

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA HERMANDAD DE LA CORRUPCIÓN. PROPUESTA DE
PUBLICIDAD INSTITUCIONAL PARA LA POLICÍA AUXILIAR
DEL D.F.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN
P R E S E N T A :
EVELIA DEL CARMEN ARIAS PIÑA

ASESOR: LIC. ARTURO RODRÍGUEZ PINEDA

MÉXICO, D.F.

2001.



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 esta 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.

ESTE TRABAJO SE LO DEDICO CON AMOR
POR SU INVALUABLE APOYO, COMPRENSIÓN Y CARIÑO:

A MIS PADRES:
GONZALO ARIAS CORTÉS Y EVELIA PIÑA POIRÉ DE ARIAS

A MI ESPOSO
LUIS ENRIQUE VILLATORO MARTÍNEZ

INDICE

Introducción.....	1
Capítulo I	
1.1 Antecedentes de la publicidad.....	1
1.2 Definición de publicidad	8
1.3 Características y fines de la publicidad institucional.....	10
1.4 Origen histórico del término propaganda.....	13
1.5 Definición de propaganda.....	15
1.6 Clasificación de la propaganda.....	17
1.6.1 Propaganda de integración.....	17
1.6.2 Propaganda cívica.....	18
1.6.3 Propaganda de agitación.....	19
1.6.4 Propaganda negra.....	20
1.6.5 Propaganda electoral.....	21
1.6.6 Propaganda de guerra.....	22
1.6.7 Contrapropaganda.....	23
1.7 Similitudes y diferencias entre publicidad y propaganda.....	24
1.7.1 Similitudes.....	24
1.7.2 Diferencias.....	26
1.7.3 Consideraciones.....	28
Capítulo II	
2.1 Definición del concepto policía.....	30
2.2 Distinción entre seguridad pública y seguridad nacional.....	32
2.2.1 Distinción entre seguridad pública y seguridad privada.....	34
2.3 Antecedentes de los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal.....	36
2.4 Antecedentes de la Policía Auxiliar del Distrito Federal.....	44
2.5 La Policía Auxiliar del Distrito Federal en la actualidad.....	50
2.5.1. Limitaciones.....	53
Capítulo III	
3.1 El acelerado crecimiento de la delincuencia en el Distrito Federal.....	55
3.2 Deterioro y corrupción de los cuerpos policíacos: el caso de la SSP.....	59
3.3 Corrupción y monopolio: el conflicto de la Policía Auxiliar del Distrito Federal en 1999.....	62
3.3.1 El fraude millonario: el origen del conflicto.....	62



3.3.2 La hermandad de la corrupción.....	68
3.3.3 La lucha por el poder y el dinero: la ruptura de las negociaciones.....	73
3.3.4 El impasse.....	84
3.3.5 El desenlace del conflicto.....	86
Capítulo IV	
4.1 Procedimiento para un diseño de campaña institucional	95
4.1.1 Objetivo.....	98
4.1.2 Diagnóstico.....	99
4.1.2.1 Perfil de la institución.....	99
4.1.2.2 Perfil del tema.....	101
4.1.2.3 Perfil del receptor.....	101
4.1.3 Organización.....	103
4.1.4 Plan de medios.....	105
4.1.5 Estrategia de comunicación.....	107
4.1.6 Control y evaluación de una campaña de publicidad institucional.....	112
4.2 El diseño de una campaña institucional.....	115
4.2.1 Objetivo.....	116
4.2.2 Diagnóstico.....	117
4.2.2.1 Perfil de la institución.....	118
4.2.2.2 Perfil del tema.....	119
4.2.2.3 Perfil del receptor.....	121
4.2.3 Organización.....	122
4.2.3.1 Zonificación.....	123
4.2.3.2 Temporalidad.....	124
4.2.4 Plan de medios.....	124
4.2.4.1 Selección de la frecuencia del mensaje.....	125
4.2.5 Estrategia de comunicación.....	127
4.2.5.1 Fundamentos del mensaje.....	128
4.2.5.2 Plataforma conceptual.....	129
4.2.5.3 Plataforma creativa.....	130
Conclusiones.....	132
Bibliografía.....	137
Anexo.....	141

INTRODUCCION

La comunicación es el elemento fundamental de cualquier grupo, sociedad o forma de organización humana. A través de ella los seres humanos se relacionan, creando y recreando las palabras. La comunicación, por sí misma, integra un sinnúmero de disciplinas y ramas de estudio, pero en estricto sentido, puede entenderse como el instrumento que determina, influye, y aún, cambia la actitud en el comportamiento humano.

En nuestro siglo, la comunicación ha llegado a tener un papel tan importante en nuestras sociedades que determina vidas, carreras políticas y el inicio y fin de cualquier empresa. De hecho, el poder de la comunicación jugará un papel todavía más relevante en los siguientes años. Es posible, como plantea Sartori en el *homo videns*, que la política, las campañas y los mismos procesos electorales se ganen a través de los medios de comunicación masivos, y no como en el pasado cuando se decidía a través del *agora* griega.

Para nuestra época, la comunicación ha llegado a especializarse de tal forma que es difícil establecer una tipología certera de todas las formas de comunicación existentes. Sin embargo, existen dos grandes ramas que, para efectos de este trabajo de investigación, tienen un papel trascendental: Publicidad y Propaganda. Ambas, a pesar de sus diferencias, representan hoy en día las dos caras de una misma moneda. En la actualidad, existe una línea casi intangible de las técnicas y métodos entre una y otra forma de comunicación. En la práctica, en muchas ocasiones se hace propaganda utilizando un sinnúmero de herramientas de la publicidad y, a su vez, la publicidad hace de las herramientas propagandísticas un instrumento de trabajo.

La presente tesis tiene como propósito generar una propuesta de campaña de publicidad institucional para la Policía Auxiliar del Distrito Federal. Para ello, en su primera parte se hace una distinción entre los diferentes elementos que componen a la publicidad y la propaganda, a partir de una discusión teórica que permite distinguir las diferentes corrientes de pensamiento.

Desde esta perspectiva, los objetivos específicos se centraron en: generar un análisis de las diferentes corrientes de interpretación de la publicidad y la propaganda; distinguir la publicidad institucional de otras formas de comunicación; identificar los orígenes de la Policía Auxiliar del Distrito Federal y evaluar el carácter *sui generis* de su régimen jurídico y financiero; desarrollar un análisis de coyuntura del conflicto de 1999-2000 y el impacto sobre la imagen institucional de la corporación; y finalmente, proponer una campaña de publicidad institucional que permita revertir el deterioro de la imagen de la Policía Auxiliar del D.F.

Es necesario decir que por publicidad institucional se entiende, en este trabajo de investigación, un instrumento que permite dar a conocer la estructura, objetivos y políticas de una organización, así como sus actividades que contribuyen al desarrollo y bienestar de la comunidad.

En el caso de nuestro objeto de estudio, la hipótesis parte de dos premisas es una corporación que, por un lado, depende de la Secretaría de Seguridad Pública como un cuerpo que coadyuva a la seguridad pública en la Ciudad de México, y por otro, genera sus propios recursos a través de la venta de servicios de seguridad y vigilancia, Es decir que de acuerdo a sus características en el manejo de sus recursos, en contraste con su régimen jurídico que la define como una entidad de gobierno, puede ser considerada una empresa privada por la cual se determina que el instrumento de comunicación idóneo para establecer una campaña sea el de la publicidad, particularmente la publicidad institucional.

La segunda premisa, parte del supuesto de que el conflicto generado a partir del segundo semestre de 1999 afectó gravemente la imagen institucional de la Policía Auxiliar del D.F., lo que se ha reflejado en la pésima imagen que tienen los diferentes públicos a los cuales atiende. De ahí, la necesidad de plantear una propuesta de campaña de publicidad institucional para revertir el deterioro de su imagen.

Así, en el primer capítulo se analiza el desarrollo de la publicidad y de la propaganda. Especialmente, se habla acerca de los diferentes tipos de propaganda y publicidad que existen hoy en día, haciendo énfasis en las similitudes y diferencias que hay entre estos dos importantes instrumentos de comunicación. En este sentido, la discusión teórica se orienta de manera especial sobre una de las ramas de la publicidad que se encarga del manejo de la imagen de las instituciones, usualmente llamada publicidad institucional. El objetivo central en este apartado es determinar cuáles son los elementos teóricos que la definen como una herramienta metodológica distinta a la publicidad comercial.

En el segundo capítulo se estudia los antecedentes de los cuerpos de seguridad pública en la ciudad de México, haciendo énfasis en la Policía Auxiliar del Distrito Federal. Para ello, se parte de la definición del concepto de policía y su papel en el Estado Moderno, así como una breve distinción entre los conceptos de seguridad pública y seguridad nacional. Aquí, el propósito es distinguir entre los diferentes niveles de seguridad en una nación –interna y externa; nacional y pública- para finalmente arribar a los orígenes de los cuerpos de seguridad del Distrito Federal y su actual estructura.

En el tercer capítulo se analiza el creciente deterioro de la imagen pública de la Policía Auxiliar del Distrito Federal en el segundo semestre de 1999 y en el primero del 2000. Este periodo se seleccionó en función de que en él se gestó un

importante conflicto interno que trascendió a la luz pública, un fraude de por lo menos 400 millones de pesos que no pudieron ser justificados por directivos y comandantes de la corporación, afectando su imagen. De hecho, este conflicto representó un parteaguas en la historia de esta corporación, en la medida que alteró su régimen financiero y estableció una tensa relación entre la Secretaría de Seguridad Pública y esta corporación.

Finalmente, en el capítulo cuarto se trataron los elementos centrales de una campaña de publicidad institucional. Primero, se describió el marco metodológico para su diseño y posteriormente se planteó el desarrollo de una campaña de publicidad institucional para la Policía Auxiliar del Distrito Federal. En el primer caso, se analizaron los elementos más importantes que integran una campaña de publicidad institucional, como son los objetivos planteados y el diagnóstico; la organización y el plan de medios desarrollado; así como la estrategia de comunicación y los mecanismos de evaluación y auto regulación de la campaña. En el segundo caso, se propuso una campaña de publicidad institucional para nuestro objeto de estudio, con el objetivo central de revertir el deterioro de su imagen.

El objetivo de la campaña se divide en dos momentos: primero, sanear la imagen de la corporación, tratar de neutralizar todos los aspectos negativos. Segundo, resaltar sus virtudes y actitudes positivas de la Policía Auxiliar, basado en la confianza y el mejoramiento ético y profesional de sus elementos.

En este capítulo se analizará el desarrollo de la publicidad y de la propaganda. Especialmente, se hablará acerca de los diferentes tipos de propaganda y publicidad que existen hoy en día, haciendo énfasis en las similitudes y diferencias que hay entre éstos dos importantes instrumentos de comunicación. En este sentido, la discusión teórica se orientará de manera especial sobre una de las ramas de la publicidad que se encarga del manejo de la imagen de las instituciones, usualmente llamada publicidad institucional. El objetivo central es determinar los elementos que la definen como una herramienta metodológica distinta de la publicidad comercial.

1.1 ANTECEDENTES DE LA PUBLICIDAD

La publicidad se ha dado desde las civilizaciones más antiguas, y prácticamente a lo largo de la historia de los hombres. En la actualidad, está presente en todos los ámbitos de la vida cotidiana, ya que es parte de la comunicación humana.

No existe una fecha exacta del surgimiento de la publicidad, los diversos autores del tema difieren en torno a su origen histórico. “Así según la publicidad sea entendida como simple método de persuasión, como instrumento económico o como institución social, pueden ser considerados como fenómenos publicitarios determinados hechos sociales de diferentes épocas o bien ser rechazados como tales”¹.

Hay evidencias de que el grito primitivo, sin duda, fue el primer medio de comunicación que el hombre utilizó; y es también la forma más antigua de publicidad que consideran varios autores.



A través de la voz humana los pregoneros públicos en las civilizaciones griega, romana y hebrea se organizaban con el deseo de intercambiar o vender sus productos, anunciaban objetos encontrados o perdidos, o algún suceso importante.

Los pregoneros debían tener facilidad de palabra, una voz agradable para dar el tono atractivo, además de tocar un cuerno para llamar la atención del público al dar a conocer noticias, al anunciar la venta de esclavos y ganado, o para hacer publicidad de artículos tratando de persuadir, como se muestra en el siguiente testimonio: "Para los ojos brillantes y mejillas cual aurora, para una hermosura eterna después de la juventud, la mujer que sabe compra los perfumes de Ecliptoe, a precios muy razonables, pues los vale su virtud"².

La época que alcanzara el máximo esplendor en publicidad oral fue la Edad Media. Los testimonios escritos que describen este período muestran que fue el medio básico de comunicación durante casi mil años, y al institucionalizar la figura del pregonero, puede considerarse la primera forma histórica de publicidad.

Otra de las formas más antiguas de publicidad que continúa vigente es el anuncio colocado al aire libre (publicidad exterior), los más antiguos de esta rama son las inscripciones e insignias en las paredes que utilizaban las personas que perdían algo, asimismo, era utilizado por los comerciantes para dar a conocer sus productos; por ejemplo, se encontró una tablilla de barro Babilonia que data aproximadamente del año 3000 a de C. con inscripciones de un comerciante de ungüentos, un zapatero y un escribano.

¹ Sánchez Guzmán, José Ramón. *Breve historia de la publicidad*. Ed. Madrid, España, 1989, P.12.

² Cohen, Dorothy. *Publicidad comercial*. Ed. Diana, México, 1974, P.67.



En el museo Británico se exhibe un trozo de papel papiro que data de unos 3,000 años, sobre el cual un egipcio escribió un anuncio solicitando le fuera devuelto un esclavo fugitivo; además, en la sepultada ciudad de Pompeya se encontraron algunos anuncios muy similares a los clasificados de los periódicos de hoy en día. También se utilizaban los carteles, que eran colocados afuera de las tiendas, mesones y establos. Era una época de gran analfabetismo donde el saber leer era privilegio de algunos cuantos, debido a ello se requería utilizar insignias que toda la gente pudiera identificar; por ejemplo, la cabra era señal de una lechería y el escudo de armas de un mesón, el cilindro a rayas el de una barbería, el emblema que identificaba una taberna era una pña, mientras en otros lugares se empleaban coronas de yedra o figurillas exprimiendo una uva.

En la Edad Media, los gremios de pregoneros alcanzaron su plenitud. El pregonero recorría los barrios, en algunas ocasiones con cuernos o campanas para dar mensajes y anuncios. En esta época, la comunicación oral permitió dar a conocer de manera importante lo que el hombre hacía y producía, gracias al pregonero y a la exhibición de mercaderías la publicidad directa recibió un fuerte impulso.

Así, desde el comienzo del intercambio de productos en tiempos prehistóricos y hasta inicios del siglo XVIII, los vendedores y comunicadores se comunicaron con anuncios en paredes o carteles y a través de pregoneros³.

Con la invención de la imprenta de tipos móviles por Johan Gutemberg en 1438, creció una novedosa forma de transmitir los mensajes para promocionar sus mercancías. Este invento fue el salto más revolucionario de la historia, desde la invención de la escritura por los sumerios.

³ Kleppner, Otto *Publicidad* Ed Prentice Hall, México, 1988, P. 4.



Así, la escritura impresa, comenzó a acrecentar el poder de los mensajes a través del cartel, el libro y el periódico. En 1478, el londinense William Caxton, imprimió el primer anuncio en inglés, fue un volante para los clérigos en la pascua florida, que colocaban en las puertas de las iglesias. El periódico tardó más tiempo en aparecer, y gracias a imprentas más veloces los publicistas llegaron a más segmentos de la población; este invento permitió el desarrollo de la cultura al imprimirse y distribuirse una gran cantidad de libros.

Con la Revolución Industrial, la producción sobrepasó la demanda y la fábrica suplantó a la industria doméstica. El consumidor tenía muchas opciones para elegir, de ahí surgió la necesidad del comerciante de persuadir al público ya que no bastaba sólo con informarlo, función que la publicidad podía desarrollar.

Nicholas Bourne y Thomas Archer publicaron el primer periódico que apareció en Inglaterra en el año de 1622, llamado el Weekly News. Posteriormente, Archer dio a luz el Mercurius Britannicus, que en la última página del número correspondiente al 1 de febrero de 1625 llevaba el primer anuncio publicitario.

En el año de 1702, los ingleses continuaron llevando la pauta. En este año el Daily Courant fue calificado como el primer diario moderno de la Gran Bretaña. En 1710, el diario The Spectator, dirigido por Joseph Addison, logró sobrevivir a través de la venta de publicidad; por ejemplo, en este medio fueron frecuentes los anuncios de dentífricos: "Ese polvo incomparable para limpiar los dientes que proporciona satisfacción de la nobleza siendo de agradable olor y sabor"⁴.

⁴ Ferrer Rodríguez, Eulalio. *La publicidad*. Ed. Trillas, Mexico, 1985, P 32.



Sin embargo, en Inglaterra la publicidad en los periódicos "... recibió un golpe severo el año 1712, cuando el gobierno Tory impuso a los periódicos y revistas una doble contribución, y cerró muchos"⁵.

Los que se dedicaban a la publicidad, no obstante, continuaron con el desarrollo de ideas creativas para anuncios en los periódicos por lo que "... a mediados del siglo XIX, ya no fue posible acallar las protestas contra el impuesto del sello, gracias a eso se suprimió en 1855 el gravamen del sello a los periódicos, y en 1861 se abolió el último impuesto sobre el papel. En esa época había en Inglaterra unos 640 periódicos, pero hacia fines de siglo, pasaba de 3,000"⁶.

Francia, además de Inglaterra, fue uno de los países que hicieron mayores aportes al desarrollo de la publicidad en el período de la Revolución Industrial. Teophrast Renaudot, médico y publicista francés es reconocido como el creador de la primera idea de anuncio moderno en 1731 y fundador de la primera agencia de anuncios llamada El Gallo de Oro.

El desarrollo de la publicidad en Francia continuó. En 1836, el francés Emile Girardin, funda el periódico La Presse, con 10 mil suscriptores y lanza el concepto de que la publicidad sería pagada por el lector: el anuncio debía ser franco, conciso y simple.

En América, el Boston News Letter, fue el primer periódico en tener éxito en las colonias norteamericanas. Esta publicación dio inicio el 24 de abril de 1704, y en él se incluyó un anuncio publicitario que día con día se fue incrementando; un ejemplo, dos de ellos ofrecían recompensas por la captura de ladrones y otro anunciaba la venta de bienes raíces.

⁵ Cohen, Dorothy *Publicidad*. . Op cit. P 71

⁶ *Ibid* P.72



Sin embargo, es en Inglaterra y Estados Unidos donde nacen los periódicos que combinan el ingreso publicitario y el alto tiraje con un precio mínimo, denominados penny paper. Un ejemplo de este tipo de periódico fue el Daily Telegraph de Londres, que tenía un tiraje de 142 mil ejemplares en 1861. En Estados Unidos, el New York Herald, con 40 mil ejemplares en 1856, era uno de los 35 diarios norteamericanos de un centavo de dólar. En esta época el presupuesto publicitario de prensa en Estados Unidos llegó a la cifra anual de 15 millones de dólares anuales

En la segunda mitad del siglo XIX los medios principales de difusión fueron los diarios o periódicos, los anuncios exteriores y la prensa local. Sin embargo, con el desarrollo de la industria moderna, 1870 - 1900, la publicidad creció a la par de la industria, el transporte, el aumento de la población y los inventos.

De esta manera, la agencia de publicidad bajo el amparo de la Revolución Industrial, dejó de ser un simple órgano procurador de anuncios y se transformó en un órgano mediador entre el anunciante y el público.

A fines del siglo XIX, se introdujeron dos cambios importantes en la publicidad: las revistas se convirtieron en un medio muy poderoso para anunciar, donde las empresas con mercancía de marca comercial encontraban grandes mercados nacionales para sus productos. El segundo cambio, fue la introducción de la bicicleta en Inglaterra en 1885, que facilitó la comercialización de las revistas. Posteriormente, en Estados Unidos tuvo un gran auge y produjo un nuevo concepto de publicidad debido a la intensa competencia.

En 1890, el entusiasmo de la bicicleta fue desvaneciéndose poco a poco, y más cuando fue sustituida por el automóvil de vapor. En 1913, Henry Ford ideó la

técnica de producción de carros en serie lo que redujo su costo. Esta forma de producción se basó "... en la venta a nivel masivo, otro nombre para la publicidad"⁷.

Al terminar la Primera Guerra Mundial este fenómeno había adquirido enorme importancia; la gente tenía dinero y había mucha demanda de servicios, se publicaban anuncios en las revistas con mucho éxito, lo que patrocinadores y agencias de publicidad aprovecharon, como consecuencia los gastos publicitarios se acercaron a los 4,000 millones de dólares en el año de 1929.

A principios de la década de los treinta surgieron varios libros en contra de la labor publicitaria. Sin embargo, con la Segunda Guerra Mundial la publicidad volvió a tener relevancia, el desarrollo tecnológico en los medios de comunicación dio la pauta para que este fenómeno se siguiera extendiendo.

Así, la radio en la década de los cuarenta representó la posibilidad de escuchar sin dejar de realizar las actividades cotidianas⁸, y la televisión en la década de los cincuenta vino a aumentar enormemente sus gastos por concepto de publicidad. En la década de 1960, los gastos en este rubro llegaron a 19,000 millones de dólares con la invención de la televisión por satélite, que permitió transmitir la llegada del hombre a la luna.

En suma, desde las civilizaciones más remotas la búsqueda de satisfacer las necesidades y de medios para satisfacerlas "... es una constante de la historia económica; por ello no cabe duda que la explicación del fenómeno publicitario a la luz de las interrogantes y respuestas en cada frase histórica puede descubrir enlaces posibles entre la organización de la actividad económica y las formas

⁷ Kleppner, Otto. *Publicidad*. . Op. cit. P.12.

⁸ Dahdá, Jorge *Publicidad turística* Ed Trillas, México, 1995, P 52.



publicitarias, resolviendo así la debatida cuestión de encontrar una línea medular que permita trazar una histografía de la publicidad con ciertos grados de coherencia interna. Aunque detrás de la unidad ilusoria de la palabra publicidad, la historia nos revela la existencia de varias publicidades”⁹.

1.2 DEFINICION DE PUBLICIDAD

Entre los estudiosos del tema, Bernal Sahagún menciona que la palabra publicidad procede del término latín “advertere”, que significa enfocar la mente hacia. Así, la publicidad puede ser comprendida como un conjunto de técnicas y medios de comunicación dirigidos a atraer la atención del público hacia el consumo de determinados bienes o la utilización de ciertos servicios¹⁰.

Por su parte Eulalio Ferrer considera que “la publicidad puede definirse como la técnica de contacto que tiende a inducir al público a comprar. Esta técnica constituye los preliminares de una acción comercial a distancia, no va mas allá de ser una orientación del consumidor hacia la utilización más o menos diferida con vistas a un provecho para responder a una necesidad...Esta técnica, arte y ciencia al mismo tiempo, es una empresa de persuasión. La publicidad pone en marcha un diálogo entre el fabricante y el público, situado en el punto de encuentro de sus intereses particulares obedece a las leyes de acción que son tres fuerzas: publicación, penetración y repetición”¹¹.

Otra definición es la de D’Egremy: “La publicidad es comunicación que vende, por consiguiente, se apoya en diversas ciencias: en las bellas artes, las artes gráficas y en los medios de comunicación colectiva para alcanzar sus objetivos: informar al

⁹ Kleppner, Otto *Publicidad*. Op cit P.14-15

¹⁰ Bernal, Sahagún. *Anatomía de la publicidad en México*, Ed. Nuestro Tiempo, México, 1974, P.49.

¹¹ Ferrer Rodríguez, Eulalio. *La publicidad*. . Op cit P 105



consumidor sobre las características, ventajas o beneficios de los satisfactores, productos y servicios para crear, mantener o modificar su actitud de compra"¹².

Desde otro punto de vista, David, M. Potter opina que la publicidad puede llegar a ser considerada como una institución de control social, por la influencia que ejerce sobre la sociedad. En este mismo sentido, Carola García menciona que el poder de la industria publicitaria deriva de su capacidad de difusión de mensajes y de su capacidad de organización, donde la relación entre la publicidad y el poder "...no sólo encuentra su fundamento en el aspecto político, sino en el propio proceso de expansión y avance tecnológico de los medios de comunicación a nivel mundial (..) Así, el poder de la publicidad se sitúa en tres aspectos:

- El poder económico de la industria publicitaria, constituida por anunciantes, agencias publicitarias y medios de difusión.
- Los organismos de cohesión y defensa de la industria, tales como cámaras, asociaciones de medios, anunciantes y publicistas.
- Las presiones de dichos grupos para incidir sobre la reglamentación y sobre las acciones gubernamentales"¹³.

La publicidad también puede dividirse en dos grandes campos: la *publicidad promocional o comercial* y la *publicidad institucional*.

El primer tipo de publicidad, tiene como objetivo incrementar la venta de un producto o servicio determinado. Es decir, la publicidad comercial es un conjunto de técnicas dirigidas a atraer la atención del público hacia el consumo de un producto o servicio.

¹² D'Egremy A. Francisco. *Publicidad sin palabras*. Ed. Mar, México, 1993, P.15



Por su parte, la publicidad institucional tiene como principal función evocar una imagen favorable de una organización a través de los medios masivos de comunicación, y no para vender un producto o servicio determinado¹⁴.

Ambos tipos de publicidad pueden ser consideradas como partes complementarias de una campaña publicitaria para cualquier tipo de organización.

1.3 CARACTERÍSTICAS Y FINES DE LA PUBLICIDAD INSTITUCIONAL

La publicidad institucional es un instrumento que permite dar a conocer la estructura, objetivos y políticas de una organización, así como sus actividades que contribuyen al desarrollo y bienestar de la comunidad. Por ejemplo, una organización puede ser mostrada como una fuente de trabajo, como generadora de impuestos o como fuente de divisas a través de exportaciones. La principal característica de este tipo de publicidad es que está dirigida a todo tipo de público y no sólo a los clientes. Aquí, lo que se persigue es evocar una imagen favorable de la organización a través del uso de los medios de comunicación.

En muchas ocasiones, la publicidad institucional no es empleada en las organizaciones porque generalmente la mayor parte del presupuesto se destina a la publicidad comercial o promocional con el exclusivo objetivo de la venta de un producto. Como menciona Jorge Ríos, ésta es una de las principales razones por las cuales frecuentemente se identifica el término publicidad sólo con aquella que tiene como objeto producir mayores ventas¹⁵.

¹³ García Calderón, Carola Isabel E. *El poder de la publicidad en México*. Tesis doctoral, F.C.P. Y S., s.e., México, 1995, P.6-7.

¹⁴ Ríos Szalay, Jorge. *Relaciones Públicas. Su administración en las organizaciones*. Ed. Trillas, México, 1995, P.17.

¹⁵ *Ibid* P.18.



Otro propósito esencial de la publicidad institucional es la retención de los perceptores en el tiempo a través de la proyección de una imagen confiable de la institución por medio de mensajes veraces sobre sus objetivos y políticas, buscando no valerse de la manipulación. Por tanto, su capacidad radica en plantear con “honestidad” los beneficios que puede brindar la empresa. De lo que se trata es de hacerla más transparente, o en palabras de Ferrer, más depurada en cuanto a los fundamentos éticos de su axiología.

A partir de lo que se ha dicho, es evidente que la publicidad comercial busca alcanzar objetivos distintos de los de la publicidad institucional; mientras que esta última busca la proyección de una imagen favorable, la publicidad comercial persigue sólo incrementar las ventas. Sin embargo, ambas son complementarias ya que la publicidad institucional busca ganarse la opinión de los diversos públicos de su medio como son proveedores, financiadores, gobierno, prensa entre otros, y no sólo el universo formado por los clientes.

Un ejemplo de publicidad institucional es el utilizado actualmente por la empresa Telmex que otorga becas a estudiantes de nivel medio y superior, con la finalidad de contrarrestar la mala imagen que tiene el público acerca de sus servicios. En otras naciones, como menciona Philip Kotler, las campañas de publicidad institucional o social se han centrado en reformas sanitarias (antitabaquismo, prevención contra el abuso de drogas, nutrición), reformas del medio ambiente, reformas educativas, reformas económicas, campañas políticas y de recaudación de fondos. En un sentido general para Philip Kotler una campaña de publicidad social o institucional es un esfuerzo organizado y conducido por un grupo (agente de cambio) que pretende convencer a los destinatarios de que acepten, modifiquen o abandonen determinadas ideas, actitudes, prácticas y conductas¹⁶.



Por otra parte, la publicidad comercial en un sentido amplio consiste en dar a conocer al público en general las características de los productos o servicios y la conveniencia de su consumo o uso.

Una publicidad comercial mal orientada puede dar origen a una mala imagen de la organización. Su principal repercusión es que puede derrumbar la credibilidad y confianza de una empresa. Cuando una publicidad miente o se maneja con medias verdades, éstas caen por su propio peso. Simplemente, en el consumo si el producto o servicio no cumple con las expectativas anunciadas pierde credibilidad; aún más, crea un estigma para el producto y para la empresa productora. Difícilmente, se puede borrar esta mala imagen por mentir en un anuncio sobre los beneficios de un producto o servicio. Por lo tanto la publicidad engañosa no es tan fácil que se dé actualmente. De ahí, que surgiera a principios de los 70 estudios de imagen corporativa para proyectar una imagen positiva a mediano y largo alcance de una empresa u organización.

