



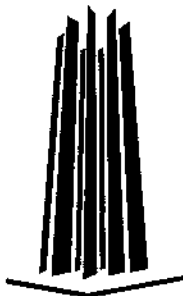
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
"ARAGÓN"**

**Las estrategias de comunicación social de la Policía Federal Preventiva (PFP).  
Su desempeño en la ciudad de México a partir del cambio de la  
Administración Federal 2001-2003**

**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :**  
**LICENCIADO EN COMUNICACIÓN**  
**Y P E R I O D I S M O**  
**P R E S E N T A :**  
**Alvarez Valdez Juan Luis**

**Asesor: Lic. Rubén Darío Vázquez Romero**



**MÉXICO**

**2005**

m. 345845



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.

Aquí se a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recopilacional.

NOMBRE: Juan Luis

Alvarez Valdez

FECHA: 23-06-2005

SERVA: Juan Alvarez

## Agradecimientos

A mis padres que dedicaron su tiempo y comprensión cuando albergaba dudas por no saber qué hacer con la vida, gracias.

A mi hermana que es la mejor conexión que tengo con mi pasado y la que estará conmigo en el futuro.

A Gabriela, mi pequeña, porque me has enseñado a aceptar las verdades innegables, a no perder el tiempo y entender que en la carrera por la vida estaremos algunas veces adelante y otras atrás, que los amigos van y vienen, pero que hay que cuidar a los pocos que valen mucho, porque entre ambos siempre habrá puentes para las brechas que se generen. Sin ti no lo hubiera logrado.

A mis amigos que me han brindado su amistad y cariño incondicionalmente.

A ti Alfredo, que estás con Dios, quien me ha permitido disfrutar de mi familia y poder culminar este trabajo en vida, gracias.

## ÍNDICE

Introducción _____	5
1) Panorama económico-político en torno al nacimiento de la PFP _____	9
2) La creación de la Policía Federal Preventiva (PFP). Una nueva policía _____	19
a) Estructura orgánica y funciones de la PFP	
3) Las estrategias de comunicación social de la Policía Federal Preventiva (PFP) y sus resultados _____	31
<i>*A nivel nacional</i>	
a) Percepción del Delito	
b) Conocimiento de las corporaciones policiales	
c) Evaluación del desempeño.	
Eficiente-Deficiente	
Honesto-Deshonesta	
Oportuna-Inoportuna	
<i>*Distrito Federal</i>	
4) La Policía Federal Preventiva (PFP) y los operativos en la ciudad de México _____	60
a) Breve descripción de las políticas en materia de seguridad en la Ciudad de México	
Conclusiones _____	77
Colofón _____	89
Bibliografía _____	91

## **Introducción**

Esta investigación tiene como propósito dar a conocer los antecedentes de la Policía Federal Preventiva (PFP), su desempeño como parte del Estado en el combate a la inseguridad, y como objetivo principal abordar las estrategias de comunicación que son empleadas en la institución.

En la primera parte del trabajo se dará un breve panorama económico-político en torno a la creación de la PFP, su desarrollo como una nueva policía a nivel federal, estructura orgánica y funciones de la institución en la sociedad.

Se establecerá el ámbito de competencia de la institución, así como su participación y desarrollo de manera permanente en el combate a la delincuencia.

En la segunda etapa de esta investigación y como la parte medular de este trabajo, se abordarán las estrategias de comunicación de la corporación, y los resultados que se alcanzaron durante los tres primeros años de gobierno a nivel federal.

En esta parte del trabajo se expondrán datos estadísticos que permitan hacer un balance y conocer si el desempeño de la PFP, ha cumplido con las expectativas y necesidades de seguridad que reclama la ciudadanía a nivel nacional y en el Distrito Federal.

La evaluación se enfocará al desempeño de la institución destacando los siguientes puntos: la percepción que se tiene del delito, el conocimiento de las corporaciones policiales, la evaluación y el desempeño de la institución en la sociedad y si ésta ha sido eficiente o deficiente en su labor, entre otros.

Se determinarán las actividades que se desempeñan en la Dirección de Comunicación Social de la PFP, así como el establecimiento de programas de difusión en materia de prevención del delito y seguridad pública. Evaluación de los resultados en las estrategias de comunicación y la imagen institucional de la corporación.

Es importante mencionar que las estrategias de comunicación, y sobre todo en una institución que por su naturaleza no es accesible hacia la sociedad, deben ser escrupulosas en su elaboración y su paso hacia los medios de comunicación (prensa, radio, televisión), ya que es indispensable que la población conozca el ámbito de trabajo de la institución, las funciones que le han sido asignadas y la trascendencia de la imagen que se tiene ante la opinión pública.

El propósito de las estrategias de comunicación es y será mantener y consolidar la imagen de la institución ante la sociedad, mejorando la percepción ante la ciudadanía del trabajo de los servidores públicos que son parte de la corporación. Por ello la Dirección de Comunicación Social tiene como objetivo substancial proporcionar a través de los medios de información, las actividades sobre los operativos implementados por la PFP en su localidad o poblado. Todo ello vinculado con la sociedad y apoyados por estrategias que permitan a la población identificar el trabajo de la PFP.

De la misma forma, se estipulará si debido a la situación de inseguridad en México fue necesaria la creación de la PFP como una institución que permita gradualmente la disminución de los delitos y, si las policías estatales y municipales deberían imitar el sistema de trabajo de la corporación.

En la tercera fase del trabajo se tratarán aspectos sobre los operativos realizados en la ciudad de México y a nivel nacional, y como un complemento a la investigación, se analizarán brevemente las políticas en materia de seguridad en el Distrito Federal.

Para desarrollar esta investigación periodística, se requirió de un proceso de planeación, opiniones y testimonios de interés, constituyéndose en un trabajo basado en la investigación de campo y el análisis informativo.

Cabe destacar que se llevaron a cabo una serie de entrevistas a reporteros que se han desempeñado en el área de seguridad pública, así como al Director del área de Comunicación Social de la PFP.

Se realizó una lectura bibliográfica y un seguimiento hemerográfico a partir del inicio de operaciones (patrullaje) de la PFP en la ciudad de México, apoyado en periódicos como *El Universal*, *Reforma* y *Milenio*, considerados como algunos de los más importantes para el desarrollo de este trabajo. Además de consultar revistas de análisis político como *Época* y *Milenio*, con la finalidad de ampliar la información relacionada con el tema.

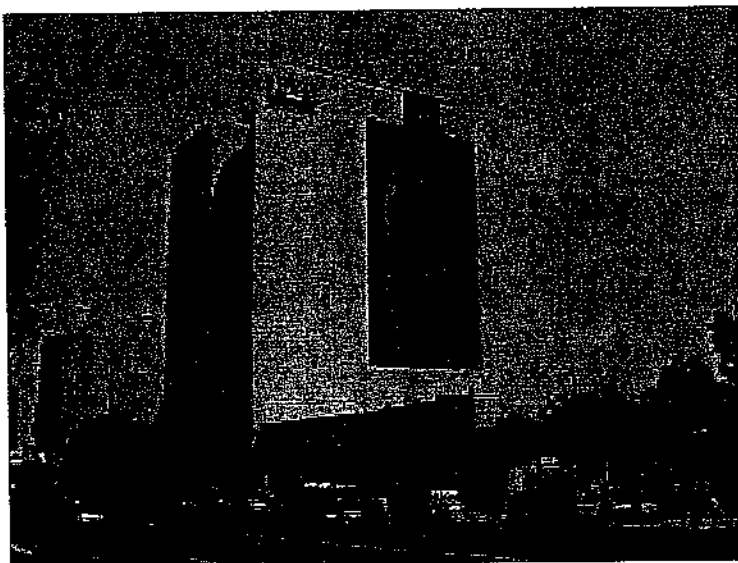
Esta investigación también es un punto de partida para realizar una exploración más profunda sobre la inseguridad, sus causas y efectos, así como al combate de este fenómeno, permitiendo a futuros periodistas o comunicólogos conocer, profundizar y dar una opinión informada sobre una de las múltiples demandas de la población: la seguridad.

