unida.

Siete años más tarde, se consolida la Agrupación Española de Relaciones Públicas, y en 1967, la Federazione Italiana delle Relazioni Publiche.

En el caso de México, la actividad de las relaciones públicas comenzó cuando la compañía American Airlines Airways inició sus operaciones en este país, en los años treinta. Como ejecutivo de esa compañía, cuya especialidad eran las relaciones públicas, se encontraba Wilbur L. Morrison. (15)

Morrison establece el departamento de relaciones públicas con tres reporteros que son Angel Viniegra, José F. Rojas y Manuel Ramírez Cárdenas, quienes posteriormente llegan a ser los primeros relacionistas mexicanos.

En 1949 se funda la primera empresa consultora mexicana, especializada en relaciones públicas, denominada Agencia Mexicana de Relaciones Públicas, a cargo de Federico Sánchez Fogarty. Más tarde se instala la compañía Relamex, que dio servicio a las compañías norteamericanas establecidas en México, siendo filial de la empresa Walker and Crushaw.

(15) Bonilla, op. cit., p. 53

La Agencia Mexicana de Relaciones públicas efectuaba asesorías para las compañías mexicanas; y Relamex, con Noel N. Lindsay al frente, atendía a las grandes compañías norteamericanas como la General Electric, Lockheed Aircraft Corporation, entre otras.

El Comité de Relaciones Públicas de la Confederación de Cámaras Industriales fue fundado en 1947 por Federico Sánchez Fogarty; y más tarde en 1950 se fundó el de la Industria Química Farmacéutica.

Guillermo D. Ramírez de Aguilar fundó la cuarta agencia en 1949, especializada en congresos y convenciones nacionales e internacionales, la cual llamó Agencia Periodística Mexicana.

Al irse estableciendo las grandes compañías, principalmente norteamericanas, se fueron también situando las oficinas o departamentos de relaciones públicas, ya que tenemos que considerar que surgieron en aquél país, y ya se desarrollaban en las compañías norteamericanas antes de llegar a México.

Fogarty fundó en 1952 la Asociación Mexicana de Profesionales de Relaciones Públicas, A.C., y a partir de ésta fueron creándose hasta 1972, las asociaciones de profesionales en este campo, en diversos Estados de la República, como fue el caso de Guadalajara, Ciudad Juárez, y Chihuahua.

El Consejo Mexicano de Relaciones Públicas se formó el 26 de febrero de 1970 en la Ciudad de Monterrey, Nuevo León, integrando a las asociaciones constituidas en las Ciudades de México, Monterrey y Ciudad Juárez.

La Asociación Mexicana de Relaciones Públicas fundó en 1967 al Colegio Mexicano de Profesionales en Relaciones Públicas, y para 1972, se formó la Asociación Mexicana de Relaciones Públicas, A.C.

Para 1985 nace la Asociación Mexicana de Estudiantes de Relaciones Públicas, agrupando a estudiantes de esta carrera, y para 1987 se realizó la Primera Semana de Relaciones Públicas.

3. Situación actual

La primera Asamblea Mundial de Asociaciones de Relaciones Públicas se realiza en la Ciudad de México, en 1978, participando 33 asociaciones y confederaciones profesionales de los principales países, produciendo el denominado "Acuerdo de México", después de varios días de discusión y análisis.

El Acuerdo de México señala que "El ejercicio profesional de las relaciones públicas exige una acción planeada, con apoyo de la investigación, en la comunicación sistemática y en la participación programada, para elevar el nivel de entendimiento, solidaridad y colaboración entre una entidad pública o privada y los grupos sociales a ella vinculados, en un proceso de integración de intereses legítimos, para promover su desarrollo recíproco y el de la comunidad a la que pertenece."(16)

Con esta definición, considerada como una descripción exhaustiva del ejercicio de una profesión que debe utilizar técnicas específicas, y apoyo de ciencias y disciplinas afines y conexas, se inicia una etapa superior en la evolución de las relaciones públicas, descartando la intuición y el matiz personal para realizarlas.

Partiendo de este acuerdo consideramos la situación actual de las relaciones públicas, como el ejercicio de una profesión que se apoya en ciencias y disciplinas afines.

Las relaciones públicas han extendido su campo de acción no solamente a las empresas, sino a las instituciones públicas y a todo tipo de asociación, en que se requiere una vinculación de éstas con sus públicos.

Gradualmente la actividad de este ejercicio profesional se ha ido conceptualizando y ha logrado penetrar en empresas e instituciones de diversos grados y con diferentes alcances.

Las relaciones públicas son una técnica fundamental para integrar los intereses legítimos existentes entre cualquier institución y sus públicos en el marco de sus relaciones sociales.

(16) Revista Mexicana de Relaciones Públicas, facsímil, s/n.

Sin embargo, las actividades de esta disciplina se han desvirtuado ya que se realizan otras diversas, causando falsas interpretaciones, como señalamos, diferentes al propio fin de las relaciones públicas.

Desde el inicio de esta disciplina como servicio se fueron depurando sus confusiones, con la experiencia se han creado diversos planteamientos y criterios que poco a poco han ido propiciando una profesionalización de sus actividades.

Hasta la fecha, no se han separado este ejercicio algunas actividades que se consideran de relaciones públicas erróneamente, como son la organización de cocteles, manipulación de periodistas y reporteros, ya que en muchos sectores todavía se considera a las oficinas de relaciones públicas como áreas de gestión de servicios y orientación; sobre todo en el sector público, donde no se le ha considerado como una actividad profesional debido al desconocimiento y mala interpretación aún de su ejercicio.

Existen en la actualidad aproximadamente 36 escuelas o universidades latinoamericanas que imparten la carrera de relaciones públicas y se le considera como la tercer área de especialidad de mayor importancia para las escuelas de comunicación, secundando a periodismo y publicidad. Estados Unidos ha aportado alrededor de 150 libros sobre el tema, y en Latinoamérica existen solamente 30 libros al respecto.

Las actividades de las relaciones públicas se han desarrollado en gran escala debido a la enseñanza de la misma en las escuelas del país.

Actualmente, las siguientes escuelas que cuentan con la licenciatura o especialidad en relaciones públicas: Escuela de Comunicación Social de Sinaloa, Universidad Iberoamericana, Universidad Anáhuac, Universidad del Valle de Bravo, Universidad de Sonora, Universidad del Tepeyac, Universidad Latinoamericana y Universidad del Valle de México.

De estas universidades y escuelas, la Universidad del Valle de México, la Universidad del Noreste y la Universidad Latinoamericana, expiden títulos de relacionistas públicos, contando con el reconocimiento de la Secretaría de Educación Pública, con excepción de la del Noreste que cuenta con el registro local en su estado.

Por parte de los gobiernos (17) ha existido "paralelamente la necesidad de dominio de las masas y el imperativo de regular y atraerse una opinión pública cada día más agresiva, por lo que han contribuido a que éstos instrumentaran técnicas y procedimientos cada vez más complejos para el control de amplios grupos sociales; control que más tarde se identificaría como una verdadera manipulación colectiva, bajo el nombre de relaciones públicas".

Para estos fines se establecen campañas para candidatos a puestos de representación popular, para la aceptación de leyes o reglamentos que afectan a gran parte de los públicos o sectores de la economía.

En este marco, las relaciones públicas se utilizan como una actividad de persuasión, con el fin de ganar terreno por parte de las instituciones, en la aceptación de la comunidad.

Durante el régimen del presidente Lázaro Cárdenas, se crea el Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad (DAPP), para distribuir la información gubernamental a los diversos medios.

Poco a poco se fueron incorporando en las diferentes dependencias gubernamentales los departamentos o áreas de relaciones públicas, incluyendo también las empresas paraestatales.

La estructura de estas áreas no era homogénea, ya que tenían diferentes denominaciones y configuraciones; a algunas oficinas se les llamaba de prensa, de relaciones públicas, de prensa y difusión, de prensa y propaganda, e inclusive algunas como de relaciones institucionales.

El equipo de trabajo variaba en su número como en su especialidad y experiencia profesional, y también la influencia directa o indirecta que se tenía con los mandos superiores de las instituciones.

A partir de 1976, las oficinas de relaciones públicas fueron cambiando su nombre, y esto fue a raíz de que la Dirección General de Información y Relaciones Públicas de la Presidencia de la República, cambió su nombre por el de Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República. La designación de las demás oficinas gubernamentales cambió paulatinamente a Unidades de Comunicación Social, integradas por departamentos de relaciones públicas, con la asignación de otras tareas diferentes a la actividad propia, atendiendo otras de tipo social y cultural, así como la atención de módulos de orientación y quejas, y sobre todo de gestoría.

Actualmente la estructura y organización de las unidades de comunicación social del sector público y paraestatal no ha variado, pero sí se ha incrementado. Sigue sin una homogeneización de las mismas en su estructura, y cada una se va ampliando o reduciendo de acuerdo a las políticas del titular de la dependencia y con la capacidad administrativa que también se le asigne.

No existe un perfil del relacionista o comunicador de las oficinas gubernamentales anteriormente manejadas como de relaciones públicas; esta actividad se realiza en su mayor parte por periodistas de carrera y por otros profesionistas ajenos a la profesión de la comunicación. Escasamente se encuentran entre los titulares de estas oficinas y en el personal integrante de éstas, egresados de escuelas de comunicación o de carreras universitarias, y desde luego con conocimiento acerca de las relaciones públicas.

Esta etapa de cambio de actividad y designación de nombre diferente a las oficinas gubernamentales de relaciones públicas, también fue una etapa de crisis en las áreas de relaciones públicas en general, ya que la economía del país, en la época de los ochentas no fue representativa por su estabilidad, sino por graves problemas económicos y financieros que como siempre influirán en el ejercicio de esta profesión.

B. Marco Conceptual

1. Conceptualización

a. Noción

El concepto de relaciones públicas se ha ido adaptando durante la evolución de esta disciplina, y a las diferentes teorías que sobre ella existen, y además se ha confundido con otros conceptos como lo son la propaganda, la publicidad, la imagen, y la prensa, entre otros.

Debido a tales confusiones, es necesario establecer con claridad algunos términos que están vinculados con las relaciones públicas como son la comunicación, públicos, opinión pública, actitudes, con el fin de situar el significado real de esta disciplina.

El público es un grupo de personas que tienen un interés común y se clasifica en interno, externo y mixto. Más adelante trataremos los públicos y su relación con esta disciplina con mayor amplitud.

La opinión pública es una conjunción de actitudes variadas e incluso enfrentadas de diversos públicos con puntos de vista diferentes, sobre intereses comunes y públicos.

Por su parte la comunicación es el proceso por el cual se transmiten significados de una persona a otra por medio de la emisión, conducción y recepción de mensajes.

Las actitudes son sentimientos favorables o desfavorables; es una disposición de responder de un modo determinado acerca de algún objeto social.

El Public Relations News define: "las relaciones públicas es la función administrativa que evalúa las actitudes públicas, identifica las políticas y procedimientos de un individuo o de una organización con el interés público; planea y ejecuta un programa de acción para ganar la comprensión y aceptación públicas".
(18)

(18) Raymond Simon, Relaciones Públicas. Teoría y Práctica, p. 18.

De acuerdo con esta definición las relaciones públicas son entendidas como una función, esto se manifiesta cuando una persona, empresa u organización deciden promover una integración armoniosa, de recíproca confianza, con los diversos grupos sociales que se relacionan con ella, empleando para el efecto determinadas técnicas científicas. En este sentido las relaciones públicas integran una función, un acto de administración.

Por su parte, el Webster's New Internacional Dictionary describe las relaciones públicas así: "La promoción de simpatía y buena voluntad entre una persona, empresa o institución y otras personas, público especial o la comunidad en su conjunto, mediante la distribución de material interpretativo, el desarrollo del intercambio amistoso y la evaluación de la reacción pública. El grado de comprensión y buena voluntad logrado entre un individuo, organización o institución y el público. El arte o la ciencia de desarrollar la comprensión y la buena voluntad recíproca; el personal profesional a cargo de esta tarea." (19)

Scott Cutlip y Allen Center, (20) dicen que las relaciones públicas son el esfuerzo planeado para influir la opinión mediante el buen carácter y la ejecución responsable, basados en una comunicación de dos direcciones mutuamente satisfactorias.

Con esta definición concibe el proceso como un esfuerzo planeado que utiliza la comunicación en dos direcciones para provocar un resultado final de influir a la opinión. Estos autores consideran al buen carácter y a la ejecución responsable como elementos esenciales para influir la opinión pública.

El "Acuerdo de México", el cual citamos anteriormente, señala: "El ejercicio profesional de las relaciones publicas exige acción planeada, con apoyo de la investigación, en la comunicación sistemática y en la participación programada, para elevar el nivel de entendimiento sobre solidaridad y colaboración entre una entidad pública o privada y los grupos sociales a ella vinculados, en un proceso de integración de intereses legítimos, para promover a la que pertenece." (21)

(19) Simon, op. cit., p. 17

(20) Ibidem, p. 18

(21) Bonilla, op. cit., p. 68

La función de esta disciplina es eminentemente social por encima de intereses de lucro, ya que primero se deberá promover la integración de intereses legítimos con miras al desarrollo comunitario, y tener como efecto secundario los intereses económicos o utilidades de la empresa o institución.

Como definición que utilizaremos para el fin de este trabajo, consideraremos a las relaciones públicas como la participación organizada de una institución en los intereses sociales de sus diversos públicos.

Con ello apoyamos que toda persona o institución está sujeta en última instancia a la aprobación del pueblo, y por lo tanto enfrenta el obstáculo de manejar el consentimiento del pueblo para un determinado fin.

b. Características generales

Como características generales de las relaciones públicas tenemos las siguientes:

- Sistemáticas. Su actividad requiere de una planeación; no puede ser improvisada.
- De participación. Permiten la participación de instituciones y públicos al través de una interrelación entre éstos.
- Recíprocidad. Sus actividades son un camino de doble sentido, que pretende la participación del público en la institución para dar y recibir de él.
- De solidaridad. Todas sus actividades buscan el apoyo de la institución hacia el público por medio de la integración, pretendiendo un fin social.
- Especializadas. Se dirigen a públicos y por lo tanto son específicas para cada uno de ellos.
- Comunitarias. Con la integración que logran entre institución y sus públicos logran el desarrollo comunitario.
- Integradoras. Integran a públicos e instituciones para buscar un beneficio social; promueven el mutuo entendimiento, se dan entre personas morales
- De Interés Público. Al tomar en cuenta la opinión pública, manifiestan el interés de ésta, para ser interpretado y evaluado por la institución.
- De Educación. Al ir conformando actitudes en los públicos e instituciones para integrarlos, van educando.
- De Alta responsabilidad. La responsabilidad de realizarlos es de gran importancia debido al beneficio social que persiguen con la integración de las instituciones y públicos, atendiendo cualquier desviación.

Estas características fueron tomadas del "Acuerdo México", con base en el análisis de éste y de las actividades referidas en él.

Elementos

Existen tres elementos básicos de las relaciones públicas, a lo largo del tiempo, y son los de informar al pueblo, intercomunicar e integrar grupos.

Además de estos elementos, es necesaria la acción planeada, apoyada en la investigación para elevar el nivel de entendimiento y tiene un proceso de integración de intereses legítimos para promover el desarrollo recíproco de la organización y de la comunidad a la que pertenece.

Niveles

Existen básicamente cuatro niveles del ejercicio de las relaciones públicas que se han ido configurando por sí mismos y que responden en cierta medida a las exigencias intrínsecas de la función, aplicadas a las necesidades cotidianas.

Estos cuatro niveles equivalen gráficamente a una pirámide que muestra su mayor amplitud en la base y se estrecha paulatinamente al llegar a la cúspide. (22)

- Primer nivel. Protocolo y cortesía
- Segundo nivel. Comunicación y Servicios
- Tercer nivel. Responsabilidad ejecutiva
- Cuarto nivel. Dirección y coordinación

El primer nivel, es el más socorrido del quehacer de las relaciones públicas debido entre otras razones, a que se requiere del menor índice de profesionalización y porque suele contar al mismo tiempo con la mayor demanda.

Aquí se ubican los miles de edecanes encargados de atenciones, titulares de la organización de eventos en instituciones y organismos que se dedican a supervisar y coordinar actividades y observancia del protocolo establecido.

(22) Navarrete, op. cit., p. 10

Desde luego que este nivel no es desdeñable, ya que representa en muchos aspectos la infraestructura o apoyo logístico en diferentes áreas del quehacer profesional. También exige una relativa o consumada especialización para el área que se trate, para el correcto desempeño del trabajo y para alejar los riesgos inherentes a la improvisación en la materia.