Quien ejemplifica perfectamente los casos de publicidad engañosa son los spots de CV directo, que anuncian jabones para evitar la caída del cabello –como el que anuncia un profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales Napoleón Glockner- jabones reductores, pastillas Fatache para reducir tallas, hasta música con mensajes subliminales para dejar de fumar o tener éxito en los estudios.

Este tipo de publicidad engañosa también se da en aparatos de línea blanca, detergentes, electrodomésticos, juguetes con corto tiempo de garantía, planes engañosos de financiamiento para la compra de automóviles, entre otros. En suma, la publicidad mal enfocada es perjudicial para las organizaciones ya que afecta los intereses de las sociedades de consumo, deja en entredicho la ética de

¹⁶ Cfr. Kotler Philip y Eduardo L., Roberto *Mercadotecnia Social. Estrategias para cambiar el comportamiento público*. Ed. Diana, México, 1992. P 15 - 16.

la publicidad y produce burla y choteo con la consecuente mala imagen de quiénes lo producen e incluso de los que lo anuncian.

1.4 ORIGEN HISTORICO DEL TERMINO PROPAGANDA

La propaganda como fenómeno público surge desde la comunidad primitiva, pero se hace evidente sólo hasta que los grupos sociales se revisten de diferencias de clase; en otras palabras, cuando las sociedades se estructuran en gobernantes y gobernados. La propaganda, como menciona Edmundo González Llaca, "... está ligada a la formación de la sociedad misma, pero su nacimiento como una práctica pública y cotidiana del poder apareció cuando la comunidad primitiva había desarrollado modos de producción más complejos que dieron lugar a la aparición de excedentes de riqueza, lo cual alentó a su vez la formación de una minoría..."¹⁷. El antecedente más antiguo de la propaganda, según Eulalio Ferrer¹⁸, se encuentra en los primitivos anales de los reyes sumerios que dejaron constancia de su grandeza en tablillas cubiertas con escritura cuneiforme donde relataban sus hazañas. Otro antecedente se halla en los faraones egipcios que, a través de sus pirámides, emitieron mensajes de autoridad que integraban y reprimían a la sociedad egipcia. La propaganda aún sin ser denominada con este nombre fue utilizada constantemente por griegos, egipcios, señores feudales y hombres del Renacimiento, entre ellos Nicolás Maquiavelo.

El punto coincidente entre estas antiguas civilizaciones y las modernas, respecto al uso paulatino de la propaganda, está en el ejercicio público y continuo de este instrumento de comunicación para difundir ideas y opiniones desde un poder establecido.

¹⁷ González Llaca, Edmundo. *Teoría y práctica de la propaganda*. Ed. Grjalbo, México, 1981, P 29.

¹⁸ Cfr. Ferrer Rodríguez, Eulalio. *De la lucha de clases a la lucha de frases. De la propaganda a la publicidad*. Ed Taurus, México, 1995, P 21



El origen histórico del término propaganda, sin embargo, es posterior a su utilización como instrumento de comunicación, pues su nacimiento se remonta al conflicto religioso entre protestantes y católicos en el siglo XVII. El primer uso documentado de este término se registra en 1622 con la creación de la institución denominada *Propaganda Fide*, que fue dirigida por el Papa Gregorio XV.

Con el movimiento de la Reforma Protestante se crea esta organización católica destinada a combatir el movimiento luterano, su propósito principal era “.. neutralizar o combatir el expansionismo europeo de las sectas protestantes...”¹⁹, además de propagar la fe católica en América. Este instrumento de comunicación de la Sagrada Congregación se creó a partir de la difusión de la religión católica apoyada en la doctrina del evangelio.

La respuesta de los ingleses al comenzar a perder el dominio de sus colonias en América en manos de protestantes fue censurar a la institución de la Propaganda Fide, haciéndola sinónimo de mentira y deshonestidad; este proceso por sí mismo constituyó un parteaguas en el origen histórico del término Propaganda al volverla una expresión tendenciosa. Como señala 200 años después W. T. Brande en su obra: “... el nombre es aplicado en el lenguaje político moderno, como un término de censura...”²⁰.

No obstante, como menciona Anthony Pratkanis y Elliot Aronson²¹, el término propaganda no se generaliza en su acepción deshonestista sino hasta principios del siglo XX, donde se utiliza para describir tácticas de persuasión durante la Primera Guerra Mundial y en los posteriores regímenes totalitarios -nazismo, fascismo y socialismo.

¹⁹ *Ibíd.* P 22

²⁰ Cit en González LLaca, Edmundo. *Teoría.* . Op. cit P 31

²¹ Pratkanis, Anthony y Aronson, Elliot. *La era de la propaganda. Uso y abuso de la persuasión.* Ed Paidós, España, 1994, P 28



Es en esta época donde al término propaganda se adhiere con mayor fuerza el fetiche de la mentira y el engaño Goebbels, ideólogo del régimen nacional-socialista de Alemania, bajo los métodos de Pavlov, es el principal artífice de esta tendencia a fusionar la propaganda con el binomio mentira-engaño.

En síntesis, en un principio la I Guerra Mundial y, posteriormente, Goebbels fueron los factores que contribuyeron a deteriorar el concepto original y, en esa medida, tergiversaron en el mediano plazo las posibilidades de la abierta utilización de dicho término por parte del Estado. Paradójicamente, es a partir de Goebbels, que se desarrollan las técnicas modernas de la propaganda y de la publicidad.

1.5 DEFINICION DE PROPAGANDA

La palabra propaganda proviene del latín *propagare* que significa reproducir; dicho en otros términos representa expansión, propagación. Este término siempre está relacionado con diversas disciplinas sociales, principalmente con la comunicación, la política y la sociología, a la par de otras disciplinas humanitarias como la antropología y más recientemente la publicidad. La influencia que busca generar este proceso de comunicación en los diversos grupos sociales hace que tenga relación con diversas disciplinas humanas, donde dicho vínculo "... más que una técnica o una pauta rígida a seguir, (es) una serie de ideas flexibles a considerar"²².

La comprensión actual del término sugiere el uso de teorías que tienen como finalidad provocar la influencia o sugestión en las masas mediante la manipulación de los símbolos y la psicología individual²³. El punto de partida es comprender que

²² González Llaca, Edmundo *Teoría* Op cit. P.33.

²³ Pratkanis y Aronson mencionan que después de la Segunda Guerra Mundial el número de estudios y especialización en la propaganda se profundizó; lo cual ha permitido observar que el uso de este proceso de comunicación no es patrimonio exclusivo de los regímenes totalitarios o, en un sentido más amplio, de los



la propaganda es un proceso de comunicación de una opinión política donde la razón última es que el destinatario del llamado llegue a aceptar voluntariamente esta opinión emitida como suya, como menciona Pratkanis y Aronson²⁴.

En suma, la propaganda es una forma de comunicación basada en teorías que tienen como propósito principal influir o sugestionar desde el poder establecido a un número de personas provocando en ellos una actitud política favorable. El elemento esencial de la propaganda, por su intencionalidad, es en este sentido que es más consciente en su fin que otras formas de comunicación.

La propaganda desde el punto de vista de Edmundo González Llaca, es "... un conjunto de métodos basados principalmente en las materias de la comunicación (...) que tiene por objeto influir a un grupo humano, con la intención de que adopte la opinión política de una clase social, adopción que se refleje en una determinada conducta"²⁵.

De acuerdo a esta definición, la propaganda presenta cuatro características:

1) implica un conjunto de métodos, 2) influye a un grupo humano, 3) adopta una opinión política desde una clase social, 4) intenta que se refleje en una determinada conducta.

La primera característica, es decir, el conjunto de métodos, sugiere el uso de investigaciones, sistematizaciones de ideas y procedimientos basados en un conjunto de materias como la comunicación, la psicología, la sociología y la antropología cultural.

sistemas políticos opresores de la libertad. A partir de ahí adquiere una connotación menos estigmatizada, es decir, transita hacia un significado que sugiere *sugestión* o *influencia* en las masas más que engaño, como se maneja en la parte superior del párrafo. Cfr. Pratkanis, Anthony y Aronson, Elliot. *La era de...* Op. cit. P. 28-29

²⁴ Cfr. *Ibíd.* P. 29

La segunda característica es la idea de ejercer un conjunto de controles en los grupos sociales. A pesar de que el deseo de control del receptor es un referente común en los procesos de comunicación, el elemento a destacar en la propaganda es el número de la audiencia, que debe ser amplia.

La tercera característica es la adopción de una opinión política desde una visión de clase social, esta noción se fundamenta en la defensa del *status quo*, que presenta sus orígenes en el antecedente histórico de la Propaganda Fide.

Finalmente la cuarta característica es que la propaganda busca reflejarse en acciones externas y concretas que determinen una conducta política

1.6 CLASIFICACION DE LA PROPAGANDA

La propaganda es un instrumento de la acción política, en ella se desarrolla y cambia, por lo que refleja una doble perspectiva: por un lado, están los grupos o actores sociales que observan en ella un instrumento para difundir y fomentar la cohesión de una Nación; por otro, están los que la observan como un instrumento de dominación. En palabras de González Llaca, existen por una parte los que la utilizan como un instrumento de dominación de una clase sobre otra y los que, desde una visión opuesta, la observan como un medio para asegurar el bien común.

1.6.1 PROPAGANDA DE INTEGRACION: Su objetivo es generar procesos de comunicación que desarrollen factores de legitimidad del poder político a través de convencer a ciertos grupos sociales, o al grueso de la sociedad, de que la élite gobernante y sus hombres son los idóneos para dirigirlos. Dicho de otra forma, es un tipo de propaganda que surge directamente desde el poder.

²⁵ González Llaca, Edmundo. *Teoría ... Op. cit.* P 35.



En palabras de Roger Mucchielli²⁶ este tipo de propaganda tiene una finalidad substancial para el poder público: moldear las opiniones, actitudes y comportamientos en la población a través de crear un referente ideológico que asegure, al mismo tiempo, la legitimidad y la autoridad en el ejercicio del poder político.

González Llaca considera que este tipo de propaganda contribuye a aglutinar los elementos del cuerpo social bajo la convicción de que los valores, creencias, instituciones y hombres del sistema político son los que mejor corresponden a la sociedad.

Un ejemplo de este tipo de propaganda en México es la fiesta del 16 de septiembre, en donde se combina una fecha histórica con un espectáculo de banderas -que aluden al nacionalismo-, bandas militares, tanques, aviones; todo este espectáculo fomenta un sentimiento de identidad entre todos los que observan el desfile, ello genera una idea o sentimiento general de fuerza lo que fortalece la legitimidad del poder público ya que hace sentir a la población que las cosas van bien.

1.6.2 PROPAGANDA CIVICA: Este tipo de propaganda es un subgénero de la propaganda de integración; su objeto es capacitar al ciudadano en el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes dentro de la comunidad; busca la unión consciente y voluntaria a toda organización política y social.

La propaganda cívica, de acuerdo a González Llaca, es la más pura de las propagandas pues sus intereses no buscan el apoyo de algún grupo o teoría política. Aún cuando fomenta la legitimidad del poder público, también puede

²⁶ Cfr Mucchielli, Roger *Psicología de la publicidad y propaganda. Conocimiento del problema, aplicaciones prácticas*. Ediciones Mensajero, España, 1977, P.129.



considerarse como un llamado a la responsabilidad ciudadana y a todo lo que comprenda el interés del Estado.

La principal diferencia entre los otros tipos de propaganda y la cívica, es que esta última se caracteriza por estar basada en la reflexión y en la buena conciencia de los receptores, y no en los sentimientos y en la estética. Un ejemplo de este subgénero son las campañas por televisión realizadas por el Instituto Federal Electoral (IFE) para promover la participación ciudadana, uno de sus slogans es "Democracia se escribe con D de diálogo" y "En el padrón hay miles de historias"; otro ejemplo es el de la Procuraduría Federal de Consumidor que dice: "En esta temporada de regreso a clases, aprovecha tus útiles del año anterior que estén en buenas condiciones".

1.6.3 PROPAGANDA DE AGITACION: Es utilizada en dos formas, como pre-propaganda o como sub-propaganda. En el primer caso, el agitador toma ventaja del gran descontento de una sociedad o de un grupo social para hacer de él su mejor bandera. El agitador actúa específicamente a través del ejercicio oral de la palabra inculcando una sola idea a una gran masa de personas, al contrario del propagandista que fomenta un conjunto de ellas a un número reducido de personas, y "...tiene como objetivo crear un estado de ánimo en el que como consecuencia los slogans de la propaganda se harán evidentes"²⁷.

Como sub-propaganda no sólo son explotados los descontentos fundamentales de la sociedad, sino que además son fomentadas diversas reivindicaciones sociales que intensifican la conciencia de grupo. Una de ellas es la consigna, fórmula motivadora que se emprende en el corto plazo. Esta acción juega un papel fundamental en los escenarios límites. Entre las consignas que se explotan están

²⁷ Cit. en *Ibid* P 127



el deterioro de la legitimidad y autoridad del régimen político, la debilidad real del poder y el descrédito de la autoridad por el ejercicio brutal de la represión.

En síntesis, "por agitación, en el sentido estricto de la palabra, entenderíamos el llamamiento dirigido a las masas para ciertas acciones concretas, el contribuir a la intervención revolucionaria directa del proletariado de la vida social"²⁸.

Un ejemplo de este tipo de propaganda que mezcla métodos explosivos y pasionales con duraciones normalmente breves es la utilizada por el EZLN, que organiza una serie de denuncias políticas que fomentan una actividad revolucionaria en las masas, tratando de incorporarlas al movimiento político. Un ejemplo de este tipo de propaganda es el slogan utilizado por el EZLN "Nunca más este país sin nosotros", otro ejemplo es el del Consejo General de Huelga de la UNAM en 1999 "cerramos hoy la Universidad para que siempre esté abierta".

1.6.4 PROPAGANDA NEGRA: La característica principal de este tipo de propaganda es que el emisor oculta su identidad. La razón de ello, radica en su falta de prestigio que crea desconfianza en el receptor del mensaje; además, esconde sus objetivos y se limita a crear un clima propicio para el cambio lento de actitudes de los receptores. Uno de los sub-tipos más recurridos de la propaganda negra es el rumor y las frases sueltas en los líderes de opinión que encuentran receptividad en los medios de comunicación masivos.

Un ejemplo de propaganda negra es la que fomenta consciente o inconscientemente los noticieros de televisión y radio, así como los columnistas de los periódicos respecto a un tema, como puede ser por ejemplo el tráfico de drogas, donde han involucrado a un sinnúmero de personalidades políticas y sociales sin necesariamente ser identificados sus denunciantes.

²⁸ González Llaca, Edmundo *Teoría ... Op cit* P 44



Este es el caso del artículo publicado en el New York Times, por el periodista Tim Golden en el mes de abril de 1999, en el cual involucra al Secretario de la Defensa Nacional de los Estados Unidos Mexicanos con el tráfico de drogas y el lavado de dinero. El articulista no identifica la fuente con el argumento de que es un testigo protegido de la DEA. Este tipo de propaganda precede a los ataques oficiales del gobierno norteamericano, particularmente en los tiempos de la certificación.

Otro ejemplo de este tipo de propaganda son los rumores que se generan en épocas electorales, los más recurrentes son: "Habrá devaluación si pierde el PRI", "El sistema político se volverá un caos de llegar la oposición al gobierno".

1.6.5 PROPAGANDA ELECTORAL: Es utilizada para obtener puestos de elección popular a través de procesos de comunicación masiva. Se distingue porque posee tres características esenciales: su corto plazo, su gran actividad y la globalidad del mensaje. Los dos primeros elementos se integran en la realización de mensajes adecuados, así como en una serie de dispositivos que sólo un partido político puede poseer y que se difunden por medio de sus programas, consignas, carteles y rumores.

La tercera característica, la globalidad, radica en que el mensaje se encuentra dirigido a amplios sectores de la población, con excepción de quienes no tengan capacidad para votar.

Otra característica que añaden algunos especialistas en el tema es su personalización, "...la lucha electoral y la propaganda vinculadas fundamentalmente a la personalidad del candidato."²⁹ Como menciona Eulalio Ferrer lo primero que tiene que hacer un candidato es definirse, lo primero que hace la propaganda es posicionar al candidato que es una forma de armonizar su

²⁹ *Ibíd* P.47.



perfil con el perfil del elector, entre lo que uno ofrece y el otro espera, entre las aspiraciones más arraigadas de un pueblo y los logros posibles³⁰.

Un tipo de propaganda electoral que integra las características de gran actividad, globalidad y personalización es el slogan que utilizó por el gobernador del Estado de Tabasco, Roberto Madrazo Pintado "¿Quién dice que no se puede?". que además está reforzada con publicidad directa (cartas personalizadas).

1.6.6 PROPAGANDA DE GUERRA: Este concepto está ligado íntimamente a la defensa de la soberanía de las naciones a partir de la Primera Guerra Mundial; sin embargo adquiere sus características actuales con el inicio de la Segunda Guerra Mundial. Es también llamada guerra psicológica al ser complemento de las operaciones militares. En 1953 se reconoció que para realizar este tipo de propaganda no es necesario tener una lucha armada. La propaganda de guerra es utilizada, por ejemplo, como un instrumento más para conquistar los propósitos de una nación. Los objetivos de la propaganda de Guerra son:

1. "la que se dirige a los nacionales, para fortalecer la legitimidad de la causa y aumentar el espíritu de lucha.
2. la que se dirige a los países enemigos, para socavar la confianza de la población en su propio gobierno; llama a desertión a las tropas adversarias.
3. La que se dirige con el propósito de extender las simpatías entre los nacionales de los países no involucrados en la contienda"³¹.

De acuerdo a la propaganda psicológica, la de guerra se tipifica en tres formas:

- 1) La blanca, que difunde la identidad de su fuente;

³⁰ Cfr Ferrer Rodríguez, Eulalio *De la lucha.* . Op. cit. P.150

³¹ González Llaca, Edmundo *Teoría* Op cit P.62



- 2) La gris, que no indica o determina la identidad del emisor; y
- 3) La negra, que menciona la identidad de otra fuente, pero no la verdadera.

Por ejemplo, en la Segunda Guerra Mundial la estrategia más utilizada por el ejército Inglés fue destacar la maldad de los alemanes, al contar la tortura a la que sometían a los prisioneros de guerra, así también los ingleses enviaban cartas a los alemanes en donde les informaban que mientras ellos estaban en la guerra sus esposas los engañaban y disfrutaban de la vida con otros.

Un ejemplo más reciente fue la propaganda a nivel mundial para justificar la represión brutal de gobierno norteamericano a Kosovo, a través de la ONU en 1999.

1.6.7 CONTRAPROPAGANDA. Este tipo de propaganda tiene dos objetivos: por un lado, busca neutralizar las campañas de sus contrincantes con el propósito de influir en las actitudes de los ciudadanos. Comprende la organización de contramanifestaciones y slogans antipropaganda para no sólo demeritar la labor de persuasión del rival sino, además, para capitalizar los esfuerzos a su favor.

Por otro lado, busca desacreditar y ridiculizar al adversario. Ataca los proyectos de los otros partidos, tratando de proteger la afiliación ideológica de sus integrantes haciendo evidente las debilidades del contrario.

Dentro del conjunto de reglas que le son propias a este tipo de propaganda según González Llaca están:

- a) Reparar sobre los temas del adversario, clasificarlos por importancia y combatirlos
- b) Encontrar sus puntos débiles y explotarlos a su favor.



- c) Atacar y desprestigiar: poner en entredicho su propaganda y ridiculizar e ironizar el estilo y acciones.

Un ejemplo de este tipo de propaganda es el utilizado por la fracción parlamentaria del PAN en el Senado de la República: “Los senadores del PAN decimos: por culpa del PRI la reforma electoral ha muerto.”

1.7 SIMILITUDES Y DIFERENCIAS ENTRE PUBLICIDAD Y PROPAGANDA

En el campo de la propaganda, tanto como en el de la publicidad, existen distintas corrientes que hablan acerca de las diferencias y similitudes entre ambas. A continuación haremos una clasificación de ellas.

1.7.1 SIMILITUDES

Algunos autores coinciden en no separar el término propaganda del concepto publicidad; uno de sus argumentos se da en función del uso que se les da en las naciones anglosajonas, esto es, que en los países de idioma inglés sólo existe una palabra “advertising” para referirse tanto a la publicidad como a la propaganda, por lo que es usada de manera indistinta. Así argumentan que “... se da propaganda en la publicidad y publicidad en la propaganda”³².

La coincidencia fundamental para estos estudiosos radica en el uso de sus técnicas que tienden a ser similares: estudios del medio, investigación y exploración de necesidades actuales, modificación del medio, utilización de la presión de conformidad, etc. “Algunos autores lo hacen con ejemplos numerosos y

³² Mucchielli, Roger *Psicología* . Op cit. P.44



típicos de similitud entre las técnicas publicitarias y las técnicas de propaganda electoral en los Estados Unidos de América³³.

Parafraseando a Eulalio Ferrer la coincidencia fundamental existe si la propaganda se comprende como el intento de influir en otros sobre algo determinado, con base en ideas y sentimientos; y la publicidad como la técnica de influir en las acciones humanas utilizando también ideas, sentimientos y actitudes³⁴. Específicamente, las coincidencias entre publicidad comercial y propaganda electoral, cívica y de agitación serían:

1. La publicidad y la propaganda coinciden en el uso de los mecanismos técnicos. Convergen en que uno dirige sus ofertas a un mercado político y la otra a un mercado de consumidores. Así puede decirse que la publicidad vende un servicio o producto y la propaganda una idea.
2. El gran público de la propaganda es el electorado; el gran público de la publicidad son los consumidores. En ambas se identifican mensajes con una definición y signo distintivo.
3. La promesa es común en la propaganda y en la publicidad, entendida como una serie de ofertas persuasivas de un beneficio o satisfacción.
4. Los beneficios que ofrecen en su producto o idea que no sean reales pronto los llevará al fracaso, sobre todo en el caso de la publicidad que es más tangible.
5. Tienen un objetivo en común: identificar una necesidad, generar una impresión, conmover y promover lo nuevo.

³³ *ibid* P.45. La utilización de estos ejemplos, sin embargo, puede conducir a cernir a la propaganda a la imaginada por los norteamericanos con base en un modelo publicitario, es decir, a una experiencia específica.



6. La utilización de los mismos términos y símbolos familiares de una cultura: la fuente y el destino; el medio y el significado; en suma, las relaciones esenciales del lenguaje.
7. Hay una libertad de elección de la idea o producto por parte del consumidor, es decir, la diversidad de opciones políticas es similar a la diversidad del consumo.
8. Coinciden en el vencimiento sobre el competidor: sus campañas se caracterizan por el uso de estrategias y tácticas que buscan un mismo fin: ganar la contienda.
9. Convergen en que ambas, hoy en día, utilizan un tipo de comunicación parcial que tienen fines dirigidos y que no necesariamente se apegan a la verdad.
10. Ocupan un territorio en común ya que se dirigen a áreas similares del comportamiento humano.

1.7.2 DIFERENCIAS

En el otro extremo, están los autores que consideran que la publicidad y la propaganda son dos conceptos que aún cuando "... presentan características muy análogas, sus funciones son completamente diferentes, el objetivo específico de la publicidad es provocar el acto de compra, en cambio el de la propaganda consiste en influenciar a través de la persuasión las diversas actitudes políticas de una

³⁴ Cfr. Ferrer Rodríguez, Eulalio *De la lucha*. Op. cit. P 353. Según el autor la convergencia entre publicidad y propaganda se genera cuando la respuesta corresponde a la intención del mensaje



sociedad”³⁵. Dicho de otra manera, propaganda y publicidad tienen intenciones generales diferentes: la primera, comercial; la segunda, ideológica. Entre las principales diferencias entre publicidad y propaganda se encuentran:

1. La publicidad implica la venta de un producto o servicio de una manera abierta y expresa. Por el contrario, la propaganda en razón de su intencionalidad política tiende a disimular sus objetivos.
2. La publicidad al tener como objetivo final la venta de un producto o servicio se reproduce como una institución financieramente rentable; por lo que busca un tipo de satisfacción. La propaganda, a la inversa, no se plantea necesariamente como una institución económicamente viable, sus ganancias están fincadas en otros aspectos, como por ejemplo, en la búsqueda de la cohesión en las ideas políticas al interior de un grupo social, organización, partido político o nación. En este sentido, pretende establecer una noción general de una situación social, al generar un conjunto de convicciones ideológicas.
3. La publicidad “... recurre a impulsos egocéntricos, personalistas, narcisistas, de *status* social, en situaciones mundanas...”³⁶; la propaganda, por su parte, busca sólo en ocasiones excepcionales este método.
4. El lenguaje de la propaganda cuida los excesos en el uso de los términos que, por el contrario, es explotado de manera indiscriminada por la publicidad.
5. Como se apunta al principio de este apartado respecto a la discusión teórica entre las distintas corrientes de pensamiento, publicidad y propaganda

³⁵ Reyes Castro, Virginia. *Las agencias publicitarias y su función actual en la fase del capitalismo*. FCPyS-UNAM, México, 1984, P.83

³⁶ González Llaca, Edmundo *Teoría*. Op cit P 52.



persiguen objetivos diferentes. La propaganda, por su énfasis político, busca generar referentes ideológicos que cohesionen el pensamiento de los grupos sociales; por el contrario, la publicidad es un acto comercial donde la finalidad primera es la venta de un producto.

6. La propaganda utiliza los mismos soportes de la publicidad, y se inspira en sus técnicas, pero difiere en su forma de expresión, pues el objetivo de la propaganda es tratar de persuadir a los receptores de los mensajes al difundir determinadas ideas políticas emitidas desde un poder establecido, pero no intenta vender servicio o producto alguno.

1.7.3 CONSIDERACIONES

En el caso de nuestro objeto de estudio, una vez revisadas las nociones de publicidad y propaganda y sus diferencias y similitudes, consideramos que una campaña de publicidad institucional sería la más idónea de las formas de comunicación para la imagen de la Policía Auxiliar del D.F. en función de su régimen jurídico, régimen financiero, figura de Asociación Civil y del deterioro de su imagen interna y externa. Aun cuando dichos aspectos serán desarrollados en los capítulos segundo y tercero, es necesario que convengamos que la condición *sui generis* de esta corporación se sustenta en tres aspectos:

- 1) Régimen financiero. La Policía Auxiliar, a diferencia de la Policía Preventiva, sustenta sus ingresos en la venta de sus servicios de seguridad y vigilancia. A partir del crecimiento de la inseguridad pública y, por tanto, de la alta demanda de estos servicios por parte de empresas e instituciones públicas, la PA se ha convertido en una empresa sumamente lucrativa. Por la forma del manejo de sus recursos, en contraste con su régimen jurídico que la define como una entidad de gobierno, puede ser considerada una empresa privada.



- 2) Régimen jurídico. La Policía Auxiliar del Distrito Federal está contemplada en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal como un cuerpo complementario de la Secretaría de Seguridad Pública, lo que le permite disfrutar, entre otras cosas, del permiso colectivo de portación de armas que la Secretaría de la Defensa Nacional otorga a la SSP. Este respaldo jurídico le da una condición de ventaja competitiva y un amplio margen de monopolio en la industria de la seguridad privada.

- 3) Figura de Asociación Civil. Los recursos obtenidos a través de la venta de sus servicios de seguridad y vigilancia han sido manejados a través de una figura de Asociación Civil que ha tenido como propósito fundamental administrar los recursos para proporcionar seguridad social a los casi 40,000 miembros que la integran. Ello ha generado un manejo discrecional y corrupto de los recursos por parte de sus comandantes que sale a la luz pública hasta junio de 1999, en una auditoría practicada por la SSP y la Contraloría General de Distrito Federal. Uno de los efectos más negativos de estos desmanes, tratados intensivamente por los medios de comunicación, ha sido el deterioro de su imagen externa e interna.

En suma, la Policía Auxiliar del Distrito Federal está sentada en una triple condición: es una empresa altamente lucrativa, sustentada en el apoyo jurídico que le otorga la SSP, pero con una pésima imagen pública derivada, sobre todo, de los hechos de corrupción descubiertos en el segundo semestre de 1999. Por lo tanto, es recomendable establecer un programa de publicidad institucional que evoque una imagen favorable al público en general así como, cohesione a sus integrantes y cree una conciencia cívica de su labor.

En el presente capítulo se analizarán los antecedentes de los cuerpos de seguridad pública en la ciudad de México, haciendo énfasis en la Policía Auxiliar del Distrito Federal. Para ello, se parte de la definición del concepto de policía y su papel en el Estado Moderno, así como una breve distinción entre los conceptos de seguridad pública y seguridad nacional (seguridad interna y externa) El propósito es conocer los orígenes de los cuerpos de seguridad del Distrito Federal y su actual estructura.

2.1 DEFINICION DEL CONCEPTO POLICIA

El término Policía proviene del griego *politeia*, que significa gobierno de una ciudad. A través del devenir histórico, la función de brindar seguridad ha evolucionado hasta lo que en la actualidad conocemos como policía; es decir, una fuerza civil armada dependiente del estado cuya misión es velar porque se cumplan las leyes y reglamentos.

Desde el siglo XV el concepto seguridad, junto con los conceptos de libertad e igualdad, representaron los elementos básicos o categorías-instituciones constituyentes de la génesis del Estado Moderno; en este marco seguridad significaba "...el primero de los bienes y correlativamente (...) el fin primario del gobierno político"³⁷.

³⁷ González Ruiz, Samuel, V. López Portillo, Ernesto y Yañez, José Arturo *Seguridad Pública en México Problemas, perspectivas y propuestas* UNAM, Mexico, 1994, P.24-25



Esta definición primaria de seguridad del Estado posterior al absolutismo fue sustituida por el pensamiento ilustrado que comenzó a producir sus propios conceptos de política, leyes, seguridad y penalidad. Uno de estos grandes pensadores ilustrados, Césare Beccaria, precisó la dimensión de la seguridad en la política de la modernidad, al decir que ésta era uno de los contenidos políticos básicos de la Constitución del Estado que garantiza la soberanía nacional³⁸.