De forma práctica éste trabajo plasma las estrategias de comunicación social empleadas durante el año 2003, que permitieron dar a conocer a la población el trabajo de la PFP,



así como el proceso de transformación en una de las corporaciones policiales más importantes del país, permitiendo integrar mejores parámetros para analizar su trabajo.

Finalmente, se pretende dar elementos de análisis a los alumnos de la carrera de Comunicación y Periodismo para que de ellos emane una opinión en torno a la presencia de la PFP en la ciudad de México y en el resto de la República Mexicana.



Instalaciones de la PFP en la Cd. de México. Fuente: Dirección de Comunicación Social de la PFP, 2003

## **1) Panorama económico-político en torno al nacimiento de la PFP**

En la actualidad, México se encuentra inmerso en políticas de seguridad que han llevado a una serie de acciones en contra de fenómenos que no son nuevos: el narcotráfico, el crimen organizado, la violencia, entre otros.

En este sentido, las instituciones de seguridad que tienen como principio fundamental que en nuestro país se promueva el combate permanente frente a actores que pongan en peligro la seguridad de la ciudadanía, y que se han caracterizado por ser manejadas políticamente o por actos de corrupción, han hecho evidente la vulnerabilidad de los sistemas de inteligencia y defensa frente a fenómenos actuales como el terrorismo y la delincuencia organizada.

La creciente inseguridad y el impacto mediático que esto causa en la población, no pueden ser solventadas sólo con el funcionamiento del Estado, que en la búsqueda de campañas más agresivas en contra de los infractores de la Ley, está lejos de encontrar la meta que persigue: mejorar la percepción de seguridad en la ciudadanía.

México, Estados Unidos y Canadá comparten zonas fronterizas donde el narcotráfico, el crimen y la violencia han incrementado su presencia. Es importante señalar que los tres países mantienen políticas de seguridad unilaterales que han llevado a una serie de acciones que afectan de manera particular a cada uno de éstos.

Sin embargo, las iniciativas en el país que buscan mejorar la coordinación para controlar esta creciente inseguridad, se encuentran frenadas por controversias constitucionales e iniciativas de Ley que tienen un fondo político y no buscan crear un Estado moderno y productivo.

Hay que puntualizar que la legitimación de las democracias modernas se da por la vía de la legalidad, que no es otra cosa que un conjunto de reglas estatuidas, vinculantes y respetadas por gobernantes y gobernados que permiten alcanzar objetivos socialmente apreciables.<sup>1</sup> La democracia, como forma de gobierno, se basa en el principio de garantizar un régimen de libertades y los máximos espacios de autonomía a los individuos.

En esta perspectiva, las prioridades para los tres países –Estados Unidos, Canadá y México– son muy diferentes en lo que a seguridad se refiere. Por ejemplo, para los norteamericanos es la supresión de grupos criminales transnacionales, especialmente los que están implicados en el suministro y tráfico de drogas. Mientras que para México, la prioridad absoluta de seguridad es construir instituciones judiciales y de procuración de justicia profesionales que, en cooperación con la sociedad civil, puedan confrontar los múltiples problemas de crimen, violencia y corrupción.<sup>2</sup>

Es claro que para 1999, año que se caracterizó por ser la recta final de un sexenio que venía precedido por el fatídico “error de diciembre” en 1994, que se había traducido en desempleo y crecimiento de la delincuencia, sólo había dos vertientes básicas para encarar la última etapa del sexenio para el ex presidente Ernesto Zedillo: que la economía no cayera en la cíclica crisis sexenal, a fin de que la macroeconomía se mantuviera sólida y que el proceso electoral de 2000 fuera transparente, por el cual nadie pudiera acusarlo de fraude, entregando el poder a quien ganara los comicios” federales.<sup>3</sup>

---

1 Habermas, Jürgen, *Escritos sobre moral y ética*. Paidós ICE/UAB, Barcelona, 1991.

2 Chabat, Jorge, Bailey John, *Crimen Transnacional y Seguridad Pública: desafíos para México y Estados Unidos*, Plaza Janés., México. 2003, Pp. 15-77

3 Granados Chapa, Miguel Ángel, *Plaza Pública*, Reforma, México, 23 de enero de 2004, p. 8.

El destape anticipado, como nueva regla de la sucesión, lo inició en 1997 Vicente Fox, quien a la postre se convertiría en el presidente de México sabiéndose un personaje no bien visto por su partido.

En un hecho que se enmarca dentro de la historia moderna de nuestro país, los publicistas hacen de Fox lo que hasta ahora parece ser su única conquista política, sacar al Partido Revolucionario Institucional (PRI) de los Pinos.

Cabe destacar que la tarea de los estrategas y publicistas es vender un buen "producto", revistiéndolo de todas las cualidades, reales o ilusorias, y ocultar en la medida de lo posible todo tipo de defectos y limitaciones. En este sentido, y en los albores de la democracia, según Maquiavelo: "Nada tan a propósito para atraerse la estimación pública o pronunciar frases notables inspiradas en el bien público, que le hagan parecer magnánimo, liberal o justo".<sup>4</sup>

A Vicente Fox lo vendieron como un hombre práctico y experimentado, su imagen se ligaba a la de un *héroe, valiente y entrón*, sin embargo, lograron solamente eso, transformar su imagen, no pudiendo transformar al verdadero personaje.<sup>5</sup>

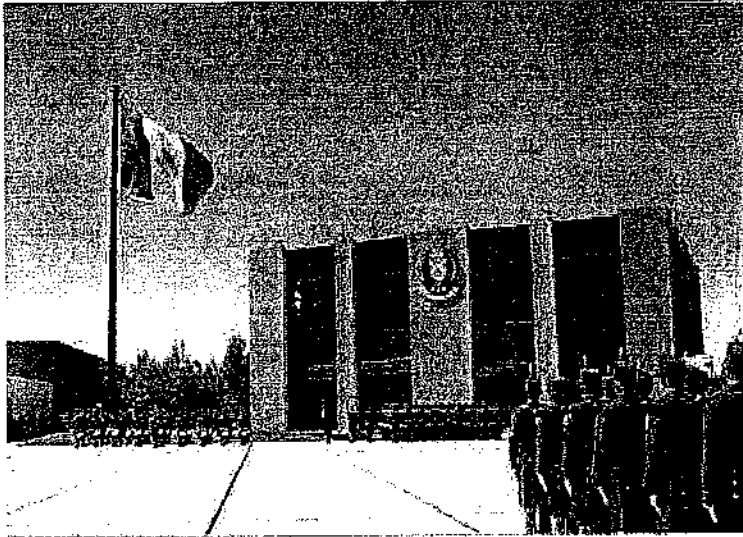
En este contexto, el 4 de enero de 1999 tras haberse cumplido cinco años del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, encabezado por el sub comandante Marcos, así como de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLC), se expide la Ley de la Policía Federal Preventiva (PFP), donde se indica "que su función principal será salvaguardar la

---

<sup>4</sup> Crespo, José Antonio, *Anticipar la carrera*, El Universal, México, 5 de febrero de 2004.