En el segundo nivel, denominado de comunicación y servicios conexos, el número de participantes es menor ya que se exige una preparación formal más amplia y sólida o un grado de especialización más exigente en la práctica.

En este estrato se mueven los responsables de las comunicaciones externas e internas de la empresa, quienes editan las publicaciones internas de la institución; los productores de audiovisuales; los compiladores de información para los funcionarios y directores; los especialistas en mensajes institucionales; los encargados de elaborar los boletines informativos, etc.

Es un nivel eminentemente operativo en áreas específicas; y constituye un soporte natural de las relaciones públicas y su posibilidad cotidiana de implementación y desarrollo.

Como tercer nivel, de responsabilidad ejecutiva, se localizan generalmente las jefaturas de departamento o gerencias de relaciones públicas, que operan bajo programa o líneas específicas de acción, con facultades de interpretación de políticas o de decisión en casi todos los casos.

Ese nivel está compuesto generalmente por personas con amplia experiencia en el medio y a veces con conocimientos sobresalientes de las relaciones públicas, sobre todo en aquéllas que representan intereses prioritarios de la empresa o institución; además cuentan con un currículum muy completo en el que se apoyan los directivos.

Aquí se encuentra la responsabilidad de los trabajos más importantes de la institución, por encima de labores rutinarias, como son los informes anuales, relaciones con la prensa, y manejo comunicacional en los conflictos laborales.

Como último nivel, se encuentra el de dirección y coordinación, el cual es el principal en la jerarquía de la pirámide, donde se encuentran los auténticos

directores de relaciones públicas, que poco a poco se van incorporando a las empresas e instituciones a nivel de vicepresidentes o subdirectores generales. Tienen bajo su responsabilidad el diseño integral del programa de relaciones públicas, la definición de políticas generales en la materia; la supervisión, también general, de avances, criterios y proyecciones; la estructuración del presupuesto correspondiente y su vigilancia en cada etapa de aplicación; la advertencia y corrección de fenómenos imprevistos, etc.

El verdadero director de relaciones públicas comparte en gran medida la responsabilidad de la conducta social de la empresa o institución, que es la meta final de las relaciones públicas, y por ello mantiene estrecha vinculación con las otras direcciones con miras al logro de una integración dinámica de objetivos, comportamiento y resultados.

c. Diferencia con la propaganda y la publicidad

Existe una confusión respecto a las relaciones públicas, la propaganda y la publicidad.

De acuerdo al Institute for Propaganda Analysis, la propaganda es la expresión de opinión de individuos o grupos que está diseñada deliberadamente para influir en la opinión o acción de otros individuos o grupos, refiriéndose a fines ideológicos predeterminados.

Con esta definición se señala que quienes la utilizan para influir los pensamientos y acciones de otros para beneficiar sus intereses, la consideran como una persuasión legítima.

Otra definición es la de Calvin Coolidge (23) que la considera como una verdad a medias y como una distorsión encaminada a presentar parte de los hechos y en forzar conclusiones que podrían no haberse alcanzado con un análisis completo y calmado de todos los hechos.

La tercera es la de Bernays (24) y dice que hay una diferencia entre el papel que desempeña el propagandista y el publirrelacionista. El primero intenta influir en el público limitándose a las palabras y a las imágenes visuales que envía al través de los medios de comunicación; y el segundo trata frecuentemente con el conjunto de la sociedad, maneja acciones y con frecuencia las produce cuando lo cree conveniente.

En el caso de la publicidad, Moore y Canfield (25) la denominan como la comunicación pagada e impersonal efectuada por conducto de varios medios de comunicación, realizada por un individuo u organización.

Las campañas o los denominados cabildos, son el intento de persuadir el voto de los legisladores; actividades que se han desvirtuado actualmente.

La imagen es la promoción de un individuo u organización, obteniendo propaganda favorable en los medios masivos.

(23) Moore y Canfield, op. cit., p. 62

(24) Ibidem., p. 63

(25) Ibidem., p. 63

Gustavo Cirigliano (26) afirma que la publicidad consiste en buscar un público, y su objetivo es informar, simplemente comunicar un hecho de tipo publicitario, y el punto máximo de la publicidad es la noticia.

Para Simon (27) la publicidad es como el hijo legítimo de la agencia de prensa y consiste en proporcionar información, noticias y artículos sobre una organización o persona. La publicidad puede estar vinculada con sucesos notables pero de una manera por lo general menos extravagante que los desplegados de los agentes de prensa.

Con referencia a estas definiciones consideramos que la propaganda persigue algo diferente a informar: desea persuadir, generar una conducta. La propaganda es una actitud unilateral que también se dirige al público, pero no pretende ni permite ser influida por éste, por sus deseos o intereses.

La propaganda es sólo dar y las relaciones públicas pretenden influir en los públicos y a su vez la institución por éstos, ya que así se involucran en su quehacer.

Mientras que el propagandista se conforma con enviar mensajes escritos o visuales a un público determinado con el fin de influirlo, el publirrelacionista no solamente trata con un sólo sector de la población sino en su conjunto, produciendo acciones en beneficio tanto de la institución como de los diferentes públicos.

La publicidad se utiliza como uno de los instrumentos en la programación y la actividad de las relaciones públicas, junto con la campaña de difusión, la imagen y la propaganda, jugando cada una de éstas un papel legítimo e importante en una situación determinada pero no solas, sino combinadas en una función total.

Las relaciones públicas persiguen no persuadir sino intercomunicar, intervenir en un interés significativo para un público o comunidad, establecer un tipo de relación de doble-mano, o sea dos caminos permitiendo a la institución brindar y recibir; que empresa y cliente sean algo más que vender y comprar.

Es una relación humana en el nivel que persigue crear una relación cordial, en permanente comunicación.

(26) Cirigliano, *op. cit.*, p. 160

(27) Simon, *op. cit.*, p. 24

d. Características particulares con referencia al gobierno

La falta de credibilidad y desconfianza hacia la autoridad pública es una realidad universalmente reconocida, que ha acompañado al Estado Contemporáneo en todas las incidencias de su reciente historia. Con los problemas relacionados al poder, los gobiernos actuales heredaron la persistente floración de la reticencia pública manifestada en todas las formas del dominio de regímenes anteriores.

Una política de comunicación social resulta imperativa para las entidades gubernamentales, pero es insuficiente si estas instituciones afrontan el fenómeno de la falta de credibilidad.

La falta de credibilidad en política, como en todos los asuntos humanos, es un consenso imprescindible no fácil de manejar, pero que resulta clave para la participación pública y de la solidaridad.

Podemos considerar como un elemento de las instituciones de gobierno, la integración que debe propiciar no solamente con algunos públicos, sino todos los que las rodean.

Una de las principales características de las instituciones es que se han constituido con un propósito, por lo tanto deben responder a éste ante sus públicos.

Al responder a las necesidades de sus públicos, propician el desarrollo de la comunidad, efectuando acciones para integrar así intereses legítimos con los propios.

Las instituciones mantienen un flujo de comunicación para tener informada a la opinión pública sobre asuntos de interés general.

Todas las instituciones gubernamentales son formales, ya que poseen un sistema de división del trabajo que da como resultado su estructura formal.

Esta organización formal implica que las personas integradas a ellas sean capaces de comunicarse entre sí, estén dispuestas a actuar y participen con un propósito común. Están presentes aquí la delimitación de funciones, la jerarquización, la delegación de actividades de responsabilidad, la dirección y los mecanismos de control.

Como habíamos mencionado, el intercambio permanente de información genuina, completa, veraz y oportuna, como parte de su actividad, es el mejor medio para la integración política y social; para la gestión obligada de la participación y solidaridad, para la creación de una opinión pública informada y consciente, leal a las causas del interés común.

Las relaciones públicas del Estado deben ser actividades destinadas a dar operatividad real al servicio que requiere la comprensión total, la participación mayoritaria, el compromiso y la solidaridad de la comunicación nacional. Esto solamente se puede dar en un clima de credibilidad y de integración social, objetivos torales de esta disciplina.

Los programas de relaciones públicas del gobierno deben fincarse en el comportamiento idóneo de la autoridad: el ejercicio insobornable y transparente de su responsabilidad social, ante la gran diversidad de sectores, comunidades y organismos intermedios que forman la Nación.

2. Los públicos y la opinión pública

a. Tipos de públicos

La institución requiere de estrategias de relación con cada una de las entidades que constituyen la sociedad. La interdependencia entre la organización y aquéllas que la rodean, obliga a establecer mecanismos eficientes de comunicación por medio de los cuáles se promueve la participación en actividades conjuntas, orientadas al desarrollo comunitario.

Es necesario que la institución conozca cuál es su entorno para distinguir a los diferentes grupos con quienes tiene relación, y que influyen en su desarrollo. Estos grupos los denominamos públicos, y si no se consideran y valoran adecuadamente, los mensajes que se dirijan serán para un público genérico que no tiene características definidas, y el fin del mensaje no se logra.

La institución no solamente debe influir en su público, sino que debe ser influido a su vez para lograr captar información y la participación de aquél en las actividades de las instituciones para cubrir necesidades como la información. Es necesario que la institución sea aceptada en su totalidad por los públicos que la rodean, y por lo tanto requiere conocer cuales son éstos.

Existen tres clases de públicos de acuerdo con su importancia en la relación con la institución, y son el interno, mixto y externo.

El interno comprende a todos los integrantes de la institución; el mixto, a todos aquellos sectores que están íntimamente relacionados con su actividad así como sus intereses, y se ven afectados por todo lo que ocurre en ella; y el público externo es aquél que engloba a todos los grupos cuya vinculación con la empresa es indirecta y no hay una afectación directa inmediata.

Cada uno de ellos tiene sus intereses y espera una respuesta diferenciada y singularizada para sus temas. Esto no quiere decir que a cada público se le vaya a dar una versión diferente o modificada, ya que de ser así, podría causar un daño, pues al final de cuentas se enterarían todos ellos. El planteamiento del problema se debe adecuar al ángulo que mayor interés reviste para el público.

Cirigliano (28) señala: "La verdadera relación humana es de igualdad y participación en el interés recíproco. Ubicándose desde el punto de vista del público en trato, se evitará una interpretación parcial o deformante por parte de éste."

Según el mismo autor los aportes de la sociología y psicología permiten arribar a la conclusión de que el público no existe, por lo tanto es inconducente buscarlo, ya que existen públicos que se diferencian.

Las relaciones de una empresa o institución con cada uno de los públicos que la circundan son diferentes, por ser los públicos distintos; y por lo tanto, los programas de acción deben ser también diferentes para cada uno de ellos.

Todos estamos ubicados en categorías o roles sociales y actuamos conforme a ellos.

Nadie es el público, y tal vez entramos en varias de las categorías como son las amas de casa, o los industriales, los obreros, los profesionistas, o campesinos, o maestros, o periodistas, pero cada quien actúa de acuerdo al grupo al que pertenece. Nunca, señala Cirigliano, somos el público en cuanto tal; somos públicos.

Los anuncios que van dirigidos a nosotros los tomamos en cuenta, y los que no, es como si no existiesen pues los ignoramos. Nosotros tenemos que dirigir nuestro mensaje a cierto público, no es el mensaje quien lo debe decir.

Se le atribuye al público tener cualidades positivas como estar estructurado, y lograr una conciencia, responsabilidad, capacidad crítica y coherencia.

El público representa un grupo de individuos que por una parte "carece de homogeneidad" y, por otra, establece correlación directa, en su conjunto, con el concepto de masa. En comunicación el público está constituido por todos los receptores potenciales de un mensaje, se encuentren reunidos o no para recibirlo.

Así el público puede ser aquél grupo que se encuentra en un estadio para presenciar un partido; la persona que en su hogar enciende la radio para escuchar un programa, o el niño que asiste a un parque de diversiones.

Existe diferencia entre el término público empleado en relaciones públicas y el uso que los teóricos de la comunicación aplican.

Un mensaje general que no está dirigido a un grupo con características definidas, difícilmente puede promover la participación, la cual es el objetivo de las relaciones públicas.

En la teoría de las relaciones públicas, el público requiere de dos condiciones fundamentales que son: la vinculación con sus integrantes en un interés común permanente y su capacidad real de participación e integración en objetivos comunes, en intereses convergentes y en tareas o propósitos de desarrollo solidario, según señala Carlos Navarrete. (29)

En el concepto de público, Graeme Cranche (30) lo considera como "masa de personas situadas dentro de la órbita de cualquier organismo o empresa que actúa de modo positivo hasta afectar la acción del mismo, sea por decreto legal, sea por oferta o venta de servicios en común o de artículos manufacturados. El público puede constar desde un simple grupo de personas hasta la totalidad de la población de un país.

Para Scott Cutlip y Allen Center,(31) los públicos son grupos que "al tener intereses comunes, resultan afectados por los actos y la política de una organización determinada, o cuyos actos y opiniones afectan a tal organización"

(29) Carlos Navarrete, "Los Públicos en Relaciones Públicas", en Revista Mexicana de Relaciones Públicas, núm. 19, p. 10

(30) Bonilla, op. cit., p. 71

(31) Scott Cutlip y Allen Center, Effective Public Relations, p.47

Con estas definiciones de diferentes autores acerca de los públicos, podemos establecer que el primer paso a desarrollar en las relaciones públicas es establecer cuáles son los públicos, cuáles son sus características, y cuáles son las condiciones necesarias para que éstos puedan ser considerados como tales, ya que es a ellos a quienes van dirigidos los mensajes que se utilizarán en la estrategia de comunicación.

La clasificación de los públicos responde a la necesidad que tiene la institución de evaluar sus opiniones y actitudes en forma completa y profunda y al imperativo de dirigir sus mensajes a grupos que tengan diferentes relaciones con la institución o empresa en mayor o menor grado. De esta manera se podrán dirigir los mensajes a un público o públicos que conoce y la efectividad que se logre será mucho mayor.

Al ser influida la institución por su público externo, significa que éste participará en las actividades de la institución y buscar cómo satisfacer sus deseos y necesidades, las cuales pueden ser de diferentes tipos, como el de la necesidad de la información.

Por último, Moore y Canfield (32) dicen que la base de las buenas relaciones con empleados, la constituye una política sana de personal, que compromete a la institución a proporcionar un trabajo permanente, buenas condiciones de trabajo, compensación justa, oportunidad de ascenso, reconocimiento y cumplimiento, oportunidad de libre expresión y prestaciones deseables para los empleados, ya que esto los inducirá a proporcionar su máximo esfuerzo, talento y lealtad hacia la institución.

Los empleados juzgan a la institución por sus políticas y por las prácticas de la institución al llevar al cabo éstas. No puede haber buena relación entre una institución y sus empleados si hay bajos salarios, favoritismo y no se atiende al bienestar. No se puede tener una buena relación entre la institución con la comunidad si a sus empleados no se les informa o se les informa mal.

(32) Moore y Canfield, op. cit., p. 266.

b. La opinión pública y las relaciones públicas

Durante la primera Guerra Mundial, la publicidad aceleró el desarrollo de modelar la opinión pública, pues se considera que en esta época la gente tuvo plena conciencia de la opinión popular, y de su importancia para contar con su apoyo y así realizar diversos fines.

Contrario a lo que había surgido con la pugna entre empresas y público, con la propaganda realizada por los reformadores y los denunciadores sociales, en esta ocasión, el conflicto armado, al poner en juego la democracia y la civilización, propició que el gobierno estadounidense se internara en el área de las relaciones públicas.

Al finalizar la guerra la crisis apresuró el crecimiento y evolución de la práctica de las relaciones públicas. El público exigía mayor responsabilidad social a sus dirigentes.

Se puede considerar entonces que a partir de este suceso bélico, el gobierno se interesó en la actividad de las relaciones públicas. En el caso de los Estados Unidos existía una gran necesidad de las instituciones en ser aceptadas por los diferentes públicos.

A partir de 1919, al instalarse como asesor en relaciones públicas, Bernays comenzó a desarrollar el aspecto de la "avenida de las dos manos", el cual no había sido reconocido por la mayor parte de los practicantes de esta actividad.

Se comienza a tomar en cuenta la opinión pública para el desarrollo de las instituciones, y en beneficio tanto de la comunidad como de la institución.

La opinión pública es la que comparten la generalidad de las personas acerca de un tema determinado; así, no existe necesariamente una sola opinión para una misma comunidad, en un mismo momento y para un mismo tema.

La opinión pública se da como producto de la interacción de opiniones individuales.