Así, el concepto de seguridad "... ha pasado, con el ascenso del pensamiento liberal iusnaturalista, de ser una de las obligaciones de los príncipes premodernos a un derecho del hombre moderno y principal objetivo de su régimen político en tanto garantía de la libertad política de los ciudadanos"³⁹.

En la actualidad, el término policía es comprendido desde una perspectiva sistémica como un subsistema del régimen político que funciona a través de demandas que comprende la esfera de la regulación de la conducta, la obediencia a la ley, los reglamentos y las normas. El producto de estas demandas es el insumo de obediencia a la ley y las normas, dicho en otras palabras, la paz pública⁴⁰.

Desde otra perspectiva, el término policía puede ser comprendido como: "... el cuerpo encargado de mantener el orden y la seguridad de los ciudadanos, mediante la observación de sus leyes y reglamentos"⁴¹. De acuerdo a esta definición, las funciones de la policía pueden dividirse en tres partes:

³⁸ Cfr Beccaria, Césare *De los delitos y las penas* CNDH, México, 1991, P.42

³⁹ González Ruiz, Samuel, V. López Portillo, Ernesto y Yañez, José Arturo *Seguridad Pública* . Op cit P 31.

⁴⁰ Cfr Deutsch, Karl *Política y gobierno*. FCE, México, 1976, P 99.

⁴¹ García-Pelayo, Ramón. *Diccionario Larousse Usual*, Ed Larousse, México, 1983, P 216.

- a) prevención,
- b) investigación y
- c) aprehensión.

Entre las principales características de los cuerpos policiacos se encuentra su identidad eminentemente civil, sus reglamentos internos y particularmente el régimen disciplinario, que posee el carácter de reflexivo y no militar⁴².

2.2 DISTINCION ENTRE SEGURIDAD PUBLICA Y SEGURIDAD NACIONAL

La noción de seguridad pública, en un sentido restringido, puede ser comprendida como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de la policía administrativa⁴³. Los cuerpos centrales de la política de seguridad del Estado mexicano son los siguientes:

1. La policía preventiva, estatal y municipal (policía de seguridad pública, grupos especiales de asalto, granaderos, policía montada, policía complementaria);
2. Las policías preventivas federales (de caminos y puertos, fiscal y federal preventiva);
3. Las policías judiciales (estatales y federal), y
4. Los cuerpos de seguridad privados.

⁴² Cfr. Londoño Cárdenas, Arturo. "Exordio histórico del derecho de policía", en *Policía Internacional*, año 71, No. 103, México, mayo de 1999, P.20

⁴³ Cfr. González Ruiz, Samuel, V. López Portillo, Ernesto y Yañez, José Arturo. *Seguridad Pública*. . Op cit P.49.



En un sentido más amplio, el concepto de seguridad pública puede ser entendido como "... la inviolabilidad del orden jurídico objetivo, de los derechos subjetivos del particular, así como de las instituciones y organismos del Estado y de los demás portadores de soberanía"⁴⁴. Desde este punto de vista, la seguridad pública se identifica con la protección del orden jurídico público, que implica en la práctica toda acción del Estado.

Por otra parte, el concepto tradicional de seguridad nacional está relacionado con la salvaguarda del territorio nacional, la protección de la integridad física de la población y de los derechos de propiedad, así como la preservación de la soberanía nacional. Asimismo, está vinculada a la protección física de amenazas externas, principalmente de amenazas violentas de carácter militar. La preocupación central de la seguridad, según la concepción tradicional, es enfrentar las diversas formas de agresión externa⁴⁵.

Este concepto integra tres elementos. En primer lugar, le confiere al Estado el papel de agente que proporciona la seguridad a la colectividad, la nación o la sociedad. En segundo lugar, esta conceptualización supone que el propósito específico de la acción del Estado es la protección de los legítimos intereses nacionales. Tercero, se considera que las amenazas a los intereses nacionales emanan de acciones y políticas de otros estados⁴⁶.

⁴⁴ *Ibíd.* P.48.

⁴⁵ Cfr. González González, Guadalupe "Los desafíos de la modernización inconclusa: estabilidad, democracia y seguridad nacional en México" en Aguayo Quezada, Sergio y Bailey, John (Comp.) *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición* Siglo XXI Editores, Mexico, 1997, P.135-136.

⁴⁶ C. Rockwell, Richard y H. Moss, Richard. "La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación" en Aguayo Quezada, Sergio y Michael Bagley, Bruce (Comp.) *En busca de la seguridad perdida*. México, Siglo XXI Editores, 1990, P.44-45

Finalmente, es necesario decir que el concepto de seguridad nacional es un término cargado de ideología. Como menciona Lorenzo Meyer, "...sea cuales fueren los elementos que integren la definición operativa de seguridad nacional y su agenda, una cosa debe quedar clara. Este concepto no ha estado, ni puede estar, libre de valores políticos y morales concretos; éstos pueden cambiar según los tiempos y las definiciones que cada autor o actor le dé al término, pero éste nunca será neutro o inocente"⁴⁷.

Como puede observarse, los dos conceptos plantean grandes diferencias respecto del uno al otro: la seguridad nacional alude a la protección interna y externa de una nación -especialmente contra otras potencias-, en tanto la seguridad pública, en su concepción restringida, se refiere al conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos. Es preciso decir, que sólo en el campo de la seguridad interior y la seguridad pública puede surgir una confusión; no obstante, el concepto de seguridad interior involucra la idea de tranquilidad y paz pública y no "...debe ser confundida como intervención de las fuerzas armadas en problemas de policía, ya que las instituciones armadas tienen objetivos, funciones, aptitudes, y capacidades diversas a los de la policía"⁴⁸.

2.2.1 DISTINCION ENTRE SEGURIDAD PUBLICA Y SEGURIDAD PRIVADA

De acuerdo a la Ley de Seguridad Pública de la Policía del Distrito Federal los servicios de seguridad privada pueden prestarse a través de las modalidades de protección y vigilancia de personas o bienes fuera de las áreas públicas, traslado y

⁴⁷ Meyer, Lorenzo "Prólogo" en Aguayo Quezada, Sergio y Michael Bagley, Bruce (Comp.) *En busca de la seguridad perdida*. Op. cit. P.15.

⁴⁸ González Ruiz, Samuel; V. López Portillo, Ernesto y Yañez, José Arturo *Seguridad Pública...* Op. cit. P. 46.

custodia de fondos y valores e investigaciones encaminadas a proporcionar informes sobre los antecedentes, solvencia, localización o actividades de personas⁴⁹.

Por el contrario, la noción de seguridad pública se identifica con una esfera más amplia de seguridad, es decir, con la protección del orden jurídico público a través de la prevención y represión de los delitos, garantizando la paz pública mediante el sistema de control penal.

La seguridad privada en la ciudad de México está regulada por la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, a quien le corresponde autorizar y evaluar el funcionamiento de las empresas privadas; así como supervisar permanentemente el personal de estas empresas y, en caso de incumplimiento, ejercer sanciones.

En la actualidad existen "... 534 empresas privadas de seguridad con registro vigente (...), sobre las cuales el control es todavía esporádico e incierto"⁵⁰ De éstas hay un sinnúmero de empresas improvisadas que violan la recién aprobada Ley de los Servicios de Seguridad prestados por Empresas Privadas, por que brindan una serie de servicios engañosos. Aún con la obligatoriedad de esta Ley, algunas de estas empresas ofrecen servicios que no pueden cumplir como: guardias armados con permiso de portación de armas, central de alarmas, vehículos o patrullas propias y un número de personal suficiente. Por ejemplo,

⁴⁹ Departamento del Distrito Federal, Secretaría de Seguridad Pública. *Ley de Seguridad Pública de la Policía del Distrito Federal*. s.e., México, 1993, P.37.

⁵⁰ Cárdenas Solorzano, Cuauhtemoc. *II Informe de Gobierno Mensaje* s.e, Ciudad de México, Septiembre 1999, P.17. Cabe hacer mención que el Secretario de Seguridad Pública, Alejandro Gertz Manero, en abril de 1999 mencionaba que, en materia de empresas privadas de seguridad, 453 estaban registradas mientras que a 435 les había sido cancelado su registro por no cumplir con los requisitos correspondientes. Gertz Manero, Alejandro. *Segunda Comparecencia ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*. Mimeo. 27 de abril de 1999, S P



Serviseg y Dilme son algunas de las empresas que han incurrido en estas anomalías.⁵¹

Un caso extremo de esta falta de control del estado sobre las empresas privadas lamentable fue el de una publicista colombiana asesinada en 1999 por los elementos que cuidaban de la seguridad en el edificio en el cual vivía. Al ser investigada la empresa se encontró que no poseía registro alguno, ni ningún tipo de control sobre el personal que contrataban para brindar sus servicios de seguridad y vigilancia.

2.3 ANTECEDENTES DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

Existen muchos relatos históricos que se refieren la existencia de cuerpos de vigilancia durante la época de La Colonia; sin embargo, cuando realmente surge una organización policial perdurable es en el año de 1789, durante el gobierno virreinal del segundo conde Revillagigedo, como consecuencia del incremento de delitos que propiciaba la falta de iluminación en la ciudad. Así para 1790, se reglamenta un servicio de vigilantes nocturnos que brindan seguridad pública a sus habitantes.

“El pueblo empezó a llamar a esos guardianes de la seguridad en las calles “serenos”⁵² quienes vigilaban la ciudad en forma organizada y tenían además entre otras obligaciones la de encender los faroles a su cargo, por lo cual el equipo

⁵¹Las únicas empresas autorizadas para la portación de armas en el Distrito Federal son la Policía Auxiliar, la Policía Bancaria e Industrial y las empresas de traslado de valores, como la Panamericana y Tamerme. Fuente: Secretaría de Seguridad Pública, *entrevista anónima*, Policía Auxiliar.

⁵² Departamento del Distrito Federal, Secretaría de Seguridad Pública. *Manual Jurídico de Seguridad pública de la Policía del Distrito Federal*. s.e., México, 1995, P.15.



del que estaban provistos cada uno de ellos incluía combustible, material para prenderlos y una escalera. En esos tiempos existía una buena relación del ciudadano con el sereno, ya que en él " ..estaban depositadas las tradiciones inimaginables de honradez y disciplina"⁵³.

En la época que iniciaba México su vida independiente, la seguridad fue uno de los requerimientos sociales. El 28 de mayo de 1826 se estableció un cuerpo de Policía municipal llamado "celadores públicos", los cuales quedaron suprimidos en el reglamento de vigilantes de 1827 y fueron reemplazados por los "soldados de policía" a los cuales el pueblo llamó "gendarmes". Este reglamento estableció que se debía nombrar, ante la presencia de veinte ciudadanos cabezas de familia y el regidor del cuartel, un vigilante de manzana.

Los individuos cabeza de familia debían tener las llamadas "boletas de seguridad" con todos sus datos, quien no la tuviera podía ser considerado sospechoso. Al paso de los años este sistema policial desapareció, no así el calificativo de "gendarme" que pasó a formar parte del vocabulario común como sinónimo de policía.

Posteriormente, en el año de 1843 reaparecen los "serenos" que adquieren la categoría de vigilantes nocturnos. En 1847, se crean los batallones de policía como parte de un importante proceso de modificaciones al régimen policial. Este sistema se mantuvo hasta 1853 cuando se cambió la estructura orgánica del Departamento del Distrito Federal, en ocho prefecturas centrales y tres foráneas (Tacubaya, Tlalpan y Tlanepantla)⁵⁴.

⁵³ Cfr. Orozco y Berra, Manuel *Historia Antigua de la Conquista*, s e , México 1854, P 26-39.

⁵⁴ A la par de este cambio de estructura, se designa un mayor presupuesto del erario federal a los cuerpos de seguridad pública, con un monto aproximado de \$200,000 pesos anuales. La fuerza policial estaba

La segunda mitad del siglo XIX, transcurrió en un constante debate de las distintas corrientes políticas que ejercían el poder, y que afectaron de manera directa a la organización de las fuerzas policiacas en la Capital de México. Por ejemplo, el régimen monárquico de Antonio López de Santa Anna crea los agentes secretos, determinación que choca con el programa liberal-democrático de Benito Juárez, quien en 1861 los cesa, y al triunfo de la República reestructura el sistema policial.

Como parte de esta reestructuración, se crea en 1861 la Inspección General de Policía y justamente dos años después ya habían sido organizadas las guardias imperiales con el objetivo de garantizar la seguridad pública, acudir en auxilio de la población en caso de incendio y vigilar el tránsito en ese entonces de carruajes.

En la etapa de la república restaurada el Gobernador del Distrito Federal volvió a convertirse en la autoridad policial, junto con un inspector general de policía, responsable del mando directo de la corporación.

El régimen dictatorial de Porfirio Díaz creó, en la penúltima década del siglo XIX, la Policía Rural, la cual tenía como función cuidar los caminos y actuar como fuerza de apoyo de la Policía Urbana. Con este mismo régimen político, diez años después se instala el sistema de alumbrado eléctrico en la ciudad de México que significó el fin del trabajo de los "serenos".

En coordinación con la instalación del alumbrado público, en diciembre de 1890, el presidente Díaz llevó a cabo una nueva reorganización de la ciudad y de las

compuesta, para 1853, por 200 guardias diurnos, 145 nocturnos, 131 serenos Departamento del Distrito Federal, Secretaría de Seguridad Pública *Manual Jurídico* . Op cit P 18

demarcaciones de la policía, quedando en cada una inspectores al mando de la gendarmería⁵⁵.

El siglo XX llega a México aparejado con una gran revuelta civil que alteró el régimen político, el orden público y la percepción de sus hombres. Por ejemplo, con el estallido de la Revolución el ejército se hizo cargo de la seguridad pública y desaparecieron las gendarmerías, muchos de los policías fueron enrolados en las fuerzas regulares; otros, por el contrario, regresaron a sus lugares de origen y se incorporaron a las fuerzas revolucionarias.

A partir del constituyente de 1917 y del establecimiento de la figura jurídica del Amparo, se inicia la tarea reorganizativa de la Policía de la ciudad de México con la expedición de la Ley de Organización del Distrito Federal, a raíz de la cual se hacía depender directamente a la policía de la ciudad del gobierno capitalino, por conducto del Inspector General de Policía.

El nuevo sistema político mexicano, que arranca con el Maximato, trae consigo la reestructuración del cuerpo policiaco, la unificación de las corporaciones en unidades de mando y de acción y la autorización a los comisarios para imponer penas administrativas por faltas leves. También arranca la tarea de hacer de la policía una carrera en la que se asciende por escalafón⁵⁶.

En 1938, fue aprobada por el H. Congreso de la Unión la nueva Ley Orgánica del Distrito Federal. La ciudad quedó dividida en doce delegaciones. En cada una de

⁵⁵ El primer edificio que ocuparon las oficinas de servicios de la Policía se ubicaba en las actuales calles de Victoria y Revillagigedo, entonces conocidas como de las Verdes y del Bosque respectivamente, y que actualmente ocupa el agrupamiento Policía 2000 y el Museo de la Policía Preventiva. *Ibid.* P.20.

⁵⁶ *Ibid.* P.22.

ellas se instaló una agencia del Ministerio Público y una compañía de Policía. Así, la Policía del Distrito Federal se convirtió en Policía Preventiva.

Por otra parte, el 27 de marzo de 1939 el cuerpo policiaco dedicado a la generación de inteligencia, cambio su nombre de Cuerpo de Investigaciones y Seguridad al de Servicio Secreto. Y a partir del 22 de septiembre del mismo año, se estableció en el reglamento orgánico de la Policía Preventiva que correspondía al presidente de la República el mando supremo de la corporación, a los que estaban integrados los policías de a pie, montados, auxiliares, vigilantes de cárceles, penitenciarías y bomberos⁵⁷.

En 1941, con el gobierno de Manuel Avila Camacho, los antiguos veladores de la ciudad de México son incorporados a la policía capitalina como miembros auxiliares de la Policía Preventiva del Distrito Federal. A ellos se les encomienda la vigilancia nocturna de las residencias particulares y establecimientos comerciales, industriales y bancarios ubicados en el Distrito Federal.

El 1 de septiembre de 1941, se crea la Policía Bancaria e Industrial. El propósito de la creación de esta institución y de los miembros de la iniciativa privada era contar con un cuerpo especializado y exclusivo para la vigilancia y protección intramuros de las instituciones bancarias concesionadas por el Gobierno Federal a la iniciativa privada. De esta manera con 21 elementos inicia sus actividades.

En este mismo gobierno, mediante un decreto se crea la Dirección General de Tránsito del Distrito Federal, la cual divide la policía en dos materias: vigilancia y

⁵⁷ *Ibid* P 26

vialidad. El primer reglamento de tránsito para el Distrito Federal entra en vigor en el año de 1943.

Para el año de 1957, la Policía Bancaria e Industrial incrementa su personal a cinco mil elementos debido al auge de sus servicios y la demanda entre las empresas, industrias y comercios.

Durante las décadas de los 60 y 70 el actual Centro de Formación Policial pasó por diferentes nombres y estructuras organizativas. En los años 60 desaparece como colegio y se transforma en academia; en 1970, es convertida a Centro de Capacitación y Formación y, sólo dos años después, es transformada, por segunda ocasión, en academia. Para 1977, cambia otra vez de denominación por la de Colegio para, en 1979, recuperar su nombre de Academia de Policía⁵⁸.

Como parte del crecimiento de los grupos de seguridad y de servicio social es creado, a mediados de 1971, el Escuadrón de Servicios de Emergencia y Rescate Aéreo, posteriormente denominado Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas.

En 1984, surge un nuevo reglamento para la Policía Preventiva del Distrito Federal. Para entonces la Secretaría de Protección y Vialidad había substituido a la Dirección General de la Policía y Tránsito del Distrito Federal, incorporándose a la Policía del Distrito Federal, las Policías Auxiliar y Bancaria e Industrial.

Mientras tanto, el Servicio Secreto cambió su denominación por el de División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia (DIPD), misma que desaparece al entrar en vigor un nuevo decreto en 1985, por el que se abroga el

⁵⁸ *Ibíd* P.29.

Reglamento de los detectives, investigadores y policías privados o pertenecientes a organismos de servicio público descentralizado publicado en 1948⁵⁹.

En el año de 1993, entra en vigor la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal⁶⁰. Esta ley en su artículo 5 establece que la Policía del Distrito Federal está integrada por:

1. La Policía Preventiva con todas las unidades y agrupamientos que prevea su reglamento, y
2. La Policía Complementaria, que estará integrada por la Policía Auxiliar, la Bancaria e Industrial y las demás que determine el reglamento correspondiente.

El 25 de octubre de ese mismo año, se publica un Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶¹. Uno de ellos es el artículo 122, donde queda establecido que el mando de la Fuerza Pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, corresponde al Presidente de la República, el cuál podrá delegar en el Jefe de Gobierno del Distrito Federal las funciones de dirección en materia de seguridad pública, situación que más tarde se relaciona con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

⁵⁹ D.O.F. 25 de abril de 1985, P.12.

⁶⁰ D O F 20 de julio de 1993, P.27

⁶¹ D.O.F. 25 de octubre de 1993. P 16.



Para marzo de 1994, deja de existir la Academia de Policía al entrar en vigor el Reglamento Interior del Instituto Técnico de Formación Policial que es ahora el encargado de la capacitación y profesionalización policial⁶².

En este mismo año, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal substituye a la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal, por la Secretaría de Seguridad Pública que ejercerá las atribuciones y funciones que tenía aquella, salvo las de vialidad que pasan a la Secretaría de Transporte y Vialidad encargada de hacer cumplir las leyes y reglamentos referentes al tránsito de vehículos y peatones, así como de dirigir y coordinar las actividades de los agentes de tránsito.⁶³

El 31 de diciembre de 1994 es publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reforma el artículo 21 de la Constitución Política, para establecer en sus párrafos 5° y 6° que la Seguridad Pública es una función a cargo de la Federación, Estados, el Distrito Federal y Municipios que deberá llevarse a cabo de manera coordinada estableciendo el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Establece también este nuevo precepto que las Instituciones Policiales se guiarán por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez⁶⁴.

Entre las funciones que le asignan a la Policía La Ley de Seguridad Pública de 1993 están:

1. Mantener el orden público;
2. Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes;

⁶² Departamento del Distrito Federal, Secretaría de Seguridad Pública *Manual Jurídico*. Op cit P.31

⁶³ D O F.30 de diciembre de 1994, P 31

⁶⁴ *Ibid.* P 31-32.

3. Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía;
4. Colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y
5. Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.

2.4 ANTECEDENTES DE LA POLICIA AUXILIAR DEL DISTRITO FEDERAL

La Policía Auxiliar del Gobierno del Distrito Federal se crea en su mayoría con emigrantes del interior del país, quienes después de la Revolución buscaban en la capital organizar sus vidas y tener un empleo que les permitiera salir adelante.

Uno de esos emigrados fue el fundador de la Policía Auxiliar Leandro Castillo Venegas, originario de Valparaíso Zacatecas nacido en el año de 1901, quien participó en las deliberaciones de Querétaro, en la fundación del Partido Político PNR, Partido que posteriormente se denominara PRI, y realizó actividades propagandistas de la candidatura del General Lázaro Cárdenas a la Presidencia de la República.

Castillo Venegas en el año de 1925, al ver la demanda de seguridad pública derivada de un aumento de la incidencia delictiva de la época, funda en la zona de las Lomas de Chapultepec una unidad de vigilancia con siete elementos, retribuidos con cooperaciones voluntarias de los vecinos de la zona, hecho que constituiría el pie veterano de la Policía Auxiliar del Distrito Federal⁶⁵.

En razón del crecimiento de la ciudad, los servicios de vigilancia de la policía preventiva resultaban insuficientes, pronto la confiabilidad de los grupos de



veladores fue reconocida como complemento a la demanda de seguridad. Para 1937, la Policía Auxiliar ya contaba con 1,400 elementos organizados en destacamentos⁶⁵.

Con el paso del tiempo se organizaron en grupos que eran representados por un jefe que asumía la responsabilidad del personal, tanto en el rendimiento y honestidad, como en la obtención de nuevas áreas de trabajo.

Al comienzo de la década de los 30 los grupos de veladores se agruparon en destacamentos. Sin embargo el hecho de no estar jurídica y legalmente constituidos, además de carecer de reconocimiento oficial, ocasionó problemas de diversa índole, que desembocaron en que los diferentes destacamentos se fusionaran en un solo cuerpo y se buscara el reconocimiento oficial.

El año de 1937 es determinante en la historia de la Policía Auxiliar, ya que en este año en una asamblea celebrada en el Teatro del Pueblo donde todos sus miembros tomaron las siguientes resoluciones:

1. Fusionar en un solo cuerpo, los distintos Destacamentos.
2. Gestionar el reconocimiento oficial del cuerpo.
3. Designar como Jefe a don Leandro Castillo Venegas, quién fungía como Jefe del Destacamento de las Lomas de Chapultepec.

Como consecuencia, se gesta una sola representación de estos policías que vendría a ser *ad hoc* a la construcción del sistema corporativo de la época.

⁶⁵ Policía Auxiliar del Distrito Federal *Reseña Histórica de la Policía Auxiliar del Distrito Federal*. s.e., Mexico, 1994, P.17

⁶⁶ Departamento del Distrito Federal, Secretaría de Seguridad Pública. *Manual Jurídico*.... Op. cit. P 24.

También en esta época, surge el levantamiento armado del General Saturnino Cedillo, donde la Policía Auxiliar tiene una importante participación, al ponerse a las órdenes del Secretario de la Defensa para contribuir al mantenimiento de la paz del país. De igual forma cuando con motivo de la Expropiación Petrolera, la corporación contribuyó para el pago de la indemnización a las compañías expropiadas.

Así también, al presentarse la situación de emergencia, con la entrada a México de la Segunda Guerra Mundial, Castillo Venegas, pide al gobierno de la República en nombre del cuerpo a su mando, se le enrole para participar en la defensa de la soberanía de la nación, por lo cual en abril de 1933 se le otorga el reconocimiento como Coronel Jefe de la Policía Auxiliar⁶⁷.

En 1939 queda designado Castillo Venegas como Mayor subjefe de la Policía Auxiliar, a la cual le impone una estructura militar conforme a la planilla orgánica en vigor en el Ejército Mexicano.

El 13 de marzo de 1941, el entonces presidente Manuel Avila Camacho, emite un decreto donde se reconoce a los antiguos veladores como miembros auxiliares de la Seguridad Pública del Distrito Federal, hecho que le otorga personalidad jurídica. A partir de dicho decreto, la corporación queda organizada de la siguiente manera:

Jefe de la Corporación	Mayor	Leandro Castillo Venegas
Jefe del Detall	Capitán 1°	Rafael Alvarado Hernández
Primer Batallón	Capitán 1°	Miguel Resendiz

⁶⁷ Policía Auxiliar del Distrito Federal *Reseña Histórica de...* Op. cit. P.18.

Segundo Batallón	Capitán 1°	David Martínez García
Tercer Batallón	Capitán 1°	Ramón Pérez Bárcenas
Cuarto Batallón	Capitán 1°	Luis San Vicente Suárez
Quinto Batallón	Capitán 1°	Leandro Castillo Sánchez
Sexto Batallón	Capitán 1°	Bernardino Segoviano
Séptimo Batallón	Capitán 1°	Miguel Segoviano
Octavo Batallón	Tte. Cor.	Pedro Rubí Espinoza
Noveno Batallón	Capitán 1°	Miguel Castillo Sierra

Del 1° al 7° batallón, les correspondía vigilar la vía pública en sus circunscripciones. El 8° estaba encargado de servicios especiales en empresas particulares. El 9° y el 10° se encargaban de la vigilancia de vehículos en la vía pública y en estacionamientos.

La personalidad jurídica y del carácter sui generis de la estructura financiera de la Policía Auxiliar fue ratificada encuentra en el decreto presidencial publicado el 2 de julio de 1949 en el Diario Oficial de la Federación, en el cual se dispuso que a partir de esa fecha todo el personal de jefes, oficiales e individuos de tropa que integraban el grupo de la Policía Auxiliar del Distrito Federal encargado de cuidar en la vía pública los vehículos de propiedad particular quedaban bajo las órdenes de la Dirección de Tránsito y Transporte, dependiente del Departamento del Distrito Federal, "... la que se encargará de la correcta organización, disciplina y designación de servicios de los elementos que lo integran, quedando autorizada dicha dependencia para removerlos y sancionarlos como corresponda, en la inteligencia que continuarán considerándose como emolumentos de sus

miembros, las gratificaciones que el público les concede en pago de sus servicios⁶⁸.

Con este decreto se hizo sentir la necesidad de proceder con la mayor rapidez posible a la correcta organización del cuerpo policial que así se incrementaba y fortalecía. Poco a poco se integraron más destacamentos, luego compañías y más tarde batallones para atender nuevos servicios, ya no únicamente de vigilancia sino también de seguridad y de tiempo continuo por todas las colonias de la ciudad⁶⁹. Es hasta 1961, es decir, después de 36 años, que el Coronel Castillo Venegas entrega el mando de la Policía Auxiliar.

El origen del régimen financiero de la Policía Auxiliar se sustenta también en el decreto establecido a finales de la década de los 50, donde se menciona que se consideran como emolumentos las gratificaciones que el público daba en pago a sus servicios. Es hasta 1988, cuando a recomendación de la Cámara de Diputados, es incorporada al Control Presupuestal del Departamento del Distrito Federal. "A partir de esa fecha, la corporación elabora sus presupuestos de ingresos y egresos para cada ejercicio fiscal con base a pronósticos de venta de servicios de vigilancia"⁷⁰.

⁶⁸ Puede decirse que la forma de financiamiento *sui generis* de la Policía Auxiliar tiene sus orígenes en este decreto, en el que se hace evidente la remuneración por la prestación del servicio de vigilancia y seguridad, que más tarde se transformará en una constante para institucionalizarse a través de la venta del servicio. *Ibid.* P.27.

⁶⁹ A mediados del siglo XX, la población aumentó considerablemente, de igual forma se edifican unidades habitacionales, empresas, industrias por lo cual aumentó la demanda de servicios particulares de salvaguarda de bienes. Departamento del Distrito Federal, Secretaría de Seguridad Pública. *Manual Jurídico*. Op. cit P.28

⁷⁰ Policía Auxiliar del Distrito Federal *Reseña Histórica de*. Op. cit P 2.



Como poseedor de su propio régimen financiero, tiene un sistema administrativo *sui generis* que le permite que sus ingresos generados por las actividades de seguridad y vigilancia se dediquen a:

- 1.- Remuneración al personal de la unidad;
- 2.- Adquisición de vestuario, equipo, mobiliario y vehículos;
- 3.- Construcción y mantenimiento de locales para las necesidades de la corporación;
- 4.- Hacer frente a los gastos de carácter administrativos.