<sup>5</sup> Cantú, Guillermo, *Asalto a Palacio*, Grijalva, México, (2001).

integridad y los derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos".<sup>6</sup>



Instituto de Formación de la PFP en San Luis Potosí. Fuente: Dir. Gral. de Comunicación Social de la PFP 2000

Sin embargo, no es sino hasta el 26 de abril del mismo año que se publica en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento con el cual esta corporación servirá a la ciudadanía como modelo de honestidad y eficacia ante la opinión pública, con el propósito de transformar el patrón prevaleciente sobre la imagen de la policía.<sup>7</sup>

Cabe destacar que las condiciones políticas y económicas en ese momento son de transformación, México y sus actores políticos viven un innegable cambio; la democracia –un método de gobierno– según José Woldemberg, ex presidente del Instituto Federal Electoral (IFE), “supone la existencia de intereses, visiones, ideologías –diversos y

<sup>6</sup> Meraz, César. *La Policía en México*. Ediciones de la Policía Federal Preventiva, México, 2000. p. 134.

<sup>7</sup> Idem.

encontrados– donde la mayoría pueda decidir quien debe gobernar o representar, garantizando derechos a las minorías que pueden convertirse en mayoría.<sup>8</sup>

Así, el PRI ve cómo la presidencia y el poder que por más de 70 años conservó se diluye, a cambio, Vicente Fox, personaje que se montó –literalmente– sobre la candidatura del Partido Acción Nacional (PAN) se enfilaba hacia la presidencia de la República.

En este contexto, los medios de comunicación hacen de Fox un personaje mediático que se ve favorecido por las encuestas, mismas que se convierten a *priori* en una de las técnicas de elección de los representantes populares.

Ésas –las encuestas– que llegaron para definir procesos y que sirven para medir la opinión y percepción de la gente en torno a los políticos o temas de actualidad, sin duda hoy nos brindan información que permite saber qué pasa en la sociedad y su evolución.

Ese sector –principalmente la clase media– a la que se le ofreció un “cambio” desde el poder y que con su voto llevó a Fox a convertirse en el presidente de la alternancia, a más de la mitad de su sexenio es el mismo que ve con desesperanza el crecimiento del desempleo así como las escasas perspectivas de realización profesional y personal en el país.

Asociado a esta problemática, las autoridades mexicanas enfrentan varios más: el consumo de estupefacientes; el crimen organizado y el terrorismo, mismos que tienden a incrementarse y que han sido en la agenda bilateral con Estados Unidos una constante de roces y fracturas a nivel del Estado.

---

<sup>8</sup> Woldenberg, José, *La deificación de las encuestas*, Reforma, México, 22 de enero de 2004, p. 14A.

En este sentido, actualmente las prioridades de los dos países –Estados Unidos y México– son muy diferentes en lo que a seguridad se refiere, para los norteamericanos es la supresión de grupos criminales trasnacionales, especialmente los que están implicados en el suministro y tráfico de drogas. Mientras que para México, la prioridad absoluta de seguridad es construir instituciones judiciales y de procuración de justicia profesionales que, en cooperación con la sociedad civil, puedan confrontar los múltiples problemas de crimen, violencia y corrupción.<sup>9</sup>

Ante esto, una vez que Estados Unidos sufrió los atentados del 11 de septiembre en varias de sus ciudades, decidió implementar dispositivos más severos en sus fronteras, trayendo como consecuencia que en México, se agravara aún más el consumo de drogas y el crimen organizado.

La representante de México ante la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) de la ONU, Elena Medina Mora, señaló que México y Estados Unidos se han convertido en los últimos dos años en los países de mayor producción ilegal de metanfetaminas a gran escala que oscilan entre las 106 y las 144 toneladas métricas anuales.<sup>10</sup>

No habría que olvidar que el Sistema de Seguridad y Justicia que existe en el país se estableció hace más de 70 años, haciendo que la corrupción e impunidad se hayan arraigado profundamente en la vida cotidiana.

Sin embargo, a la delincuencia no le importa si las leyes son acordes a los tiempos, éstos siguen creciendo y en opinión de varios especialistas, ésta (la delincuencia) se

<sup>9</sup> Chabat, Jorge, Bailey John, *Crimen Transnacional y Seguridad Pública: desafíos para México y Estados Unidos*, Plaza Janés., México. 2003, Pp. 15-77

<sup>10</sup> Medellín, Jorge, *México y EU. líderes en droga sintética*, El Universal, México, 3 de marzo de 2004. p. A12.

incrementó por el modelo neoliberal adoptado por el gobierno de Salinas de Gortari, alentando la desigualdad el desarrollo del desempleo y subempleo.

La tecnocracia neoliberal –que arribó al poder (en diciembre de 1982) con las maletas cargadas de dogmas ortodoxos que atribuyen al Estado la causa de los males económicos– se ocupó de transferir a los agentes privados y al mercado, gradual pero sostenidamente las funciones económicas anteriormente asignadas al Estado.<sup>11</sup>

En este contexto y dadas las relaciones existentes entre la distribución del ingreso, el combate a la corrupción, la solución de los conflictos armados (Chiapas) y el impulso de un proceso educativo llevaría varias décadas de trabajo y visión de Estado.

Como alguna vez escribiera Maquiavelo, en *El Príncipe*, sobre el gobernante que acababa de ganar un nuevo reino “su destino político dependerá tanto de la fortuna como su dominio de la ciencia y el arte de la política, entonces debería saber que la fortuna suele sonreír más a los arrojados que a los cautelosos. Tomar riesgos es parte esencial e inevitable de la consolidación exitosa de cualquier régimen nuevo”.<sup>12</sup>

La consecuencia de no haber asumido los riesgos en materia económica, por ejemplo, refleja en los tres primeros años de gobierno de Fox un estancamiento en la materia, como lo muestra el siguiente cuadro.

---

<sup>11</sup> Calva, José Luis, *Hacia la tercera década perdida*, El Universal, México, 16 de enero de 2004.

<sup>12</sup> Meyer, Lorenzo, *Cuando el mayor riesgo es no asumir riesgos*, Reforma, México, 15 de enero de 2004, p. 15ª.