Para los griegos, los supuestos de la opinión pública se basaban en las democracias; la comunidad y los controles políticos descansan en un cuerpo compuesto por ciudadanos adultos y responsables de la comunidad; ellos tienen el derecho y el deber de discutir los problemas públicos pensando en el bienestar de la comunidad; de esta discusión, puede resultar cierto grado de acuerdo; y el consenso será la base de la acción pública.

En el siglo XIX la opinión pública se definía como las ideas comunes expresadas por personas ajenas al gobierno de una manera libre y pública, sobre cuestiones de interés nacional, con el fin de influir o determinar las acciones del gobierno, el nombramiento de una persona o personas, o su propia organización. Esta actividad fue la prensa. Napoleón expresó: "¿De qué sirve detentar el poder, cuando no se tiene consigo la opinión pública?".

La importancia de la opinión pública se rescata en el siglo XX con el desarrollo de los medios de comunicación y los efectos de los mismos, y se crean técnicas para medirla, entre ellas las escalas de opiniones y actitudes.

El Webster New Collegiate Dictionary, define a la opinión como "un punto de vista, juicio o evaluación que se forma en la mente, en relación a un asunto particular". Para Moore y Canfield (33) la opinión "es más fuerte que una impresión y más débil que un conocimiento positivo. Implica una conclusión pensada y que está sujeta a discusión".

Una opinión más o menos fundada es un sentimiento y se mantiene firmemente, una convicción. Un punto de vista es una opinión más o menos matizada por la inclinación.

Resumiendo, los autores señalan a la opinión pública como una expresión de una creencia que tienen en común los componentes de un grupo sobre un suceso controvertido de importancia general.

(33) Moore y Canfield, op. cit. , p. 51.

3. Funciones de las relaciones públicas

a. Generales

Las relaciones públicas no son una serie de actividades emergentes que en un momento dado surgen, sino son un esfuerzo continuo de transmitir el quehacer de la institución hacia el público, de asegurarse del entendimiento de éste y sobre todo de su buena voluntad hacia la institución o empresa.

Las relaciones públicas no van a lograr de la noche a la mañana la solución de problemas o conflictos existentes en una institución o empresa ya que no van a sustituir la mala administración de ésta o inclusive los servicios que proporcione.

Una de las funciones de las relaciones públicas es apoyar a la administración de la institución a ejecutar sus políticas y propiciar la buena relación con los diferentes públicos con que ésta cuenta. El área de relaciones públicas va a orientar a los titulares de la institución o a los diferentes directivos de una empresa para delinear las políticas de ésta.

Esta función es importante y se relaciona directamente con el objetivo principal de cualquier organización, el cual consiste en mejorar las condiciones de vida de la comunidad, por medio de la mutua comprensión y la recíproca y permanente solidaridad de carácter económico-social.

Áreas

Las áreas de actividad de las relaciones públicas son:

-Manejo de asuntos problemáticos, con el análisis de todas las situaciones importantes y consejos sobre como hacerles frente, obtener mayores beneficios y reducir daños posibles. La empresa ha de estar en el control de la ofensiva y no a la defensiva.

-Marcos de comunicación, para crear forma, contenido y tono de los mensajes a los públicos, así como el método de su presentación para ganar máximo impacto.

-Ingeniería del consentimiento, que es propiciar un clima de opinión receptivo, preparar la aceptación paulatina positiva y entusiasta de la empresa. La construcción de la imagen y los instrumentos para el cambio.

-Auditoría social, para conocer la opinión pública, la evolución social y los cambios de actitud.

-Valor agregado, en el sentido de que agrega valor a otros programas como el de ventas, de comercialización, de recursos humanos.

-Apoyo a la mercadotecnia, para enlazar ésta con las otras funciones de las relaciones públicas.

La actividad de las relaciones públicas es principalmente de identificación de sus públicos, el estudio de las características y conductas de los mismos, y la utilización de las técnicas de la investigación social para conocer su opinión.

Una tarea fundamental de las relaciones públicas es influir sobre la opinión pública es despertar de la actitud pasiva de la mayoría del grupo sobre asuntos que causen controversia.

La función de las relaciones públicas es establecer políticas, efectuarlas y comunicar al público éstas de manera que haya un intercambio bilateral entre ambos.

Harwood L. Childs señala como principios de las relaciones públicas las siguientes actividades (34):

- Identificación de los públicos
- Estudiar los públicos
- Investigar, mediante técnicas científicas, las conductas y actitudes de los públicos
- Buscar las causas de las malas e inadecuadas relaciones públicas
- Planificar el programa
- Asegurarse de que la propia casa esté en orden, al dirigirse a los públicos

(34) Cirillano, op. cit., p. 43.

-Asegurar que el plan y las actividades de relaciones públicas de la empresa o institución sean un camino de dos vías que va hasta el público para dar y recibir de él

-Uso eficiente de los medios de difusión

-Adaptar el programa a los públicos

-No descuidar a los líderes de opinión

-Evaluación continua de los resultados

Estos principios considerados como la doctrina de las relaciones públicas son también el camino para una guía de acción.

Las relaciones públicas son una manifestación de teoría y práctica que logra obtener vinculación con los grupos de la cual depende la institución para su conservación y desarrollo.

Estas cumplen una función de interpretar a la opinión pública, obteniendo información acerca de la actitud de diferentes grupos; haciendo conciencia en la institución, de todas las inclinaciones de éstos, ya sean políticas, económicas y sociales, detectando lo que la comunidad y su personal piensan de ella.

b. Funciones en gobierno

Las instituciones de gobierno requieren un sistema de comunicación social, que es un elemento primordial de relaciones públicas, con el fin de establecer y hacer funcional esa vinculación, para el cumplimiento de los fines del Estado, el desarrollo del país y el bienestar de sus habitantes.

Este sistema debe ser el mejor instrumento para gestionar y mantener la credibilidad, base insoslayable de la integración social y del desarrollo; creando y acrecentando los índices de participación colectiva y de integración, para el bien de todos. Es un proceso real y efectivo de creación y movilización de opinión pública, sobre el que deben converger la acción integradora de las relaciones públicas.

El mencionado sistema de comunicación social no va a sustituir la acción pública del gobierno, ni su administración ni su política, ya que es solamente una de las fases de la actividad que el gobierno requiere.

No se puede gobernar sólo con las relaciones públicas, sino que éstas deben conquistar su identidad y rango en la actividad política y administrativa, como se está logrando poco a poco en la actividad privada a partir de la correcta evolución teórica y práctica de la profesión.

Debe existir una consulta popular permanente que se lleve al cabo por medio de los organismos sectoriales, en lo social, en lo económico y en lo político, ya que representan los intereses de las mayorías aludidas, en cada tema o materia de la propia consulta.

Por medio de estos organismos que deben ser efectivos representantes de los intereses de las mayorías, se establece el cauce natural para que la opinión pública sectorializada se exprese oportuna y suficientemente, a fin de traducirse en leyes, reglamentos y disposiciones que reflejen el sentir y el interés legítimo de éstas.

Con ello, la teoría y el ejercicio de la democracia no podrían aspirar a mejores planteamientos ni a galardón máspreciado. Es necesaria la representatividad efectiva de estos organismos sectoriales en su gestión cotidiana, ya que si esto no se cumple, al menos en el grado de proporcionalidad requerida, los efectos esperados corren el riesgo de perderse en buenas intenciones, llevando al fracaso de la institución.

Uno de los efectos es el abandono a todo impulso participativo, resurgimiento de la desconfianza y la inercia ciudadana en todos los aspectos, con lo que el proceso de renovación en el ejercicio democrático queda retraído a los estereotipos de una tradición rutinaria.

La formación de la opinión pública tiene como uno de sus fines, operar como mecanismo social de freno y contrapeso para poder moderar los excesos de la institución para contribuir a la solución orgánica de los problemas comunes como una reserva de consenso público, y consolidar y amplificar las instancias democráticas de la vida política y social del país. La opinión pública no es, todavía, la integración sino una muestra de posibilidad, ya que comporta elementos integradores pero, abre este proceso.

Las instituciones gubernamentales son rectoras de la actividad económica y social del país, y existe facultad constitucional al congreso para expedir leyes reglamentarias sobre numerosas materias, como son los recursos naturales, banca, seguros, comercio, producción, precios, transporte, ingresos y egresos presupuestales, etc.

Conseguir aprobación en favor de las nuevas leyes y reformas que vienen dictadas por las necesidades de una sociedad siempre cambiante y altamente tecnológica constituye una de las funciones del gobierno.

Esto a menudo implica cambios profundos y fundamentales en el concepto de gobierno, como lo son:

- Vencer la apatía y el azoramiento en presencia de funciones nuevas y confusas del gobierno, así como proporcionar información fidedigna sobre la cual el electorado pueda basar una decisión inteligente cuando acude a votar.

- Mantener a todos los ciudadanos informados de los servicios y funciones ofrecidos por los organismos gubernamentales de forma que resulte posible participar y recibir de ellos unos beneficios plenos.

- Proporcionar los adecuados canales de forma que un ciudadano pueda transmitir sus puntos de vista y opiniones a la administración sin valerse de intermediario alguno.

-Interpretar la opinión pública ante los organismos encargados de hacer cumplir la ley con el objetivo de que las normas resulten aceptables y puedan ejecutarse de un modo realista.

-Desarrollar una reserva de apoyo en favor de un organismo a la cual éste pueda recurrir cuando la situación se presente difícil o no exista apoyo por parte de otros organismos, la legislatura o el público en general.

-Además de ser rector del desarrollo nacional, el Estado planea, conduce, coordina, orienta la actividad económica nacional, como lo señalamos anteriormente. Regula y fomenta las actividades de interés general.

Al concurrir al desarrollo económico, conjuntamente debe hacerlo con el social y el privado; apoyando y dando impulso público a las empresas de ambos sectores.

Asimismo, el Estado organiza un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, por lo que es necesario que estas funciones puedan ser entendidas por la población, y a la vez influidas por ésta, con programas de relaciones públicas en cada una de sus instituciones, y desde luego a nivel general.

II. LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

A. Estudio de la Institución

1. Antecedentes

Como antecedentes del surgimiento de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) tenemos la creación de una institución de buena fé, representada por el Ministerio Público.

Con la creación de esta institución, se concluyó el sistema inquisitorial, convirtiéndose en una preocupación constante por parte de los gobernantes lograr formas a fin de que la administración e impartición de justicia alcanzara los objetivos para los cuáles fueron concebidas.

Para los efectos de este trabajo, se señalan brevemente las generalidades, facultades y formas en que el Ministerio Público (MP) interviene con diversos caracteres tanto en la persecución de los delitos, como en su calidad de representante social.

Desde Roma, cuna de las instituciones de Derecho, surgieron los procedimientos que repercutieron en todos los países y principalmente los latinos, conformando el Derecho Romano con el derecho canónico y residuos del hispano, legando a México mediante la conquista.

En nuestro país, durante la Colonia, se establecen los procuradores o promotores fiscales como funcionarios dependientes de jurisdicciones con facultades para promover y defender a los incapaces.(35)

En el documento denominado "Recopilación de Indias", expedido el 5 de octubre de 1626 y 1632, se consigna el ordenamiento de establecer dos fiscales, uno para asuntos civiles y otro en materia criminal.

(35) Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Programa Institucional de Desconcentración, p. 15

En la Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814 se mencionan a dos fiscales letrados como auxiliares de la administración de justicia, uno en el ramo civil y el otro en lo criminal. Cabe señalar que esta constitución nunca entró en vigor. (36)

La Constitución de 1824 faculta al Presidente de la República velar porque la administración de justicia sea pronta y cumplida; se menciona al fiscal como un funcionario con la misma categoría que los miembros de la Corte.

Posteriormente en la Constitución de 1836 se designa a un fiscal como parte integrante de la Suprema Corte de Justicia, y para 1853 se establece en el documento las bases provisionales para la administración de la República donde se perfila el cargo de Procurador General de la Nación, con categoría similar a la de un Ministro de la Suprema Corte de Justicia.

Ya para 1857, la Constitución se refiere a un fiscal y a un Procurador General, integrante de la Suprema Corte de Justicia, y es a partir de ella que surgen diversas legislaciones relacionadas con el Ministerio Público. (37)

- 1862 Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 1869 Ley de Jurados en Materia Criminal para el Distrito Federal.
- 1870 y 1884, Código Civil para el Distrito Federal y Territorios de Baja California.
- 1872, 1880 y 1884, Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y Territorio de Baja California.
- 1880 y 1894, Procedimientos Penales para el Distrito Federal y Territorios Federales.
- Codigo de Comercio.
- 1890 Reglamento del Ministerio Público en el Distrito Federal

(36) Procuraduría General de Justicia del D.F., op. cit., p.30

(37) Procuraduría Gral. de la República, Derecho Positivo Mexicano, p. 35

2. Origen

El 12 septiembre de 1903 se dictó la primera Ley Orgánica del Ministerio Público para el Distrito Federal y Territorios Federales, en la cual se menciona que el Procurador de Justicia del Distrito Federal tiene dependencia directa de la Secretaría de Justicia e Institución Pública, estando bajo su mando y supervisión los agentes del MP y de la Policía Judicial.(38)

En este momento se establece un ministerio público y las funciones en sí de una procuraduría en la capital de la República, con todo un marco jurídico que le otorgaba atribuciones y obligaciones.

En 1917, en la Constitución, en su artículo 21 establece que incumbe al MP y a la PJ la persecución de los delitos; la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél, quedando a la autoridad judicial la imposición de las penas y a la autoridad administrativa las sanciones.

A partir de entonces surgen nuevas y diversas legislaciones relacionadas con el MP del fuero común.

-1919 y 1924, Ley del MP del Distrito y Territorios Federales

-1929 Ley del MP del Distrito y Territorios Federales, la cual crea el Departamento de Investigaciones, actualizándose en 1931, 1935 y 1954.

-1971 Con fecha 31 de diciembre, se publica en el Diario Oficial de la Federación(DOF) la primera Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y Territorios Federales, en la que se establece que el MP es parte integrante de la Procuraduría.

-1974 Con fecha 8 de octubre, el MP del fuero común reduce su ámbito de competencia al expedirse la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, publicada en el DOF, el 23 de diciembre.

(38) Procuraduría General. de la República, op. cit., p.38

Con esta ley orgánica, cambia en su parte medular su denominación por la Ley Orgánica de la PGJDF, a fin de estar acorde con el decreto que a su vez reformó los artículos 43 y 73 Constitucionales, los cuáles convirtieron a los Territorios Federales de Baja California Sur y Quintana Roo, en Estados Federales.

A fin de llevar al cabo las reformas organizacionales planteadas por las necesidades del servicio, se expidió el 5 de diciembre de 1977 la Ley Orgánica de la PGJDF, publicada en el DOF el 15 del mismo mes y año. Esta ley fue derogada por la que actualmente se encuentra en vigor, publicada en el DOF con fecha 12 de diciembre de 1985 y 24 de diciembre de 1986.

Este ordenamiento, al través de su vigencia ha tenido tres reglamentos, donde se detallan la organización, funciones y despachos de los asuntos correspondientes a la PGJDF.

El primero de ellos, fue publicado en el DOF el 28 de febrero de 1984; el segundo lo fue a su vez el 13 de agosto de 1985, reformado por decreto publicado en el DOF el 8 de agosto de 1988.

Por último, el tercero de ellos fue publicado en el DOF con fecha 12 de enero de 1989, el cual es el que la rige actualmente, y en su elaboración se tomó en cuenta la nueva visión del MP por medio de su especialización, simplificación y desconcentración administrativas, y la atención a la comunidad en sus órdenes de orientación legal y recepción de quejas no constitutivas de delitos, así como la canalización a las autoridades competentes, cuando así sea procedente. (39)

a. Marco Jurídico

Como marco jurídico de la institución se encuentran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Título Primero, Capítulo I, Artículo 21; Título Tercero, Capítulo II, Sección III, Artículo 73, Fracción VI, Base 6a.

Además de su base constitucional, se encuentra regulado por las siguientes leyes y ordenamientos:

-Ley de Imprenta, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 12 de abril de 1917.

-Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, DOF del 27 de agosto de 1932, reformada por decreto publicado en el DOF del 30 de diciembre de 1982 y del 8 de febrero de 1985.

-Ley General de Sociedades Mercantiles, DOF del 4 de agosto de 1934, reformada por decreto publicado en el DOF del 30 de diciembre de 1982 y del 8 de febrero de 1985.

-Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política, DOF del 10 de enero de 1936, reformada por decreto publicado en el DOF del 30 de noviembre de 1982, 16 de enero de 1984, 20 de mayo de 1986, 5 de enero de 1988, 11 de enero de 1988 y 11 de febrero de 1988.

-Ley de Vías Generales de Comunicación, DOF del 10 de febrero de 1940, reformada por decreto publicado en el DOF del 12 de julio de 1988.

-Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, DOF del 20 de abril de 1943, reformada y adicionada por decreto del 29 de diciembre de 1986, publicado en el DOF del 13 de enero de 1987.

-Ley Reglamentaria del artículo 5o. Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, DOF del 1o. de octubre de 1945, reformada y publicada en el DOF el 2 de enero de 1974 y 23 de diciembre de 1974.

-Ley de Indulto para los Reos de los Fueros Militar, Federal y del Orden Común del Distrito y Territorios Federales, DOF del 18 de octubre de 1946.

-Ley Reglamentaria del Artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF del 9 de enero de 1954.

-Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, DOF del 28 de diciembre de 1963, reformada por decreto publicado en el DOF el 22 de diciembre de 1987.

-Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, DOF del 29 de enero de 1969, reformada por decreto publicado en el DOF del 21 de enero de 1985, 13 de febrero de 1985, 12 de enero de 1987, 13 de enero de 1987, 10 de diciembre de 1987 y 14 de enero de 1988.

-Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, DOF del 19 de mayo de 1971, reformada por decreto publicado en el DOF del 8 de febrero de 1985.

-Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito Federal, DOF del 2 de agosto de 1974.

-Ley Federal de Protección al Consumidor, DOF del 22 de diciembre de 1975, reformada y adicionada por decreto publicado en el DOF del 12 de enero de 1988.

-Ley de Extradición Internacional, DOF del 29 de diciembre de 1975.

-Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, DOF del 29 de diciembre de 1976, reformada por decreto publicado en el DOF del 29 de diciembre de 1982, 21 de enero de 1985, 14 de mayo de 1986 y 24 de diciembre de 1986.

-Ley de Amnistía, DOF del 28 de septiembre de 1978.

-Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, artículo 9, DOF del 29 de diciembre de 1978, reformada por decreto publicado en el DOF del 16 de diciembre de 1983.

-Ley del Notariado para el Distrito Federal, DOF del 8 de enero de 1980.

-Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, DOF del 31 de diciembre de 1982.

-Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, DOF del 31 de diciembre de 1982.

-Ley Orgánica de la PGJDF, DOF del 12 de diciembre de 1983, reformada y adicionada por decreto publicado en el DOF del 24 de diciembre de 1986.

-Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República,DOF del 12 de diciembre de 1983, reformada por decreto publicado en el DOF del 22 de diciembre de 1987.

-Ley General de Salud,DOF del 7 de febrero de 1984, reformado por decreto publicado en el DOF del 27 de mayo de 1987 y 23 de diciembre de 1987.

-Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal,DOF del 13 de enero de 1984.

-Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, decreto de fecha 20 de diciembre de 1985, publicado en el DOF del 27 de mayo de 1986.

-Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura,DOF del 27 de mayo de 1986.

-Ley de la Defensoría de Oficio del Fuero Común en el Distrito Federal,DOF del 9 de diciembre de 1987.

-Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,DOF del 5 de enero de 1988 y 11 de enero de 1988, reformada por decreto publicado en el DOF del 10 de febrero de 1988.

-Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente,DOF del 28 de enero de 1988.

-Código de Comercio,DOF, del 7 al 14 de diciembre de 1889, reformado por diversos decretos, siendo el último el publicado en el DOF el 27 de 1983.

-Código Civil para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal,DOF del 26 de mayo de 1928, reformado por diversos decretos siendo el último el publicado en el DOF del 7 de enero de 1988.

-Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal,DOF del 14 de agosto de 1931, reformado por diversos decretos siendo el último publicado en el DOF del 19 de noviembre de 1986.

-Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal,DOF del 10. al 21 de septiembre de 1932, reformado por decreto publicado en el DOF del 29 de diciembre de 1981 y 4 de enero de 1984.

-Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal,DOF del 1o. al 21 de septiembre de 1932, reformado por diversos decretos siendo el último el publicado en el DOF del 29 de septiembre de 1937 y 26 de junio de 1942.

-Código Federal de Procedimientos Penales,DOF del 1o. al 21 de septiembre de 1932, reformado por decreto publicado en el DOF el 12 de enero de 1988.

-Código de Justicia Militar, DOF del 31 de agosto de 1933, reformado por decreto publicado en el DOF del 29 de septiembre de 1937 y 26 de junio de 1942.

-Código Federal de Procedimientos Penales,DOF del 30 de agosto de 1934, reformado por diversos decretos siendo el último publicado en el DOF del 2 de enero de 1988.

-Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos,DOF del 13 de marzo de 1973, reformado por diversos decretos siendo el último publicado en el DOF el 31 de diciembre de 1976.

-Código Fiscal de la Federación,DOF del 31 de diciembre de 1981, reformado por diversos decretos siendo el último el publicado en el DOF el 5 de enero de 1988.

-Código Federal Electoral,DOF del 12 de febrero de 1987, reformado por decreto publicado en el DOF del 6 de enero de 1988.

-Reglamento Interior de la Colonia Penal de Islas Marías,DOF del 10 de marzo de 1920, reformado por decreto publicado en el DOF del 14 de noviembre de 1924.

-Reglamento del Cuerpo Legista del Distrito Federal,DOF del 27 de junio de 1921.

-Reglamento Federal de Cementerios,Inhumaciones, Exhumaciones, Conservación y Traslado de Cadáveres,DOF del 12 de marzo de 1928.

-Reglamento Interior del Departamento de Prevención Social,DOF del 7 de mayo de 1937.

-Reglamento de la Defensoría de Oficio del Fuero Común en el Distrito Federal,DOF del 29 de junio de 1940.

-Reglamento del Cuerpo de Veladores Auxiliares de la Policía Preventiva del Distrito Federal,DOF del 13 de marzo de 1941.

- Reglamento de Revistas Ilustradas en lo Tocante a la Educación,DOF del 2 de marzo de 1944.
- Reglamento del Archivo General de la Nación,DOF del 13 de abril de 1946.
- Reglamento de la Policía Federal Hidráulica,DOF del 21 de marzo de 1947.
- Reglamento de Juegos para el Distrito Federal,DOF del 13 de agosto de 1947.
- Reglamento para los Investigadores, Detectives y Policías Privados o Pertenecientes a Organismos de Servicio Público Descentralizado o Concesionado,DOF del 13 de octubre de 1948.
- Reglamento de Tribunales Calificadores del Distrito Federal,DOF del 11 de julio de 1970.
- Reglamento de Faltas de Policía en el Distrito Federal,DOF del 28 de julio de 1976.
- Reglamento de la Policía Federal de Caminos,DOF del 25 de agosto de 1978.
- Reglamento de Reclusorios del Distrito Federal,DOF del 24 de agosto de 1979.
- Reglamento del Patronato de Asistencia para Reincorporación Social en el Distrito Federal,DOF del 31 de agosto de 1982.
- Reglamento Interno de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación,DOF del 19 de enero de 1983.
- Reglamento Interior de la PGJDF, DOF del 28 de febrero de 1984, reformado por diversos decretos, siendo el último el publicado el el DOF el 8 de agosto de 1988.
- Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal,DOF del 6 de julio de 1984.
- Reglamento de la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal,DOF del 10 de julio de 1985.
- Reglamento Interno del Departamento del Distrito Federal,DOF del 26 de agosto de 1985, reformado por diversos decretos, siendo el ultimo el publicado en el DOF del 26 de mayo de 1988.

-Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal,DOF del 5 de agosto de 1988.

-Reglamento de la Ley de la Defensoría de Oficio del Fuero Común en el Distrito Federal,DOF del 18 de agosto de 1988.

-Estatutos de las Islas Marías,DOF del 30 de diciembre de 1939.

-Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia,DOF del 30 de junio de 1986.

Acuerdos del Procurador General de Justicia del Distrito Federal:

a/1/77 1o. de abril de 1977

a/4/77 1o. de abril de 1977

a/5/77 1o. de abril de 1977

a/8/77 1o. de abril de 1977

a/9/77 1o. de abril de 1977

a/10/77 1o. de abril de 1977

a/12/77 2 de mayo de 1977

a/17/77 7 de julio de 1977

a/19/77 26 de julio de 1977

a/20/77 3 de agosto de 1977

a/22/77 15 de agosto de 1977

a/24/77 25 de agosto de 1977

a/27/77 26 de octubre de 1977

a/28/77 14 de noviembre de 1977

a/36/77 31 de julio de 1978

a/40/78 18 de septiembre de 1978

a/48/79 9 de julio de 1978

a/49/79 21 de agosto de 1979

a/53/80 12 de marzo de 1980

a/56/81 9 de octubre de 1981

a/57/81 8 de octubre de 1981
a/60/82 29 de junio de 1982
a/62/82 6 de septiembre de 1982
a/5/87 22 de abril de 1983 (modificado)
a/8/87 22 de abril de 1983 (modificado)
a/11/87 22 de abril de 1983 (modificado)
a/19/87 22 de abril de 1983 (modificado)
a/28/87 22 de abril de 1983 (modificado)
a/36/88 22 de abril de 1983 (modificado)
a/37/88 22 de abril de 1983 (modificado)
2/84 22 de marzo de 1984
s/n 6 de febrero de 1985
3/86 15 de agosto de 1986
4/86 4 de septiembre de 1986
5/86 10 de septiembre de 1986
s/n 10 de marzo de 1987
s/n 31 de marzo de 1987
a/001/87 0 1 de abril de 1987
s/n 22 de abril de 1987
12/87 20 de julio de 1987
15/87 22 de septiembre de 1987
a/7/87 22 de septiembre de 1987
s/n 28 de enero de 1988
s/n 16 de febrero de 1988
21/88 23 de marzo de 1988
21/88 21 de abril de 1988
22/88 27 de julio de 1988
24/88 9 de agosto de 1988
25/88 18 de agosto de 1988

26/88 22 de agosto de 1988

Circulares del Procurador General de Justicia del Distrito Federal:

c/10/73 01 de junio de 1973
c/5/75 15 de mayo de 1975
c/6/75 24 de julio de 1975
c/2/77 01 de abril de 1977
c/3/77 01 de abril de 1977
c/10/77 22 de abril de 1977
c/8/77 10 de octubre de 1977
c/11/77 28 de noviembre de 1977
c/13/78 27 de marzo de 1978
c/18/79 10 de septiembre de 1979
c/20/80 07 de julio de 1980
c/21/80 23 de septiembre de 1980
c/26/82 07 de julio de 1982
c/01/83 13 de enero de 1983
c/02/83 24 de enero de 1983
003/83 01 de febrero de 1983
004/83 18 de abril de 1983
c/10/77 22 de abril de 1983
005/83 26 de abril de 1983
008/83 26 de abril de 1983
009/83 16 de mayo de 1983
010/83 17 de mayo de 1983
c/1/86 28 de enero de 1986
c/2/86 01 de febrero de 1985
c/001/87 21 de enero de 1987
016/87 21 de septiembre de 1987

s/n 21 de septiembre de 1987

s/n 25 de septiembre de 1987

C (oficio 3486) del 24 de marzo de 1988.

Todos los acuerdos y circulares quedan vigentes, aún cuando haya cambio del titular de la dependencia, a menos que sean derogados por éste.

b. Atribuciones

En un régimen de Derecho como en el cual se sitúa el Estado Mexicano la actividad política busca, ante todo, la preservación de la paz pública en condiciones de libertad y de concertación democrática. Dar seguridad es el objetivo máximo del Estado de Derecho.

Cuando se cumplen los postulados de nuestra legislación vigente se ofrece seguridad, como prerrequisito para la convivencia organizada.

El presidente Carlos Salinas de Gortari (40) definió que "El Estado Moderno es aquél que garantiza la seguridad de la Nación, y a la vez, da seguridad a sus ciudadanos, aquél que respeta y hace respetar la ley; recoge la crítica; alienta a la sociedad civil y evita que se exacerben los conflictos entre grupos..."

Una de las obligaciones de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal es dar seguridad como parte del sustento de la libertad, de la democracia y de la justicia en el marco de la Constitución Política Mexicana.

Las atribuciones de la institución están señaladas en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que indica:

Artículo 1o.- La PGJDF es la dependencia del Poder Ejecutivo en la que se integra la institución del Ministerio Público del Distrito Federal y sus órganos auxiliares directos, para el despacho de los asuntos que a aquélla le atribuyen los artículos 21 y 73, Fracción VI, Base 6a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente ordenamiento y las demás disposiciones legales aplicables.

Artículo 2o.- La institución del Ministerio Público del Distrito Federal, presidida por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, en su carácter de representante social, tendrá las siguientes atribuciones, que ejercerá por conducto de su titular o de sus agentes y auxiliares, conforme a lo establecido en el artículo 7 de esta ley:

(40) Carlos Salinas de Gortari, Discurso de toma de protesta del Ejecutivo Federal, p. 4

I.-Perseguir los delitos del orden común, cometidos en el Distrito Federal;

II.-Velar por la legalidad en la esfera de su competencia como uno de los principios rectores de la convivencia social, promoviendo la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia;

III.-Proteger los intereses de los menores incapaces, así como los individuales y sociales en general, en los términos que determinen las leyes;

IV.-Cuidar la correcta aplicación de las medidas de política criminal, en la esfera de su competencia;y

V.-Las demás que las leyes determinen.

Como se señala en el artículo 2o., la PGJDF, encabezada por su titular, tiene un carácter de "Representación Social", la cuál debiera llevar al cabo conjuntamente con el personal de la misma.

En las atribuciones que se señalan, la institución queda claramente descrita la competencia que tiene, así como la obligación de velar por la legalidad, como principal rector de la convivencia social; Esta se logra cuando existe, la pronta y debida procuración de justicia.

Su artículo 3o. señala: "En la persecución de los delitos del orden común, al Ministerio Público le corresponde:

A)-En la averiguación previa:

I.-Recibir denuncias, acusaciones o querrelas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito;

II.-Investigar los delitos del orden común con auxilio de la Policía Judicial, de los Servicios Periciales y de la Policía Preventiva;

III.-Practicar las diligencias necesarias para la comprobación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad de quienes en ellos hubieren intervenido, para fundamentar, en su caso, el ejercicio de la acción penal;

IV.-Restituir al ofendido en el goce de sus derechos, provisional e inmediatamente, de oficio o a petición del interesado, cuando esté comprobado que el cuerpo del delito de que se trate en la averiguación previa, ordenando que el bien se mantenga a disposición del Ministerio Público, si se estimare necesario; y en su caso, exigiendo se otorgue garantía, la que se pondrá a disposición del Organismo Jurisdiccional, si se ejercita acción penal;

V.-Solicitar la aplicación de la medida precautoria de arraigo y las órdenes de cateo, en los términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

VI.-No ejercitar la acción penal:

a) Cuando los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito conforme a la descripción típica contenida en la Ley Penal;

b) Cuando se acredite plenamente que el inculpado no tuvo intervención en los hechos punibles y solo por lo que respecta a él;

c) Cuando la responsabilidad penal hubiere extinguido legalmente en los términos del Código Penal;

d) Cuando de las diligencias practicadas se desprenda plenamente que el inculpado, actuó en circunstancias que excluyen responsabilidad penal;

e) Cuando aún pudiendo ser delictivos los hechos de que se trate, resulte imposible la prueba de su existencia por obstáculo material insuperable.

Cuando por cualquier motivo el Ministerio Público consigne a la autoridad judicial un asunto a los que se refiere esta fracción, el juez de conocimiento, de oficio, dictará el sobreseimiento respectivo.

B) En el ejercicio de la acción penal y durante el proceso:

I.- Promover la incoación del proceso penal;

II.-Ejercitar la acción penal ante los juzgados competentes por los delitos del orden común, cuando exista denuncia o querrela, esté comprobado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de quienes hubieren intervenido, solicitando las correspondientes órdenes de aprehensión o de comparecencia;

III.-Solicitar, en los términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las órdenes de cateo que sean necesarias;

IV.-Poner a disposición de la autoridad judicial sin demora, a las personas detenidas, en los términos de las disposiciones constitucionales y legales ordinarias;

V.-Permitir al órgano jurisdiccional que lo haya solicitado, a las personas aprehendidas en cumplimiento de una orden dictada por éste, en los términos señalados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

VI.-Ejercitar la acción penal ante el Juez de la Ciudad de México, en los casos de detenidos por delitos del orden común cometidos fuera del Distrito Federal pidiéndole que resuelva en los términos del Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin perjuicio de que determine lo relativo a su competencia;

VII.-Pedir el embargo precautorio de bienes para los efectos de la reparación del daño en todos los casos, salvo que ésta se garantice satisfactoriamente;

VIII.-Aportar las pruebas pertinentes y promover en el proceso las diligencias conducentes al debido esclarecimiento de los hechos, a la comprobación del delito, de la responsabilidad de quienes hayan intervenido, de la existencia del daño y a la fijación del monto de su reparación;

IX.-Interponer los recursos que la ley concede, expresar agravios; y

X.-En general, hacer todas las promociones que sean conducentes a la tramitación regular de los procesos y realizar las demás atribuciones que le señalen las leyes.