A lo largo de su existencia la Policía Auxiliar ha tenido los siguientes directores:

Nombre	Periodo de mando
Coronel Castillo Venegas	1933-1961
Coronel Manuel Nava Castillo	1961-1964
General Gustavo Azcarraga Basave	1964-1970
Coronel Rafael Pérez Sandoval	1970-1976
Coronel Raúl Pérez Arceo	1976-1980
Coronel de Caballería Juan Espinoza Suárez	1981-1982
Capitán Pedro Manuel Cámara Díaz	1983
General Enrique Alamilla Granados	1983
General Enrique Soberanes Gamboa	1983-1988
Mayor y Lic. Raúl Orduña Cruz	1988-1993
Licenciado Pablo I. Monsalvo Perez	1993-1994
José Luis Castellanos Sánchez	1995-1996
Gral. Brig. DEM. Jorge Juárez Loera	1996-1997
Segundo Suptt. Francisco Ruiz Gamboa	1997-1999
Dir. Int. Gral. Brig. DEM. José Luis Silva Q.	1999- a la fecha



2.5 LA POLICÍA AUXILIAR DEL DISTRITO FEDERAL EN LA ACTUALIDAD

La Policía Auxiliar del Distrito Federal es una institución técnica adiestrada para ayudar a la Secretaría de Seguridad Pública. En este sentido, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, en su artículo 5, señala que la figura jurídica de la Policía Auxiliar es la de cuerpo complementario de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal⁷¹.

La Policía Auxiliar como institución técnica es una organización de efectivos variables, comando único e instalaciones propias permanentes y está capacitada para prolongar la acción de la Policía Preventiva del Distrito Federal.

El Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal es el depositario de la autoridad y responsabilidad suficientes para ejercer el mando superior de esta institución. Por lo tanto, el mando de la Policía Auxiliar corresponde al Secretario de Seguridad Pública, quien lo ejerce a través del Director General de la Policía Auxiliar que aquel designe.

Esta corporación se integra con cuatro escalones básicos: Mando, Grupo de Comando, Organos de Ejecución y Organos de Control Administrativo Su personalidad jurídica se encuentra en el decreto presidencial que la crea, de fecha 13 de marzo de 1941 y en el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de julio de 1984, así como en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

⁷¹ Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal Policía Auxiliar-DDF. P.4

La zona de acción de esta corporación comprende los límites territoriales del Distrito Federal y es facultad del Secretario de Seguridad Pública designar sectores de vigilancia a la Policía Auxiliar. Con la autorización del jefe de esta Secretaría, es posible prolongar su acción al área metropolitana, cuando así lo soliciten los directivos de los complejos industriales o comerciales que tengan vínculos económicos con el Distrito Federal.

El régimen financiero de la Policía Auxiliar esta sustentado en la venta de sus servicios de "... seguridad interna y periférica en residencias particulares, en establecimientos comerciales, industriales y bancarios del Distrito Federal"⁷², así como a dependencias del sector público. El artículo 6 de la Ley de Seguridad pública contempla que los ingresos que se generen por los servicios prestados por la Policía Auxiliar deberán enterarse a la Tesorería del Distrito Federal⁷³.

Entre los principales usuarios de la Policía Auxiliar están el Aeropuerto Internacional de la ciudad de México, Citibank, oficinas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; también cubren todas las líneas del Sistema de Transporte Colectivo Metro, I.S.S.S.T.E. y Televisión Azteca, entre otros.

En la actualidad, la Policía Auxiliar se compone de 25 agrupamientos y un agrupamiento no encuadrado, el cual lo conforma el personal administrativo y la Dirección General, con un estado de fuerza de 40,300 elementos que atienden aproximadamente 4,300 usuarios.

⁷² (Decreto Presidencial del 21 de febrero de 1941 y del 10 de junio de 1949) Policía Auxiliar del Distrito Federal *Reseña Histórica de...* Op. cit. P.71

⁷³ Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal. *Policía* . Op. cit. P.4



Cuenta con equipo especializado como parque vehicular, chalecos antibalas, toletes, radios transreceptores -enlazados con la Policía Judicial, ERUM, Bomberos y Protección Civil del Departamento del D.F-, armamento de diferentes calibres y con permiso de portación de armas que sólo tienen las dependencias de la Secretaría de Seguridad Pública -cabe mencionar, que son pocas las compañías de seguridad privada que cuentan con este permiso. el cual tienen que renovarlo constantemente.

La Policía Auxiliar del Distrito Federal tiene además un sistema de localización satelital controlado por la unidad departamental de alarmas de la corporación para ofrecer los servicios de rastreo, localización y posición a flotillas de empresas distribuidoras de productos.

En la actualidad, en apoyo a la seguridad pública capitalina esta corporación participa en el Programa de Unidad Vecinal con 2,850 policías en bicicleta. Operativo que se instaló en las Delegaciones Políticas de Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Azcapotzalco, Alvaro Obregón y Coyoacán en marzo y julio de 1996 y posteriormente en Iztapalapa en diciembre de 1997. Asimismo, 1400 elementos participan en el operativo Diamante como apoyo en las delegaciones políticas más conflictivas.

En los últimos años, con el incremento de la delincuencia ha aumentado la prestación de servicios de seguridad personal, usualmente llamados "escortas". La demanda de este servicio se reflejó en la formación de un agrupamiento dentro de la Policía Auxiliar en julio de 1998, que aglutina a este cuerpo especializado. Con este agrupamiento, la Policía Auxiliar incrementó a 26 su número de comandancias.

2.5.1 LIMITACIONES

Entre las principales limitaciones de esta corporación es que carece de la cohesión característica de las unidades de Policía Preventiva, en las que se privilegia el concepto de Pelotón como célula básica para su organización y funcionamiento; por el contrario, en este Cuerpo el elemento Hombre constituye su base⁷⁴. En este sentido, los planes de adiestramiento y adoctrinamiento contemplan como objetivo la capacitación técnica del personal en aspectos como el estudio y planeación de la seguridad de las instalaciones diversas y primeros auxilios, así como la instrucción técnica de tipo militar y policial que se limita a las unidades del orden Pelotón, y ocasionalmente sección⁷⁵.

Es decir, la Policía Auxiliar carece de la capacidad combativa de otras unidades de Policía, debido principalmente a que:

1. Su estructura orgánica no es apta para maniobrar;
2. Carece de potencia de fuego y de volumen;
3. Carece de apoyo logístico, ya que las unidades que lo integran normalmente están dispersas;
4. Las unidades de orden pelotón, así como los agentes aislados están capacitados para actuar defensivamente por tiempo limitado en protección de las instalaciones puestas bajo su responsabilidad;
5. En situaciones que demandan acción por el fuego, los policías auxiliares cuentan exclusivamente con su armamento reglamentario que se concreta a la pistola tipo revólver, calibre 0.38 mm.

⁷⁴ Policía Auxiliar del Distrito Federal. *Reseña Histórica de ..* Op. cit P.73



Después de conocer el régimen jurídico y financiero de la institución, en el siguiente capítulo hablaremos sobre la imagen pública de la Policía Auxiliar en el segundo semestre de 1999. Cabe mencionar, que en este periodo de tiempo se generó un importante conflicto que ha afectado su imagen y la cohesión de sus miembros

⁷⁵ Cfr. Idem.

En el presente capítulo se analizará el creciente deterioro de la imagen pública de la Policía Auxiliar del Distrito Federal en el segundo semestre de 1999 y en el primero del 2000. Ello en función de que en este periodo se ha gestado un importante conflicto interno que ha trascendido a la luz pública afectando su imagen interna y externa. De hecho, este conflicto ha representado un parteaguas en la historia de esta corporación, en la medida que ha alterado su régimen financiero y establecido una tensa relación entre la Secretaría de Seguridad Pública y esta corporación.

□ ANÁLISIS SITUACIONAL DE LA IMAGEN PÚBLICA DE LA POLICÍA AUXILIAR

El contexto de este conflicto es dado, inicialmente, por un rápido análisis del crecimiento de la delincuencia en el Distrito Federal y por algunos indicadores de la opinión pública acerca de la falta de credibilidad de las corporaciones policiacas. En un segundo plano, se hace un recuento de los más importantes actos de corrupción de elementos policiacos de la SSP denunciados por los medios periodísticos nacionales en el segundo semestre de 1999.

3.1 EL ACELERADO CRECIMIENTO DE LA DELICUENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL

La delincuencia en México a partir de la década de los 90's presentó un crecimiento acelerado. El fenómeno de la delincuencia organizada en sus modalidades de narcotráfico, tráfico de armas y personas, secuestros y robo de autos ha mostrado un severo deterioro de la capacidad de los aparatos de seguridad del Estado mexicano para resguardar el orden público. Particularmente, el narcotráfico ha tenido una gran repercusión en los delitos del orden común en



las fronteras, el centro y el occidente del país, de acuerdo al diagnóstico del Programa Nacional de Seguridad Pública

En el caso de los delitos del fuero común, la incidencia delictiva muestra también un rápido avance. De acuerdo a ese diagnóstico los delitos del fuero común representaron en 1998, el 95 por ciento de las acciones delictivas que se cometen en México⁷⁶. Las entidades donde hubo mayor número de denuncias de este tipo en 1998 fueron el D.F. (238 mil), el Estado de México (154 mil), Baja California (143 mil), Jalisco (82 mil), Chihuahua (73 mil), Veracruz (63 mil), Puebla (52 mil), Sonora (49 mil), Yucatán (43 mil) y Tamaulipas (38 mil), El total de delitos fue de un millón 373 mil y el promedio se ubicó en los 43 mil⁷⁷.

Por tipología de las acciones delictivas, las cifras del sistema indican que el delito más cometido es el robo (43.2%), seguido de las lesiones (17.6%), los daños (10.2%) y las amenazas (4.4%)⁷⁸.

En el caso del Distrito Federal, en las dos últimas décadas ha mostrado el crecimiento más acelerado de la incidencia delictiva común a nivel nacional, sólo rebasado en 1998 por el Estado de Baja California. Sin embargo, estas cifras de la ciudad de México no reflejan fielmente el crecimiento del fenómeno delictivo. Es usual dentro de la comunidad de científicos sociales mencionar que existe una cifra oscura donde se oculta más de la mitad de los delitos ocurridos en la ciudad; es decir, la cifra de delitos no denunciados ante las agencias del Ministerio Público

⁷⁶ Carrasco, Jorge. *La delincuencia se concentra en diez estados*. Metro, 17 de noviembre de 1999, P.25

⁷⁷ Idem

⁷⁸ Idem.



por los ciudadanos y que dejan de ser contabilizados en la incidencia delictiva del Distrito Federal⁷⁹.

De acuerdo a algunos investigadores sociales, durante las dos últimas décadas la violencia urbana en la ciudad de México se ha agudizado a tal grado que alrededor del 60% de la población ha sido víctima de algún delito y de la criminalidad⁸⁰. Una muestra de ello, es el homicidio doloso y la privación ilegal de la libertad de acuerdo a cifras proporcionadas por el Departamento del Distrito Federal en 1999⁸¹. Así, por ejemplo, en 1998 se presentaron en la ciudad de México 309 denuncias de homicidio doloso y sólo para el primer cuatrimestre de 1999 esta cifra había llegado a 284; este también es el caso de la privación ilegal de la libertad que pasó de 128 denuncias en 1998 a 167 en este mismo periodo, lo que indica un ascenso del 30.4% en este tipo de delito organizado, que son en su mayor parte cometidos a través de la modalidad de secuestro express.

La ciudad de México fue la entidad que registró el mayor número de denuncias del orden común durante 1998, con 238 mil delitos denunciados de acuerdo al diagnóstico del Programa de Seguridad Pública. Por tipología de las acciones delictivas las cifras del sistema indican que en la ciudad de México se cometieron en este mismo año 1,760 delitos por cada 100 mil habitantes⁸².

⁷⁹ Entre las aportaciones más serias que establecen un recuento de los datos de criminalidad están las de Ruiz Harrel, Rafael. *Criminalidad y mal gobierno*. Sansores y Aljures Editores, México, 1998. Ver también Instituto Mexicano sobre la Delincuencia Organizada *Todo lo que debería saber sobre el crimen organizado en México*. Océano, México, 1998. Una de las aportaciones más importantes respecto a las cifras negras ha sido hecha por el investigador de la UNAM Mario Arroyo en el 1er. Congreso de Violencia Social celebrado en el Centro de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, octubre de 1998.

⁸⁰ Martínez, Mónica y Buenrostro Irma. *Se agudiza la violencia*. El Universal Gráfico, 25 de septiembre de 1999, P 3

⁸¹ Olayo, Ricardo. *Reporta GDF avances en seguridad* La Jornada, 13 de Julio de 1999, P 46. Fuente. Dirección General de Política y Estadísticas Criminal de la PGJDF.

⁸² Carrasco, Jorge. *La delincuencia se concentra en diez estados...* Op cit P.25



Una de las múltiples consecuencias del incremento de la delincuencia en el Distrito Federal ha sido la pérdida de confianza de los ciudadanos respecto a las instituciones de seguridad pública. La percepción generalizada de la opinión pública acerca de los cuerpos policiacos es que tienden a ser intrínsecamente corruptos. El origen del crecimiento de la delincuencia según Rubén Borden Castillo, Presidente de la Asociación Mexicana de Estudios contra el Crimen Organizado, radica en "la falta de una política preventiva y la persistencia de una sangrada corrupción burocrática (que) ha evitado en México frenar la delincuencia y erradicar la impunidad, ambos han permeado y rebasado la capacidad institucional, en la que se ha inculcado la improvisación de mandos operativos y una escasa capacidad de persecución del delito"⁸³.

Hechos de corrupción documentados por los medios de información nacionales han contribuido a fortalecer esta idea en la mente de los ciudadanos. De acuerdo a esta opinión, en septiembre de 1999 sólo el 18% de la población consideraba que se había logrado algún avance en materia de seguridad pública, según una encuesta publicada en el periódico Reforma⁸⁴; por el contrario, el 47% de los encuestados consideró que la situación estaba igual que antes y el 34% que se había retrocedido.

Lo que se observa en esta encuesta es una clara muestra del deterioro de la imagen pública de dichos cuerpos policiacos. Un mes después, otra encuesta realizada por el Universal reveló que "... 75.8% de los encuestados consideran en mucho o algo que los agentes del MP incurren en irregularidades; 74.6% que la

⁸³ Excélsior. *Nula política preventiva y corrupción burocrática impiden frenar delincuencia e impunidad*. Rubén Borden. 28 de octubre de 1999, P.27

⁸⁴ Metro/Investigación. *Cárdenas se va reprobado*. Metro, 17 de septiembre de 1999, P. 8-9

policía hace lo mismo; y 67.8% que los jueces también y finalmente para el 65.1% no hay justicia”⁸⁵

3.2 DETERIORO Y CORRUPCIÓN DE LOS CUERPOS POLICÍACOS: EL CASO DE LA SSP

A pesar de los esfuerzos hechos por el gobierno del Distrito Federal para revertir esta imagen, diversos casos de corrupción han salido a la luz pública. El caso más importante de corrupción en la SSP durante el último semestre de 1999 fue el de Joel Francisco Cué Sarquís, Jefe del Agrupamiento de Motopatrullas, que había sido denunciado por extorsión desde 1993 por sus subalternos. Se calcula que por concepto de “entres” obtenía semanalmente más de 556 mil pesos⁸⁶. A decir del Diputado Asambleísta Manuel Soto Camacho “alrededor de 200 policías *desmontados* -sin motocicletas-... (tenían) que dar al jefe policiaco entre 200 y 300 pesos por semana, en tanto que los 700 *montados* eran extorsionados con 700 pesos cada uno”⁸⁷.

Además de esto, en los medios periodísticos se denunciaba la existencia de “voladores”, es decir, uniformados que pagaban hasta mil pesos por escoger su crucero y su horario de trabajo, pues en este agrupamiento no existía el sistema del pase de lista de acuerdo a la denuncia establecida por los policías Terceros Francisco Cruz Godínez, Fidel Castro Ramírez y Mario Luis Melchor Talavera, así como el Suboficial Arturo Hernández Ortiz. A estos policías les eran exigidos hasta 10,000 pesos para la asignación de una nueva unidad y tres mil pesos para una

⁸⁵ Sánchez, Julian. *Desconfía la gente de la policía*. El Universal, 26 de octubre de 1999, P. B1

⁸⁶ Amezcu Maturano Rosalba. *Solapa Gertz Manero al corrupto Cué Sarquís* en Revista semanal Cómo Núm. 700, 9 de agosto de 1999, P. 30 -33

⁸⁷ *Ibid* P. 32.



motocicleta. En 1993, Ríos Godínez formaba parte del equipo internacional de acrobacia y con la llegada de su nuevo comandante, Jorge Enrique Gama Peña, le fue exigido un entre de 200 pesos semanales.

Recuerda Ríos Godínez que “desde 1993 nos unimos varios acróbatas y nos presentamos ante Cué Sarquís para denunciar lo que sucedía, incluyendo lo referente a Gama Peña, el Jefe de Motopatrullas nos contestó que mejor nos calmáramos o la íbamos a pasar muy mal. Entonces le advertimos que procederíamos conforme al Derecho, y nos respondió que a él no lo *tumbaban* ni cinco ni cincuenta motopatrulleros”⁸⁸.

Como consecuencia de esas amenazas, en 1995 el Suboficial Manuel Arturo Hernández Ortíz, fue lesionado luego de denunciar públicamente a los mandos del Agrupamiento de Motopatrullas. Hernández Ortíz fue agredido con un gato hidráulico, motivo por el cual sufrió fracturas diversas en el mentón.

Cué Sarquís fue amonestado públicamente por la entonces Secretaría General de Protección y Vialidad ante una recomendación de la comisión de derechos humanos del Distrito Federal, ya que había arrestado a 5 policías durante 115 horas, cuando el máximo de ley era de 36 horas, y por agredir verbalmente a las esposas de éstos mintiendo sobre su paradero. Con la depuración de la policía en el tiempo del Secretario David Garay Maldonado, Cué Sarquís fue dado de baja junto con casi 200 mandos, pero la ex ministra de la Suprema Corte de Justicia de la nación, Irma Cué Sarquís, hermana de éste se opuso.

⁸⁸ Ibid. P.31



Finalmente, Cué Sarquís salió de la corporación con una indemnización; sin embargo, dos años después se reintegra a la Secretaría de Seguridad Pública con el equipo de Rodolfo de Bernardi⁸⁹.

Con su reingreso, el problema se volvió a presentar, hasta que el 3 de agosto de 1999 los policías del Agrupamiento de Motopatrulleros decidieron hacer un plantón indefinido en el Zócalo capitalino con el propósito de remover del cargo a Cué Sarquís, haciéndolo responsable de cualquier atentado que sufrieran tanto ellos como sus familiares.

Dos semanas después, la Contraloría Federal del Distrito Federal separó de su cargo a Cué Sarquís, así como al Subdirector Marco Antonio Hurtado Aguilar y el Jefe de la oficina administrativa, José de Jesús Méndez García. La contraloría argumentó que se les separaba de su cargo con el fin de investigar su desempeño ante las múltiples quejas de corrupción que existían en su contra⁹⁰.

Sin embargo, el corolario de este proceso de deterioro de la imagen de los cuerpos policiacos de la ciudad de México en 1999 se dio con el enfrentamiento entre miembros del grupo de inteligencia Álamos de la Secretaría de Seguridad Pública y policías judiciales de la PGJDF, el 9 de diciembre de 1999. Este conflicto sucedió cuando elementos del grupo de inteligencia junto con dos agentes de la Policía Judicial del Estado de México "... aprehendieron a dos presuntos secuestradores, un policía judicial capitalino y un empleado de la Secretaría de Hacienda, lo que derivó en la detención de los dos policías estatales y tres de la SSP por las presuntas irregularidades en las que incurrieron al llevar a cabo las

⁸⁹ Olayo, Ricardo. *Separan de sus cargos a tres jefes del Agrupamiento de Motopatrullas*. La Jornada, 24 de agosto de 1999, P.55

⁹⁰ Idem.



detenciones sin contar con orden de presentación o aprehensión⁹¹. Esto dio origen a una demanda por parte del grupo Álamos en contra de los agentes judiciales al salir severamente golpeados en este operativo.

Muy pronto la escalada de acusaciones llegó hasta los altos mandos de ambas corporaciones hasta convertirse en un problema personal entre el Jefe de agrupamiento Álamos y el subprocurador, Hugo Vera Reyes, que calificó al primero de traidor. Finalmente, el 17 de diciembre la disputa llegó a su fin cuando el jefe del agrupamiento Álamos envió un oficio al citado subprocurador para aclararle que los conflictos no debían llegar a ser personales⁹².

3.3 CORRUPCIÓN Y MONOPOLIO: EL CONFLICTO DE LA POLICIA AUXILIAR DEL DISTRITO FEDERAL EN 1999

3.3.1 EL FRAUDE MILLONARIO: EL ORIGEN DEL CONFLICTO

El conflicto de la Policía Auxiliar del Distrito Federal, tiene su origen en el descubrimiento de un desfalco de proporciones millonarias a las arcas de la Secretaría de Seguridad Pública en los primeros días de junio de 1999⁹³. Este

⁹¹ Bolaños Sánchez, Angel. *Solicitarán álamos amparo contra la formal prision* La Jornada, 21 de diciembre de 1999, P 53

⁹² Cfr. El Universal *Piden fin al conflicto Álamo-PGJ* 26 de diciembre de 1999, P 4B

⁹³ Fuentes periodísticas extraoficiales mencionan que este problema se originó a partir de la confrontación del Secretario de Seguridad Pública, Alejandro Gertz Manero, con el ex director de la Policía Auxiliar, Francisco Ruiz Gamboa, por la prepotencia mostrada por un grupo de escoltas de esta corporación. Gertz Manero ordenó que fueran arrestados y posteriormente cesados definitivamente. De acuerdo con el periodista José Sánchez López de la Revista Cómo, las acciones del titular de la SSP no obedecían a intenciones reales de sanearla sino a un afán vengativo del temperamental jefe policiaco, quien no toleró la soberbia de Ruiz Gamboa al negarse a cesar a los tres elementos. Cfr. Sánchez Lopez, José. *Gertz Manero: apático a sanear la Policía Auxiliar*. Revista semanal Cómo No. 698, 1 de agosto de 1999, P 47-49. Otra de las posibles causas manejadas en esos días en los periódicos por la cual Ruiz Gamboa pudo haber sido retirado de su cargo, fue por la negligencia con la que se atendió la balacera ocurrida en la primera semana de junio en la estación



desvío de fondos fue detectado a partir de auditorías que realizó la SSP para obtener fondos para el gobierno de la ciudad, ya que habían sufrido un recorte presupuestal hasta del 35 por ciento. En palabras de Gertz Manero, en la auditoría se observó que:

“ La Policía Auxiliar obtuvo el año pasado ingresos por 2,500 millones de pesos, que provienen de los servicios de vigilancia a los ciudadanos y a las empresas. Es una cantidad inmensa. Si esa cantidad salía equilibrada y se gastaban los 2,500 millones de pesos, evidentemente podríamos hacer algún tipo de ahorros. La auditoría tenía, pues, ese objetivo, conocer la operación de los ingresos y los egresos para ver en qué parte podíamos encontrar los recursos para poder financiar las bajas de presupuesto”⁹⁴.

En la auditoría se encontraron operaciones que presentaban una serie de vicios. Particularmente, se detectó que los contratos por los servicios eran de distintas cantidades y para diversas personas, sin embargo, era el mismo servicio, y a unos se les cobraba más que a otros. El problema central fue que los 2,500 millones de pesos que la Policía Auxiliar ingresaba a la tesorería, regresaban intactos a la corporación, como parte de su presupuesto anual. Esto es, que el dinero seguía un laberinto que no permitía que ingresaran a los fondos públicos. Así, Gertz mencionaba: “Ni la Tesorería del Distrito Federal ni la Secretaría de Finanzas ni la Secretaría de Seguridad Pública reciben algún centavo de estos millones de pesos que erogan los capitalinos (...) Y no obstante haber tarifas oficiales, en la Policía

Polanco de la línea 7 del metro. Cfr. Síntesis policiaca *Separan del cargo a Superintendente de la Policía Auxiliar*. El Universal, 13 de junio de 1999, P B2

⁹⁴ Marín, Nidia *Cada año se pierden \$300 millones en la Policía Auxiliar*. Gertz Excelsior, 28 de junio de 1999, P 29



Auxiliar se cobra a discreción. Ese dinero se pierde en una maraña de vericuetos. Son fondos públicos manejados como empresa privada⁹⁵.

De acuerdo al boletín de fecha 10 de junio de 1999 emitido por la Secretaría de Seguridad Pública, la Policía Auxiliar prestaba servicios de seguridad a 5,098 empresas, de las cuales 1,156 eran empresas privadas; asimismo, la cuota mínima por elemento era de 124 pesos al día. A raíz de esta auditoría se encontró un fraude de por lo menos 400 millones de pesos que no pudieron ser justificados por los directivos de la corporación. Y es que después de la adquisición de patrullas y uniformes, sobraban aproximadamente 400 millones de pesos anuales que se entregaban a un fideicomiso. Así, el titular de la SSP adelantó que la revisión se ampliaría "... unos años atrás para verificar los ejercicios administrativos correspondientes"⁹⁶. Para el 14 de junio de 1999, en conferencia de prensa el jefe de la policía capitalina aseguró:

"El despacho encargado de la investigación les solicitó la información, sin embargo se negaron a proporcionarla. Ante un acto de rebeldía de esta naturaleza, el Jefe de Gobierno, Cuauhtémoc Cárdenas, y yo, determinamos otorgar una licencia al director de la PA para poder llegar al fondo de esto (. .) grandes cantidades de dinero utilizado no estaban comprobadas; y los responsables no sabían en dónde se habían invertido"⁹⁷.

Para el 25 de junio fuentes oficiales de la SSP informaban que como resultado de las investigaciones que se habían llevado a cabo en la auditoría de la PA se había detectado un faltante adicional de 100 millones, que se sumaba a los 400 millones

⁹⁵ Idem

⁹⁶ Arreola Villarreal, Ernesto *Auditorías en cascada en la Policía Auxiliar* Ovaciones, 29 de junio de 1999, P.8

⁹⁷ Reyes, Arturo *Dan licencia temporal a jefes de la Policía Auxiliar* Reforma, 15 de junio de 1999, P.2B



que no se habían justificado. Así, en dos semanas la cifra había pasado a 500 millones de pesos. Ahora, los siguientes pasos de la auditoría se dirigirían hacia los salarios que ganaban los comandantes de agrupamientos y de destacamentos.

Al mismo tiempo, la dirección de la Policía Auxiliar era asignada temporalmente al General de Brigada, José Luis Silva Quiroz. En los medios periodísticos se mencionaba que, de hecho, su designación respondía a la necesidad de un mando que se hiciera responsable de la cuestión operativa.

Por otra parte, un miembro de la PA que pidió su anonimato explicaba: "... los salarios de cada uno de los comandantes de los agrupamientos son distintos porque dependen del número de destacamentos que tienen bajo su mando, de los contratos que logren obtener por la venta de los servicios de vigilancia y custodia, así como por el número de policías que tienen bajo su responsabilidad. Entre más elementos tengan bajo su mando, más alto será su salario (...) hay agrupamientos que tienen como 3 mil elementos y sus comandantes ganan en promedio, entre 200 y 240 mil pesos (mensuales) ..."⁹⁶.

Los comandantes tienen la obligación de buscar nuevos contratos y de mantener la cartera de servicios que ya tienen, pues de lo contrario ganan menos. Ellos también se encargan directamente de cobrar los cheques en forma quincenal a las empresas y lo depositan en una cuenta en banca Serfin, a nombre de la Policía Auxiliar del Distrito Federal. Al respecto, el informante abundaba: "De todos los ingresos que obtenemos existe un remanente que va directamente a un fideicomiso bancario que contrató la corporación y que está controlado por los mismos comandantes de los Agrupamientos, bajo el régimen de un comité técnico,

⁹⁶ Torres, Mario. *Asciende a 500 millones el posible fraude en la PA*. El Universal, 25 de junio de 1999, P B1



el cual decide de manera discrecional de que manera se van a utilizar los recursos⁹⁹. Esta circunstancia se deriva de la forma en que la Policía Auxiliar comenzó a percibir los recursos desde su origen¹⁰⁰

Presumiblemente, este fideicomiso se financiaba con una parte del 33 por ciento que se les descontaba a los policías de su salario para contratar el seguro de vida. La otra parte de ese porcentaje se destinaba a la Asociación Civil denominada "Servicios Sociales para la Policía Auxiliar", esta figura jurídica, de acuerdo a Gertz Manero, sirvió para desviar una importante cantidad de dinero que supuestamente era destinada a cubrir los gastos médicos, prima vacacional, aguinaldo y uniformes. "Ambos organismos (eran) administrados por los 26 comandantes de agrupamiento que dirigen a esta policía complementaria"¹⁰¹.

El descuento del 33 por ciento representaba a todas luces una violación al apartado B del artículo 123 de la Constitución mexicana y de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado que "... señala que no se les puede retirar a los trabajadores cantidad alguna de su salario, la normatividad financiera del sector público, el Código Financiero del Distrito Federal, así como otras leyes y reglamentos señalan ésto"¹⁰².

En el periódico Universal, el 29 de junio salía publicada una nota donde elementos de la Policía Auxiliar reconocían que cuando firmaban sus contratos para formar parte de la corporación, se les incorporaba, sin su consentimiento, a la asociación civil a la que se desviaba el 33 por ciento de su salario. Esta fuente periodística

⁹⁹ Idem

¹⁰⁰ Es decir, cuando los veladores recibían sus emolumentos directamente de las personas a las que prestaban sus servicios

¹⁰¹ Reyes, Arturo *Sangran los mandos a policías auxiliares* Reforma, 25 de junio de 1999, P 2B.

¹⁰² Torres, Mario *Asciende a 500 millones . . .* Op cit P B1



señalaba que contaba con una copia del contrato, en el cual no se estipulaba con claridad que cantidad de dinero se le iba a quitar de su salario al personal. Además, se les hacía firmar una carta de adhesión en la que el firmante le otorgaba poder amplio para ser representado por su comandante de unidad ante dicha asociación.