**Desempeño de la economía mexicana:1935-2003**

Periodos presidenciales	Producto Interno Bruto por habitante		Inversión fija bruta por habitante		Salarios mínimos reales (promedios nacionales)	
	Crecimiento sexenal	Tasas Crecimiento anual	Crecimiento sexenal	Tasas Crecimiento anual	Crecimiento sexenal	Tasas Crecimiento anual
<b>Modelo de la revolución mexicana</b>						
1935-1940	17.37	2.70	n.d.	n.d.	22.94	3.50
1941-1946	21.40	3.28	116.53	13.74	<b>-39.40</b>	<b>-8.01</b>
1947-1952	18.07	2.81	24.12	3.67	14.53	2.29
1953-1958	20.76	3.19	11.38	1.81	28.17	4.22
1959-1964	22.02	3.37	37.40	5.44	56.32	7.73
1965-1970	22.57	3.45	39.52	5.71	31.71	4.70
1971-1976	19.42	3.00	25.08	3.80	22.86	3.49
1977-1982	21.38	3.28	21.81	3.34	<b>-28.82</b>	<b>-5.51</b>
Variación acumulada del modelo (%)	340.42		1022.10		96.91	
Crecimiento medio del modelo (%)	20.36	3.14	41.26	5.78	8.84	1.42
<b>Modelo neoliberal</b>						
1983-1988	<b>-11.71</b>	<b>-2.05</b>	<b>-33.00</b>	<b>-6.46</b>	<b>-46.63</b>	<b>-9.94</b>
1989-1994	12.08	1.92	38.51	5.58	<b>-20.00</b>	<b>-3.65</b>
1995-2000	10.83	1.73	20.08	3.10	<b>-29.89</b>	<b>-5.75</b>
2001-2003	<b>-2.35</b>	<b>-0.79</b>	<b>-11.59</b>	<b>-4.02</b>	1.62	0.54
Variación acumulada del modelo (%)	7.09		<b>-4.53</b>		<b>-69.58</b>	
Crecimiento medio del modelo (%)	1.73	0.33	<b>-1.15</b>	<b>-0.22</b>	<b>-25.73</b>	<b>-5.51</b>

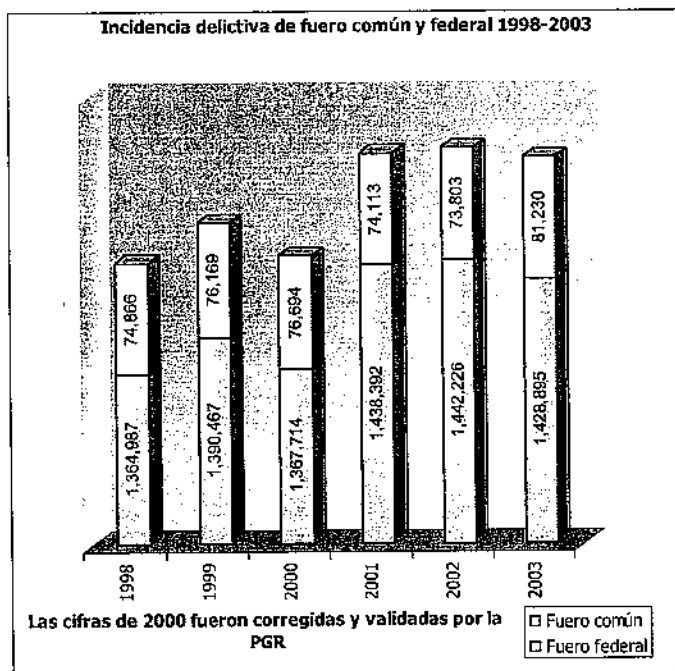
Fuente: cifras del Banco de México, indicadores económicos. Acervo histórico.; INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México. Censos Generales de Población y Vivienda y Consejo Nacional de Población, Estimaciones y Proyecciones de Población, PIB e Inversión Fija Bruta en 2003, estimaciones de Banamex, Examen de la Situación Económica de México, Núm. 936, Dic. 2003.

A pesar de no haber tomado decisiones “arriesgadas”, culpar al gobierno de Fox por el estancamiento económico que padece México significaría no comprender que el país a partir de la aceptación del modelo *neoliberal* no ha crecido en términos reales. Es decir, vamos hacia la tercera década perdida sin la existencia de un modelo económico y político que pueda dar solución a los problemas que enfrenta la nación, entre ellos el incremento en el índice delictivo.

A más de cuatro años de gobierno y al hacer una breve revisión de las promesas que Fox hizo destacan las siguientes: “Chiapas resuelto en 15 minutos, crecimiento anual de 7%, millones de mexicanos indocumentados en Estados Unidos debidamente legalizados, solución al conflicto de medio siglo entre las dos Coreas, captura en alta mar de los peces gordos, castigo a los mariscales de la *guerra sucia*, y construir ese país

que los corruptos gobernantes de la República priísta habían impedido por ineptitud, ineficacia y corrupción", y nada, la delincuencia y todas las promesas incumplidas se reflejan en el cansancio y el lastre que se mantiene en la dinámica del país.<sup>13</sup>

Al concluir el año 2003 cifras de la PGR señalaban que los delitos federales en todo el país se incrementaron 9 por ciento respecto al 2002. Asimismo, el aumento de la criminalidad en materia federal por delitos contra la salud, delincuencia organizada o "piratería", impactó sobre todo al Distrito Federal, así como a los estados de Chihuahua, Jalisco, Guanajuato, Veracruz y Chiapas, ubicándolas entre las diez entidades con mayor incidencia en este tipo de ilícitos.<sup>14</sup>



Fuente: El Financiero<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Rívalpalacio, Raymundo, *Estrictamente Personal, Caída Vertical*, El Universal, México, 5 de julio de 2004, p. 12A.

<sup>14</sup> Otero, Silvia. *Suben 9% delitos federales en el país*, El Universal, México, 10 de marzo de 2004, p. 6.

<sup>15</sup> Ramírez de Aguilar, Fernando, *In crescendo, delitos de órdenes común y federal*, El Financiero, México, 02 de julio 2004.

En la gráfica anterior se destaca que el número de ilícitos no ha crecido considerablemente, sin embargo, tampoco ha descendido conforme el tiempo avanza, lo que se traduce en políticas de seguridad y sociales ineficientes.

Pese a los esfuerzos del gobierno mexicano por reducir los índices delictivos, los mecanismos de control sobre todo para prevenir los delitos y asegurar la integridad física y patrimonial de la población, son resultado de la decisión ciudadana por dejar que las instituciones no cumplan con la misión que tienen encomendada: garantizar la seguridad.

## 2) La creación de la Policía Federal Preventiva (PFP). Una nueva policía

El ex secretario de Seguridad Pública (SSP) federal, Alejandro Gertz Manero, quien ha sido funcionario en áreas tan disímolas del quehacer público como patrimonio cultural, la Secretaría de Educación Pública (SEP), narcotráfico, en la Procuraduría General de la República (PGR) y promotor de teatro, ha señalado que "los verdaderos causantes de lo que estamos viviendo; quienes detentan los poderes reales del país y se han apropiado de las calles, de la riqueza, de policías, de Agentes del Ministerio Público y jueces; del contrabando y comercio ilegal; son también los señores de las drogas, que luego aparecen como grandes empresarios y financieros, los que nos han saqueado extorsionado y humillado, que los encontramos en el Congreso, en los gobiernos y en el poder económico, ellos son los que exigen impunidad para sus delitos y protección para su botín y su persona".<sup>16</sup>

Así, el 8 de mayo del 2001, Gertz Manero, delineaba cómo es que la Policía Federal Preventiva (PFP) cancelaba los antecedentes de intervención armada o tecnológica para solventar problemas políticos insolutos y se dedicaría en forma cotidiana a servir a la comunidad, donde quiera que fuera llamada y bien recibida.<sup>17</sup>



Elementos de las Fuerzas Federales de Apoyo (FFA). Fuente: Dir. de Comunicación Social de la PFP 2002.