C) En relación a su intervención como parte en el proceso;

I.-Remitir al órgano jurisdiccional que lo haya solicitado, a las personas aprehendidas en cumplimiento de una orden dictada por este, en los términos señalados por el artículo 107 Fracción XVIII, Párrafo 3o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II.-Pedir el aseguramiento precautorio de bienes, para los efectos de la reparación del daño;

III.-Aportar las pruebas pertinentes y promover en el proceso las diligencias conducentes al debido esclarecimiento de los hechos; a la comprobación del delito, de la responsabilidad de quienes hayan intervenido, de la existencia del daño y a la fijación del monto de su reparación;

IV.-Formular conclusiones en los términos señalados por la ley y solicitar la imposición de las penas y medidas que correspondan y el pago de la reparación del daño;

V.-Interponer los recursos que la ley concede y expresar los agravios correspondientes;y

VI.-Las demás atribuciones que le señalen las leyes.

3. Evolución y Situación Actual

a. Estructura orgánica

Las bases de la organización de la PGJDF están consideradas en el Capítulo Segundo de su Ley Orgánica, (41) el cual señala que la dependencia estará integrada por el Procurador, dos Subprocuradores, un Oficial Mayor, un Supervisor General de Servicios a la Comunidad, un Contralor Interno y Directores Generales, así como demás personal que sea requerido para el ejercicio de las funciones, y de acuerdo también con la competencia que fije el reglamento interno de esa ley.

El Artículo 10 de esa ley establece que los subprocuradores son para auxiliar al titular para resolver los casos en que se consulte en no ejercicio de la acción penal, es decir, cuando no se procede penalmente en contra del presunto o presuntos inculpados.

La estructura orgánica de la PGJDF se ha ido modificando en los últimos diez años con la finalidad de desconcentrar sus funciones para brindar una mejor atención y servicio a la población del Distrito Federal, y sobre todo para agilizar la impartición y procuración de justicia.

Al inicio de 1983, (42) a nivel de mandos superiores se contaban con 19 órganos: un Procurador, 2 Subprocuradores; un Oficial Mayor; 2 Coordinadores Generales y; 13 Directores Generales; habiéndose reducido a poco menos de la mitad, ya que para 1988 existían 9 órganos:

Un Procurador; 2 Subprocuradores; y 6 Direcciones Generales, dentro de las cuáles se comprende lo que fue la Oficina Mayor y lo que es la Contraloría Interna que quedaron a nivel de Dirección.

En los mandos operativos de las áreas sustantivas se pasó de 375 Agentes del Ministerio Público; de 259 peritos a 493 y de 663 de la Policía Judicial, a 2,663.

En 1983, se incorporaron a la Policía Judicial 1,254 elementos de la desaparecida Dirección de Investigación para la Prevención de la Delincuencia.

(41) Procuraduría Gral de Justicia del D.F. Ley Orgánica , p. 7.

(42) PGR, op. cit., p. 49

En noviembre de 1988, se pusieron en funcionamiento 7 agencias investigadoras del Ministerio Público, pasando de 38 a 45. El parque vehicular de patrullas, paneles de transporte de detenidos y ambulancias se elevó de 264 unidades a 1,075.

De la estructura orgánica de diciembre de 1988, el área de Averiguaciones Previas se encontraba integrada en cuatro sectores:

-Central

-Norte. Comprendía a las Delegaciones Políticas de Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza y Azcapotzalco, contando con 12 agencias del Ministerio Público.

-Oriente. Comprendiendo las Delegaciones Políticas de Benito Juárez e Iztapalapa, con 11 Agencias del Ministerio Público.

-Sur. Cubría geográficamente las Delegaciones Políticas de Alvaro Obregón, Contreras, Coyoacán, Milpa Alta y Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco, con 10 Agencias del Ministerio Público.

En 1988, el titular de la dependencia creó con fecha 17 de enero, (43) ocho Delegaciones Regionales en las Delegaciones Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Iztapalapa, Tlalpan, Coyoacán y Benito Juárez.

Hasta mayo de 1990, la desconcentración de la dependencia estaba contemplada en 24 acuerdos expedidos por el titular, delegando funciones y facultades de mando, técnica y operativamente subordinadas.

Dichas Delegaciones Regionales se integraron con un director de área, un subdirector de la Policía Judicial, un Subdirector de Apoyo a la desconcentración, agentes investigadores del Ministerio Público; y los demás servidores públicos de las áreas administrativas y especializadas que poco a poco se fueron estableciendo como pequeñas procuradurías por su sentido de desconcentración.

En 1990 se crearon cuatro nuevas Delegaciones Regionales en Alvaro Obregón, Iztacalco, Atzacapotzalco y la del sector central a la par de agencias especializadas en todo el Distrito Federal, hasta llegar a 55 agencias.

La estructura de las Delegaciones Regionales cuenta en 1990 con:

- Un Delegado Regional
- Un Subdelegado de la Fiscalía Especial para Homicidios y Casos Relevantes
- Un Subdelegado de la Policía Judicial
- Jefes de Departamento de Averiguaciones Previas, Consignaciones, Fiscalía Especial para Homicidios y Casos Relevantes, Servicios Administrativos, Servicios a la Comunidad y Servicios Periciales.
- Agentes del Ministerio Público, Peritos, Comandantes, Jefes de grupo, Jefes de Sección y Agentes de la Policía Judicial.
- Personal técnico y administrativo que se requiere para el correcto desarrollo de las actividades del área.

En el caso de las Agencias Especializadas existen cuatro en delitos sexuales, dos de atención al menor, dos de atención a turistas nacionales y extranjeros; una especializada en la Central de Abastos; una para asuntos relacionados con la Policía Judicial y una en el Centro de Apoyo a Personas Extraviadas y/o ausentes.

El titular de la dependencia se considera como jefe de la institución del Ministerio Público y de sus órganos auxiliares. Se establecen como órganos auxiliares directos a la Policía Judicial y a los Servicios Periciales.

También es auxiliar del Ministerio Público la Policía Preventiva, que debe obedecer y ejecutar las órdenes que reciba de éste en el ejercicio de sus funciones.

La estructura orgánica de la PGJDF está contemplada en el Reglamento Interno de la Institución (44) señala que para el ejercicio de sus atribuciones, funciones y despacho de los asuntos de competencia de ésta contará con los servidores públicos y unidades administrativas.

En el mismo reglamento se señala que las Subdirecciones Generales, Direcciones y Subdirecciones de Área, Jefaturas de Departamento, Jefaturas de Oficina, de Sección, de Mesa y empleados que las oficinas administrativas que se requieran y establezcan por acuerdo del titular, deberán establecerse en el Manual de Organización de la propia dependencia.

(44) Procuraduría General de Justicia, op. cit., p. 8

En la estructura descrita, la PGJDF cuenta con 7,502 servidores públicos distribuidos, 829 en las áreas normativas y 6,673 en las operativas. (45)

De ese total de recursos humanos, prestan sus servicios dentro del Ministerio Público 1,475 servidores; y en el área de la Policía Judicial 2,623 más. Los restantes se encuentran distribuidos en las demás unidades administrativas.

(45) PGJDF, op. cit., p. 9

b. Funciones

Las funciones de la PGJDF están basadas en su Ley Orgánica y Reglamento Interno.

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (46) en su rubro de procuración e impartición de justicia, y a los ordenamientos legales arriba citados, la institución tiene varios propósitos y objetivos. El primero es abatir la impunidad, el segundo es ampliar la capacidad de atención dentro de la institución a toda la población capitalina; el tercero enfatizar en las garantías de los derechos humanos, de las garantías y libertades ciudadanas; el cuarto modernizar la procuración de justicia; y el quinto, superar vicios, rezagos y deformaciones.

Con estos propósitos se diseñan varias estrategias que van desde la modernización del marco jurídico, el reglamento interno de la dependencia, analizar, revisar y proponer modificaciones en torno a la legislación penal tanto sustantiva como adjetiva.

La institución se dedica a los aspectos sustantivos de esfuerzos y estrategias de operación en la relación directa con los ciudadanos para la atención de denuncias, que se efectúan en las áreas de averiguaciones previas, que incluyen a los Agentes del Ministerio Público, titulares y auxiliares de las Agencias Investigadoras; así como el área de Servicios Periciales y de la Policía Judicial, contempladas como apoyos técnicos para el proceso de la investigación delictiva.

Además de las áreas antes mencionadas existen otras unidades administrativas que apoyan, refuerzan y complementan el proceso jurídico para la integración de averiguaciones previas, cuya labor se basa en el trabajo de gabinete, y complementan a las anteriores.

Por la naturaleza de las funciones de la dependencia se requiere mantener sistemáticamente actualizada la información que refleje los ajustes, cambios o modificaciones que se realicen a los instrumentos jurídicos, reglamentarios y normativos que regulen su competencia, con el fin de que sean difundidos ampliamente y comprendidos por parte de los integrantes de la institución.

Basándose en la Ley Orgánica y Reglamento de la PGJDF, el Procurador tiene las siguientes funciones:

- Ejercer por sí o al través de sus subordinados facultados, la persecución de los delitos del orden común en el Distrito Federal promoviendo la pronta, expedita y debida procuración de justicia.

- Establecer, dirigir y controlar el cumplimiento de la política institucional en materia de procuración de justicia e impartición de justicia.

- Ejecutar por conducto de las unidades administrativas que conforman la Procuraduría, la política institucional así como todos aquellos asuntos de su competencia.

- Establecer los mecanismos necesarios que permitan evaluar los alcances obtenidos en materia de procuración e impartición de justicia, así como las reorientaciones procedentes.

- Autorizar la estructura de la organización, sistemas y procedimientos que permitan obtener el máximo aprovechamiento de los recursos humanos, financieros y materiales con que cuenta la institución, así como elevar la calidad y eficiencia terminal de los servicios que proporciona.

- Disponer la publicación del Manual de Organización de la PGJDF, en el Diario Oficial de la Federación, así como autorizar y expedir los manuales normativos, de coordinación y operación requeridos para el cumplimiento de las atribuciones conferidas a la institución así como para la atención al público.

- Establecer las directrices que regulen la relación laboral de la institución y el personal sustantivo y adjetivo que la integra.

- Promover, instruir y ejecutar la concertación de acciones operativas y de cooperación técnica-científica con las Procuradurías Generales de Justicia Estatales, Federal y organismos afines, por medio de mecanismos de coordinación para la procuración de justicia.

- Conocer y ordenar la investigación hasta su esclarecimiento y solución de las quejas y denuncias presentadas, con motivo del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos al servicio de la institución.

Actividad medular en la que descansa la función de la PGJDF es la averiguación previa para la investigación de delitos, y en la cual funciona el Representante Social o Ministerio Público como autoridad. El procedimiento penal

en el cual se desenvuelve la actividad del MP, o Representación Social posee diferentes etapas, cada una de las cuáles persigue diversos objetivos.

Es por ello que se habla fundamentalmente de dos períodos del procedimiento penal: la averiguación previa y el proceso propiamente dicho.

Por lo que respecta a la fase de la averiguación previa, cuyo conocimiento compete precisamente a la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas, ésta tiene por objeto el pleno conocimiento de los hechos delictuosos cometidos, para en su caso fundamentar el posible ejercicio de la acción penal.

La averiguación previa es así un procedimiento propiamente investigador, que se inicia con la presentación de una denuncia o querrela en alguna Agencia Investigadora del Ministerio Público o en el Módulo de Denuncias, por la persona que ha sido víctima del ilícito, o que aún sin serlo, ha tenido conocimiento de él, tratándose de delitos perseguibles de oficio.

Iniciado el procedimiento corresponde a los Agentes del Ministerio Público, adscritos a Agencias Investigadoras y Mesas de Trámite, dependientes ambos de la Dirección de Averiguaciones Previas, la actividad de integrar la indagatoria.

Para el logro de tales objetivos, el desarrollo de la función jurídica que efectúa el MP se ve apoyada de manera trascendente por la actividad de la PJ y los Servicios Periciales; dependencias con carácter de Direcciones Generales. Estas se encargan de la recolección y aportación de los elementos materiales de convicción, la primera atendiendo a las reglas de la investigación policial, y la segunda, de conformidad con los principios del desarrollo tecnológico y científico.

Con esta actividad desplegada durante la averiguación previa, y con la acreditación de los extremos señalados, se persigue justificar el ejercicio de la acción penal en contra de un individuo. Se acredita que de acuerdo a los elementos recabados por el MP, se opina de manera razonada que un individuo ha cometido algún delito, y que por lo tanto es justificable la instauración de un proceso en su contra, que determine en definitiva su responsabilidad o no responsabilidad.

Durante la etapa de la averiguación previa, el personal de la PGJDF se encuentra regido por los siguientes principios y políticas de acción, contemplados en su Ley Orgánica y Reglamento:

-Política de estricto apego al principio de legalidad, establecido en el Artículo 14 Constitucional, y de acuerdo con el cual, las labores de la institución se verifican con plena sujeción a los ordenamientos vigentes.

-El principio de respeto a las garantías individuales consagradas por la Constitución en favor de los presuntos responsables de algún delito.

-El de buena fé, de acuerdo con el cuál el objetivo de la PGJDF es encontrar a los verdaderos autores de la infracción a las leyes penales, evitando ejercer acción penal en aquellos casos en que se carece de elementos razonablemente suficientes para la instauración del proceso.

-La política de brindar protección y seguridad a las víctimas de algún delito así como la reparación del daño.

El MP interviene, como una autoridad, en la parte final cuando se establece la consignación, y actúa ante el juez con el ejercicio directo y absoluto de la acción penal.

Solicita además al juez que gire la orden de aprehensión, en el término constitucional de 72 horas, se dictará por parte del juez el auto de formal prisión, la libertad por falta de elementos para procesar o el auto de sujeción a proceso, según sea el caso.

Es así en términos generales como se establecen las funciones de la PGJDF, basándose en la función del MP o Representante Social, al actuar para recibir denuncias o querellas de la población en caso de delitos del fuero común circunscritos en el Distrito Federal y la vigilancia del servidor en el proceso penal.

B. Diagnóstico de opinión 1990

1. Marco Referencial

Para obtener información acerca de la opinión que los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal tienen respecto a los mecanismos de información de la misma, se procedió a aplicar cuestionarios entre el personal de la institución, un sondeo de opinión efectuado en la población objeto, en todas las áreas de trabajo y sin distinción de funciones, niveles y antigüedad en la institución.

Para garantizar la validez de la encuesta se distribuyeron 1100 cuestionarios que corresponden aproximadamente al 11% de los funcionarios y empleados de la PGJDF y se aplicaron durante una semana, incluyendo en su contenido únicamente 10 preguntas, las cuales fueron respondidas en forma anónima por los encuestados.

La distribución se realizó en las 11 Delegaciones Regionales en las cuales se desarrolla la actividad de la institución, incluyendo agencias especializadas, el área de la Policía Judicial, en las de orientación al público, y áreas administrativas.

2. Sondeo de opinión en públicos internos

El diagnóstico de la institución, en este caso la PGJDF, nos va a ayudar a diferenciar los síntomas de los problemas que la afectan en materia de comunicación interna.

Este nos permitirá conocer a los sujetos de la relación y sus necesidades, así como establecer prioridades de vinculación con el público interno. Podremos medir la extensión de ciertas actitudes, y buscar las razones y las circunstancias que favorecen o impiden el desarrollo de tales actitudes.

PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL
UNIDAD DE COMUNICACION SOCIAL
DIRECCION DE RELACIONES PUBLICAS

Estimado colaborador:

Con objeto de mejorar la comunicación interna de esta institución, le agradeceremos se sirva contestar con veracidad las siguientes preguntas. El cuestionario es anónimo y su finalidad es mejorar la comunicación con el personal y conocernos mejor. No haga ninguna anotación de nombre ó adscripción.