Aún más, la carta decía: "Otorgo mi consentimiento a las condiciones estipuladas en los contratos del fideicomiso, celebrados con Bancomer S.A. o quienes lo sustituya para que a través de los comités Técnicos entregue a mi nombre la aportación correspondiente a Servicios Sociales para la Policía Auxiliar del D.F. A.C."¹⁰³.

Como consecuencia de todo este escándalo, el titular de la Secretaría de Seguridad Pública fue citado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para explicar el fraude en la Policía Auxiliar. En esta comparecencia Gertz explicó que 28 trabajadores administrativos habían sido cesados por negarse a proporcionar información financiera de la corporación. También dijo que se estaba a la espera de los resultados de la auditoría que llevaba a cabo la Contraloría General de Gobierno, para poder proceder legalmente contra quien resultara responsable¹⁰⁴.

Un día después, se anunciaba en los medios periodísticos que cinco comandantes de la PA eran propietarios del fideicomiso y otros cinco fungían como suplentes. Así, de la primera auditoría hasta la practicada directamente por la Tesorería, el desvío de fondos había crecido, en poco menos de un mes, de forma abismal. De acuerdo con el diputado Víctor Manuel Soto Camacho, Vicepresidente de la

¹⁰³ Torres, Mario *Deben efectivos de la PA 'donar' 33% de su salario*. El Universal, 29 de junio de 1999, P. 1

¹⁰⁴ Cfr. Herrera, Rolando *Cesan a 28 de la Policía Auxiliar*. Reforma, 6 de julio de 1999, P.2B.

Comisión de Seguridad Pública de la Asamblea Legislativa, en este instrumento financiero se calculaba ahora un desfaldo de 7,552 millones de pesos, producto de once años de corrupción¹⁰⁵. Con estos recursos afirmaba se habían comprado ranchos, hoteles, restaurantes y otros negocios productivos. Un ejemplo de ello, fue la adquisición del balneario Iguazú en Zacatepec, Morelos por la cantidad de 12.5 millones de pesos a nombre de Servicios Sociales para la Policía Auxiliar en septiembre de 1998 a un familiar de Fernando Solís Cámara, vocero de la campaña de Francisco Labastida Ochoa. Dicho balneario fue destinado como un refugio de descanso de los comandantes de la Policía Auxiliar.

3.3.2 LA HERMANDAD DE LA CORRUPCIÓN

Por el nombre de “la hermandad de la corrupción” se dio a conocer en los medios periodísticos el gran desfaldo en la Policía Auxiliar. En diversos periódicos nacionales esta corporación pasó a formar parte del estereotipo político del régimen autoritario y corrupto que el Partido de la Revolución Democrática había sistemáticamente criticado. En este sentido, Soto Camacho aseguraba: “En la Policía Auxiliar existe una ‘hermandad de la corrupción’, integrada por el director y los principales jefes de esa corporación, quienes establecieron una asociación civil y un fideicomiso para desviar más de 7 mil 552 millones de pesos sólo en los últimos once años”¹⁰⁶.

Para los primeros días del mes de julio, como consecuencia del incremento de las denuncias respecto a la PA en los medios periodísticos, los 26 comandantes de esta corporación comenzaron a ser investigados. De hecho, el titular de la SSP

¹⁰⁵ Cfr. Novedades. *El desfaldo en la Policía Auxiliar sería de 7,552 mdp* 8 de julio de 1999, P 3

¹⁰⁶ Cortés, Leonardo. *Desvía más de 7 mmdp la hermandad de la corrupción dentro de la Policía Auxiliar* Reforma, 8 de julio de 1999, P.1B

había dejado entre ver la posibilidad de fincar responsabilidad penal contra cualquiera de ellos que resultara partícipe de la desviación de recursos.

La denuncia no se hizo esperar, ya que al inicio de la segunda semana de julio 11 comandantes fueron calificados como los principales culpables del desfalco millonario de la corporación. Esta noticia rápidamente repercutió sobre la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Integrantes de las fracciones del PAN y el PRD mencionaron que dicho desfalco podría haber servido para financiar campañas de diputados, senadores y gobernadores, así como para la compra de votos y otros fines político-electorales. Particularmente, el diputado Soto Camacho comentaba que: "... es ilógico que los jefes de esa corporación se estuvieran beneficiando económicamente y sus superiores no lo notaran, por lo que creo que desde el (sic) regente Manuel Camacho Solís, Manuel Aguilera y Oscar Espinoza Villarreal, y sus respectivos secretarios de esa dependencia estuvieron al tanto de ello"¹⁰⁷.

A pesar de tener los ojos de la opinión pública encima de ellos, a mediados del mes de julio los comandantes de la Policía Auxiliar en una sesión decidieron continuar manteniendo el descuento del 33 por ciento a la nómina de los elementos policiacos, aun cuando días antes el Secretario de Seguridad Pública, Alejandro Gertz Manero, declaraba a los medios de comunicación que ese porcentaje desaparecería. Por supuesto, esta acción tuvo efectos directos sobre los ánimos de los policías, que muy pronto se verían reflejados en una serie de manifestaciones por el descontento interno¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Llanos, Raúl y Baltazar, Elia. *Desviarían fondos de la policía para campañas*. La Jornada, 9 de julio de 1999, P.62

¹⁰⁸ Cfr. Torres, Mario. *Seguirán descontando 33% al salario de elementos de la PA*. El Universal, 13 de julio de 1999, P.B9



Con los ánimos ya caldeados, el 22 y el 27 de julio se llevaron a cabo dos plantones de policías auxiliares que demandaron la eliminación del descuento del 33 por ciento de su salario y de 100 pesos en vales. Además, protestaron por el deficiente servicio médico y por el descuento de cien pesos o más que se les hacía por cada falta que no justificaban. El primer plantón se efectuó con un número superior a 600 elementos uniformados, los cuales denunciaban que: "A este paro convocamos a todos nuestros compañeros de la Policía Auxiliar, pero en cuanto lo supieron los altos mandos, ellos citaron a su personal en la Magdalena Mixhuca, a fin de que no se sumaran a la protesta; amenazaron con suspenderlos o descontarles de su salario si acudían al llamado del paro"¹⁰⁹.

Un efecto directo de este primer plantón fue la respuesta del gobierno capitalino. Un día después, Porfirio Barbosa, Oficial Mayor del gobierno del D.F. declaraba en conferencia de prensa que para transparentar las finanzas en la PA, la nómina de los 40 mil elementos sería manejada desde el gobierno central. "Barbosa explicó que el traslado de la nómina tiene el objetivo de poner fin a descuentos y aportaciones que hacían, indirectamente, los uniformados a fideicomisos que en este momento son auditados por supuestos manejos de parte de comandantes de la corporación"¹¹⁰.

A poco menos de una semana, ya instauradas las negociaciones entre la dirección de la Policía Auxiliar y los elementos policiacos descontentos acerca de los sueldos y armamento, se efectuó el segundo plantón en el Zócalo capitalino. En esta manifestación nuevamente expusieron los problemas que afrontaban e

¹⁰⁹ Reséndiz, Gerardo y Bárcenas Divani, Javier. *Plantón de policías auxiliares*. El Universal Gráfico, 22 de julio de 1999, P 4

¹¹⁰ Ojaya, Ricardo. *Manejará el gobierno central la nómina de la Policía Auxiliar*. Porfirio Barbosa. La Jornada, 23 de julio de 1999, P 59

incluso pidieron que Francisco Ruiz Gamboa devolviera el dinero que se había llevado de los fideicomisos¹¹¹. Este segundo plantón derivó en una comisión de policías auxiliares que establecieron un pliego petitorio integrado por 10 puntos.

Para los primeros días de agosto, Gertz sostuvo una reunión de trabajo con la comisión integrada por 15 policías que representaban a los 600 elementos descontentos. El acuerdo más importante se centró en que a partir de la primera quincena de septiembre los salarios de la PA se homologarían con los sueldos de la Policía Preventiva, al pasar de los 1,200 a 2,273 pesos quincenales en promedio, aseguraba Gertz Manero¹¹². Otro punto tratado fue la cuestión de los servicios médicos, al respecto el titular de la SSP les presentó cuatro propuestas que tendrían que analizar para que decidieran ser incorporados al IMSS, ISSSTE o a un servicio de gastos médicos a través de una red de hospitales privados.

Por otra parte, ante la presión ejercida por los policías auxiliares descontentos, un grupo de comandantes amenazó a oficiales y tropa para que desistieran de su lucha en defensa de sus derechos y sus salarios. Como consecuencia de esto uno de los líderes de la comisión, Bernardo Ruiz Gerardo –quien ya había denunciado públicamente amenazas contra su persona- fue despedido de su trabajo, luego de que fuera acusado por el jefe de su agrupamiento de repartir propaganda subversiva, falsificar firmas de sus compañeros e incitarlos al desorden. Esto generó que Ruiz Gerardo y 50 policías más realizaran el 6 de agosto una huelga de hambre frente a las oficinas del Distrito Federal.

¹¹¹ Castillo, Gabriel. *Protestan de nuevo policías auxiliares en el Centro Histórico* El Universal Gráfico, 27 de julio de 1999, P 6

¹¹² Cfr Reyes, Arturo. *Busca SSP proceder contra comandantes* Reforma, 4 de agosto de 1999, P 2B



A partir de esta nueva ruptura en las pláticas de negociación el director de la PA, José Luis Silva Quiroz, ofrecía una semana después una propuesta integrada por cuatro puntos a los policías auxiliares, a saber de los elementos policiacos: 1) que debería ser la dirección de la PA junto con los elementos descontentos los que determinarían qué tipo de servicio médico les interesaba, el que ofrece el IMSS o el ISSSTE; 2) se agilizarían los trámites que se llevan a cabo en la Torre Médica; 3) construir dos clínicas que se ubicarían en Iztapalapa y en Ecatepec, en donde viven 80 por ciento de los uniformados, y; 4) o en su caso tener un servicio de gastos médicos mayores, contratado con una red de hospitales¹¹³.

Sin embargo, esta propuesta no llegó a satisfacer los puntos establecidos en el pliego petitorio que los uniformados habían presentado inicialmente al Secretario de Seguridad Pública. Su descontento rápidamente se vio reflejado en el anuncio de un paro de labores para el día 25 de agosto en coordinación con el Sindicato Nacional de Trabajadores Democráticos de la Policía, con el propósito de dar fin a las irregularidades.

Al parecer, la huelga previamente anunciada abortó; no obstante, un día después se efectuó el tercer plantón frente al edificio del gobierno capitalino. En esta nueva protesta los policías auxiliares amenazaron con una cuarta manifestación para el 15 de septiembre de no ser satisfechas sus demandas laborales.

¹¹³ Cfr. Torres, Mario *Responden a inconformes de la PA*. El Universal, 11 de agosto de 1999, P B1



3.3.3 LA LUCHA POR EL PODER Y EL DINERO: LA RUPTURA DE LAS NEGOCIACIONES

La fuerte promesa de regresar por sus fueros a una nueva protesta no se llevaría a cabo sino hasta el 22 de septiembre. Con los ánimos exacerbados por las promesas incumplidas, en este cuarto plantón frente al edificio de gobierno capitalino y en la Asamblea Legislativa se registraron severos actos de violencia entre policías auxiliares. Desde el punto de vista del diputado Soto Camacho, entre los policías que se habían manifestado se encontraban 30 provocadores, quienes se encargaron de desatar los actos violentos. Estos hechos dejaron como resultado seis policías lesionados, entre ellos el comandante Luis Huerta quien recibió una paliza al ser acusado de espiar la manifestación¹¹⁴.

Por su parte, Gertz Manero calificó a este acto como una verdadera provocación que obedeció a intereses ocultos, y dijo que actuaría legalmente en contra de ellos en cuanto tuviera pruebas necesarias. "Aseguró que desde el 20 de septiembre, los sueldos de los elementos de la Policía Auxiliar del Distrito Federal, se homologaron con los de la Preventiva, además de que los demás puntos del pliego petitorio se estaban resolviendo"¹¹⁵.

Este hecho violento, puede ser tipificado como un parteaguas en el desarrollo del conflicto. A partir de esta fecha, las relaciones de los policías auxiliares con el jefe de la policía capitalina se volvieron tirantes; es decir, la legitimidad de Gertz Manero se vio erosionada. Una de las consecuencias más importantes de la ruptura de las negociaciones entre los policías, comandantes y Gertz, fue la

¹¹⁴ Cfr. Reyes, Arturo. *Culpan a provocadores de quejas de auxiliares* Reforma, 24 de septiembre de 1999, P 3B

¹¹⁵ Idem



decisión de sustituir del manejo de los recursos de los elementos policiacos al director de la Policía Auxiliar. Ello se determinó, de acuerdo al periódico *El Financiero*, entre el Oficial Mayor Porfirio Barbosa y los 26 comandantes de la corporación. En esta reunión se acordó dar un seguimiento estricto al manejo de estos recursos destinados a los fideicomisos¹¹⁶. En el lugar de Silva Quiroz fue designado el civil Armando Álvarez quien quedó al frente del área financiera y a cargo de la asociación denominada "Servicios Sociales para la Policía Auxiliar, A.C.". La mesa directiva quedó integrada por un secretario, dos vocales y un tesorero, todos ellos civiles.

Algunos comandantes de la Policía Auxiliar reconocieron que fue el mismo Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Cuauhtémoc Cárdenas, quién decidió que fuera Álvarez Morales el encargado de administrar todos los recursos que genera esta corporación.

Al mismo tiempo, se cesaba a 15 policías a causa de los disturbios ocasionados el 22 de septiembre. Esto generó una serie de manifestaciones consecutivas como muestra de repudio a esa acción. Un pequeño grupo de elementos policiacos se dio cita el 25 de septiembre ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, este plantón vino a alterar el acuerdo previamente establecido entre la Comisión de Seguridad Pública del órgano Legislativo y el Secretario de Seguridad Pública. Al no hallar una respuesta rápida por parte de los legisladores, días después se llevarían a cabo dos manifestaciones más de descontento, una en la explanada del Zócalo capitalino y otra más en la Glorieta del Metro Insurgentes frente a las instalaciones de la SSP.

¹¹⁶ Domínguez Moreno, Manuel *Pone orden el GDF en la Policía Auxiliar*. *El Financiero*, 24 de septiembre de 1999, P.54



Muy pronto, los efectos de los disturbios ocasionados días antes por policías auxiliares repercutieron en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Diversos diputados de oposición se reunieron con el Secretario de Seguridad Pública quien les ofreció enviar al director de la corporación para que les explicara como se buscaría resolver el problema. En la reunión del 4 de octubre celebrada entre el Director de la Policía Auxiliar y la comisión de Seguridad Pública de la ALDF no se logró ningún acuerdo. De hecho, ante la imprecisión y desconocimiento de Silva Quiroz sobre el estado que guardaba esta corporación, la reunión fue suspendida y calificada en los medios periodísticos nacionales como un rotundo fracaso. Es por ello, que enseguida los diputados expresaron que esperaban que en una semana, el titular de la SSP diera respuesta puntual a las denuncias y demandas hechas por los policías auxiliares.

Es probable que a causa de los reclamos de los asambleístas, la Contraloría General del D.F. anunciara pocos días después en fuentes periodísticas nacionales, el fin de la revisión de los manejos administrativos en la Policía Auxiliar, para atenuar los ánimos de la Asamblea. De acuerdo a la Contraloría, la auditoría había terminado sin poder revisar los recursos de la Asociación Civil, debido a que se trataba de dinero privado al cual no pudieron acceder. La principal observación hecha por la Contraloría a la SSP indicó que los recursos retenidos a los policías para prestaciones sociales no debía ser administrada por una empresa privada, como ocurre con la empresa denominada Servicios Especiales Administrativos (Seasa), ya que la propia PA podía hacerse cargo de la operación con su personal e infraestructura.

Se encontró que a los uniformados se les habían hecho deducciones para beneficios sociales de hasta mil pesos, que aun cuando aparecen en su recibo de



pago, van directamente a fideicomisos, justo este monto es el que representa el 33% al que se había referido el jefe de la policía capitalina como un descuento indebido¹¹⁷.

Ante esta situación, la Asamblea Legislativa citó a una reunión de trabajo al Contralor General del Distrito Federal, León Alazraki, con el fin de que explicara cuáles habían sido los avances que se tenían del manejo administrativo de la Policía Auxiliar, y si existían elementos suficientes para proceder legalmente contra quiénes resultaran culpables. Así, los días previos a su comparecencia, se caracterizaron por una serie de declaraciones de evidente antagonismo entre el Gobierno del D.F. y la Asamblea del D.F. Las denuncias de la ALDF transcurrieron, como era de esperarse, de las irregularidades encontradas por la Contraloría por malversación de fondos hasta las demandas de ejercicio penal contra los comandantes de la Policía Auxiliar.

Un día antes de la comparecencia de Alazraki, el diputado Víctor Manuel Soto Camacho, Vicepresidente de la Comisión de Seguridad Pública de la ALDF, declaró que la única manera por la cual la Contraloría podría fiscalizar la Asociación Civil y el fideicomiso sería desconociendo la firma del convenio que a fines de 1997 se había autoconcedido el General Juárez Loera, exdirector de la Policía Auxiliar del D.F., y sólo entonces ésta podría solicitar la intervención al Ministerio Público, que si tiene facultades para revisar las cuentas del organismo creado por los policías¹¹⁸.

¹¹⁷ Cfr. Olayo, Ricardo. *Contraloría no pudo auditar recursos de la Policía Auxiliar* La Jornada, 18 de octubre de 1999, P.61

¹¹⁸ Pliego, Aaron. *Podría quedar impune el fraude en la Policía Auxiliar* El Sol de Mexico, 5 de noviembre de 1999, P 16



Ya en la comparecencia, las declaraciones de Alazraki vinieron a confirmar la serie de denuncias que aún a nivel extraoficial habían hecho los medios periodísticos nacionales. El contralor informó que de enero de 1998 a mayo de 1999 en la Policía Auxiliar se habían desviado mil 152 millones de pesos, como consecuencia de retenciones indebidas al salario de los uniformados. Además, enfatizó que la Contraloría no pudo intervenir en la Asociación Civil a causa de la existencia de un convenio firmado en 1997. Por lo tanto, el gobierno capitalino estudiaría la posibilidad de nulificar dicho convenio para poder intervenir directamente¹¹⁹.

Alazraki llegó a las siguientes conclusiones en la auditoría practicada a la Policía Auxiliar. Primero, el presupuesto se había ejercido sin ajustarse a las normas de la Secretaría de Finanzas del gobierno capitalino. Segundo, la erogación de la PA no se sujetaba a la Ley de Gasto Público, además de destinar dinero de una partida a otra. Tercero, los fondos públicos se habían desviado a una Asociación Civil, esto es a una entidad privada, lo que representaba un grave delito tipificado en el Código Penal.

Así, una de las acciones directas que el contralor habría de llevar a cabo sería citar para la siguiente semana a los funcionarios de la corporación a fin de que explicaran el desvío de los recursos. También como parte de estas decisiones, mencionó que se había suspendido desde el 22 de octubre pasado al director administrativo de la PA, Severo Rodríguez Huevo, aun cuando no se contaba con los elementos necesarios para responsabilizarlo de actividades ilícitas.

¹¹⁹ Cfr. González Salgado, Edgardo *Detectan el desvío de mil millones de pesos en la Policía Auxiliar*. El Heraldo de México, 6 de noviembre de 1999 P 15A



A raíz de estas acusaciones públicas hechas por el Contralor General, una escalada de descontento de los comandantes de la Policía Auxiliar se hizo evidente en los periódicos nacionales. El 15 de noviembre, en una carta dirigida al Oficial Mayor, Porfirio Barbosa, los comandantes de la PA decían:

“Nosotros los comandantes no habíamos expresado nuestra inconformidad ante los ataques públicos, porque todo el esquema –financiero, retención de 33% de los salarios a los policías auxiliares- siguió igual hasta la primera quincena de octubre”¹²⁰. Explicaban que a partir de esta fecha los ingresos ya no entraban a los fideicomisos bancarios que creó la Asociación Civil. Por el contrario, a partir de la segunda quincena de octubre el dinero ingresó directamente a la Policía Auxiliar, lo que consideraron como una trampa. “Se nos pretendió pagar los gastos directamente de ‘cuentas presupuestales’ para crearnos responsabilidades y hasta incurrir en delitos de peculado y defraudación fiscal, para luego denunciarnos y meternos a la cárcel y justificar las acusaciones de la Secretaría de Seguridad Pública”¹²¹.

Desde su punto de vista, los comandantes calificaron a Gertz Manero como quien se había encargado de desestabilizar a la Policía Auxiliar con la finalidad de que ésta desapareciera: el presunto fraude millonario sólo había sido una estratagema para el objetivo del jefe policiaco.

La respuesta por parte de la Dirección de Comunicación Social de la Secretaría de Seguridad Pública no se hizo esperar. El día 23 de noviembre de 1999, la SSP publicó en los medios periodísticos nacionales un desplegado en el que informaba

¹²⁰ Torres, Mario *Podría caer en una crisis financiera la PA, señalan*. El Universal, 18 de noviembre de 1999, P. B10

¹²¹ Idem



que el titular de la Policía capitalina había sido acusado de organizar una maquinación para justificar falsas imputaciones, despojarlos de sus puestos y su patrimonio. De esta manera, el desplegado enfatizó cuatro puntos:

1. Un despacho privado y la misma Contraloría General del Gobierno del D.F. establecieron documental y pericialmente responsabilidades por la cantidad de un mil 152 millones de pesos de enero de 1998 a mayo de 1999, atribuibles a los firmantes de la carta abierta;
2. El miércoles de la semana pasada la Secretaría presentó una denuncia de hechos ante la PGJDF, iniciándose una averiguación previa por los delitos de peculado o administración fraudulenta;
3. Se solicitó a la Contraloría la suspensión de las funciones de los servidores públicos que fueron responsabilizados en forma expresa por la propia Contraloría;
4. Se continuará investigando lo ocurrido en administraciones anteriores, para que se sepa quién se benefició con dichos peculados¹²².

La contrarrespuesta por parte de los comandantes de la Policía Auxiliar fue aún más explícita en sus calificativos respecto al Jefe de la Policía capitalina. Los jefes de agrupamiento denunciaban que Gertz Manero había respondido a sus denuncias con mañas, arbitrariedades y falsas promesas. De acuerdo con el punto de vista de los comandantes:

¹²² Cfr. Dirección de Comunicación Social de la Secretaría de Seguridad Pública. *A la opinión pública*. La Jornada, 23 de noviembre de 1999, P.14

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA



1. El dinero presuntamente desviado es propiedad del personal. Estos recursos, después de pagar impuestos, eran utilizados por disposición de las autoridades competentes desde 1988 para cubrir aguinaldos, vacaciones, servicio médico y gastos de operación, entre otros. Su manejo se comprobó fielmente ante las autoridades competentes.

Al no encontrar Gertz Manero ningún ilícito en las revisiones recurrió a la fácil maniobra de no aceptar como vigente la normatividad especial de 1988, que a través de la Asociación Civil proporciona sus prestaciones y los medios para generar sus ingresos.

2. Gertz Manero no mencionó a partir de cuándo, ni cómo, ni cuánto le va a pagar al personal con derecho al ISSSTE, a la caja de previsión y a las demás prestaciones, así como al 33 por ciento de aumento que les prometió. En cambio sí supo a partir de cuando quitarles su patrimonio obligándolos a ceder a la Secretaría 260 millones de pesos en efectivo que constituyen las reservas del personal, más otros 150 millones en inmuebles, vehículos y muebles generados con el esfuerzo de la PA.

Por tanto, los comandantes invitaron a debatir públicamente ante los medios de comunicación. De acuerdo a éstos, en la Secretaría de Seguridad pública existía una marcada ineficiencia y corrupción. Así, dejaban una pregunta abierta al Secretario de Seguridad Pública: ¿por qué la SSP no le paga a la Policía Auxiliar los servicios de más de 200 elementos que prestan servicio de



patrullaje y supervisión durante las 24 horas en apoyo al programa de seguridad pública del Gobierno del Distrito Federal?¹²³.

Ante la abierta hostilidad de las dos partes del conflicto, los policías inconformes en una rápida medida de presión decidieron hacer una marcha ante el Presidente de la República, seguida de la amenaza del paro de labores de los 40 mil elementos que integran la Policía Auxiliar. La marcha a Los Pinos se llevó a cabo el 26 de noviembre, las demandas fueron las mismas que reiteradamente se habían venido exigiendo: que se investigara a los 26 comandantes, se aclarara el destino de los millonarios fondos y se les asignara un mejor sueldo y mejores prestaciones. La amenaza del paro de labores, sin embargo, no fue cumplida. Pero en su lugar un sexto plantón fue realizado el 10 de diciembre de 1999, frente a las oficinas del Gobierno del Distrito Federal.

En este lugar, los policías inconformes dijeron que su presencia obedecía al incumplimiento en el pliego petitorio entregado al gobierno capitalino. Sostuvieron que el punto toral en este pliego era el cese de los 26 comandantes de la Policía Auxiliar que durante muchos años se habían hecho millonarios¹²⁴. Tres días después, ante la falta de respuesta de Gerz Manero, se llevó a cabo el séptimo plantón. El líder de los policías inconformes, Julio Bárcenas, decía: "nuevamente fuimos engañados por el Secretario de Seguridad Pública... quien nos aseguró que el 2 de diciembre recibiríamos

¹²³ Cfr. Alejandro Alatorre Zepeda, Responsable de la publicación. *A la opinión pública, a todo el personal de la Policía Auxiliar*. Metro, 24 de noviembre de 1999, P 23

¹²⁴ Morales Segura, Julio. *Enésima manifestación protagonizaron medio centenar de policías auxiliares frente al GDF*. Excélsior, 10 de diciembre de 1999, P 33A



vales de despensa al igual que la policía preventiva, sin embargo esto no sucedió¹²⁵.

Por otra parte, una semana después los 26 comandantes presentaron un recurso de nulidad contra actos cometidos por el Secretario de Seguridad Pública ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. En él señalaban a Gertz Manero como el responsable de suspender la entrada de recursos a la Asociación Civil.

El recurso administrativo interpuesto incluía, entre otras cosas, una explicación de por qué se había visto alterado el patrimonio de la Policía Auxiliar. Los comandantes explicaban en este procedimiento que desde el 31 de octubre se había retenido los recursos económicos obtenidos de los contratos; y ahora la Oficialía Mayor asignaba los recursos vía fondos revolventes por un monto equivalente a los gastos de un mes. Así también, los comandantes explicaban que dicha orden no constaba por escrito lo cual causaba agravio a los actores en este juicio, puesto que existe la necesidad de estos gastos de operación para poder cumplir con la prestación de los servicios de la Policía Auxiliar. Más aún, los comandantes señalaban que no habían tenido la garantía constitucional de audiencia. Argumentaban: "No se ha llevado a cabo, ni se nos ha llamado a un proceso administrativo"¹²⁶.

A sólo seis días de concluir 1999, Porfirio Barbosa, Oficial Mayor del Gobierno capitalino tras anunciar la entrega de vales de despensa por 2,000 pesos a los policías auxiliares, mencionó que el Gobierno del D.F. estaba evaluando los

¹²⁵ Reyes, Arturo. *Realizan su sexto plantón*. Reforma, 14 de diciembre de 1999, P.2B

¹²⁶ Olayo, Ricardo. *Interponen 26 mandos de la Policía Auxiliar un recurso contra Gertz*. La Jornada 20 de diciembre de 1999, P 52



mecanismos para incorporar a los elementos de la PA a la Policía Preventiva. Además mencionaba que se estaban revisando otras demandas, entre ellas la incorporación a la Caja de Previsión de la Policía, cuyo consejo ya había aprobado administrar los fondos, aunque todavía no se decidía que pasaría con la Asociación Civil y el fideicomiso que trabaja desde años atrás, los cuales habían servido para pagar sus prestaciones¹²⁷.

Unos días después, los policías auxiliares, luego de conocer el monto de los vales, mencionaron que no eran suficientes para desistir de su pliego petitorio, por lo que las protestas y cierres de calles continuarían en tanto no se satisficieran sus demandas. Así, de primera instancia los policías insatisfechos acordaron con el Oficial Mayor del Gobierno capitalino suspender momentáneamente sus medidas de presión, condicionando su regreso al pago del resto de los vales y de un mejor seguro de vida para enero del 2000, aun cuando señalaron que no se les había resuelto el punto de la desintegración de la Asociación Civil.

No obstante, este primer acuerdo no tuvo mayor efecto. Para el 27 de diciembre los policías auxiliares llevaron a cabo su octavo plantón frente a las oficinas del Gobierno capitalino en busca de respuestas a sus demandas salariales y laborales. Una nueva reunión con el oficial mayor del Gobierno capitalino les esperaba, aun cuando no obtendrían alguna respuesta satisfactoria. Por lo que señalaron que a partir del 3 de enero del 2000 reiniciarían sus demandas y cerrarían nuevas arterias viales para presionar al gobierno capitalino para que este cumpliera con su pliego petitorio¹²⁸.

¹²⁷ Olayo, Ricardo. *En breve, definición a policías auxiliares*. La Jornada, 27 de diciembre de 1999, P 38

¹²⁸ Reséndiz, Gerardo. *Reiniciarán policías auxiliares protestas*. El Universal Gráfico, 29 de diciembre de 1999, P 3



3.3.4 EL IMPASSE

Al mismo tiempo, que los policías auxiliares inconformes consideraban la posibilidad de efectuar nuevas marchas, un nuevo movimiento de descontento ahora proveniente de la Policía Bancaria e Industrial (PBI), corporación que tiene el mismo régimen financiero de la Policía Auxiliar, comenzaba a gestarse. El ocho de enero del 2000 alrededor de 100 agentes de la PBI marcharon sobre la Avenida Reforma gritando consignas contra el director de esa corporación y exigiendo un aumento de 25 por ciento de salario, además de vales de despesa¹²⁹.