<sup>16</sup> Gertz, Manero Alejandro, *Corrupción e Impunidad*, El Universal, México, 18 de julio de 2001.

<sup>17</sup> Secretaría de Seguridad Pública, Dirección de Comunicación Social, Versión estenográfica, *Presentación del Programa Nacional de Seguridad Pública 2001 - 2006*, México D. F., 8 de mayo de 2002.

En este sentido, antes de la administración del actual presidente Vicente Fox Quesada, la creación de la PFP surgía como un elemento central de la estrategia para replantear la función preventiva del Estado mexicano y para asegurar una clara aplicación de la política de seguridad interior.

Sobre la base y la experiencia que se tuvo de 1994 a 1999 a través de grupos interinstitucionales, creados para dar atención y seguimiento a los grupos armados, ya que desde mediados de los ochentas, el gobierno se ha venido especializando en la lucha contra el narcotráfico como delito de primer orden, nace el llamado Grupo de Coordinación Interinstitucional para la Prevención y Atención de Actos Terroristas (GAT). Este grupo se crea tras la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994, por lo que al GAT se le asignan funciones de seguridad relacionadas con la investigación criminal y atención de delitos conexos, como robo a valores y desarticulación de gavillas, comenzando a coordinar actividades policiales y ministeriales.<sup>18</sup>

Esto sirve como antecedente de lo que se realiza como parte de la seguridad pública. Sin embargo, ¿Qué alcances y riesgos tiene en este escenario la creación de la PFP?

En un primer plano, satisface la necesidad legal de un servicio preventivo de seguridad en el ámbito federal, es decir, la Constitución no previó la existencia de una esfera preventiva federal. Al haberse restringido la prevención de los delitos al ámbito municipal mediante la aplicación de los bandos de policía y buen gobierno, quedaron excluidos los ámbitos que no fueran de jurisdicción municipal, como son las carreteras federales.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Meraz, César. *La Policía en México*. Ediciones de la Policía Federal Preventiva, México, 2000. p. 134.

<sup>19</sup> Sarre, Miguel. *Seguridad Comunitaria y Justicia Penal en México*. Universidad Iberoamericana, Dirección de Educación Continua, México, 2000, p. 14.

En este sentido, para Miguel Sarre, la creación de la PFP se encuentra justificada como parte de la seguridad que se especifica en el artículo 4 de la Ley de la PFP.<sup>20</sup>

Asimismo, al pertenecer a un órgano desconcentrado como la SSP federal y sustraerla del ámbito eminentemente político de la Secretaría de Gobernación, la caracteriza por una entidad como las existentes en varios países, responsable de la seguridad comunitaria, como de aspectos distintos a los de procuración de justicia, en donde los poderes ejecutivos tienen responsabilidad legal. Tal es caso de la organización de los servicios periciales o la administración de los sistemas penitenciarios.<sup>21</sup>

El establecimiento y la infraestructura de seguridad en el país, debe llevar a que la PFP no rebase los límites de su competencia en detrimento de los ámbitos municipal o estatal y mucho menos colocarse en el papel de coordinador o superior a éstos. Se trata de establecer una policía propia para las materias federales.

Así, las propuestas deben ir encaminadas "a mejorar la seguridad pública municipal, no a reemplazarla con tropas federales".<sup>22</sup>

Sin embargo, los grandes cambios y la aparente inoperatividad de las policías federales, estatales y municipales, no son posibles sin un adecuado sistema de seguridad que defienda a la población y no esté al servicio del poder.

Para Gertz Manero, el cambio en materia de seguridad debe iniciarse con el marco jurídico que se haga integrar a un legislativo estructurado, orientado a servir a la comunidad y enfrentar a la delincuencia e injusticia.

---

<sup>20</sup> Idem

<sup>21</sup> Idem

<sup>22</sup> Allison, M. Rowland, *Policía preventiva federal ¿para qué?*, Reforma, México D. F. 20 de diciembre de 1998, p. 18 A.

Entre sus propuestas destacan; reformar la Constitución General de la República, un nuevo código penal único, un código único de procedimientos penales, una Ley tipo de justicia cívica para todo el país, una Ley sobre ejecución de penas y readaptación social de sentenciados y una nueva Ley para el tratamiento de menores infractores.<sup>23</sup>

Todas estas iniciativas están encaminadas a disminuir las cifras de inseguridad en México, entendiendo que la seguridad pública es un vínculo esencial del hombre con la civilización.

Actualmente las cifras sobre inseguridad en México son las siguientes:

- En el 2001, sólo uno de cuatro ilícitos cometidos se denunció ante el Ministerio Público.
- En territorio mexicano, de los crímenes, 44 por ciento se cometen con violencia.
- 92 por ciento de los delitos fueron robos, de los cuales 61 por ciento fueron a transeúntes; 20 por ciento a vehículos; 18 por ciento a casas habitación y 5 por ciento comercios.
- El costo promedio de pérdidas económicas se calcula en 13 mil 245 pesos por víctima. Asimismo, las pérdidas ocasionadas por los delitos ascienden a cerca de 49 mil millones de pesos, equivalentes a 0.85 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB).
- El Distrito Federal tiene un índice de 17 mil 718 delitos por cada 100 mil habitantes, cifra que contrasta con la media nacional <que es de 4 mil 412 por cada 100 mil personas.
- En la ciudad de México existen 44 zonas críticas

Fuentes. Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad, Universidad Autónoma Metropolitana y Secretaría de Seguridad Pública

<sup>23</sup> Martínez, Xelhuantzi Agustín, *Seguridad, el reto*, Milenio Semanal, México D. F. 17 junio de 2002, p. 33.

El fortalecimiento de la estructura que brinde seguridad a la población a través de un adecuado marco jurado, debe ir acompañado en la organización y funcionamiento de policías federales, estatales y municipales que encuentren principalmente en la selección de agentes de nuevo ingreso y la depuración de aquellos que están en servicio, personal que sea caracterizado principalmente por su honradez.

Así, en un principio una de las razones por las que el Ejecutivo –Ernesto Zedillo– propuso la creación de esta nueva policía federal, que con su establecimiento, tanto los agentes dependientes de la Procuraduría General de la República (PGR), como los soldados y oficiales de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), deberán reintegrarse a sus investigaciones los primeros, y a sus cuarteles los segundos, al tiempo que el personal del CISEN no tendría participación alguna en la investigación de delitos.<sup>24</sup>

Parte de las reformas que el presidente Vicente Fox mandó al Congreso de la Unión durante el 2004 para que se aprueben durante su administración, es la iniciativa de Ley para Reformar el Sistema de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, donde la PGR y la SSP federal desaparezcán para dar paso a la fiscalía general de la nación y a la Secretaría del Interior.<sup>25</sup>

La iniciativa busca que la PFP y la AFI queden integradas en una Secretaría del Interior, lo cual provocó diversas reacciones de analistas políticos e importantes juristas.