1.-¿Cuál es su antigüedad en la institución?

2.-¿Cómo se entera ud. de las disposiciones ó políticas laborales?

3.-¿Quiénes son los funcionarios con los que tiene mayor relación?

4.-¿Conoce ud. al titular de la institución?

5.-¿Considera ud. estar informado sobre lo que ocurre en la PGJDF?

6.-¿Cuál es la forma de comunicación que utiliza ud. para transmitir información a otros servidores públicos?

Directa () Indirecta ()

¿Cuáles?-----

7.-¿Cuáles serían las formas de comunicación que ud. propondría para mejorar su información?

8.-¿Cómo han sido recibidas las nuevas disposiciones de reforma de barandilla?

9.-¿Ha tenido dificultades en la aplicación de tal reforma?

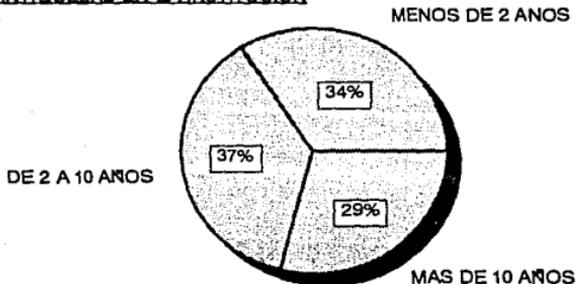
10.-¿Qué nueva reforma considera ud. que debe hacerse a la legislación penal y qué otros acuerdos y circulares se deben girar?

3.Resultados

Los resultados que se obtuvieron con este sondeo de opinión revelaron la carencia de un mecanismo de información que permitiera al personal de la Institución enterarse de las políticas y metas de la misma, entre otros, pero a continuación se exponen los productos de cada una de las preguntas que se incluyeron en el cuestionario.

ENCUESTA DE OPINION EN LA PGJDF

ANTIGUEDAD EN LA INSTITUCION



GRAFICA 1

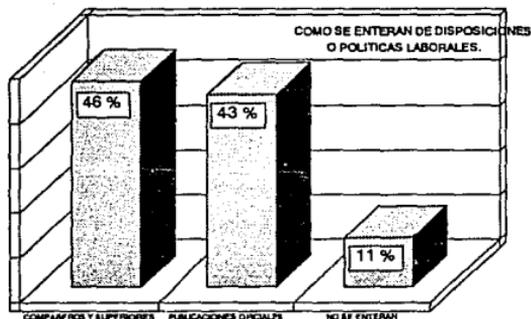
Debido a la complejidad del trabajo que se desarrolla en la institución, los recursos humanos están cambiando continuamente, es por ello que escasamente el 30% de los empleados y funcionarios tienen más de 10 años en el desarrollo de sus funciones.

Esto denota también que el trabajo que se desarrolla en la institución no se considera como de "carrera", solamente el 29% de los entrevistados tienen, como ya se señaló, más de 10 años trabajando en ella, y 71% tienen entre menos de uno y hasta 10 años trabajando.

De este porcentaje, 34% tienen menos de 2 años y 37% tienen de dos a 10 años de laborar ahí.

Se refleja también que son trabajos sexenales que son cubiertos por nuevo personal que desconoce el funcionamiento de la institución y por lo tanto carece de experiencia.

ENCUESTA DE OPINION EN LA PGJDF



GRAFICA 2

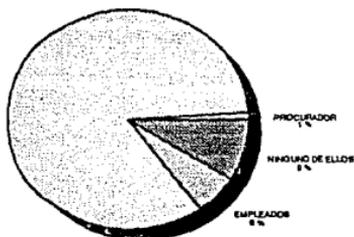
Las disposiciones y políticas laborales son conocidas por la mayoría del personal en forma oral: 46% por compañeros y superiores, 43% por publicaciones oficiales, y el 11% señalaron que no se enteran de las disposiciones.

Al enterarse en forma oral, no escrita, en muchos casos puede causar imprecisiones en la interpretación y aplicación de las mismas. Además existe un porcentaje que tiene como aumento de ellos, lo que lleva a incrementar la desinformación en las diversas áreas de la institución, lo cual provoca que las áreas operativas tengan dificultades en la aplicación de las tareas de cada una de ellas.

ENCUESTA DE OPINION EN LA PGJDF

CON QUIEN TIENEN MAYOR RELACION
EN LA INSTITUCION?

FUNCIONARIOS MEDIOS Y SUPERIORES
84%

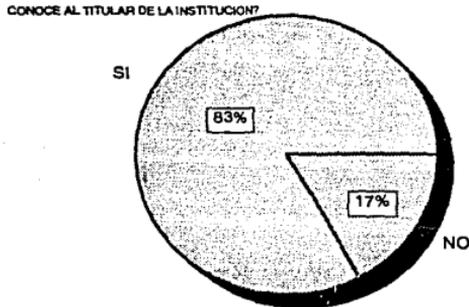


GRAFICA 3

La forma de transmitir la información, como ya se vió en las entrevistas, es por lo regular en forma oral, y en el caso de este cuestionamiento se puede constatar que los accesos son limitados para la mayoría del personal, esto es que por ejemplo, solamente el 1% del personal lo tiene con el titular de la institución, 6% con empleados, 9% con ninguno de ellos y 84% con funcionarios medios y superiores.

Esto demuestra que la mayoría tiene contacto con sus similares sin poder validar los pormenores de la información que reciben. Además se encuentra una cantidad importante de trabajadores (15%) que no tiene acceso regular con quien esté en condiciones de informarles respecto a las políticas laborales en forma comprensible y oportuna.

ENCUESTA DE OPINION EN LA PGJDF



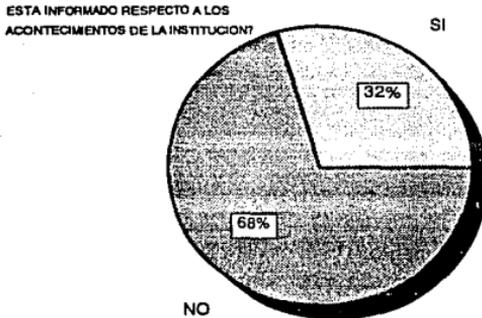
GRAFICA 4

Esta pregunta se hizo con el fin de obtener una información genérica, no se aclaró intencionalmente si es que lo conocían por algún medio en especial, sino saber del conocimiento que se tenía del titular.

El 83% respondió que sí lo conocía, y el 17% señaló que lo desconocía. Si bien la mayoría manifestó que conoce al titular de la institución, no por ello podemos interpretar que conozca las políticas de acción que este último desarrolla.

Existió un porcentaje importante de trabajadores que manifestaron no conocerlo. Esto obviamente propone buscar mecanismos de difusión para que el personal en su mayoría conozca la línea de acción y pensamiento que tiene el titular respecto a la institución y su contexto en el que se desarrolla.

ENCUESTA DE OPINION EN LA PGJDF



GRAFICA 5

Al preguntárseles qué tan informados estaban respecto a los acontecimientos de la institución, el 68% contestó que no estaba informado, y el 32% señaló estarlo.

La comunicación interpersonal, no lleva necesariamente a la información respecto a los acontecimientos de la institución.

Al interrogar al personal, se pudo constatar que una mayoría, del 68% no estaba enterado respecto a los acontecimientos que a todos compete saber, sobre todo si se trata de reformas legislativas ó procedimientos ya sean de carácter administrativo ó penal, los cuales son medulares para el ejercicio de las funciones de la institución.

Además, al conocer las actividades secundarias que realizan, fomentan la integración del personal en forma más armónica, dando esto beneficios adicionales a los avances de la Procuraduría.

ENCUESTA DE OPINION EN LA PGJDF

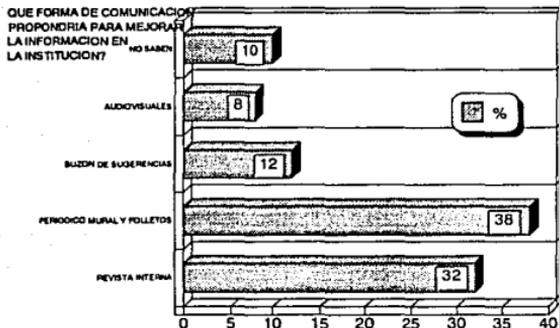


GRAFICA 6

En esta pregunta, las respuestas fueron las siguientes: el 56% se entera por medio de entrevistas, juntas, teléfono, entre otros; 39% lo hace por medio de oficios, circulares, correo, etcétera, y el 5% no respondió.

Revela entonces que la mayoría del personal recibe la información de los acontecimientos de la institución en forma oral, lo cual causa generalmente como ya lo hemos señalado, imprecisiones en ella, ya que existe la posibilidad de la mal interpretación o desvirtuación de los objetivos que la generaron. Esto propicia que no se logre el objetivo deseado para el desarrollo de actividades de la institución.

ENCUESTA DE OPINION EN LA PGJDF



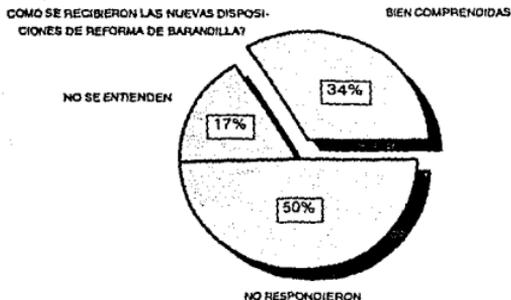
GRAFICA 7

Al solicitarles propuestas de medios de información, el personal respondió que: un periódico mural y folletos, 38%; revista interna, 32%; un buzón de sugerencias, el 12%; y el 10% señaló que desconocían qué medio requerían.

Al responder los entrevistados sobre las propuestas, y señalar algunos medios, resulta una situación positiva en materia de comunicación pues denota interés en informarse y los medios que consideran pertinentes para ello.

Los resultados manifiestan que el 90% del personal encuestado señala que se requiere de un medio informativo oficial, oportuno y confiable para enterarse de las actividades de la institución. Si bien estos requerimientos son variables, que se resuman en una sola publicación que permita en forma sintética a los interesados encontrar tanto la información respecto a actividades laborales, sociales y culturales.

ENCUESTA DE OPINION EN LA PGJDF



GRAFICA 8

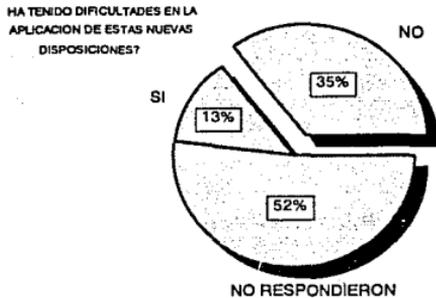
Por medio de esta representación podemos evaluar que la falta de mecanismos oportunos, regulares y escritos provocan acciones que la institución desarrolla y no se puedan efectuar en condiciones óptimas, por no tener el personal, en general, la información en forma tangible.

Esto provocará atrasos, desvirtuaciones y desgaste de las partes involucradas en estos procesos, tanto a nivel interno como externo, lo que redundará en el adelgazamiento de la imagen de la institución, y sobre todo en la atención rápida y oportuna al público.

Los resultados fueron que el 50% de los entrevistados no respondieron; el 34% señalaron que sí habían comprendido bien esta disposición institucional; y el 17% manifestaron no haberla entendido.

Como señalamos anteriormente, la falta de mecanismos de información, mantienen entre los entrevistados, a 67% que desconocen este trámite administrativo que reduce en un 60% el tiempo que tiene que destinar un ciudadano para presentar una denuncia.

ENCUESTA DE OPINION EN LA PGJDF

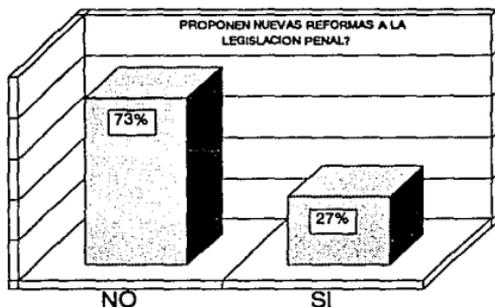


GRAFICA 9

Como resultado de la falta de información de las nuevas disposiciones de reformas de barandilla, se tiene la falta de aplicación en forma adecuada de las mismas. El 52% no respondió, el 35% manifestó no tener dificultad alguna; y el 13% dijo que sí las tuvo, o sea que no las entendió.

De esto se percibe que 65% de los entrevistados tienen dificultad o desconocen esta disposición administrativa que facilita y agiliza el trabajo, tanto al empleado como al ciudadano.

ENCUESTA DE OPINION EN LA PGJDF



GRAFICA 10

En este caso, 73% no consideró que debían proponerse nuevas reformas a la legislación ni cualquier otra disposición; el 27% opinó que sí.

La falta de información oportuna al personal, provoca el estancamiento en la institución en cuanto a las propuestas que puede hacer éste si es que está debidamente documentado de las actividades que cotidianamente se desarrollan en su entorno laboral.

Al fomentar entre la población laboral el conocimiento de las actividades de la Procuraduría y su titular, la unidad y dinámica de trabajo aumenta en forma significativa, dando resultados tangibles para la institución ante la sociedad en general.

Conclusiones

En términos generales podemos decir que la comunicación es el vector de toda relación. La organización, como sistema de proceso de mensajes, es también un sistema de interrelación.

La verdadera misión de la comunicación dentro de la institución es la de promover la participación de los individuos integrados a ella, hacerlos conscientes de su papel, y de ese modo propiciar su desarrollo y el de la comunidad.

Por ello la comunicación interna constituye un elemento fundamental dentro del esquema de organización de la PGJDF, y en su ejercicio propiciará la coordinación de actividades entre los individuos que laboran en ella, y así, posibilitará el alcance de las metas fijadas. Este hecho beneficiará ampliamente la imagen que la sociedad tenga de la institución, ya que sus protagonistas tendrán información amplia y oportuna de los acontecimientos que les competen.

Como resultado del sondeo de opinión efectuado en el personal, respecto al grado de conocimiento e integración de las actividades de la institución, se obtuvo una imagen de una falta de vehículos de difusión que les brinde información en forma constante y dirigida.

III PROGRAMA INTERNO DE RELACIONES PUBLICAS PARA LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

A. Diseño general

1. Lineamientos

Para difundir entre su personal las acciones y programas que desarrolla la PGJDF, con base en su Ley Orgánica y Reglamento Interno, se presenta este proyecto que tiene como objetivo la planeación e instrumentación de diversas acciones de comunicación para que éste las conozca en forma coherente y ordenada al través de los medios idóneos de comunicación, y se logre la integración del mismo a los objetivos de la dependencia.

En la actual administración se ha hecho patente la necesidad imperiosa de reorientar y reestructurar las instituciones gubernamentales de seguridad pública e impartición de justicia, que haga posible la modernización y el cambio estructural de la dependencia para un mejor servicio y atención a corto plazo.

En este contexto, la participación del personal de la institución en los objetivos de la misma y la responsabilidad compartida en el trabajo cotidiano, son factores primordiales del acercamiento entre institución y población.

Para ello, los cambios y adecuaciones institucionales deben estar claramente reconocidos y aceptados por los actores de la propia institución, ya que esto provocará una mayor eficiencia en los tiempos y aceptación de los cambios a nivel general.

Para lograr el acercamiento entre la institución y su personal, con el fin de que éste conozca cuales son los objetivos de ella y su vez que esto redunde en una mejor impartición de justicia para la población, se establecen las siguientes líneas de acción:

-Acrecentar la participación social en favor de los objetivos de la institución, por medio del fortalecimiento de la concertación con todo su personal.

-Mejorar los mecanismos de información para que el personal conozca los programas, objetivos y metas de la institución para realizar una labor eficiente y una mejor atención al público.

-Establecer mecanismos de información para que el personal conozca la estructura institucional, además de los mandos superiores y medios de los servidores públicos.

-Fomentar el interés por realizar una carrera profesional en la institución.

2. Necesidad de las relaciones públicas

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) ha orientado sus acciones con el fin de atender a la población estableciendo programas y actividades que logren una impartición y procuración de justicia pronta y expedita, por lo que es necesario que se difundan inicialmente estos objetivos en el público interno con el fin de alcanzar estas metas.

Ante la necesidad de involucrar a los trabajadores en los objetivos y cumplimiento de las funciones de la institución, es importante establecer un programa de relaciones públicas y difusión que promueva y acreciente las relaciones entre la PGJDF y su personal para que éste a su vez se involucre en estas funciones y conjuntamente logren el desarrollo comunitario. Para ello es necesario superar las barreras comunicacionales a las que se enfrenta, como son, entre otras:

-La falta de conocimiento por parte del personal, de los objetivos de la institución.