Así, el mes de enero, se caracterizó por un largo impasse del conflicto de la Policía Auxiliar. Es decir, fue hasta finales de ese mes cuando se llevó a cabo una nueva marcha, demandando el cumplimiento de todos los puntos de su pliego petitorio. Y es que hasta ese momento los policías auxiliares únicamente habían obtenido el pago de los vales de despesa.

Al mismo tiempo, salía publicado en el periódico El Universal la noticia de que la denuncia por el fraude millonario podría no proceder debido a que no existían los elementos necesarios para probar la comisión de algún delito. De acuerdo con fuentes de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, el diario señalaba que no existía irregularidad alguna detectada hasta el momento sobre la actuación de los 26 comandantes que controlaban la Asociación Civil denominada "Servicios

¹²⁹ Botiaños, Ángel *Marchan policías, exigen pago de vales de despesa*. La Jornada, 9 de enero del 2000, P.51



Sociales para la Policía Auxiliar del D.F.”, ya que al parecer habían actuado con apego a las normas de la Asociación y con el consentimiento de los policías¹³⁰.

De acuerdo con los argumentos de defensa de los comandantes de la PA:

- 1) Los policías cumplían puntualmente con todos los turnos que le correspondía trabajar como mínimo, por lo que recibían de la Asociación Civil un total de 67 por ciento de la cuota que pagara el usuario del servicio;
- 2) Los policías manifestaban su conformidad de ingresar como asociado a la Asociación Civil, por tanto, las prestaciones que el policía recibía eran en carácter de asociado y no de trabajador;
- 3) Existía una carta de adhesión a la Asociación Civil; en ella los policías otorgaban poder amplio, cumplido y bastante para que sus comandantes los representaran en los fideicomisos bancarios.

En este mismo mes, también salía a la luz pública una nueva asociación Civil formada el 20 de enero por más de 30 mil elementos de la Policía Auxiliar. Al parecer esta nueva agrupación se había organizado de forma similar a la Asociación Civil anterior, reproduciendo sus mismos vicios, ya que también retenían un porcentaje del salario de los policías y enajenaban la facultad para participar en fideicomisos bancarios.

¹³⁰ Otero, Silvia y Torres, Mario. *El caso condenado al archivo muerto. No hay delito que perseguir en la PA*. El Universal, 28 de enero del 2000, P.B1



Poco tiempo después, se descubrió que Eduardo Julio Bárcenas, líder del movimiento de policías inconformes, y también presidente de la nueva Asociación Civil, había hecho malos manejos de los recursos. Aún cuando no se logró cuantificar el monto del dinero desviado, se detectó que había adquirido una nueva casa, por lo que los mismos miembros de la nueva Asociación le solicitaron su renuncia.

Para finales del mes de enero Porfirio Barbosa, Oficial Mayor del Gobierno capitalino, se retractaba de la oferta de incorporar a los policías auxiliares al Gobierno del Distrito Federal, con lo que gozarían de las mismas prestaciones que los uniformados de la SSP. Barbosa argumentó que esto sólo lo podría determinar el Congreso de la Unión. Aún más, les advirtió a los policías inconformes que no era responsabilidad de las autoridades del D.F. crear nuevas plazas para ellos. Con estas declaraciones las puertas para nuevas marchas y cierres de avenidas estaban abiertas y las probabilidades de solución parecen ser todavía más escasas.

3.3.5 EL DESENLACE DEL CONFLICTO

El 8 de febrero del 2000, el gobierno capitalino hacía entrega de la segunda parte de los vales a los policías. El propósito de la distribución de los recursos era claro: detener la siguiente manifestación de los Policías Auxiliares que había sido anunciada para el 15 de febrero. Sin embargo, para esta fecha más de medio millar de policías auxiliares –esta vez acompañados de policías bancarios e industriales- se manifestaron frente al gobierno de la ciudad de México¹³¹.

¹³¹ Bárcenas, Javier Divani. *Plantón de policías auxiliares y bancarios*. El Universal Gráfico, 15 de febrero del 2000, P 6



Casi dos semanas después, los policías auxiliares anunciaban que continuarían con huelgas de hambre, como plantones, manifestaciones y suspensión de labores de no cumplir el Secretario de Seguridad Pública las promesas hechas¹³².

La respuesta del Gobierno Capitalino fue rápida y categórica. Ese mismo día, el Secretario de Seguridad Pública ordenó que se homologaran los salarios de los comandantes de la Policía Auxiliar con los de la Policía Preventiva. Esto, por supuesto, generaba un saldo deficitario en los sueldos de los comandantes, pues dejarían de percibir aproximadamente el 80% de sus salarios¹³³.

Otra acción similar fue ejecutada, cuando la SSP anunció el 2 de mayo la destitución de 7 jefes administrativos de la Policía Auxiliar. Para el 16 de mayo, en los diarios nacionales el Gobierno del Distrito Federal sacaba un desplegado dirigido a la opinión pública donde anunciaba que en sólo dos días se homologarían los salarios de los policías auxiliares que estuvieran contratados por el Gobierno del D.F., con lo cual recibirían el bono de riesgo que percibía el resto de la Policía Preventiva. Al mismo tiempo, hacían una convocatoria pública para que todo el que deseara denunciar los saqueos que se habían venido realizando en la Policía Auxiliar.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos del Gobierno Capitalino por tender lazos de comunicación con los policías disidentes, otro paro estallaba al día siguiente. Ante estos hechos, el Secretario de Seguridad Pública mencionó que el tinte de este

¹³² Rojas Esparza, Ernesto *Huelgas de hambre en la Policía Auxiliar* México Hoy, 25 de febrero del 2000, P.

14

¹³³ Peralta, Mano *Acusan a Gertz Manero de "intentar desestabilizar" a la Policía Auxiliar*. Excelsior, 25 de febrero del 2000 P. 32



pero era de carácter político y, por supuesto, con fines electorales, pues una gran parte de las demandas hechas estaban por ser resueltas¹³⁴

Unos días después el gobierno de la ciudad daba a conocer el beneficio económico que tendrían los 40,000 elementos de la Policía Auxiliar al entregarles el bono de riesgo y la homologación de los sueldos que finalizaría en un lapso de 60 días.¹³⁵

Al fin los esfuerzos comenzaban a rendir frutos. Para el 25 de mayo el Gobierno capitalino y los policías auxiliares se reunían en una mesa de diálogo para buscar una fórmula que redujera los porcentajes de participación económica de los 26 comandantes. Los líderes de los policías mencionaban que esperaban del Gobierno capitalino un proyecto de decreto para crear una caja de previsión, y que de no ser así no se firmaría algún documento que diera legitimidad a las pláticas que se estaban efectuando. Por otra parte, en los pasillos del gobierno capitalino varias fuentes mencionaban que en breve se presentaría el decreto, donde se trataría la compactación del tabulador y una justa distribución de las comisiones que cobraban los comandantes por contrato¹³⁶.

El 26 de mayo, justo un día después de los rumores, en los periódicos nacionales se anunciaba la expedición de un decreto en la gaceta oficial para crear la caja de previsión social de la Policía Auxiliar. Al mismo tiempo se anunciaba el

¹³⁴ Dávila, Darío. *Gertz Manero atribuye al PRI las protestas de policías y taxistas en el Zócalo*, buscan desestabilizar la ciudad, dice *Cronica*, 17 de mayo del 2000. P 2B

¹³⁵ Sotero, Cruz. *Otorgan beneficios a la Policía Auxiliar* *Cuestión*, 19 de mayo del 2000. P.3

¹³⁶ Olayo, Ricardo. *El GDF y policía auxiliares buscan reducir ganancias de comandantes* *La Jornada*, 25 de mayo del 2000 P 37



establecimiento de 26 mesas para atender la problemática laboral de los policías auxiliares¹³⁷

En contrarespuesta a los movimientos efectuados por el gobierno capitalino, los comandantes de la PA comenzaron una serie de movimientos para demostrar su inconformidad respecto al control del presupuesto de la corporación, que ahora era ejercido por el Gobierno capitalino. No obstante, la respuesta del Gobierno capitalino fue directa: comenzó a dar los llamados reembolsos, es decir una partida destinada al mantenimiento de cada uno de los agrupamientos y destacamentos.

A pesar de estos primeros acuerdos, la sombra de nuevas marchas y plantones por parte de los policías auxiliares no se había diluido, pues aún quedaba una duda: ¿Cuándo sería pagado el bono de riesgo?. Así, el 9 de junio en un frente común con la Policía Bancaria anunciaban un nuevo paro para el 2 de julio de no recibir respuestas satisfactorias a sus demandas que, ahora, se centraban en que cada uno de sus integrantes contará con una plaza presupuestal -prestaciones y sueldos de los policías preventivos- y la llegada del bono de riesgo. También mencionaban que desconocían a sus representantes, ya que de acuerdo a su interpretación se habían coludido con los comandantes.

El paro, sin embargo, se efectuó más pronto de lo esperado. El 16 de junio un grupo de 300 elementos realizó una manifestación por diversas avenidas del centro histórico. Las demandas, otra vez, se centraban en la destitución de sus comandantes y la llegada del bono de riesgo¹³⁸.

¹³⁷ La Jornada. *Con este Gobierno sí se puede dialogar*. 26 de mayo del 2000. P.30

¹³⁸ El Financiero. *Llegan a acuerdo con policías auxiliares luego de bloqueos*. 16 de junio del 2000. P.48



Para finales del mes de junio, los ánimos entre los policías auxiliares ya estaban muy caldeados. Los días 19 y 20 de se realizaron nuevos paros escalonados y marchas por parte de los policías, aludiendo que sus representantes se habían coludido con los comandantes. A estas alturas del conflicto, el 21 de junio el jefe de la Secretaría de Seguridad Pública declaraba que se lavaba las manos con relación al conflicto, ya que el problema correspondía a quienes pretendían representar a los miembros de la PA. Decía categórico que no intervendría en la solución del problema.¹³⁹

A pesar de estas declaraciones del Gobierno capitalino -a través del Secretario del Comité Técnico de la Asociación que ahora controlaba los recursos de la PA, Felipe Rayo- los policías continuaron manifestándose. El 26 de junio, realizaban un último plantón en el zócalo para protestar por lo que llamaron “una burla del gobierno mentiroso”.

Los policías argumentaban que “de los 409 pesos que recibieron de incremento, les fueron descontados más de 500 pesos, por lo que el incremento real a su salario fue de tres pesos... Y para demostrar lo anterior presentaron sus recibos de pago en los que se señala que anteriormente tenían un salario de mil 649.16 pesos y con el incremento ahora será de 2,062 pesos con cuatro centavos. Sin embargo, se les hace un descuento de 409 pesos con 88 centavos para aportación de la caja de prevención social... Esto es una burla, ya que de los mil 599 pesos que ganábamos quincenalmente ahora ganamos mil 602 pesos”¹⁴⁰

¹³⁹ Valadez, Lidia. *Se lava las manos Gertz por el conflicto de policías auxiliares*. El Universal Gráfico, 21 de junio del 2000. P 6

¹⁴⁰ Ruiz, Angeles. *Realizan policías otro plantón en el Zócalo*. El Universal Gráfico, 26 de junio del 2000 P.4



En la práctica, el Gobierno capitalino lejos de haber solucionado el problema de la percepción económica de los policías auxiliares, sólo había logrado enconar aún más el problema. Un mes después, el mismo gobierno capitalino intentó darle fin al largo conflicto. El 20 de julio la contraloría daba a conocer una resolución que inhabilitaba para ocupar cargos en el servicio público al ex director de la Policía Auxiliar y a 26 comandantes acusados de fraude hasta por 20 años. Los comandantes serían sustituidos inmediatamente de sus puestos.

Así, una vez más, se reactivaba la denuncia penal por las irregularidades presentadas en la Policía Auxiliar. Sin embargo, en esta ocasión sería "...con nombres y montos de las irregularidades"¹⁴¹.

Los 26 comandantes eran culpados por la Contraloría General del Gobierno capitalino del desvío de 1,152, 787, 597 pesos de enero de 1998 a mayo de 1999. El mismo 20 de julio el Secretario de Seguridad Pública afirmaba que se encontraba satisfecho con la resolución de la Contraloría y que esta sería turnada a la PGJDF que tenía abierta ya una averiguación previa por los mismos hechos. Mencionaba además que "de los 26 comandantes de agrupamiento en funciones, 8 ya habían sido separados del cargo por incurrir en actos que motivaron se cese, de manera que los restantes 18 que aún siguen en el puesto tendrán que ser destituidos en un plazo no mayor de diez días"¹⁴².

Al mismo tiempo Gertz Manero afirmaba que la dependencia a su cargo tenía estructura suficiente y sólida para sustituir en el mando a los 26 comandantes de

¹⁴¹ Vicenteño, David *Reactivarán denuncia*. Reforma. 20 de julio del 2000 P. 1-A

¹⁴² Bolaños Sánchez Angel *Anuncia Gertz el cese inmediato de jefes policiacos implicados en desvío de recursos*. La Jornada. 20 de julio del 200. P. 35

Agrupamiento de la Policía Auxiliar inhabilitados, a fin de que esa corporación complementaria no decayera.

La reacción de los comandantes no se hizo esperar. El ex director administrativo Severo Rodríguez Huevo declaró un día después que la normatividad de la corporación no se regía con el mismo control con el que opera la SSP, por lo que solicitaba que las especificaciones debían analizarse de una manera diferente. En este sentido, preparaba una documentación para solicitar un amparo ante el Tribunal de lo Contencioso. Otro comandante señalaba que debían analizarse una serie de factores que no se tomaron en cuenta como la estructura que tiene la administración con respecto a su financiamiento, ya que al no recibir plaza presupuestal, sus formas de financiamiento son de negociación directa con los clientes y de autoregulación.

En suma, aun con la resolución de la Contraloría en contra de los comandantes de la PA el problema no parece tener una solución en el corto plazo, ya que los policías auxiliares, en la práctica, no han recibido beneficio alguno. De hecho, el mismo Gobierno capitalino ha mostrado su incapacidad financiera para poder incorporar bajo el mismo régimen financiero a las policías complementarias. Otros múltiples factores también han intervenido para que este conflicto se vea sumergido en un largo camino que parece no tener solución. El más importante al parecer es que la demanda presentada por el Secretario de Seguridad Pública, Alejandro Gertz Manero, no posee los suficientes elementos jurídicos probatorios para que se ejerza acción penal en contra de los 26 comandantes de la Policía Auxiliar.



Por otra parte, los líderes de los policías auxiliares inconformes han mostrado que, una vez llegados al poder, se vuelven tan corruptos como aquellos que fueron originariamente la razón de su levantamiento. El ejemplo más palpable, hasta ahora, es el de Julio Barcenas. Así, es posible pensar que al interior de este movimiento se gestará una lucha de poder en función de los intereses económicos que creará la nueva Asociación Civil integrada por casi 30 mil elementos. En el fondo, el problema que prevalece es la falta de una cultura cívica apegada a derecho, donde se realce el respeto a la legalidad y no a la corrupción que permanece en nuestra cultura nacional.

En el caso de los comandantes, como se ha mencionado, ellos ya iniciaron una contrademanda jurídica en el Tribunal de lo Contencioso administrativo para regresar al anterior orden establecido y frenar algún otro tipo de acción punitiva por parte del Gobierno del Distrito Federal, lo que les permitiría continuar gozando de los privilegios de usufructuar con el monopolio de la seguridad que les otorgó el Estado. Aquí, también es posible pensar que saldrán librados de una acción penal por falta de pruebas.

Es evidente, después de este análisis de los cuerpos policiacos de la ciudad de México, que la corrupción no sólo se da en sus altos mandos a través de una relación horizontal, sino que se da en todas las escalas y rangos de la policía capitalina, como parte de una cultura sumamente arraigada al sistema político autoritario que la gestó.

El corolario de este conflicto es que a pesar de la cantidad de recursos económicos manejados a través del Fideicomiso creado por la Policía Auxiliar, no han sido capaces de financiar una campaña publicitaria que planee técnicas y



métodos apropiados para dar a conocer los servicios de seguridad y vigilancia que ofrece al público y tratar de evocar una imagen favorable de la corporación o, por lo menos, una campaña que contrarreste su mala imagen.

En este capítulo se tratarán dos elementos centrales de una campaña de publicidad institucional: el marco metodológico para su diseño y el desarrollo de una campaña en sí. El primer objetivo es analizar los elementos más importantes que integran una campaña de publicidad institucional, como son los objetivos planteados y el diagnóstico; la organización y el plan de medios desarrollado; así como la estrategia de comunicación, y los mecanismos de evaluación y auto regulación de la campaña. En el segundo objetivo se contempla proponer una campaña de publicidad institucional para la Policía Auxiliar del Distrito Federal, con el propósito de revertir el deterioro de su imagen.

4.1 PROCEDIMIENTO PARA UN DISEÑO DE CAMPAÑA INSTITUCIONAL

Como se ha mencionado anteriormente, la publicidad institucional es un instrumento que permite dar a conocer la estructura, objetivos y políticas de una organización.¹⁴³ Por lo tanto, el objetivo de una campaña de publicidad institucional estaría centrado en el diseño de una imagen favorable respecto a la institución, dando a conocer su estructura, objetivos y políticas ante sus diferentes públicos (clientes, sociedad, gobierno, proveedores y medios de comunicación).

Asimismo, en una campaña de publicidad institucional -al igual que en el resto de las campañas propagandísticas o de publicidad comercial- un primer elemento a considerar, es que en su planeación siempre será necesario la existencia de una estrategia que conduzca a su buena realización.

¹⁴³ Vid. *Infra*. Cap 1, p.10



Una segunda condición sería, además de efectuar cada uno de los pasos, saber adecuar cada etapa al objetivo planteado en la campaña, además de conocer las características del público a quien será dirigida. De acuerdo con esto, todos los pasos se relacionarían y vincularían entre sí, de tal manera que el éxito de la campaña dependería del correcto desempeño de cada fase.

En este sentido, Philip Kotler menciona que la gran mayoría de los fracasos o del poco éxito de las campañas de publicidad institucional o social se debe, en algunas ocasiones a los epitafios de dichas campañas que pueden revelar deficiencias que podían haberse corregido; también es posible que las campañas no hayan dado en el blanco de los destinatarios adecuados, que el mensaje de reforma no haya sido lo bastante motivador y que los individuos y grupos o poblaciones objeto de la campaña no hayan tenido forma de responder de manera positiva o que la campaña no haya tenido el respaldo económico suficiente¹⁴⁴.

No obstante, también es necesario decir que en cada campaña existen diversos factores que la hace distinta a las otras. Este simple hecho, dificulta la manera de establecer un solo método para una campaña. En la práctica, existen diversidad de métodos y estilos para su realización. A pesar de ello, es necesario un esquema básico que planteé, de un modo organizado y sistemático, la forma de realizar un proyecto publicitario.

Así, el propósito de este apartado es señalar, rápidamente, una guía básica para llevar a cabo una campaña de publicidad institucional. En específico, se trata de un esquema que, acorde a las necesidades de nuestro objeto de estudio, planteé de manera flexible la forma de realizar una campaña de publicidad institucional.



Finalmente, es necesario hacer otra acotación antes de describir y desarrollar cada uno de los pasos de la campaña institucional. Es fundamental señalar lo que entendemos por campaña. De acuerdo con Jorge Dahdá una campaña de publicidad está destinada a obtener utilidades por medio de anuncios que hagan atractivos los servicios, y traten siempre de que el cliente potencial se convierta en real al momento de hacer uso de ellos. En pocas palabras, se trata de un conjunto de técnicas dirigidas a conseguir un determinado propósito¹⁴⁵.

Por otra parte, por campaña institucional se entenderá la planeación y estrategia de un conjunto de actividades y contenidos a realizarse con el propósito de difundir información que logre una imagen positiva de una institución¹⁴⁶.

En palabras de Kotler, la campaña de publicidad institucional busca en última instancia cambiar la conducta, actitudes o prácticas de los destinatarios¹⁴⁷.

Así por ejemplo, Jesús Camacho Morelos, en su libro *Así se escribe una campaña de publicidad efectiva*, recomienda para la empresa Mexicana de Aviación la creación de una campaña institucional, una campaña "sombrija" de imagen, fundamentada en los aspectos positivos del servicio de Mexicana¹⁴⁸.

Por otra parte, se entiende por planeación el conjunto de actividades que permiten seleccionar, relacionar los hechos y emplear suposiciones relacionadas con el

¹⁴⁴ Cfr. Kotler Philip y Eduardo L., Roberto. *Mercadotecnia Social*. Op. cit. P. 16.

¹⁴⁵ Dahdá, Jorge. *Publicidad Turística*. Op. cit. P.48

¹⁴⁶ De acuerdo con Norberto Chávez, la acepción más amplia del término institución es la que incluye casos tan dispares como un organismo de gobierno, una empresa o una figura pública. También, el término institución puede abarcar intervenciones concretas, como el caso de una voluntad de institución social. Chávez, Norberto. *Imagen corporativa*. España, Ed. Gustavo Gili, 1994. P. 18 -19.

¹⁴⁷ Cfr. Kotler Philip y Eduardo L., Roberto. *Mercadotecnia Social* .. Op. cit. P.16.



futuro, en la formulación de las actividades que son necesarias para lograr resultados deseados. Así también entendemos por estrategia el plan para compaginar el potencial de la organización (sus productos o servicios) con las necesidades del público, esto incluye el plan para seleccionar los grupos de público o mercados específicos¹⁴⁹.

4.1.1 OBJETIVO

Generalmente, el objetivo de una campaña es definido por la institución o bien por el mismo publicista. Sin embargo, es necesario preguntarse ¿Cuál es el objetivo que el publicista o institución desea obtener? De acuerdo con Philip Kotler, el objetivo del producto social o institucional es equivalente a la respuesta que se desea de un segmento de destinatarios¹⁵⁰.

Pero más allá de esto, esta pregunta de entrada implica dos elementos: precisión y claridad. Precisión, porque de forma exacta se debe enunciar el resultado que se quiere alcanzar. Claridad, porque es necesario definir la naturaleza y dimensión de las acciones del objetivo.

Por otra parte, es necesario tomar en cuenta las posibilidades en materia de recursos humanos, económicos y materiales al delimitar el objetivo. No está de más mencionar, que no es viable querer hacer una gran campaña sino se cuenta con los recursos necesarios, pues los únicos resultados que se obtendrían serían la ineficacia de la publicidad.

¹⁴⁸ Camacho Morelos, Jesús. *Así se escribe una campaña de publicidad efectiva*. México, Ed. Diana 1992. P 83

¹⁴⁹ Namakforoosh Naghi, Mohammad. *Mercadotecnia electoral*. México, UNAM, 1984, P. 61-66

¹⁵⁰ Cfr. Kotler Philip y Eduardo L., Roberto *Mercadotecnia Social*. . Op ct. P. 273.



Además, como se mencionaba si el objetivo de la campaña no está delimitado, aún cuando se cuente con todos los recursos para su realización, no se obtendrán los resultados deseados.

Al interior de los objetivos están las metas, que consisten en el planteamiento de acciones a realizarse dentro de la campaña. Una meta significa el cumplimiento de cada una de las etapas de la campaña. Por el contrario, el objetivo es la suma de cada una de las etapas exitosamente concluidas.

4.1.2 DIAGNOSTICO

El propósito de un diagnóstico o análisis situacional es identificar las características, necesidades y funciones, del objeto de estudio para el cual se propone la campaña. En otras palabras, se trata de definir el perfil de la institución en la que se llevará a cabo la campaña, así como el perfil del tema y del receptor¹⁵¹.

4.1.2.1 PERFIL DE LA INSTITUCION

El diagnóstico de la institución permite establecer la tendencia de la campaña. Sin embargo, el propagandista tiene que conocer a fondo los lineamientos de la

¹⁵¹ Philip Kotler identifica, además de los puntos mencionados, tres aspectos que garantizan el éxito de una campaña de publicidad social en los medios masivos

1. Monopolización. Una campaña de información tiene que asegurarse el monopolio en los medios masivos, de manera que no deben aparecer mensajes que sean contrarios a los objetivos de la campaña.

2. Canalización. Las campañas sociales masivas y orientadas hacia la información dependen de una base favorable en la actitud del público

3. Complementación. Las campañas sociales funcionan de manera óptima cuando la comunicación orientada a través de los medios masivos se complementan con la comunicación cara a cara. En la medida, en que la gente pueda discutir lo que escucha con otras personas, procesará la información de mejor manera y es más



institución para poder determinar lo que se debe decir o no. Como se ha mencionado, cada campaña se reviste de una particular connotación que la hace distinta de las otras. En pocas palabras, un perfil de la institución se puede concretar en dos aspectos: lineamientos que la rigen y funciones y acciones que realiza.

Por otra parte, es importante conocer la opinión que tiene el receptor de la institución. Si la imagen institucional está erosionada o desgastada, como es el caso de nuestro objeto de estudio, el primer paso es tratar de revertir o cambiar esta imagen. Al mismo tiempo, efectuar acciones que logren cambiar la mala opinión de los diversos públicos, de no ser así el mensaje es rechazado de forma consciente o inconsciente debido, particularmente, a que el receptor pone una barrera a todo tipo de información que provenga de dicha institución.

Por ejemplo, en la campaña política para la elección del presidente de la República en el año 2000, el PRI promovió -a la par del gobierno- un sinnúmero de comerciales televisivos donde mostraba los diversos avances y beneficios que en materia de educación, salud y desarrollo económico el régimen obtuvo en los últimos 71 años. Sin embargo, la gran mayoría de los receptores -especialmente el votante urbano y con un nivel de educación superior- pusieron barreras a esta información debido a la falta de legitimidad y a las crecientes muestras de ejercicio autoritario del poder. Es difícil decir, que en el caso del PRI pudiera darse un saneamiento de la imagen, pues representa uno de los ejemplos más claros de una institución con una imagen sumamente desgastada.



4.1.2.2 PERFIL DEL TEMA

Este tipo de perfil permite conocer el tema que se quiere abordar. Para ello, se requiere hacer una investigación sobre las ventajas y desventajas del tema a tratar lo cual permite establecer el tratamiento que se le va a dar a la institución.

En ocasiones, la falta de un conocimiento total acerca del tema hace que se generen diversas deficiencias en la campaña propagandística. Básicamente, la falta de veracidad y la carencia de información son los dos principales problemas a los que se enfrenta un perfil de tema. La falta de veracidad puede generar confusiones, porque de antemano da un tratamiento inadecuado del tema. La falta de información también puede generar un rechazo o efecto contrario del mensaje. En otras palabras, se trata de elaborar los mensajes con la información correcta.

4.1.2.3 PERFIL DEL RECEPTOR

Un receptor específico supone a una parte de la población a la cual van dirigidos los mensajes. Es importante decir, que este grupo de personas debe estar delimitado; es decir, se trata de saber que parte de la población se debe persuadir.

“El diagnóstico del receptor se refiere a la descripción de las características socioculturales del grupo receptor y el acceso que éste tiene a los medios de comunicación, junto con sus preferencias respecto a los formatos a través de los cuales se difunde los mensajes”¹⁵².

¹⁵² Gonzalez Murguía, Ana Lilia *Diseño para una campaña propagandística*. México, Trabajo de tesis/UNAM-FCPyS, 1997. P.32.



Así, el éxito de una campaña se define de forma fundamental a través de la selección del perfil del receptor o segmentación del mercado. Básicamente, el perfil del receptor debe contener información sobre un aspecto: el grado de receptividad que el grupo posee respecto a lo que se le va a proponer; esto es, realmente conocer la disponibilidad del receptor para aceptar una nueva idea, aun cuando implique un cambio de actitud en su conducta.

Por otra parte, el conocimiento profundo acerca del receptor seleccionado implica el estudio e investigación del público a quien se dirigen los mensajes. El propósito es obtener las principales características económicas, educativas, socioeconómicas y culturales de la población en estudio. Para obtener esta información es necesario saber quién es el receptor, cómo es, cómo se comporta, qué piensa y cuál es su posición respecto al problema.

La gran mayoría de los autores concuerdan en mencionar que un análisis correcto del público permitirá que el publicista se adapte mejor a la situación de comunicación. Por el contrario, un proceso de comunicación sin un perfil adecuado de comunicación corre el riesgo de generar conductas y promover soluciones distintas a la realidad de los receptores.

Como menciona Philip Kotler, la campaña debe de dar en el blanco en el grupo de destinatarios seleccionados, debe saber distinguir los segmentos de los grupos de destinatarios, pues cada grupo tiene un conjunto particular de creencias, actitudes y valores, y la campaña se debe adaptar y estructurar conforme a las necesidades de cada segmento particular de la población objetivo¹⁵³.



4.1.3 ORGANIZACIÓN

La organización de la campaña es uno de los elementos primordiales para delimitar cuando y con quienes ejecutar las acciones y etapas de ésta. De acuerdo con Jorge Dahdá, la organización es el señalamiento de las jerarquías, funciones, responsabilidades y canales formales de comunicación¹⁵⁴. Diversos expertos recomiendan que se requiere un cuerpo multidisciplinario para cubrir diversas áreas de especialización de la campaña. Esto significa que no debe ser planeada por una sola persona, pues se corre el riesgo de no darle el peso específico a las distintas actividades a realizar.