Por ejemplo, el ex Procurador General de la República y actual director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Diego Valadés, señalaba que es riesgosa la

---

<sup>24</sup> Sarre, Miguel. Seguridad Comunitaria y Justicia Penal en México. Universidad Iberoamericana, Dirección de Educación Continúa, México, 2000.

<sup>25</sup> Castillo, García Gustavo, Busca Fox crear superfiscalía y superpolicía, La Jornada, México D. F., 26 de marzo de 2004.



propuesta del presidente Vicente Fox de crear la Secretaría del Interior para concentrar el mando de las corporaciones policiales.

El director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, afirmaba que la iniciativa pone en peligro la estabilidad de las instituciones. Sin embargo, se pronunciaba a favor de la reforma que plantea convertir a la PGR en una entidad autónoma.<sup>26</sup>

Por su parte, el especialista en delincuencia organizada Ernesto López Portillo Vargas, presidente para la Seguridad y la Democracia AC y catedrático del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) advertía que ni la AFI ni la PFP unidas, podrían resolver el problema de la violencia y la delincuencia en el país, porque el fenómeno está más relacionado con una descomposición del tejido social.<sup>27</sup>

Asimismo, puntualizaba que otro aspecto que debería ser conocido antes de pretender fusionar ambas corporaciones o colocarlas bajo un mando es el de su verdadera situación interna, porque los diagnósticos sobre lo que son en realidad sólo son conocidos internamente por sus mandos.<sup>28</sup>

Por su parte, Gertz Manero señalaba que la idea de fusionar la PFP y la AFI no era para crear una "superpolicía" ni para suplir las funciones del MP, sino para tener una unidad que dé un servicio integrado, unificado y no dividido.<sup>29</sup>

"No es una gran policía, es un esfuerzo unificado para que la calidad del servicio mejore, para que se puedan apoyar en sistemas únicos de capacitación, de comunicación, de

---

<sup>26</sup> Guerrero, Claudia, *Prevé Valadés riesgos por fusión de policías*, Reforma, México, D. F., 30 de marzo de 2004.

<sup>27</sup> Jiménez, Sergio, *Alertan sobre el riesgo de concentrar el poder*, El Universal, México, D. F., 30 de marzo de 2004.

<sup>28</sup> Ídem.

<sup>29</sup> Loret de Mola, Carlos, *Hoy por Hoy*, entrevista al secretario de Seguridad Pública, Alejandro Gertz Manero, México, D. F. 30 de marzo de 2004.

operación, que usen las mismas bases de datos, que se puedan apoyar en acciones determinadas”,<sup>30</sup> puntualizaba.

Por ejemplo, mencionó que en Canadá existe una sola Policía Nacional, pero hay policías comunitarios, hay policía de barrio, hay policía de ciudad y trabajan en una estructura en la que todos se ayudan, “todos hacen un frente común, pero no todos están unidos”, lo mismo pasa en Estados Unidos y en Europa. “Son policías que dan un servicio nacional y que comparten sus tareas con las policías locales”.<sup>31</sup>

Así, las reformas y la iniciativa buscan que los sistemas de procuración de justicia y de comunicación y capacitación en el combate a la delincuencia empleados sean más asequibles hacia la comunidad, con la única finalidad de dar un mejor servicio.

En tanto, la intención de fusionar la AFI y la PFP, para que investigue, prevenga y reaccione ante los delitos que se cometen en contra de la sociedad puede ser una de las muchas opciones que existen para la solución de la delincuencia.

---

<sup>30</sup> Curzio, Leonardo, *Enfoque*, entrevista al secretario de Seguridad Pública, Alejandro Gertz Manero, México, D. F., 30 de marzo de 2004.

<sup>31</sup> Idem.

## **a) Estructura orgánica y funciones de la PFP**

Actualmente y de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 21, dispone que el Estado sea quien vele por la seguridad pública. Bajo este fundamento el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006 presentado por el entonces secretario de Seguridad Pública Federal, Gertz Manero, y en lo referente a seguridad, señalaba que este punto "se sustenta en la prevención del delito, en la reforma integral del sistema de seguridad pública, en el combate a la corrupción y la dignificación de los cuerpos policíacos, en la creación de estructuras integrales para el sistema penitenciario, en la participación ciudadana y en la coordinación de las instituciones que componen el Sistema de Seguridad Pública".<sup>32</sup>

La PFP aún como un órgano desconcentrado dependiente de la SSP federal, con autonomía técnica y operativa, tiene como objetivo fundamental prevenir la comisión de delitos, salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, con estricto apego a las leyes y los derechos humanos.<sup>33</sup>

Asimismo, la PFP se presenta como el resultado de la integración de la Policía Federal de Caminos (PFC), la 3a Brigada de la Policía Militar, elementos de la Secretaría de Marina, así como la incorporación de elementos formados por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), todos bajo el control del Secretario de Seguridad Pública y el Comisionado de la PFP, con facultades adicionales en el campo de la investigación para la prevención, así como para el control y verificación de personas y mercancías a su entrada y salida del país o en tránsito en todo el territorio nacional.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Secretaría de Seguridad Pública, Dirección de Comunicación Social, Versión estenográfica, *Presentación del Programa Nacional de Seguridad Pública 2001 – 2006*, México D. F., 8 de mayo de 2002.

<sup>33</sup> Ley de la Policía Federal Preventiva y su Reglamento. PAC, México, 2001.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

Lo que ahora nos atañe es cómo la PFP se encuentra conformada para el combate a la delincuencia, corrupción e impunidad, poniendo énfasis en los delitos relacionados con la delincuencia organizada, privación ilegal de la libertad (secuestro), tráfico ilegal de personas, narcotráfico, tráfico de armas y terrorismo.

En este sentido, y para cumplir con los programas que la PFP tiene encomendados, actualmente la corporación cuenta con más de 11 mil efectivos operativos distribuidos en tres coordinaciones sustantivas que son los pilares de actuación de la PFP, las cuales son: Inteligencia para la Prevención, Fuerzas Federales de Apoyo y Seguridad Regional, mismas que se encuentran desplegadas en todo el territorio nacional.<sup>35</sup>



Elementos de la Coordinación de Seguridad Regional. Fuente: Dir. de Comunicación Social de la PFP 2001

Para complementar la estructura y funcionamiento en la PFP, en los siguientes párrafos se presenta la parte nodal de la organización que se encuentra vigente en la institución.

<sup>35</sup> Secretaría de Seguridad Pública, Dirección de Comunicación Social, Versión estenográfica, *Presentación del Programa Nacional de Seguridad Pública 2001 – 2006*, México D. F., 8 de mayo de 2002.

Cabe destacar que estos datos se obtuvieron a través de la Dirección General de Comunicación Social de la PFP en el 2001 y han sido actualizados conforme se han presentado modificaciones en la Institución.

En este sentido, el Secretario de Seguridad Pública a nivel Federal y el Comisionado de la PFP, son las autoridades de las instituciones que velan por la seguridad de la población, en el caso del Comisionado de la PFP, éste es propuesto por el secretario de Seguridad Pública al presidente en turno, mismo que puede o no ser ratificado, en tanto el Estado Mayor de la PFP será el que establezca y procese los sistemas de información para apoyar las tareas y actividades de la Institución.