-La insuficiente y clara información de las acciones de la institución hacia sus trabajadores.

-La falta de planeación e instrumentación en el uso de medios de información internos.

3. Consideraciones para el programa

La dinámica del cambio que resulta de la modernización requiere que las instituciones de impartición de justicia y seguridad reorienten su comunicación social hacia formas que propicien y fomenten la organización y participación de la sociedad. En el caso de la PGJDF se mantiene una relación permanente entre la institución y la comunidad, al través de la cobertura que le dan las agencias investigadoras del Ministerio Público.

Para llevar al cabo esto, la PGJDF requiere primeramente una comunicación estructural e integral a nivel interno para asumir su responsabilidad dentro del contexto en el que se maneja. Para ello es necesaria la participación de su personal para el fortalecimiento de su imagen y creación de la confianza de los mexicanos en ella.

Para establecer un programa de relaciones públicas es menester considerar que exista:

- Congruencia entre los objetivos comunicacionales y los más altos intereses nacionales.
- Cuidado permanente de la imagen gubernamental
- Protección de una imagen de servicio.
- Desarrollo de los mensajes con base en la cultura e identidad nacional.
- Seguridad de logro en las expectativas sociales que se generan.
- Congruencia entre los mensajes que se difunden internamente.
- Dirección de sus esfuerzos para ofrecer una procuración de justicia pronta y expedita, dentro del más amplio margen de beneficio social.

4. Acciones

La PGJDF cuenta con la experiencia e infraestructura necesaria para realizar la procuración e impartición de justicia para la población que así lo requiera.

Para ello su sustento primordial se remite a los siguientes aspectos:

- Atiende a los pobladores y visitantes del Distrito Federal que así lo requieran.
- Cuenta con agencias investigadoras que proporcionan el servicio.
- Representa socialmente a la población del Distrito Federal.
- Persigue los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal.
- Promueve la pronta, expédita y debida procuración e impartición de justicia en forma legal.
- Protege los intereses individuales y sociales.
- Cuida la correcta aplicación de las medidas de política criminal, y
- Ejerce la acción penal cuando ello se requiere.

5. Objetivos

Para acrecentar y consolidar la participación del personal de la PGJDF en los programas y metas de trabajo de la institución, el programa de relaciones públicas contará con los siguientes objetivos:

-Difundir entre el personal, los objetivos metas y logros de la institución y su lugar en la sociedad.

-Lograr que todo el personal conozca e identifique la estructura orgánica de la institución, sus funciones y su operación.

-Establecer mecanismos de difusión idóneos que permitan la participación del personal en el intercambio de información respecto de la institución.

-Consolidar en el personal una vocación de servicio en beneficio de la comunidad.

-Propiciar la capacitación y formación profesional en sus diversos ámbitos de acción del personal para acrecentar su superación y deseo de permanencia en la institución.

6. Modelo de comunicación por utilizar

Se plantea utilizar un modelo que permita involucrar a la población objetivo (todo el personal de la PGJDF), en el proceso comunicacional de la institución, con énfasis sobre la participación institucional: sus causas y efectos, que, de manera directa inciden en el desarrollo de la institución.

El modelo que se propone emplear es el que está sustentado en el estímulo-respuesta, y que éste tiende a ser directo y más rápido que otros en cuanto a su impacto social.

A su vez, dicho modelo se apoya en la fórmula conocida como "AIDA", (47) ya que este trabajo se enfoca a dar a conocer al personal los objetivos y metas institucionales, para motivarlos a participar conjuntamente para lograrlos, en beneficio de la comunidad.

ATENCIÓN: Llamar la atención del personal hacia la institución y sus metas y objetivos.

INTERES: Despertar el interés de los receptores hacia los objetivos, servicios y logros de la institución, dentro de la impartición de justicia y seguridad pública.

DESEO: Crear el deseo del personal hacia la participación en el desarrollo de las actividades de la institución.

ACCIÓN: Promover la participación del personal en las acciones de la institución, creando así una imagen favorable de credibilidad ante los públicos en cuanto a la importancia que representa la institución en materia de impartición de justicia y por ende de la democracia y el respeto de los derechos humanos.

(47) Dorothy Cohen, Publicidad Comercial, p. 456.

7. Segmentación del público objetivo

La segmentación del público objetivo se ha definido en 4 grupos:

Grupo I, incluye a los Agentes del Ministerio Público, Policías Judiciales, personal de las agencias investigadoras y de servicios a la comunidad quienes directamente tratan con el público.

Grupo II, incluye a todo el personal administrativo y áreas especializadas como son servicios periciales, Contraloría Interna, entre otras.

Grupo III, incluye a los funcionarios de mandos medios y superiores de la institución, en los que se comprenden desde los jefes de departamento hasta el titular de la misma.

Grupo IV, comprende al público en general que acude a las instalaciones de la dependencia o que lleva relación alguna con ella.

SEGMENTACION DEL PUBLICO OBJETIVO

GRUPO	PRIORIDAD	DEFINICION	AREA DE TRABAJO	UBICACION
I	PRIMARIA	-MINISTERIOS PUBLICOS -POLICIAS JUDICIALES -PERSONAL DE LAS AGENCIAS INVESTIGADORAS	-AGENCIAS INVESTIGADORAS DEL MINISTERIO PUBLICO -INSTALACIONES DE LA POLICIA JUDICIAL	-OFICINAS DESCONCENTRADAS EN DELEGACIONES REGIONALES EN TODA LA CIUDAD DE MEX. -SECTOR CENTRAL -JUZGADOS PENALES
II	PRIMARIA	-PERSONAL ADMINISTRATIVO	-OFICINAS ADMINISTRATIVAS Y OTRAS AREAS ESPECIALIZADAS	-OFICINAS DESCONCENTRADAS, -REGIONALES -SECTOR CENTRAL
III	SECUNDARIA	-MANDOS MEDIOS Y SUPERIORES	-OFICINAS ADMINISTRATIVAS, -DIRECCIONES GENERALES, -SUBPROCURADURIAS	-OFICINAS DESCONCENTRADAS -REGIONALES -SECTOR CENTRAL -JUZGADOS
IV	COMPLEMENTARIA	-PUBLICO EN GENERAL QUE ACUDE A LAS INSTALACIONES DE LA INSTITUCION	-TODAS LAS AREAS DE TRABAJO	-EN TODAS LAS OFICINAS DE LA INSTITUCION

8. Concepto Creativo

El eje de la campaña de difusión o concepto creativo se conforma por una sola palabra que es

PROCUREMOS

PROCURAR: Que procura o solicita una cosa.(48)

Hacer diligencias o esfuerzos para conseguir lo que se desea.

PROCUREMOS: Hagamos el esfuerzo para conseguir lo que deseamos

La palabra, en primer término, se asocia a la acción primordial de la institución:

Procuración.

También logra incluir o englobar a quien lee en ella; promueve la participación de quienes se la apropian o tienen asociación a la misma, así connota un esfuerzo conjunto y decidido de todos en dicha acción.

(48) Larousse, Diccionario práctico, p. 459

B. Estrategia de Comunicación

Del concepto creativo se desprende instrumentar la producción, difusión y seguimiento del programa que logrará sensibilizar, persuadir e informar al personal, tanto de las actividades que se realizan en la institución como de las metas y objetivos de la misma. Dicha difusión se basa en la premisa básica que la institución enarbola y que es la procuración de justicia.

El programa contempla la integración de los medios de comunicación bajo un mismo concepto rector, esto con el objeto de no confundir ni desvirtuar la información que se maneje. De la misma manera, la utilización de los medios se realizará bajo una estrategia que presente a un medio como vértice, otro como apoyo y los demás de manera colateral, dependiendo de la importancia, efecto y costo que represente de acuerdo al tema o concepto de que se trata.

1. Fases del programa

El programa de relaciones públicas se concibe estructuralmente en tres fases: de sensibilización, mantenimiento e informativa.

Esta estrategia permite cubrir de manera integral el universo comunicacional al que nos enfrentamos, dando así la oportunidad de corregir las desviaciones que pudieran surgir durante el programa.

Sensibilización: Motivar al personal sobre las actividades, logros y metas de la institución, en oportunidad, veracidad y coherencia.

Mantenimiento: Convencer a los empleados de la PGJDF, que como instrumento del Estado la dependencia debe responder a la buena impartición de justicia y seguridad pública.

Informativa: Informar al personal de los avances y programas de la institución en sus diversos ámbitos de acción.

2. Plan de medios

Periódico mural

El periódico mural contendrá temas de interés para el personal, tanto institucional como laboral. Debe incluir una manera clara y sencilla algunas de las actividades que reflejen las metas y objetivos de la PGJDF; información de interés para el personal como prestaciones y reconocimientos, como son nuevos compañeros de trabajo, jubilaciones, ascensos; también la capacitación y formación profesional contemplando los programas y cursos establecidos a los que puede participar; y otras actividades de tipo cultural, deportivo y recreativo en la que participan los propios trabajadores.

Es importante señalar que los temas institucionales deberán estar apartados de alabanzas al titular u otros funcionarios de alto nivel, y contener información de actividades o acuerdos que reflejen cuál es el sentir de éste con respecto a la función de la dependencia, y sobre todo las medidas y políticas que se adoptan para la agilización de la impartición de justicia y atención al público, y la vocación de servicio del trabajador de la dependencia.

Revista Interna

La revista interna irá dirigida a los mandos medios y superiores de la institución cuyo contenido tendrá los temas referentes a la justicia, seguridad pública y derechos humanos. Incluyendo todo lo relacionado a estos temas como conferencias, cursos, reseñas bibliográficas, reformas constitucionales que van relacionadas con la actividad de la institución.

El hecho de dirigir la revista a este grupo no impide que el resto del personal no tenga acceso a ella, sino que debido a que su contenido es más especializado, se deberá centrar en las áreas integradas por abogados, servicios periciales, policía judicial y repetimos, mandos medios y superiores.

Cartel

Se utilizarán diversos carteles permanentes con el fin de informar acerca de algunos servicios de tipo institucional así como de interés interno. Debe contener temas de interés para el personal, sobre todas y cada una de las acciones preponderantes que realiza la misma. Incluye los programas de capacitación y formación profesional que han sido diseñados para el personal, así como los nuevos servicios institucionales.

Folleto y trípticos

Los folletos y trípticos contendrán temas sobre los servicios especializados de la institución, y los de nueva creación, ya que es importante independientemente que se difundan en otros medios, reforzar su distribución con lenguaje claro y accesible a todos los trabajadores de la institución.

Entre los servicios especializados se encuentran entre otros, las agencias de atención a turistas, de atención a delitos sexuales, de atención al menor, y de la policía judicial que atiende denuncias sobre esta corporación. La información incluida tendrá los números telefónicos, domicilios y mecanismos de servicio de las diferentes áreas.

Este instrumento podrá ser aprovechado para el público en general, distribuyéndose en las oficinas de acuerdo con un programa definido.

Cuadernos de Divulgación

Los cuadernos de divulgación contendrán los acuerdos y circulares girados por el titular de la institución así como conferencias dictadas tanto por éste como por otros servidores públicos de la PGJDF, con temas sobre el quehacer del organismo y todo lo relacionado con la impartición y procuración de justicia.

Buzón de sugerencias

Este medio tiene como fin capturar inquietudes del personal en su mayor parte. Con él se captarán directamente quejas y sugerencias que el trabajador a veces no se atreve a expresar en una forma directa a sus compañeros o superiores.

El buzón no solamente se instalará en las diversas instalaciones de la PGJDF, sino que irá acompañado de un cartel que indique su uso, alentando la participación del empleado con el estímulo de que verdaderamente, y así tendrá que ser, se tomará en cuenta su indicación o recomendación, la cuál podrá ser atendida personalmente por los mandos medios o en forma general, reflejada en hechos, que desde luego serán informados con sus antecedentes.

Esta información resultante podrá ser plasmada en el periódico mural, y además contemplada en forma administrativa.

Videoprogramas

El contenido de éstos será el de todos los anteriores especializándose de acuerdo a los segmentos de los públicos a quienes va dirigido. Estos se aprovecharán tanto informativamente acerca del quehacer de la dependencia, con sus objetivos y metas, así como parte total de la capacitación y formación profesional institucional.

Contendrán además los programas especiales que podrán ser difundidos externamente hacia otros públicos.

CUADRO DE INCIDENCIA DE MEDIOS POR SEGMENTOS DE PUBLICO META

MEDIOS/PUBLICICO	GRUPO I	GRUPO II	GRUPO III	GRUPO IV
PERIODICO MURAL	•	•	•	•
REVISTA	•	•	•	
CARTEL	•	•	•	•
FOLLETO	•	•		
CUADERNO DE DIVULGACION	•		•	
BUZON DE SUGERENCIAS	•	•	•	•
VIDEO PROGRAMA INDUCTIVO	•	•	•	

3. Aplicación del plan de medios

A continuación se presentan en formatos individuales los medios seleccionados y su aplicación o incidencia que tendrán en la instrumentación de este programa, así como el impacto que en los segmentos del público se prevé tener.

3. Aplicación del plan de medios

A continuación se presentan en formatos individuales los medios seleccionados y su aplicación o incidencia que tendrán en la instrumentación de este programa, así como el impacto que en los segmentos del público se prevé tener.

AREA DE INCIDENCIA

AMBITO INTERNO

MEDIO

PERIODICO MURAL

ACTIVIDADES

DISEÑAR, REALIZAR Y DIFUNDIR A TRAVES DE ESTE MEDIO LAS ACCIONES, LOGROS, RETOS Y METAS DE LA INSTITUCION, DE MANERA SENCILLA, RESUMIDA Y COLOQUIAL DE GRAN IMPACTO VISUAL.

OBJETIVO(S)

SENSIBILIZAR Y MOTIVAR A LA POBLACION META SOBRE LA IMPORTANCIA QUE REPRESENTA LA ACTIVIDAD DE LA INSTITUCION EN BENEFICIO DE LA SOCIEDAD, ASI COMO SU REPERCUSION DENTRO DEL CONTEXTO EN EL QUE SE DESARROLLA.

PUBLICO META

SEGMENTOS I,II,III y IV

FRECUENCIA

MENSUAL
(BOND A 1 TINTA .70 X .55 M.)

AREA DE INCIDENCIA

AMBITO INTERNO

MEDIO

REVISTA

ACTIVIDADES

RECOPILAR, ELABORAR Y PUBLICAR LA INFORMACION SOBRESALIENTE DE LOS AVANCES, LOGROS Y METAS DE LA INSTITUCION A LO LARGO DEL MES, ASI COMO INFORMACION GENERAL DE INTERES COMUN..

OBJETIVO(S)

SENSIBILIZAR, PERSUADIR E INFORMAR AL PUBLICO META LA IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA QUE REPRESENTAN LAS ACTIVIDADES QUE REALIZA LA INSTITUCION EN BENEFICIO DE LA SOCIEDAD.

PUBLICO META

SEGMENTOS I, II y III.

FRECUENCIA

MENSUAL
(BOND A 1 TINTA CARTA)

AREA DE INCIDENCIA

AMBITO INTERNO

MEDIO

CARTEL

ACTIVIDADES

DISEÑAR, REALIZAR Y DIFUNDIR INFORMACION DE INTERES PARA EL PERSONAL DE LA INSTITUCION SOBRE TODAS Y CADA UNA DE LAS ACCIONES PREPONDERANTES QUE REALIZA LA MISMA.

OBJETIVO(S)

SENSIBILIZAR E INFORMAR OPORTUNAMENTE Y DE MANERA RESUMIDA LAS ACTIVIDADES Y EVENTOS QUE ORGANIZA, REALIZA O COORDINA LA INSTITUCION, AMALGAMANDO ASI AL PERSONAL EN SU CONJUNTO.

PUBLICO META

SEGMENTOS I, II, III y IV.

FRECUENCIA

TRES POR MES
PAPEL COUCHE A UNA CARA
EN SELECCION DE COLOR

AREA DE INCIDENCIA

AMBITO INTERNO

MEDIO

FOLLETO

ACTIVIDADES

DISEÑAR, REALIZAR Y DIVULGAR INFORMACION DE INTERES PARA EL PERSONAL DE LA INSTITUCION DE MANERA PORMENORIZADA EN RELACION A LAS POLITICAS, FILOSOFIA Y ELEMENTOS CONCEPTUALES DE LA MISMA.