Es posible decir que entre las principales etapas de una campaña se encuentran: el reforzamiento de la imagen institucional, información, concientización, sensibilización, promoción de un tipo de conducta, motivación y reforzamiento de mensajes.

Reforzamiento de la imagen institucional. Esta etapa se ejecuta cuando la imagen de la institución se encuentra desgastada. Para ello, es necesario sanear la imagen de la institución o de algún aspecto en particular antes de promover los mensajes con la intención de crear una imagen positiva ante sus diferentes públicos.

Información. En esta etapa la finalidad es proporcionar información básica acerca del tema con el propósito de enterar a la audiencia.

¹⁵³ Cfr. Kotler Philip y Eduardo L., Roberto *Merchandotecnia Social*. Op. cit. P. 35-36.

¹⁵⁴ Cfr. Dahdá, Jorge. *Publicidad Turística* .. Op. cit. P.86.



Concientización. En esta etapa se apela el sentimiento interior por el cual el ser humano aprecia sus acciones.

Sensibilización. Es necesario involucrar al receptor para que el mensaje llegue a sus sentimientos.

Promoción de un tipo de conducta. En esta etapa se muestra al receptor la conducta o actitud que la institución desea que se adopte.

Motivación. Se trata de impulsar el receptor actual, explicando los motivos que se tienen para adoptar dicha conducta.

Reforzamiento de mensajes. En esta etapa el receptor debe recibir de forma precisa y sólida el mensaje. También es necesario la jererquización de los medios y mensajes de acuerdo a las etapas.

Otros dos elementos son necesarios para la organización de la campaña.

La zonificación y la temporalidad. La zonificación responde a criterios geográficos donde llegarán los mensajes. Es conveniente hacer una delimitación de los lugares en los que se localizaran carteles, folletos y trípticos así como el área de difusión de mensajes en medios electrónicos. La temporalidad se refiere a la administración de los mensajes; de ahí, que la existencia de equilibrio en el uso de tiempo sea determinante. Para penetrar en el público receptor. En otras palabras se trata de la temporalidad de los mensajes, los medios por los que se transmitirá y las zonas donde se realizará.



4.1.4 PLAN DE MEDIOS

En el plan de medios se determina los medios de comunicación a utilizar, así como los formatos y la frecuencia mediante los cuales se llevará a cabo la estrategia. Diversos expertos recomiendan que el primer paso a seguir es la selección de los medios, que supone una investigación acerca de éstos y de las costumbres del auditorio seleccionado, para lograr escoger el medio idóneo para llegar a dicho público.

Así, la selección de los medios se hace de acuerdo al tipo de receptor y al auditorio estimado. Si por el contrario, se llegara a seleccionar el medio en función del mensaje, y no del receptor, la campaña se vería limitada a uno o dos medios. La principal recomendación, por lo tanto, es tratar de que el mensaje este presente en el mayor número de medios.

Un segundo elemento a considerar son las características particulares de cada medio, en donde debe tomarse en cuenta su lenguaje propio y los recursos técnicos con que este cuenta. Obviamente, la estructura lógica del mensaje debe ser respetada aún cuando se utilicen diferentes medios, ya que de esta manera el receptor al recibir el mensaje por distintos medios puede entenderlos como parte de un todo.

Existen diferentes tipos de medios. Entre los más importantes se tiene los medios impresos, medios audiovisuales, medios presenciales, medios utilitarios (artículos promocionales) y publicidad exterior. Algunos publicistas como Jorge Dahdá¹⁵⁵ han dividido los medios de comunicación en dos tipos: los medios de



comunicación generales o colectivos y los medios especializados o selectivos. Esta clasificación es útil para la publicidad institucional, si se considera que la tipología de los medios especializados está encaminada a sectores específicos y más reducidos de la población, que bien podría ser el auditorio seleccionado para la campaña.

Entre los medios de comunicación generales o colectivos se encuentran: periódicos, revistas, televisión, radio y cine. También se encuentran los carteles, marquesinas y espectaculares; vehículos, dirigibles y publicidad mediante avionetas y helicópteros, así como caminantes y directorios telefónicos.

Por otra parte, entre los medios de comunicación especializados o selectivos están:

- Periódicos o revistas de tipo técnico y profesional.
- Cartas, circulares, tarjetas postales.
- Directorios telefónicos de prestadores de servicio especializados.
- Tarjetas de visita o de presentación del personal.
- Sellos de correo.

Selección de los formatos. Se entiende por formato: "... el tipo de producto que se va a desarrollar según los diferentes medios¹⁵⁶. En el caso de los medios audiovisuales, especialmente en radio y televisión, los formatos más conocidos son los spots, cápsulas y programas. En el caso de los medios impresos, los formatos se caracterizan como artículos, reportajes e inserciones, entre otros. En

¹⁵⁶ *Ibid* P. 60-61



el caso de la selección de los medios como en la selección de los formatos, existe una regla básica. Es necesario una rigurosa elección, ya que de ello depende la correcta selección de los mensajes. En otras palabras, lo fundamental es que el mensaje llegue al objetivo o receptor destinado, logrando que éste adopte la actitud esperada.

Frecuencia del mensaje. Este elemento debe ser acorde a los objetivos planteados por la campaña. No está demás mencionar que también debe concordar con el presupuesto trazado. El mensaje debe ser repetido tantas veces lo permita el presupuesto y el medio seleccionado. La continuidad en la emisión del mensaje es determinante.

Es necesario realizar estudios de preferencia del receptor respecto a los horarios; conocer la programación de los canales de televisión y de radio, para de esta manera determinar la frecuencia con que se transmitan los mensajes. En el caso de los periódicos y revistas es necesario conocer su periodicidad, tiraje y cuales son los más leídos por el público. En suma, es necesario determinar el punto de encuentro del emisor con el mensaje, a través del medio idóneo.

4.1.5 ESTRATEGIA DE COMUNICACION

El propósito de la estrategia de comunicación es definir las directrices para la elaboración y transmisión de los mensajes. En otras palabras, se trata de la intención básica del proyecto y un tipo de estrategia en particular. Así, existen

¹⁵⁶ Comisión Nacional de Población *Guía de diseño de estrategias y tratamiento de contenidos* México, CONAPO, 1994 P. 13.



diversos tipos de estrategias que atienden a varios tipos de objetivos, como pueden ser: la estrategia informativa, motivacional y promocional, entre otras.¹⁵⁷

Estrategia informativa. El objetivo central de este tipo de estrategia es llenar espacios de información que generalmente han estado vacíos ante los diversos públicos o audiencias, o que han carecido de información suficiente.

Estrategia motivacional. en ésta el objetivo fundamental es convencer, o cambiar la actitud de la opinión pública y a los posibles clientes, sobre algunos elementos de información que ya existen entre ellos pero que no han sido incorporados a sus prácticas cotidianas.

Estrategia promocional. El fin básico de esta estrategia es promover una idea específica entre los diversos públicos o audiencia.

En cada una de estas estrategias el fundamento del mensaje puede ser distinto. En unos casos puede ser racional o emotivo. En otros, puede combinar ambos elementos y esto depende de cómo se quiera llegar al receptor, o bien a través de la razón o del sentimiento.

Una estrategia de comunicación lleva implícita, además del fundamento del mensaje, otros elementos como la intención, los contenidos comunicacionales o plataforma conceptual y las formas creativas de los distintos medios de comunicación que serán utilizados.

¹⁵⁷ En toda estrategia de comunicación existen elementos de información, motivación y promoción, sin embargo, es una de ellas la que domina debido al énfasis que se le pretende dar, o al propósito o intención dominante en la estrategia. *Ibíd.* P 7.



En el caso de la intención del mensaje, cabe mencionar que en toda campaña de publicidad institucional existe un carácter persuasivo en su trabajo comunicativo, que busca cambiar la actitud del destinatario o lograr que adopte la conducta deseada. Generalmente, en este tipo de campañas la intención del cambio de actitud debe darse de forma sutil; es decir, que el público seleccionado sea quien, a partir de su propia deducción, deduzca ciertas ideas que le hagan cambiar de opinión respecto a la institución.

Un ejemplo claro es la campaña de publicidad institucional que se ha venido ejecutando en la UNAM. Los medios seleccionados han sido radio y televisión. El universo del público elegido es la comunidad de estudiantes que pretenden obtener un desarrollo profesional en la UNAM (aproximadamente el 40% de la demanda de ingreso cayó) y, en un segundo plano, el resto de la audiencia televisiva y radiofónica que usa estos medios.

En su mensaje la UNAM omite hablar de la huelga y sólo destaca que a partir del reinicio de clases se han obtenido un sinnúmero de logros como el número de clases impartidas, los alumnos titulados y los logros en la investigación. El nuevo lema de la UNAM dice mucho de la actitud que se quiere cambiar: *la UNAM es grande por su gente y fuerte por su espíritu.*

En este ejemplo, el mensaje es sutil. No obstante, también es creíble en función de los valores del receptor y las capacidades reales del cambio que ofrece el mensaje. También es realista y su propósito está orientado a modificar significados, opiniones, conceptos y recepciones.



En el caso de los contenidos comunicacionales, se trata de una plataforma conceptual que se incorporará a los distintos medios de comunicación seleccionados. Básicamente, una plataforma conceptual se construye a partir de tres elementos: la información técnica del tema; los ajustes de acuerdo con el lenguaje de cada medio y las características de las audiencias a las que se dirigen.

En los contenidos comunicacionales también debe destacarse la información de lo que se va a promover; esto es, las ventajas y características, así como también los argumentos que se proponen para lograr el cambio de actitud.

En el caso de una campaña de publicidad institucional, los mensajes deben llevar la firma de la institución, para que de esta forma el mensaje se asuma como un producto de la institución.

Finalmente, la plataforma creativa se integra del conjunto de contenidos comunicacionales que se elaboran en la plataforma conceptual y que se traducen en formas creativas propias en los distintos medios de comunicación seleccionados.

En una plataforma creativa se establecen los recursos específicos que se utilizarán en cada medio y el tipo de lenguaje. Estos recursos pueden ser de distinta índole, como tipo de letra, colores, dibujos, imágenes, entre otros. A pesar de la diversidad, el cuerpo o unidad básica de la estrategia creativa debe conservarse, ya que a pesar de que se utiliza en diferentes medios el significado del mensaje debe permanecer.



En la plataforma creativa es, precisamente, donde se aterrizan todas las ideas plasmadas en la campaña en esta parte se crea el slogan y el logotipo de campaña.

El slogan de acuerdo con Jesús Camacho Morelos es el lema del producto o servicio anunciado. Es una frase corta que señala de manera sintetizada las mejores características del producto, y en algunos casos, los beneficios que proporcionan¹⁵⁸.

Un slogan se compone de una estructura de palabras que deben ser expresivas y resonantes. La eficacia de su mensaje, la mayoría de las veces se debe a factores como la creatividad, su brevedad y la manera como se ha comprendido y memorizado por el receptor. Es una regla de oro que el slogan no debe excederse de ocho palabras. Y debe provocar al escucharse la repetición por su métrica y ritmo.

El logotipo es la síntesis gráfica a base de letras o formas que tiene como objetivo identificar y comunicar la imagen de una empresa, producto o servicio¹⁵⁹. El logotipo tiene el mismo objetivo que el slogan, pero este se expresa con imágenes y no con palabras. Es un símbolo; una figura; un icono que identifica la campaña.

¹⁵⁸ Camacho Morelos, Jesús *Así se escribe* .. Op. cit. P.98.

¹⁵⁹ *Ibid.* P.97.

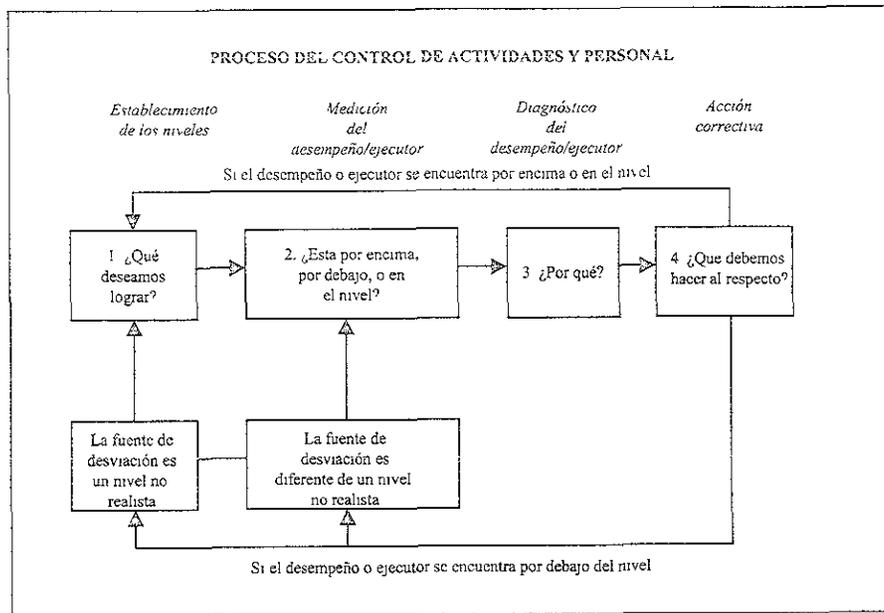


4.1.6 CONTROL Y EVALUACION DE UNA CAMPAÑA DE PUBLICIDAD INSTITUCIONAL

La fase de control permite analizar los resultados obtenidos en la campaña con respecto a los objetivos originalmente planteados al inicio de ésta. Sin embargo, el análisis también puede correr paralelo a su ejecución. Philip Kotler menciona a este respecto, que la idea básica del control .. es mantener las desviaciones de las actividades de las personas dentro de límites tolerables, de suerte que la campaña en su conjunto tenga una elevada probabilidad de lograr sus objetivos¹⁶⁰.

Básicamente, el control de la campaña -de acuerdo a esta definición- puede dividirse en dos aspectos: el control de las actividades y el control del personal. En este sentido, Phillip Kotler propone un modelo que establece niveles específicos y mensurables de las actividades y del personal, como a continuación se muestra:

¹⁶⁰ Kotler Philip y Eduardo L., Roberto *Mercadotecnia Social*. Op cit. P 317



Es necesario decir, que no se podrá lograr en marcha de manera oportuna y eficiente una campaña de publicidad institucional sino se cuenta con un sistema de control adecuado. Y más que un proceso estático, el control debe comprenderse como un proceso continuo, que permitan mantener dentro de límites tolerables las desviaciones generadas a lo largo de la campaña.

En el caso de la evaluación —la etapa final en el manejo de una campaña— de acuerdo con la Conapo debe cubrir los siguientes aspectos:

- Detectar si los objetivos se están cumpliendo;
- Determinar las causas de éxitos y fracasos de las campañas;
- Determinar los elementos básicos de la campaña que conduzcan al éxito;



- Buscar elementos que permitan orientar la actividad para obtener el logro de los objetivos; y
- Obtener información que permita redefinir los objetivos¹⁶¹.

Una investigación evaluativa debe también analizar las relaciones causales. En este sentido, Suchman ha identificado varios componentes:

1. Una campaña debe mostrar un desempeño efectivo. Debe establecerse que los destinatarios y clientes realmente recibieron el producto social que se pretendía.
2. El programa debe mostrar la eficacia de su desempeño. Determinará si se obtuvieron efectos estadísticamente significativos y si estos efectos son atribuibles a dicho programa.
3. El programa debe también mostrar la eficacia de su desempeño; sus resultados o efectos buscados desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto.
4. El programa debe mostrar eficiencia, o lo que es lo mismo, si sus beneficios compensan los costos y si los resultados reflejan un uso eficiente de los recursos disponibles.
5. El programa debe determinar los procesos sociales y psicológicos que condujeron a la obtención de sus efectos.
6. El programa debe mostrar su valor¹⁶².

Cabe mencionar, que no es posible establecer un método en particular, ya que la evaluación puede utilizar todas las técnicas disponibles de muestreo, colección de

¹⁶¹ Comisión Nacional de Población *Guía de diseño*. Op. cit. P 65-66.

¹⁶² Cfr. Kotler Philip y Eduardo L., Roberto *Mercadotecnia Social*. Op. cit P 338



datos, análisis de contenido, etc. Sin embargo, como menciona Kotler, el propósito principal de la evaluación será siempre "... cerciorarse de que haya producido los resultados observables y cómo lo hizo"¹⁶³.

4.2 EL DISEÑO DE UNA CAMPAÑA INSTITUCIONAL

El propósito de la campaña de publicidad institucional para la Policía Auxiliar del D.F. es promover la restauración de su imagen ante los diferentes públicos a los cuales atiende. Como se enfatizó en el capítulo tercero, la imagen de la institución está severamente desgastada. En otras palabras, no tiene ninguna credibilidad ante los receptores¹⁶⁴.

En este sentido, es necesario -antes de generar un proyecto de difusión de mensajes que tengan la intención de cambiar la actitud de los receptores- desarrollar una campaña que saneé la imagen de la institución o, al menos, de algún aspecto en particular de su gran problemática. De no ser así, es posible que el mensaje sea rechazado de forma consciente o inconsciente debido a que el receptor podría poner una barrera a todo tipo de información que proviniera de dicha institución.

El tema central seleccionado para el diseño del proyecto son los servicios de seguridad y vigilancia que la Policía Auxiliar del D.F. brinda en el área de seguridad pública en la ciudad de México. Por ejemplo, el Operativo Diamante que se instrumenta en las colonias más conflictivas del Distrito Federal; el Grupo Celeste que es conformado por mujeres policías quienes brindan seguridad en

¹⁶³ Ibid. P.337.

¹⁶⁴ Vid. Infra. P.63 a 95



escuelas y parques; y también los ya conocidos policías en bicicleta –usualmente llamados policiletos- ubicados en diferentes delegaciones políticas del Distrito Federal.

Los siguientes pasos que se ejecutarán a continuación, intentarán respetar cada una de las etapas mencionadas en la metodología para una campaña de publicidad institucional. Cabe mencionar, que la institución emisora del proyecto será la propia Policía Auxiliar del Distrito Federal y no la Secretaría de Seguridad Pública, ya que es necesario que el receptor identifique plenamente la fuente emisora.

En la campaña se seleccionaron, como se podrá observar más adelante, diversos medios de comunicación para transmitir los mensajes elaborados de la campaña. En especial, dentro de los medios denominados como colectivos fueron seleccionados: radio, prensa, televisión y carteles. En cuanto a los medios denominados selectivos fueron seleccionados las revistas de tipo técnico y profesional en la materia, así como cartas personalizadas y periódicos dirigidos a un público en particular.

4.2.1 OBJETIVO

El objetivo de esta campaña es “Dar a conocer las acciones positivas de la Policía Auxiliar ante sus diferentes públicos: sociedad civil, gobierno, líderes de opinión clientes y proveedores en la ciudad de México.”

La intención de la campaña será que una vez que los diferentes públicos tengan la información respecto a la Policía Auxiliar, en un primer momento, quiten la barrera



a todo tipo de información que provenga de la institución y, en un segundo momento, adopten una actitud favorable que se refleje en una mayor confianza hacia la institución.

4.2.2 DIAGNOSTICO

El conflicto de la Policía Auxiliar del Distrito Federal, tiene su origen en el descubrimiento de un desfaldo de proporciones millonarias a las arcas de la Secretaría de Seguridad Pública en los primeros días del mes de junio de 1999.

A partir de este momento, las relaciones entre comandantes y policías auxiliares con el jefe de la policía capitalina se han vuelto tirantes. Una de las consecuencias más importantes de esta ruptura ha sido la decisión de sustituir del manejo de los recursos económicos a los comandantes de la Policía Auxiliar. En los últimos meses, el Gobierno capitalino lejos de haber solucionado el problema, sólo ha logrado enconar aún más esta situación.

Sin embargo, el daño más importante -para efectos de este análisis- es el deterioro de la imagen de la institución.

El problema no parece tener una solución en el corto plazo. En la práctica, los policías auxiliares no han recibido beneficio alguno. De hecho, el mismo Gobierno capitalino ha mostrado su incapacidad financiera para poder incorporar bajo el mismo régimen económico a este tipo de policía complementaria. Otros múltiples factores también han intervenido para que este conflicto se vea sumergido en un largo camino que parece no tener solución. El más importante al parecer es que la demanda presentada por el Secretario de Seguridad Pública, Alejandro Gertz



Manero contra los 26 comandantes de la Policía Auxiliar no posee los suficientes elementos jurídicos probatorios para que se ejerza acción penal, aún cuando han sido inhabilitados para ocupar cargos en el servicio público.

Por otra parte, los líderes de los policías auxiliares inconformes han mostrado que, una vez llegados al poder, se vuelven tan corruptos como aquellos que fueron originariamente la razón de su levantamiento.

Es evidente, después de este análisis, que la corrupción no sólo se da en sus altos mandos a través de una relación horizontal, sino que se da en todas las escalas y rangos de la policía capitalina, como parte de una cultura sumamente arraigada al sistema político autoritario que la gestó. La paradoja del problema de la Policía Auxiliar, es que no será posible la ejecución del proyecto de campaña de publicidad institucional sino se logra terminar el conflicto entre policías y gobierno capitalino.

4.2.2.1 PERFIL DE LA INSTITUCION

La Policía Auxiliar del Distrito Federal esta comprendida dentro de la Ley de Seguridad pública del D.F. como una policía complementaria. Entre sus responsabilidades se encuentra:

- a) Coadyuvar en los programas de seguridad pública en beneficio de la ciudadanía, prolongando la acción de la Policía Preventiva del D.F.
- b) Brindar servicios de seguridad y vigilancia a quien lo demande bajo la modalidad de prestación de servicios, practicando medidas eficaces para



proveer seguridad interna en residencias particulares y en establecimientos comerciales, industriales y bancarios del Distrito Federal.

Como poseedor de su propio régimen financiero, tiene un sistema administrativo *sui generis* que le ha permitido que los ingresos generados por las actividades de seguridad y vigilancia se dediquen a:

- 1.- Remuneración al personal de la unidad;
- 2.- Adquisición de vestuario, equipo, mobiliario y vehículos; y
- 3.- Construcción y mantenimiento de locales para las necesidades de la corporación;

4.2.2.2 PERFIL DEL TEMA

La seguridad pública es el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos. La seguridad pública es la primera función que debe otorgar cualquier Estado Moderno.

En la actualidad, el tema de la inseguridad en México es un tópico recurrente en todos los foros y medios de comunicación. Es de todos sabido que los encargados de la seguridad pública en México han sido rebasados por las estructuras criminales, especialmente en el Distrito Federal.

La delincuencia en México a partir de la década de los 90's ha presentado un crecimiento acelerado. El fenómeno de la delincuencia organizada en sus



modalidades de narcotráfico, tráfico de armas y personas, secuestros y robo de autos ha mostrado un severo deterioro de la capacidad de los aparatos de seguridad del Estado mexicano para resguardar el orden público.

En el caso de los delitos del fuero común, la incidencia delictiva también ha mostrado un rápido avance. De acuerdo al Programa Nacional de Seguridad Pública los delitos del fuero común representaron en 1998, el 95 por ciento de las acciones delictivas que se cometen en México¹⁶⁵.

En el caso del Distrito Federal, régimen político y crimen se han fundido en uno solo para crear una especie de pacto tácito, donde el criminal posee una gran impunidad para cometer sus actos delictivos. Los delitos en la ciudad de México sólo fueron rebasados en 1998 por el Estado de Baja California.

De acuerdo a algunos investigadores sociales, durante las dos últimas décadas la violencia urbana en la ciudad de México se ha agudizado a tal grado que alrededor del 60% de la población ha sido víctima de algún delito y de la criminalidad¹⁶⁶.

La ciudad de México fue la entidad que registró el mayor número de denuncias del orden común durante 1998, con 238 mil delitos denunciados de acuerdo al diagnóstico del Programa de Seguridad Pública. Por tipología de las acciones delictivas las cifras del sistema indican que en la ciudad de México se cometieron en este mismo año 1,760 delitos por cada 100 mil habitantes¹⁶⁷.

¹⁶⁵ Carrasco, Jorge. *La delincuencia se concentra en diez estados*. Metro, 17 de noviembre de 1999, P 25

¹⁶⁶ Martínez, Mónica y Buenrostro Irma. *Se agudiza la violencia*. El Universal Gráfico, 25 de septiembre de 1999, P

¹⁶⁷ Carrasco, Jorge. *La delincuencia se concentra en diez estados...* Op. cit. P 25



Una de las múltiples consecuencias del incremento de la delincuencia en el Distrito Federal ha sido la pérdida de confianza de los ciudadanos respecto a las instituciones de seguridad pública. La percepción generalizada de la opinión pública acerca de los cuerpos policiacos es que tienden a ser intrínsecamente corruptos.

4.2.2.3 PERFIL DEL RECEPTOR

Esta campaña va dirigida a personas de 18 a 65 años de edad en la Cd. de México.

Se ha seleccionado este estrato porque en este rango se desenvuelven las personas que tienden a consultar los medios masivos de comunicación y que abarcan los rangos de la población económicamente activa. Este estrato es susceptible de consultar los medios impresos y escuchar o ver los noticieros en radio y televisión. En consecuencia, son los más politizados.

Hay que tomar en cuenta, que este público tiene una mala imagen de los cuerpos policiacos de la Ciudad de México, por lo cual de antemano imponen una barrera consciente o inconsciente a todo tipo de información positiva acerca de estos aparatos. Por tanto, para tener éxito en el objetivo de la campaña se debe sugerir, no imponer la actitud que se busca.

En abril del 2000, se aplicó una encuesta para obtener información del estrato referido acerca de la opinión del conflicto de la Policía Auxiliar. La encuesta se aplicó a personas de ambos sexos entre los 18 y 65 años, con un universo



representativo de 100 personas, escogidos a través de una muestra aleatoria (Ver anexo)¹⁶⁸

Los resultados de la encuesta muestran que el 83% de las personas piensan que el problema de la policía auxiliar se debe a la corrupción que hay al interior de este cuerpo policiaco. Un 5 % no contestó o dijo no saber del tema y el 12% restante opinó que es cuestión política.

De la muestra seleccionada, el 43% dijo haberse enterado del problema por la Televisión, 36% a través de la radio y el 11% se ha enterado por los medios escritos, principalmente a través de los periódicos. Estas cifras revelan que la imagen institucional de la Policía Auxiliar se encuentra severamente dañada. A su vez, dicha información muestra la importancia de ejecutar una campaña propagandística que frene esta situación, y en algún momento, logre revertirla.

4.2.3 ORGANIZACION

Para el desarrollo de la campaña de publicidad institucional se utilizarán tres etapas: concientización y sensibilización; información y reforzamiento de la imagen de la Policía Auxiliar.

En la primera parte, es decir en la fase de *concientización y sensibilización* se tratará de apelar al juicio cívico de cada uno de los ciudadanos, haciéndolos copartícipes del problema de la seguridad pública, como un problema de todos y

¹⁶⁸ Vid Anexos p.1



de esta manera, motivarlos a derrumbar la barrera que impone ante cualquier información de las corporaciones policiacas, especialmente de la Policía Auxiliar.

En la segunda fase que comprende la *información*, el propósito es proporcionar información básica sobre las principales acciones que en materia de seguridad pública ha realizado la Policía Auxiliar. En este rubro es fundamental hablar sobre las acciones cívicas que, día a día, ejecuta esta corporación, como por ejemplo el Operativo Diamante, que se encarga de vigilar las zonas más conflictivas de la ciudad de México; los policías en bicicleta, que se encuentran en diversas delegaciones políticas y el Grupo Celeste que vigila parques y escuelas.

La tercera etapa se enfocará, como parte complementaria del objetivo de la campaña, a fortalecer la buena imagen de la Policía Auxiliar. Para ello, es necesario desmentir algunas creencias que se han desarrollado a lo largo del conflicto, como por ejemplo, la idea de que todos los policías auxiliares son corruptos o también la impresión de que los miembros de la Policía Auxiliar sólo se dedican a cerrar calles, hacer plantones o a desarrollar mítines. Sólo así, podría ser aceptada posteriormente la idea de que esta corporación también ejecuta acciones cívicas y a favor de la ciudadanía, en materia de seguridad pública.

4.2.3.1 ZONIFICACION

El área en la cual se desenvolverá la campaña será el Distrito Federal y zona conurbada. Se ha elegido este perímetro porque en éste se desenvuelven las acciones de seguridad y vigilancia de la corporación. Además, el conocimiento acerca del receptor es más exacto en la medida que el universo encuestado pertenece a esta área.



La distribución de la publicidad en medios de comunicación selectivos, por supuesto, se hará en esta zona, buscando lugares estratégicos como por ejemplo las estaciones y trenes del sistema colectivo de transporte (metro), las delegaciones políticas y principales zonas recreativas del Distrito Federal.

En materia de medios colectivos, se buscará generar una sola idea que fortalezca la imagen positiva de la Policía Auxiliar, al mismo tiempo que podría hacerse entrevistas y conferencias en estos medios que contribuya al reforzamiento de la buena imagen.

4.2.3.2 TEMPORALIDAD

El tiempo de duración de la campaña será de siete meses. La primera etapa, por ser la fase más importante -sensibilización y concientización- abarcará 3 meses. La fase de información se llevará a cabo en dos meses al igual que la etapa de reforzamiento de la imagen.

4.2.4 PLAN DE MEDIOS

Los medios de comunicación seleccionados, tanto colectivos como selectivos -de acuerdo a la clasificación de Jorge Dahdá- son: radio, televisión, periódicos y carteles; así como revistas especializadas de seguridad, el periódico de información del Sistema de Transporte Colectivo Metro y las cartas personalizadas.