Las unidades administrativas y operativas en la institución las coordinaciones más importantes son las siguientes:

- **Coordinación de Inteligencia para la Prevención**

Se encuentra conformada por personal proveniente de la CISEN y tiene como función la evaluación, análisis, integración e interpretación de la información recopilada de interés policial, misma que debe servir para generar productos que identifiquen delitos, autores y *modus operandi*, que son de utilidad directa para la toma de decisiones y la realización de acciones operativas encaminadas a la prevención y el combate a la delincuencia.

- **Coordinación de Fuerzas Federales de Apoyo**

Esta área está conformada por personal capacitado y adiestrado para intervenir en situaciones de:

- Apoyo a los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) en situaciones de crisis de seguridad pública o desastres, a través de Fuerzas de Reacción Inmediata (FRAI)

- Asesoramiento y refuerzo de la vigilancia en instalaciones vitales para la nación, tales como Petróleos Mexicanos (PEMEX), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Comisión Nacional del Agua (Conagua), entre otras.
- Da seguimiento, vigilancia y captación de información sobre grupos subversivos y gavillas, además de la intervención especializada en situaciones de alto riesgo.
- **Coordinación de Seguridad Regional**

Finalmente y la última de las tres áreas sustantivas de la PFP, se encuentra conformada por el personal proveniente de la PFC y representa el despliegue operativo de la PFP en todo el territorio nacional, mismo que a través de una organización constituida por 32 comandancias de región, 89 comisarías de sector y 75 comisarías de destacamentos, mantiene invariablemente la presencia de los elementos uniformados pertenecientes a esta coordinación en carreteras federales y puntos de cruce fronterizo.

El papel disuasivo de este sector de la PFP se ha reflejado en una sustancial disminución de accidentes carreteros y la recuperación de vehículos robados.

De acuerdo con el Gertz Manero, durante la presentación del Plan Nacional de Desarrollo el 8 de mayo de 2002, en lo referente a seguridad y la participación de la PFP en la red carretera se habría logrado una reducción en los índices delictivos del 23 por ciento, cifra que fue avalada por las Cámaras del Transporte.

- **Instituto de Formación**

El objetivo de la PFP es que las personas que logren ingresar a la corporación reciban una formación de cadete profesional, para ello el Instituto de Formación ubicado en San Luis Potosí aporta los conocimientos teóricos, técnicos y prácticos con la finalidad de hacer de los elementos unos policías capaces en la prevención del delito.

- **Centro Nacional de Atención Ciudadana (CNAC)**

Por otra parte, y con el propósito de mantener un enlace directo entre la PFP y la población, la Dirección General de Servicios a la Comunidad y Participación Ciudadana tiene como ente receptor el Centro Nacional de Atención Ciudadana (CNAC). Este Centro se creó en octubre de 2000 y brinda servicio las 24 horas, los 365 días del año, para atender denuncias, quejas y sugerencias de la ciudadanía, logrando que ésta participe de forma confidencial y anónima en el combate a la delincuencia.

El objetivo de esta dirección es "planear y dirigir los programas integrales de servicios a la ciudadanía, para promover la participación ciudadana en los diferentes sectores sociales, y determinar las acciones de prevención del delito y combate a la delincuencia".<sup>36</sup>

Entre los objetivos de esta instancia los más importantes son: recibir, canalizar y dar seguimiento a las inquietudes ciudadanas relacionadas con los delitos del fuero federal como son: narcotráfico, tráfico de personas, tráfico de armas, delincuencia organizada; así como todos los sucesos que ocurran en carreteras y zonas federales;

Seguimiento a todas las quejas que se presentan contra la institución o contra sus integrantes; y en los casos de delitos o quejas que no son competencia de la institución, se proporciona la orientación correspondiente.

Finalmente, habrá que precisar que los elementos de la corporación combaten los delitos de mayor impacto social, como los relacionados a la delincuencia organizada: secuestro, robo en carreteras, tráfico de personas indocumentadas, narcotráfico, tráfico de armas, entre otros.

---

<sup>36</sup> Secretaría de Seguridad Pública, *Manual de organización general de la Secretaría de Seguridad Pública*, Diario Oficial de la Federación, México D. F. 3 de enero de 2002.

### **3) Las estrategias de comunicación social de la Policía Federal Preventiva (PFP) y sus resultados**

El proceso de comunicación social y su definición no es una tarea sencilla, por cuanto todo el ámbito de la comunicación tiene en lo general una proyección social.

Sin embargo, el desarrollo de las estrategias de comunicación social de las dependencias del Estado deben tener en cuenta que "los medios de comunicación tienen al menos tres importancias diferentes para los receptores, en primer lugar, los medios pueden ser una fuente de información y un punto de observación del contexto social, que sugiere un curso de acción o al menos una disposición para ella. Segundo, los medios pueden ser una base de identidad social o auto legitimación al proporcionar un sentido de pertenencia a la comunidad, (sub) cultura u orden político. Por último, los medios pueden ser una forma de entretenimiento o diversión, que ofrece alivio de la ansiedad y un escape para el aburrimiento",<sup>37</sup>

La premisa para este trabajo es que el fenómeno de la comunicación se constituye como el proceso social por excelencia, y por tanto, debe ser abordado desde cualquier área de las ciencias sociales.

En este sentido, se entenderá que comunicación social y comunicadores de lo social es aquel ámbito en el que se abordan las cuestiones que inciden en la sociedad por la vía de los servicios sociales o que tienen su origen en entidades no lucrativas.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Secretaría de Seguridad Pública, *Manual de organización general de la Secretaría de Seguridad Pública*, Diario Oficial de la Federación, México D. F. 3 de enero de 2002.

<sup>38</sup> Barriga Bravo, José Julián, [http://www.ibermutuamur.es/contenido/acd/revista\\_bip/35/pdf/Trib\\_Comunicacion\\_35.pdf](http://www.ibermutuamur.es/contenido/acd/revista_bip/35/pdf/Trib_Comunicacion_35.pdf). 28 de septiembre 2004.



Cuando hablamos de comunicación social nos referimos, en la mayoría de los casos, a la esfera de la comunicación que aborda las cuestiones propias de las políticas sociales.<sup>39</sup>

Es decir, la información que genera las acciones de gobierno y que concierne a la comunidad en su conjunto, proporcionada a la población, a través de los medios de comunicación (televisión, radio, prensa, etc.), y que se sustenta como un mecanismo de legitimidad y dirección de la administración pública u organismo no lucrativos, debe servir entre otros factores para mostrar los valores, carencias y necesidades de una sociedad.

En lo correspondiente a las acciones del área de Comunicación Social de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) federal y en particular a las desarrolladas en la Policía Federal Preventiva (PFP), es necesario establecer que es el área que diseña, propone, coordina analiza, procesa y realiza programas de difusión en materia de prevención del delito y seguridad pública. Así como la evaluación de los resultados de la estrategia de comunicación y de la imagen institucional de la secretaría.<sup>40</sup>

En el caso de la PFP, para el director de Comunicación Social de la institución durante el periodo del Dr. Gertz Manero, Raúl de Jesús Tovar Palomo, las estrategias de comunicación son el conjunto de herramientas, materiales y técnicas, de apoyo para establecer los mecanismos que permitan difundir la imagen de la institución.