OBJETIVO(S)

PERSUADIR E INFORMAR DE MANERA VERAZ Y OPORTUNA AL PERSONAL SOBRE LAS ACCIONES MAS DESTACADAS DE LA INSTITUCION DENTRO DEL CONTEXTO EN EL QUE SE DESARROLLA.

PUBLICO META

SEGMENTOS I y II.

FRECUENCIA

UNO POR MES
PAPEL COUCHE A DOS CARAS
A DOS TINTAS

AREA DE INCIDENCIA

AMBITO INTERNO

MEDIO

CUADERNO DE DIVULGACION

ACTIVIDADES

REALIZACION DE CUADERNILLOS QUE CONTENGAN DISCURSOS, PONENCIAS, POLITICAS Y CONCEPTOS DE RELEVANCIA DE LA INSTITUCION Y SU ENTORNO, EMITIDOS POR EL C. PROCURADOR O FUNCIONARIOS..

OBJETIVO(S)

DAR A CONOCER EN EL SENO DE LA EMPRESA LAS POLITICAS, FILOSOFIAS, LINEAS DE ACCION , AVANCES, LOGROS Y RETOS DE LA INSTITUCION EN SU INTERACCION CON LA SOCIEDAD.

PUBLICO META

SEGMENTOS I y III.

FRECUENCIA

MENSUAL
PAPEL GOFRADO/LINO MEDIO
A DOS CARAS A DOS TINTAS

AREA DE INCIDENCIA

AMBITO INTERNO

MEDIO

BUZON DE SUGERENCIAS

ACTIVIDADES

RECABAR, CLASIFICAR Y CANALIZAR A LAS DIVERSAS INSTANCIAS LA INFORMACION RECIBIDA A TRAVES DE ESTE CANAL DE INFORMACION.

OBJETIVO(S)

RECOPILAR, ANALIZAR Y CANALIZAR LAS INQUIETUDES Y OPINIONES DEL PERSONAL A LAS AREAS CORRESPONDIENTES PARA REDEFINIR, AJUSTAR O MODIFICAR ACCIONES, COMPORTAMIENTOS O ACTIVIDADES DEL PERSONAL DE LA INSTITUCION.

PUBLICO META

SEGMENTOS I,II,III y IV.

FRECUENCIA

SE RECABARA QUINCENALMENTE LA INFORMACION PARA SU TRATAMIENTO Y EVALUACION PROPORCIONANDO RESULTADOS CADA MES

AREA DE INCIDENCIA

AMBITO INTERNO

MEDIO

VIDEOPROGRAMAS

ACTIVIDADES

PRODUCCION Y REALIZACION DE VIDEOPROGRAMAS QUE SATISFAGAN LAS NECESIDADES INFORMATIVAS Y DE SENSIBILIZACION DE LAS DIVERSAS AREAS QUE CONFORMAN LA INSTITUCION.

OBJETIVO(S)

SENSIBILIZAR, PERSUADIR E INFORMAR AL PERSONAL DE LA INSTITUCION SOBRE LA RAMA O ACTIVIDAD QUE DESEMPEÑA, MOTIVANDOLO A PARTICIPAR Y EFICIENTAR SU RENDIMIENTO.

PUBLICO META

SEGMENTOS I, II, y III.

FRECUENCIA

MENSUAL
DURACION 10 MIN C/U
FORMATO VHS/BETA

4. Cronograma.

Aunque las acciones de difusión previstas son de carácter cíclico, se desarrolla un cronograma de incidencia de productos para efectos de cuantificación y metas.

5. Mecanismos de Evaluación

La evaluación juega un papel esencial en este programa de relaciones públicas, ya que da a la institución la información acerca de cómo va avanzando y le permite tomar las decisiones pertinentes en caso de problemas.

Todas las formas de evaluación incluyen la valoración, la descripción y la clasificación de algún aspecto de la conducta del público.

Existen tres tipos de evaluación: diagnóstica, formativa y sumaria. Aunque en algunos procesos se agrega la evaluación de seguimiento que es similar a la sumaria.

Definición

La evaluación diagnóstica determina, describe, explica y valora aquellos aspectos de la conducta inicial del personal que se estiman pertinentes, con el fin de tomar decisiones que controlen y aseguren la asimilación del programa.

La evaluación formativa es aquella efectuada durante el proceso de información, con el propósito de asegurar su eficacia y, por lo tanto, de controlar y mejorar el conocimiento de la dependencia por parte de los trabajadores.

La evaluación sumaria valora, determina, describe y clasifica algún aspecto de la conducta final del personal o público con el propósito de continuar o modificar el programa. (48)

Función

Si atendemos a la función vemos que la evaluación diagnóstica juega dos papeles principales:

- a. Ubicar al personal respecto a la institución previamente al programa.
- b. Descubrir las causas subyacentes de las dificultades de la aplicación del programa.

(48) cfr., Fernando García Cortés, Paquete de Autoenseñanza de Evaluación del Aprovechamiento Escolar, pp. 283-284.

La evaluación que se hace antes de la aplicación del programa tiene propósito principal situar al público para:

- Determinar si tiene información o desinformación acerca de la institución.
- Determinar si posee o no ciertas actitudes.
- Estudiar ciertas características del personal para poder diseñar el programa.

Por otra parte, si una vez que se ha situado al personal y se ha iniciado la aplicación del programa, se ve que a pesar de ciertos instrumentos utilizados en la difusión, cierta parte del personal no se informa, la evaluación diagnóstica durante la aplicación del programa tiene como propósito principal encontrar las causas que están influyendo en ello.

La evaluación formativa está diseñada para un programa específico, y para localizar exactamente en qué parte carece de información el personal; una vez especificados los objetivos de cada unidad, se tiene que elaborar una jerarquía de tareas o experiencias de difusión para poder alcanzar el objetivo propuesto.

Esto permitirá que antes de que el personal pueda analizar qué información conocerá, la comprenderá y asimilará.

Estos son los pasos previos al logro del objetivo los que considera la evaluación formativa. Por lo tanto deben incluirse todos los elementos importantes del programa.

Para este fin, la dependencia tendrá que elaborar una prueba o algún instrumento de evaluación que le permita tener ese tipo de información.

La evaluación sumaria incluye una muestra representativa de todos los objetivos de un programa y el instrumento de evaluación más utilizado es el cuestionario.

Dificultad del reactivo

Existen diferencias de dificultad en los reactivos de prueba de los tres tipos de evaluación. No hay que olvidar que el índice de dificultad del reactivo es un punto importante cuando se califica con base en una norma y se quieren obtener las diferencias individuales y distribuir a un sólo sector. Dado que la evaluación diagnóstica mide las actitudes, la dificultad es mayor y debe establecerse con una gran cantidad de preguntas fáciles.

En la evaluación formativa la dificultad del reactivo no se puede precisar, ya que ésta dependerá de los niveles de las conductas involucradas en los pasos previos o intermedios para lograr el objetivo. Si los pasos previos al logro del objetivo implican actitudes e información en el nivel más bajo, la dificultad de los reactivos será menor.

Si el cuestionario final de una evaluación sumaria tiene como propósito identificar las diferencias individuales de un grupo, se recomienda que la dificultad de los reactivos de ese cuestionario tenga preguntas fáciles y otras más complejas.

Forma de evaluación

En la evaluación diagnóstica la puntuación se puede obtener basándose en criterios y normas.

Si la evaluación diagnóstica se hace con instrumentos estandarizados, los resultados se obtienen generalmente con referencia a una norma, o sea, la información del trabajador se compara con la de los demás integrantes del público objetivo.

El resultado de una evaluación diagnóstica comúnmente toma la forma de un perfil individual, es decir, se reportan datos de grupos de objetivos o de actitudes similares que tienen relación con la ejecución total. Cada uno de estos subconjuntos se puede considerar de una manera independiente.

Por las características mismas de la evaluación formativa, un resultado global no sería de gran ayuda. Es necesario saber qué objetivos ha logrado el público interno y cuáles no.

CONCLUSIONES

Las relaciones públicas surgieron en una sociedad capitalista, bajo ciertas condiciones económicas, y en los Estados Unidos de Norteamérica.

A partir de su surgimiento han pasado por diferentes etapas en las cuales se ha desvirtuado su función, y han sido utilizadas para otros fines diversos.

Se han confundido inclusive con otros conceptos como son la publicidad y la propaganda, teniendo éstos fines diferentes a las relaciones públicas.

Sin embargo, las relaciones públicas pueden ser consideradas como una disciplina, que es el ejercicio profesional de acciones planeadas, que se apoyan en la investigación; utilizando comunicación sistemática para lograr la participación entre las instituciones y sus públicos.

Es por ello una participación organizada de una institución en los intereses sociales de sus diversos públicos, buscando un beneficio social. Esta participación es base de la democracia en cualquier sociedad, puesto que con base en el consenso mayoritario existan las instituciones, y éstas respondan a sus intereses.

La aplicación de esta disciplina requiere de una serie de actividades propias de su área debidamente coordinadas y planeadas. Esto, debe tener la aprobación del titular de la institución que estará convencido de su actividad y los beneficios que se obtendrán.

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal carece de un programa de relaciones públicas que le permita integrar a sus públicos a sus diversos quehaceres y metas.

La ineficiente e inadecuada comunicación interna y externa de la institución no permite dar a conocer los objetivos y actividades de la misma, generando una descoordinación de esfuerzos y metas, y desde luego ineficiencia y apatía entre su personal que redundan en mala impartición y procuración de justicia hacia el público en general.

Entre las actividades fundamentales de la institución se encuentra la procuración e impartición de justicia, además la vigilancia de la legalidad y seguridad pública con ámbito de competencia en el Distrito Federal. Si su personal no asimila y no participa en ellas, el esfuerzo que se haga por parte del organismo se perderá.

La falta de coordinación entre sus áreas, así como la comunicación con el público no ha permitido el desarrollo de las tareas inherentes al quehacer de la dependencia.

No existe una estrategia que cuente con los medios informativos adecuados que permitan la integración y participación del personal.

La actitud que tiene actualmente el personal de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en su mayoría, es de apatía, propiciado principalmente por la falta de información. Se genera entonces en el personal una actitud conformista sin mayores expectativas participativas, y falta de vocación de servicio.

Este cambio de actitud no se llevará al cabo únicamente con mejoras de tipo administrativo ni jurídicas o laborales, es necesaria la integración del personal hacia políticas institucionales para que conjuntamente persigan un fin de beneficio común.

Asimismo, si los trabajadores tienen una imagen negativa de su centro de trabajo y de su actividad, debido a la falta de integración y perspectivas; ésta se manifiesta hacia el exterior, y esta información tendrá más impacto en el público externo.

El impacto se debe a que el público externo reconoce que quienes la están generando tienen mayor conocimiento de causa por trabajar ahí. En este caso las repercusiones negativas son superiores a una información positiva que se intente generar por los canales institucionales hacia estos públicos.

Es necesario que el personal cuente con diferentes canales de comunicación adecuados a sus necesidades, que les permita contar con elementos de conocimiento acerca de las metas institucionales, evitando las malas interpretaciones en el servicio. Esto les permitirá involucrarse en el quehacer institucional para una mejor impartición y procuración de justicia, así como de seguridad pública en el Distrito Federal.

El programa que se propone fue establecido de acuerdo a la investigación que se efectuó previamente del conocimiento que tenía el personal de las actividades de la Procuraduría, así como los medios por los cuales se enteraba. Esto se efectuó por medio de un sondeo de opinión en 1100 trabajadores de diferentes niveles, manifestando éstos una información de tipo anónima que permitió que expresaran con más confianza sus inquietudes.

Los resultados, como ya los hemos destacado, conforma un vacío enorme de información y de instrumentos que estén comprendidos en un plan sistematizado de medios. La información que tiene la mayor parte de los trabajadores es vaga y reducida.

La mayor parte desconoce los acuerdos que se han tomado recientemente para agilizar los trámites que se efectúan ahí y de los intentos que se han hecho para dar una mejor atención al público.

Inclusive, sólo una pequeña parte de los encuestados señalaron conocer al titular, y también enterarse de medidas y acciones de una manera informal; esto es mediante compañeros de trabajo. Al ser una institución que por su importancia en la vida democrática de sus públicos, requiere de comunicación formal de una manera clara y accesible.

Este programa de relaciones públicas internas está realizado con el fin de ser considerado por el titular de la dependencia, como lo manifestamos al principio de este trabajo. Fue planteado en un lenguaje claro, con el fin de convencerlo de los beneficios políticos y sobre todo sociales que se pueden lograr con el establecimiento de un programa adecuado. En este caso el programa fue de tipo interno.

Con él se pretende la integración del personal con la institución para que conjuntamente respondan a una demanda popular de justicia y seguridad pública que cada día es mayor a medida que la población aumenta y va generando problemas relacionados con esta realidad.

Asimismo se pretende que este proyecto pueda ser utilizado como modelo útil para la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, así como para otras similares existentes en la República Mexicana; evitando así improvisaciones en los programas y el aprovechamiento de la experiencia obtenida en la dependencia capitalina.

BIBLIOGRAFIA

BERELSON, BERNARD, *La Comunicación y la Opinión Pública, Selección de Lecturas de la ENEP, Acatlán*. Sección Análisis de Contenido, s/f.

BERNAYS, EDWARD, *Relaciones Públicas*, Buenos Aires, Ed. Troquel, 1966

BONILLA, CARLOS, *La Comunicación, función básica de las Relaciones Públicas*, México, Ed. Trillas, 1989.

BORNNAN, et.al., *La Comunicación, un problema de la organización moderna*, España, Ed. Deusto, 1974.

CIRIGLIANO, GUSTAVO, *Relaciones Públicas*, Buenos Aires, Ed. Humanitas, 1990.

COHEN, DOROTHY, *Publicidad Comercial*, México, ed. Diana, 1991.

CUTLIP, SCOTT Y CENTER, ALLEN H., *Effective Public Relations*, cuarta edición, Prentice Hall, Inc. Englewood Cliffs, USA, 1952.

GARCIA CORTES, FERNANDO, *Paquete de Autoenseñanza de Evaluación del Aprovechamiento Escolar*, México, Centro de Investigaciones y Servicios Educativos, UNAM, 1979.

GONZALEZ DE ALAMEDA, Dr., *Manual de Introducción a las Relaciones Públicas*, México, Minerva Books, 1973.

HASENFELD, YEHESKEL, *Organizaciones al servicio del hombre*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.

LAROUSSE, *Diccionario Práctico*, México, Grupo Editorial Mexicano, 1989.

LESLY, PHILLIP, *Manual de Relaciones Públicas*, Dos Volúmenes, España, Ediciones Martínez Foca, 1971.

LONGOVOY, C. Y LINON M., *Relaciones Públicas, Función de Gobierno, de la Empresa y de la Administración*, México, Editia Mexicana, 1983.

MENENDEZ, ANTONIO, *Movilización Social*, México, Bolsa Mexicana del Libro, 1963.

MOORE FRAZIER Y CANFIELD BERTRAND, *Relaciones Públicas. Principios, Casos y Problemas*, México, Ed. CECSA, 1989.

NIELANDER W.A., *Práctica de las Relaciones Públicas. Método para crear una imagen atractiva de la empresa*, España, ed. Hispano Europea, 1980.

PEARSON, JOHN Y TURNER GRAHAM, *La Industria de la Persuasión. Publicidad y Relaciones Públicas en acción*, España, Ed. Oikos Tau, 1968.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, *PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 1988 - 1994*, México, 1988.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, *Discurso de toma de protesta del Ejecutivo Federal*, México, 1988.

PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, *Programa Institucional de Desconcentración*, Edición de Colección, PGJDF, marzo 1989.

PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA, *Manuales de Capacitación de la Policía Judicial*, Dirección de Documentación y Estudios Legislativos, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1988.

RIOS SZALAY, JORGE, *Relaciones Públicas. Su administración en las organizaciones*, México, Ed. Trillas, 1990.

SIMON, RAYMOND, *Relaciones Públicas. Teoría y práctica*, México, Ed. Limusa, 1990.

ROBINSON, EDWARD, *Comunicación y Relaciones Públicas*, México, Ed. CECSA, 1985.

WHITEAKER, STAFFORD, *Publicidad y Relaciones Públicas*, México, ed. Diana, 1990 (Superación Profesional).

HEMEROGRAFIA

LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, México, 12 de diciembre de 1987.

REGLAMENTO INTERNO DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, México, 8 de agosto de 1988.

REVISTA MEXICANA DE RELACIONES PUBLICAS, CARLOS NAVARRETE, Mensual, México.