4.2.4.1 SELECCION DE LA FRECUENCIA DEL MENSAJE

Al igual que la encuesta realizada para conocer la opinión del receptor acerca de la Policía Auxiliar del D.F., se aplicó una encuesta para conocer la preferencia acerca de los canales de radio y televisión de este mismo público. De acuerdo al universo seleccionado, las estaciones de radio con mayor audiencia son los noticiarios y los musicales y de entretenimiento de Radio Red, Radio Fórmula, Grupo ACIR y Grupo Radio Centro. Todas estas estaciones seleccionadas reúnen una condición: están dirigidos a una audiencia heterogénea, pero sumamente politizada, muy similar al perfil del receptor seleccionado en nuestra campaña y ese tipo de noticiarios están conducidos por líderes de opinión de gran prestigio.

La transmisión de los mensajes por radio sería en el horario matutino: de 6:00 a 10:00 horas y de 17:00 a 21:00 horas, intervalo en el cual se desarrollan los principales noticieros y los programas musicales y de entretenimiento.

En el caso de los programas de televisión con mayor audiencia seleccionada son: Hechos- noticiario transmitido por el canal 13 de Televisión Azteca a las 22:00 horas, y El Noticiero- programa informativo transmitido por el canal 2 de Televisa a las 22:30, así como, el programa de entretenimiento Hoy- transmitido también en el canal 2 de Televisa.

Los formatos a utilizar tanto en radio y televisión serán los spots de 30 segundos, en el que se darán a conocer las labores positivas y de apoyo a la ciudadanía, así como, el de 10 segundos en el que se darán medidas de seguridad personal, como por ejemplo- la Policía Auxiliar del D.F. recomienda a usted, no transitar por calles solitarias, ni poco alumbradas por ser los lugares en que los delincuentes



prefieren asaltar- debido a que la duración es corta no cansa al receptor, es preciso y rápido.

Los periódicos seleccionados son: La Jornada, Reforma, La Prensa, El Universal, Metro y Ovaciones

Las revistas seleccionadas son: Proceso, Milenio, Siempre y Quehacer Político. Tanto para los periódicos como para las revistas el medio idóneo seleccionado es la inserción, que es un mensaje corto que implica una parte importante de la página o la página completa, y logra el propósito buscado: atraer la atención del receptor. Los días seleccionados para la publicación de la inserción en los periódicos serán los sábados, domingos y lunes por ser los días que tienen mayor número de lectores. Las inserciones en las revistas serán semanal y quincenal, esto de acuerdo a la periodicidad que tenga cada una de éstas.

El punto en común en todos estos canales de comunicación es el perfil del receptor, el cual se define como una audiencia heterogénea, de 18 a 65 años, interesada en asuntos políticos y sociales, es decir, politizada, y con un criterio acerca de los asuntos públicos. Los periódicos y revistas, así como los noticieros de radio y televisión están en contacto estrecho con este tipo de audiencia.

Por último, hay otra cosa en común. Los mensajes en los diferentes medios deben ser identificados como parte de un todo, es decir, como una unidad que se integra a partir de una estructura de mensajes coordinados en los diferentes medios de comunicación que vienen a cumplir una función del reforzamiento del mensaje, todo esto sin perder de vista que cada medio, a su vez, demanda una adecuación de las características.



4.2.5 ESTRATEGIA DE COMUNICACION

De acuerdo al objetivo planteado para la campaña: Dar a conocer las acciones positivas de la Policía Auxiliar ante sus diferentes públicos: sociedad civil, gobierno, líderes de opinión clientes y proveedores en la ciudad de México, la estrategia de comunicación se centrará en la promoción de dichas acciones utilizando como apoyo la estrategia promocional, informativa y motivacional.

Estrategia promocional. Esta tiene por objeto que todos los mensajes que se realicen dentro de la campaña tengan como finalidad la promoción de la imagen positiva de la Policía Auxiliar, en los medios de comunicación colectivos y selectivos, seleccionados.

Estrategia informativa. La intención en esta parte de la estrategia será informar acerca de las principales acciones cívicas que en materia de seguridad pública ha venido realizando la Policía Auxiliar en los últimos años. A partir de la encuesta realizada al receptor, se logró determinar que existe un gran vacío de información respecto al trabajo positivo que realiza la Policía Auxiliar. Ya se ha mencionado anteriormente, que esta corporación además de la prestación de sus servicios por contrato, también ejecuta labores de seguridad y vigilancia en parques y lugares públicos y en las zonas más conflictivas de la ciudad. Por el contrario, los medios de comunicación se encuentran saturados de información negativa y parcial acerca de la Policía Auxiliar, caracterizándola como una corporación donde prevalece la corrupción y el conflicto, el cierre de calles, los motines, y los enfrentamientos entre grupos.



Se requiere por tanto, cubrir este vacío de información para alcanzar el objetivo de la campaña. Y es que no se puede fomentar la buena imagen de la corporación, sino existe inicialmente conocimiento acerca de sus acciones de seguridad y vigilancia que realiza a favor de la ciudadanía

Cabe hacer una acotación, es necesario no abusar de esta estrategia, ya que puede perderse de vista el objetivo de la campaña –aún cuando en ciertos momentos- la estrategia y el objetivo puedan parecer uno solo, o ser demasiado similares- y la fuerza e intención del mensaje.

Estrategia motivacional. A partir de que el receptor tenga los elementos de información necesarios acerca de la imagen positiva de la Policía Auxiliar es conveniente estimular al receptor para que acepte la buena imagen que promueve la campaña. Los mensajes que se realicen deberán motivar al receptor al cambio de actitud.

4.2.5.1 FUNDAMENTOS DEL MENSAJE

El argumento de los mensajes en las estrategias deberá estar basado en dos aspectos: racional y emotivo. En el primer caso, lo que se pretende es llegar a la razón del receptor para concientizarlo de la importancia de la colaboración de todos en el problema de la seguridad pública. Aquí, lo que cabe, es mostrarle al receptor que él es corresponsable del problema de la inseguridad en la ciudad de México en especial en la prevención del delito.

Por otra parte, el argumento emocional apelaría, obviamente, al sentimiento de temor e inseguridad que habría de no existir los cuerpos policíacos. De lo que se



trata es de motivar a los receptores al presentarle las ventajas que como ciudadanos tienen con los servicios de seguridad y vigilancia de la Policía Auxiliar.

Ventajas como seguridad y protección en sus casas y colonias, en los bancos y edificios públicos, en los servicios públicos como en el metro y en las centrales camioneras y aeropuertos.

En suma, la oferta que se hará al receptor será un policía orgulloso de su institución, capaz de ejecutar cualquier tipo de protección y seguridad a los ciudadanos en función de su capacitación, doctrina, destreza y valores morales. A partir de esta oferta, los mensajes se deben manejar presentando alguna situación real y cercana a la vida agitada y conflictiva del receptor en la ciudad de México. De este modo, prometer al ciudadano que si se hace debidamente su parte de la prevención del delito, el resto del trabajo queda en manos de una policía disciplinada y capaz.

4.2.5.2 PLATAFORMA CONCEPTUAL

Se elaborarán diversos mensajes de acuerdo a cada una de las funciones de la Policía que se quiera promover: prevención del delito, seguridad y vigilancia. El argumento de los mensajes, como se ha dicho, será la de un policía orgulloso de su institución.

La técnica persuasiva que se utilizará será la de la pericia: "Si cumples la parte de tu trabajo en materia de prevención del delito, serás recompensado con la parte que ejecutarán los cuerpos policíacos". De acuerdo al objetivo planteado en la



campaña: si coadyuvas con el fortalecimiento institucional de la Policía Auxiliar, no te enfrentarás a tantos problemas de inseguridad en la ciudad.

Sentimiento positivo: serás mejor ciudadano si contribuyes, y tendrás un mejor nivel de vida.

Estas técnicas que llevarán los mensajes, en las etapas de elaboración y realización de éstos deberán ser creativos y acordes a las características de cada uno de los medios. La comprensión del mensaje dependerá de su manejo adecuado y cuidadoso. Por lo que debe ser sencillo corto y sin tecnicismos. Se reiterarán puntos importantes del mensaje, particularmente en partes donde la información sea técnica. El tono del mensaje debe oscilar entre lo formal y lo informal, de tal forma que se note la seriedad del tema, pero sin que este llegue a ser rechazado por su formalidad.

4.2.5.3 PLATAFORMA CREATIVA

El slogan de la presente campaña es el siguiente: “La nueva Policía Auxiliar. Contigo por tu seguridad” Esta frase abarca las diferentes etapas de la campaña, así como el objetivo de la misma, y encierra la promesa hecha al receptor. (Ver anexo)¹⁶⁹

El logotipo seleccionado será el escudo de la Policía Auxiliar, que es un símbolo de fuerza y status; es además un signo común entre las fuerzas policiacas lo que permite la fácil identificación del emisor y que se recuerde fácilmente.



Etapa 1. Sensibilización. En esta etapa sólo se pretende sensibilizar a los receptores y despertar su curiosidad. En ella, se transmitirá una sola idea: la de un policía vigilante de la ciudadanía.

Etapa 2: Información. En esta etapa se difundirá la información acerca de las principales acciones que en materia de seguridad pública ejecutan los policías auxiliares. En él se destacarán, cual es el estado de fuerza de la Policía Auxiliar; cuántas acciones en materia de seguridad pública han ejecutado los policías auxiliares; en que operaciones participan; y con qué capacitación cuentan los policías.

Etapa 3: Reforzamiento de la imagen de la Policía Auxiliar. En esta etapa se elaborarán cuatro mensajes que se abocarán a las diferentes creencias y mala imagen que tiene el receptor acerca de la corporación.

La finalidad de estos mensajes es sanear la imagen de la Policía Auxiliar, dándole credibilidad. Cabe hacer mención, que solo hasta el lanzamiento de la campaña se podría ejecutar la producción de los mensajes en los distintos medios, por lo que aquí sólo se ilustra el procedimiento.

CONCLUSIONES

1. La publicidad institucional es un instrumento que permite dar a conocer la estructura, objetivos y políticas de una organización, así como sus actividades que contribuyen al desarrollo y bienestar de la comunidad. La principal característica de este tipo de publicidad es que está dirigida a todo tipo de público y no sólo a los clientes. Aquí, lo que se persigue es evocar una imagen favorable de la organización a través del uso de los medios de comunicación.
2. La publicidad institucional no es empleada en las organizaciones porque generalmente la mayor parte del presupuesto se destina a la publicidad comercial con el exclusivo objetivo de la venta de un producto. Esta es una de las principales razones por las cuales frecuentemente se identifica el término publicidad sólo con aquella que tiene como objeto producir mayores ventas.
3. Otro propósito esencial de la publicidad institucional es la retención de los perceptores en el tiempo a través de la proyección de una imagen confiable de la institución por medio de mensajes "veraces" sobre sus objetivos y políticas, buscando no valerse de la manipulación. Por tanto, su capacidad radica en plantear con "honestidad" los beneficios que puede brindar la empresa.
4. Como se ha visto a lo largo del trabajo de investigación, la campaña de publicidad institucional es la forma más idónea de comunicación para mejorar la imagen de la Policía Auxiliar del D.F. en función de su régimen jurídico, régimen financiero y figura de Asociación Civil. La convención de la cual partimos es la condición *sui generis* de esta corporación que se sustenta en tres aspectos:



- Régimen financiero. La Policía Auxiliar, a diferencia de la Policía Preventiva, sustenta sus ingresos en la venta de sus servicios de seguridad y vigilancia. A partir del crecimiento de la inseguridad pública y, por tanto, de la alta demanda de estos servicios por parte de empresas e instituciones públicas, la Policía Auxiliar se ha convertido en una empresa sumamente lucrativa. Por la forma del manejo de sus recursos, en contraste con su régimen jurídico que la define como una entidad de gobierno, puede ser considerada una empresa privada.
 - Régimen jurídico. La Policía Auxiliar del Distrito Federal está contemplada en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal como un cuerpo complementario de la Secretaría de Seguridad Pública, lo que le permite disfrutar, entre otras cosas, del permiso colectivo de portación de armas que la Secretaría de la Defensa Nacional otorga a la SSP. Este respaldo jurídico le da una condición de ventaja competitiva y un amplio margen de monopolio en la industria de la seguridad privada.
 - Figura de Asociación Civil. Los recursos obtenidos a través de la venta de sus servicios de seguridad y vigilancia habían sido manejados a través de una figura de Asociación Civil que tenía como propósito fundamental administrar los recursos para proporcionar seguridad social a los casi 40,000 miembros que la integran. Ello ha generado un manejo discrecional y corrupto de los recursos por parte de sus comandantes que sale a la luz pública en junio de 1999, en una auditoría practicada por la SSP y la Contraloría General de Distrito Federal. Uno de los efectos más negativos de estos desmanes, tratados intensivamente por los medios de comunicación, ha sido el deterioro de su imagen.
5. A partir del inicio de este conflicto, las relaciones entre comandantes y policías auxiliares con el jefe de la policía capitalina se han vuelto tirantes. Una de las



consecuencias más importantes de esta ruptura ha sido la decisión de sustituir del manejo de los recursos económicos a los comandantes de la Policía Auxiliar. En los últimos meses, el Gobierno capitalino lejos de haber solucionado el problema, sólo ha logrado enconar aún más esta situación.

6. Sin embargo, el daño más severo, es el deterioro de la imagen institucional, a nivel externo e interno, que ha derivado en una imagen negativa.
7. El problema no parece tener una solución en el corto plazo. En la práctica, los policías auxiliares no han recibido beneficio alguno. De hecho, el mismo Gobierno capitalino ha mostrado su incapacidad financiera para poder incorporar bajo el mismo régimen económico a este tipo de policía complementaria. Otros múltiples factores también han intervenido para que este conflicto se vea sumergido en un largo camino que parece no tener solución. El más importante al parecer es que la demanda presentada por el Secretario de Seguridad Pública, Alejandro Gertz Manero contra los 26 comandantes de la Policía Auxiliar no posee los suficientes elementos jurídicos probatorios para que se ejerza acción penal, aún cuando han sido inhabilitados para ocupar cargos en el servicio público.
8. Por otra parte, los líderes de los policías auxiliares inconformes han mostrado que, una vez llegados al poder, se vuelven tan corruptos como aquellos que fueron originariamente la razón de su levantamiento.
9. Es evidente, después de este análisis, que la corrupción no sólo se da en sus altos mandos a través de una relación horizontal, sino que se da en todas las escalas y rangos de la policía capitalina, como parte de una cultura sumamente arraigada al sistema político autoritario que la gestó. La paradoja del problema de la Policía Auxiliar, es que no será posible la ejecución de la campaña de



publicidad institucional sino se logra terminar el conflicto entre policías y gobierno capitalino.

10. En suma, La Policía Auxiliar del Distrito Federal está sentada en una triple condición: es una empresa altamente lucrativa, sustentada en el apoyo jurídico que le otorga la SSP, pero con una pésima imagen pública derivada de los hechos de corrupción descubiertos en 1999. Por lo tanto, es recomendable establecer un programa de publicidad institucional que logre generar una imagen favorable ante los diferentes públicos que atiende, y a nivel interno una identidad entre sus miembros.
11. Así, la campaña de publicidad institucional para la Policía Auxiliar del D.F que se planteó se hizo en función de promover la restauración de su imagen, de negativa a paulatinamente positiva, ante sus diferentes públicos.
12. La idea que prevaleció fue la de generar un proyecto de difusión de mensajes que tuviera la intención de cambiar la actitud de los receptores, desarrollando una campaña que saneara la imagen de la institución o, al menos, algún aspecto en particular de su gran problemática. El obstáculo que se planteó de fondo, fue que los mensajes provenientes de la Policía Auxiliar serían rechazados de forma consciente o inconsciente debido a que el receptor pondría una barrera a todo tipo de información que proviniera de dicha institución a causa de su trayectoria.
13. El tema central seleccionado para el diseño del proyecto fueron los servicios de seguridad y vigilancia que la Policía Auxiliar del D.F. brinda en el área de seguridad pública en la ciudad de México. Por ejemplo, el Operativo Diamante que se instrumenta en las colonias más conflictivas del Distrito Federal; el Grupo Celeste que es conformado por mujeres policías quienes brindan



seguridad en escuelas y parques; y también los ya conocidos policías en bicicleta –usualmente llamados policietos- ubicados en diferentes delegaciones políticas del Distrito Federal.

14. En la campaña se seleccionaron diversos medios de comunicación para transmitir los mensajes elaborados. En especial, dentro de los medios denominados como colectivos fueron elegidos: radio, prensa, televisión y carteles. En cuanto a los medios denominados selectivos fueron seleccionadas las revistas de tipo técnico y profesional en la materia, así como cartas personalizadas y periódicos dirigidos a un público en particular.
15. La intención de la campaña fue que una vez que los diferentes públicos tuvieran la información respecto a la Policía Auxiliar, en un primer momento, quitaran la barrera a todo tipo de información proveniente de la institución y, en un segundo momento, adoptaran una actitud favorable que se reflejara en una mayor confianza hacia la misma.

Bibliografía

- Aguayo Quezada, Sergio y Michael Bagley, Bruce (Comp) *En busca de la seguridad perdida* México, Siglo XXI Editores, 1990.
- Bernal, Sahagún. *Anatomía de la publicidad en México*, Ed. Nuestro Tiempo, México, 1974
- Camacho Morelos, Jesús. *Así se escribe una campaña de publicidad efectiva*. México, Ed. Diana, 1992.
- Cohen, Dorothy. *Publicidad comercial* Ed Diana, México, 1974.
- Comisión Nacional de Población *Guía de diseño de estrategias y tratamiento de contenidos*. México, CONAPO, 1994
- Chávez, Norberto *Imagen corporativa* España, Ed Gustavo Gili, 1994.
- D'Egremy A. Francisco *Publicidad sin palabras*. Ed. Mar, México, 1993.
- Dahdá, Jorge. *Publicidad turística*. Ed Trillas, México, 1995
- Deutsch, Karl. *Política y gobierno*. FCE, México, 1976
- Ferrer Rodríguez, Eulalio. *De la lucha de clases a la lucha de frases. De la propaganda a la publicidad*. Ed Taurus, México, 1995.
- Ferrer Rodríguez, Eulalio *La publicidad*. Ed. Trillas, México, 1985
- García Calderón, Carola Isabel E *El poder de la publicidad en México* Tesis doctoral, F.C.P. Y S, s.e , México, 1995.
- González Llaca, Edmundo. *Teoría y práctica de la propaganda* Ed. Grijalbo, México, 1981.
- González Murguía, Ana Liliá *Diseño para una campaña propagandística*. México, Trabajo de tesis/UNAM-FCPyS, 1997
- González Ruiz, Samuel; V Lopez Portillo, Ernesto y Yañez, José Arturo. *Seguridad Pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas* UNAM, México, 1994.
- Instituto Mexicano sobre la Delincuencia Organizada. *Todo lo que debería saber sobre el crimen organizado en México* Océano, Mexico, 1998.
- Kleppner, Otto. *Publicidad*. Ed. Prentice Hall, México, 1988
- Kotler Philip y Eduardo L., Roberto. *Mercadotecnia Social. Estrategias para cambiar el comportamiento público* Ed. Diana, México, 1992
- Mucchielli, Roger. *Psicología de la publicidad y propaganda. Conocimiento del problema, aplicaciones prácticas* Ediciones Mensajero, España, 1977.
- Policía Auxiliar del Distrito Federal *Reseña Histórica de la Policía Auxiliar del Distrito Federal*. s.e., Mexico, 1994
- Pratkanis, Anthony y Aronson, Elliot *La era de la propaganda Uso y abuso de la persuasión* Ed Paidós, España, 1994
- Reyes Castro, Virginia. *Las agencias publicitarias y su función actual en la fase del capitalismo* FCPyS-UNAM, México, 1984.
- Ríos Szalay, Jorge. *Relaciones Públicas. Su administración en las organizaciones* Ed. Trillas, México, 1995
- Ruiz Harrel, Rafael. *Criminalidad y mal gobierno*. Sansores y Ajueres Editores, México, 1998
- Sanchez Guzmán, José Ramón. *Breve historia de la publicidad*. Ed. Madrid, España, 1989

Hemerografía

Obras de referencia general

- García-Pelayo, Ramón. *Diccionario Larousse Usual*, Ed Larousse, México, 1983.

Revistas

- Amezcua Maturano Rosalba *Solapa Gertz Manero al corrupto Cué Sarquis* en Revista semanal Cómo Núm. 700, 9 de agosto de 1999
- Londoño Cárdenas, Arturo. "Exordio histórico del derecho de policía", en *Policía Internacional*, año 71, No. 103, México, mayo de 1999.
- Sánchez López, José *Gertz Manero: apático a sanear la Policía Auxiliar* Revista semanal Cómo No. 698, 1 de agosto de 1999, P.47-49.

Fuentes periodísticas

- Domínguez Moreno, Manuel. *Pone orden el GDF en la Policía Auxiliar*. El Financiero, 24 de septiembre de 1999, P.54.
- Alejandro Alatorre Zepeda, Responsable de la publicación. *A la opinión pública, a todo el personal de la Policía Auxiliar* Metro, 24 de noviembre de 1999, P.23.
- Arreola Villarreal, Ernesto *Auditorías en cascada en la Policía Auxiliar* Ovaciones, 29 de junio de 1999, P.8
- Barcenas, Javier Divani *Plantón de policías auxiliares y bancarios*. El Universal Gráfico, 15 de febrero del 2000, P. 6
- Bolaños Sánchez Angel. *Anuncia Gertz el cese inmediato de jefes policiacos implicados en desvío de recursos*. La Jornada 20 de julio del 2000. P. 35.
- Bolaños Sánchez, Angel. *Solicitarán álamos amparo contra la formal prisión*. La Jornada, 21 de diciembre de 1999, P. 53.
- Bolaños, Ángel *Marchan policías; exigen pago de vales de despensa* La Jornada, 9 de enero del 2000, P.51.
- Carrasco, Jorge *La delincuencia se concentra en diez estados*. Metro, 17 de noviembre de 1999, P 25
- Castillo, Gabriel. *Protestan de nuevo policías auxiliares en el Centro Histórico*. El Universal Gráfico, 27 de julio de 1999, P 6.
- Cortés, Leonardo *Desvía más de 7 mmdp la hermandad de la corrupción dentro de la Policía Auxiliar*. Metro, 8 de julio de 1999, P.1B
- Dávila, Darío *Gertz Manero atribuye al PRI las protestas de policías y taxistas en el Zócalo, buscan desestabilizar la ciudad, dice*. Crónica, 17 de mayo del 2000 P 2B.
- Dirección de Comunicación Social de la Secretaría de Seguridad Pública *A la opinión pública* La Jornada, 23 de noviembre de 1999, P.14
- El Financiero *Llegan a acuerdo con policías auxiliares luego de bloqueos* 16 de junio del 2000 P. 48.
- El Universal. *Piden fin al conflicto Álamo-PGJ*. 26 de diciembre de 1999, P 4B

- Excélsior *Nula política preventiva y corrupción burocrática impiden frenar delincuencia e impunidad.* Rubén Borden 28 de octubre de 1999, P. 27.
- González Salgado, Edgardo. *Detectan el desvío de mil millones de pesos en la Policía Auxiliar.* El Heraldo de México, P. 15A.
- Herrera, Rolando *Cesan a 28 de la Policía Auxiliar.* Reforma, 6 de julio de 1999. P.2B
- La Jornada *Con este Gobierno si se puede dialogar.* 26 de mayo del 2000 P. 30.
- Llanos, Raúl y Baltazar, Elia *Desviarían fondos de la policía para campañas.* La Jornada, 9 de julio de 1999, P.62.
- Marín, Nidia *Cada año se pierden \$300 millones en la Policía Auxiliar.* Gertz. Excélsior, 28 de junio de 1999, P.29
- Martínez, Mónica y Buenrostro Irma. *Se agudiza la violencia* El Universal Gráfico, 25 de septiembre de 1999 P.3.
- Metro. *Consignarán hoy a 11 policías.* 13 de julio de 1999, P.21.
- Metro/Investigación *Cárdenas se va reprobado.* Metro, 17 de septiembre de 1999, P. 8-9.
- Morales Segura, Julio. *Enésima manifestación protagonizaron medio centenar de policías auxiliares frente al GDF.* Excélsior, 10 de diciembre de 1999, P. 33A.
- Olayo, Ricardo. *Contraoría no pudo auditar recursos de la Policía Auxiliar.* La Jornada, 18 de octubre de 1999, P.61.
- Olayo, Ricardo. *El GDF y policía auxiliares buscan reducir ganancias de comandantes* La Jornada, 25 de mayo del 2000. P. 37
- Olayo, Ricardo *En breve, definición a policías auxiliares.* La Jornada, 27 de diciembre de 1999, P.38.
- Olayo, Ricardo. *Interponen 26 mandos de la Policía Auxiliar un recurso contra Gertz.* La Jornada, 20 de diciembre de 1999, P.52.
- Olayo, Ricardo *Manejará el gobierno central la nómina de la Policía Auxiliar: Porfino Barbosa.* La Jornada, 23 de julio de 1999, P.59
- Olayo, Ricardo. *Reporta GDF avances en seguridad* La Jornada, 13 de Julio de 1999, P. 46
- Olayo, Ricardo. *Separan de sus cargos a tres jefes del Agrupamiento de Motopatullas.* La Jornada, 24 de agosto de 1999, P. 55
- Otero, Silvia y Torres, Mario *El caso condenado al archivo muerto No hay delito que perseguir en la PA.* El Universal, 28 de enero del 2000, P B1
- Peralta, Mario. *Acusan a Gertz Manero de "intentar desestabilizar" a la Policía Auxiliar.* Excélsior, 25 de febrero del 2000 P. 32
- Pliego, Aaron. *Podría quedar impune el fraude en la Policía Auxiliar.* El Sol de México, 5 de noviembre de 1999, P. 16.
- Reséndiz, Gerardo y Bárcenas Divani, Javier. *Plantón de policías auxiliares.* El Universal Gráfico, 22 de julio de 1999, P.4.
- Reséndiz, Gerardo. *Reiniciarán policías auxiliares protestas.* El Universal Gráfico, 29 de diciembre de 1999, P.3
- Reyes, Arturo *Beneficia a la SSP dinero de Auxiliar.* Reforma, 23 de junio de 1999, P.4B
- Reyes, Arturo. *Busca SSP proceder contra comandantes* Reforma, 4 de agosto de 1999, P.2B
- Reyes, Arturo. *Cuipan a provocadores de quejas de auxiliares.* Reforma, 24 de septiembre de 1999, P.3B
- Reyes, Arturo. *Dan licencia temporal a jefes de la Policía Auxiliar* Reforma, 15 de junio de 1999, P.2B
- Reyes, Arturo *Realizan su sexto plantón.* Reforma, 14 de diciembre de 1999, P. 2B
- Reyes, Arturo *Sangran los mandos a policías auxiliares.* Reforma, 25 de junio de 1999, P.2B
- Rojas Esparza, Ernesto *Huelgas de hambre en la Policía Auxiliar.* México Hoy, 25 de febrero del 2000. P. 14.
- Ruiz, Angeles. *Realizan policías otro plantón en el Zócalo.* El Universal Gráfico, 26 de junio del 2000 P.4
- Sánchez, Julián. *Desconfía la gente de la policía.* El Universal, 26 de octubre de 1999, P. B1.

- Síntesis policiaca *Separan del cargo a Superintendente de la Policía Auxiliar* El Universal, 13 de junio de 1999, P B2.
- Sotero, Cruz *Otorgan beneficios a la Policía Auxiliar*. Cuestión, 19 de mayo del 2000 P 3
- Torres, Mario *Asciende a 500 millones el posible fraude en la PA*. El Universal, 25 de junio de 1999, P.B1
- Torres, Mario *Deben efectivos de la PA 'donar' 33% de su salario*. El Universal, 29 de junio de 1999, P.1.
- Torres, Mario *Podría caer en una crisis financiera la PA, señalan* El Universal, 18 de noviembre de 1999 P B10.
- Torres, Mario *Responden a inconformes de la PA*. El Universal, 11 de agosto de 1999, P B1
- Torres, Mario. *Seguirán descontando 33% al salario de elementos de la PA*. El Universal, 13 de julio de 1999, P.B9
- Valadez, Lidia. *Se lava las manos Gertz por el conflicto de policías auxiliares* El Universal Gráfico, 21 de junio del 2000. P 6.
- Vicenteño, David. *Reactivarán denuncia* Reforma. 20 de julio del 2000 P 1A

Documentos oficiales

- Cárdenas Solorzano, Cuauhtémoc *II Informe de Gobierno. Mensaje* s e, Ciudad de México, Septiembre 1999
- Gertz Manero, Alejandro. *Segunda Comparecencia ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal* Mimeo. 27 de abril de 1999

Leyes y reglamentos

- Departamento del Distrito Federal, Secretaría de Seguridad Pública. *Ley de Seguridad Pública de la Policía del Distrito Federal*. s e., México, 1993.
- Departamento del Distrito Federal, Secretaría de Seguridad Pública. *Manual Jurídico de Seguridad pública de la Policía del Distrito Federal*. s.e , México, 1995

CUESTIONARIO

EDAD _____ SEXO F M ESCOLARIDAD _____

1. ¿Estas enterado del conflicto de la Policia Auxiliar del D.F.?

SI NO

2. El conflicto crees que se deba a:

Corrupción interna _____ Cuestión política _____

3 ¿Cómo te enteraste del conflicto?

a) Familiares o amistades

b) Medios de comunicación

¿Cuáles? Radio _____ Televisión _____ Medios escritos _____

La Nueva Policía Auxiliar contigo por tu seguridad