En entrevista realizada en las instalaciones de la PFP, señaló que éstas se fundamentan de acuerdo a los objetivos y al diagnóstico que se haga. Es decir, en comunicación social hay dos vías que se deben considerar siempre: uno es la comunicación hacia los medios de información, hacia la sociedad, el público en general y el otro es hacia el

---

<sup>39</sup> Ídem.

<sup>40</sup> Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, Diario Oficial, 9 de diciembre de 2002.

público interno, ambos deben de ir de la mano, ya que si únicamente se establece hacia el público en general, hacia el interior no se sabrá lo que está pasando. Si se tiene coerción, espíritu de trabajo o sentido de pertenencia.

Las estrategias de comunicación deben ser entendidas como una herramienta que ayude de manera fundamental a elevar los niveles de seguridad ciudadana, entendida como un bien público (en los mismos términos que los son la educación y la salud).<sup>41</sup>

En este sentido, las instituciones de gobierno deben trabajar en esquemas de comunicación con el fin de fortalecer su imagen ante la sociedad, ya que nada destruye tanto la credibilidad de las instituciones públicas como es la corrupción en los círculos oficiales.<sup>42</sup>

Para Jorge Alejandro Medellín, reportero que realiza el seguimiento en los temas relacionados a la seguridad pública hace más de 15 años, y que actualmente trabaja para el periódico "El Universal", el principal problema de la seguridad es la impunidad y la corrupción, misma que genera más inseguridad, destacando el hecho de que de cada 100 delitos 98 queden impunes, y de los otros dos no se sabe en que concluye sus procedimientos.

En entrevista realizada en las instalaciones de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, señaló que las estrategias de comunicación deben basarse en los escenarios políticos a los que se enfrente la dependencia, éstas condiciones deben marcar tanto a nivel federal como local, la pauta para una metodología de la información. "¿Qué es lo que quieres difundir? ¿Cómo se quiere difundir? ¿De qué manera se presenta a la

<sup>41</sup> Brower, Beltramin Jorge, *Construcción discursiva del campo semántico "seguridad ciudadana" en los medios de comunicación social*, Escuela de Publicidad y Periodismo, Universidad del Pacífico [http://www.ns.upacifico.d/sitioupacifico/2002/10oct/est\\_04.html](http://www.ns.upacifico.d/sitioupacifico/2002/10oct/est_04.html), 23 de octubre de 2004.

<sup>42</sup> *Ibidem*

corporación, al organismo? ¿Cuál va a ser la relación con los medios? ¿Qué se debe dar a conocer, y de qué manera en cierto momento de crisis se va a tratar de detener o equilibrar una corriente informativa que sea adversa?"

Así, las estrategias de comunicación de la PFP deben ser parte del cambio democrático que requiere generar la confianza en el circuito de las instituciones públicas, legitimar plenamente la democracia, y uno de los requisitos centrales es obtener con amplitud la confianza ciudadana.<sup>43</sup>

Sin embargo, ¿es ineludible que exista una relación para que la población conozca las políticas y acciones emprendidas en contra de la delincuencia, para el fortalecimiento de la imagen de la PFP ante la opinión pública?

Ante ello, la opinión pública es por su formación un producto de opiniones individuales sobre asuntos de interés común y que se origina en las formas comunicativas humanas, en procesos individuales, primero, y en procesos colectivos después, en diversos grados, según la naturaleza de las informaciones compartidas por los individuos, a la vez influidas por los intereses particulares de los grupos afectados.<sup>44</sup>

Desde una perspectiva de la ciencia política, Giovanni Sartori (1987) sostiene que la opinión pública es ante todo y sobre todo un concepto político. Para el investigador italiano la opinión pública es "un público, o multiplicidad de públicos, cuyos difusos estados mentales (de opinión) se interrelacionan con corrientes de información referentes al estado".<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Dirección de Comunicación Social, *Estrategias de Comunicación Social 2003*. Secretaría de Seguridad Pública, México D. F.  
<sup>44</sup> Rivadeneira, R. *La opinión pública*. 2da. Edición. Trillas, México. (2000), p.127.

<sup>45</sup> Sartori, Giovanni: *Teoría de la Democracia. I. El debate contemporáneo*. Alianza Universidad, No.566, Madrid, 1988. p. 118.

Si bien el concepto de opinión pública ha tenido y tiene una variedad muy grande de definiciones, muchas de estas diferencias están sustentadas en el hecho que algunas definiciones colocan el acento en relación con los marcos de referencias conceptuales en que se sustentan.

Actualmente, el sistema democrático requiere de la opinión pública en la medida que es un elemento importante en la supervivencia del sistema. Por esto algunos autores consideraban como una de sus funciones la vigilancia y control de la vida política. Por lo tanto, la democracia y la opinión pública se necesitan y complementan mutuamente. Por un lado la democracia, garantiza los derechos y libertades de los ciudadanos, especialmente la libertad de opinión y expresión. Y, por otro, la opinión pública desarrolla una conciencia colectiva que participa, vigila y expresa sus puntos de vista sobre los temas de interés general.<sup>46</sup>

Como bien recuerda Monzón "los controles, manipulaciones y obstáculos que se pongan a la opinión pública repercutirán necesariamente en el desarrollo democrático de la sociedad".<sup>47</sup>

Si el sistema democrático gira alrededor de una fluida relación entre gobernantes y gobernados, con reglas de juego previamente estipuladas, son las elecciones el momento en que encontramos al "pueblo gobernante". Pero, las elecciones no son sino la cristalización de un proceso que la envuelve, que es la formación de la opinión pública. Es decir, las elecciones se convierten en el medio para llegar a un fin particular,

---

<sup>46</sup> Tuesta, Soldevilla Fernando, *Opinión Pública*, [http://www.iidh.ed.cr/siii/index\\_fl.htm](http://www.iidh.ed.cr/siii/index_fl.htm), 4 de octubre 2004.

<sup>47</sup> Citas tomadas de Carlos Monzón (*La opinión pública: Teorías, conceptos y métodos*, Tecnos, Madrid, 1987. Pág. 136), quien tomando en cuenta a estos y otros autores ensaya una definición de opinión pública: "la discusión y expresión de los puntos de vista del público (o los públicos) sobre los asuntos de interés general, dirigidos al resto de la sociedad y, sobre todo, al poder". Raúl Rivadeneira (*La opinión pública. Análisis, estructura y métodos para su estudio*, México: Trillas, cuarta edición, 1995. Pág. 63) hizo lo propio años antes cuando sintetizando varias definiciones sostuvo que la opinión pública era "el fenómeno sicosocial y político que consiste en la discusión y expresión libres, de un grupo humano, en torno a un objeto de interés común.

el "gobierno de opinión", que no es otra cosa que un gobierno "sensible y responsable para con la opinión pública".<sup>48</sup>

Así, lograr mejorar la percepción de la sociedad civil y la disminución de los índices delictivos, no sólo se requiere perfeccionar técnicas y estrategias de comunicación que permitan dar a conocer cuál es el combate al crimen organizado que se está librando, también es necesario dar un impulso a la cultura de la denuncia, así como a la consolidación de estrategias de cohesión en la que elementos de la PFP se sientan identificados con la institución, con sus principios y valores.<sup>49</sup>

En referencia a lo anterior es importante señalar que los datos que se presentan a continuación fueron proporcionados por el área de Información y Enlace de la PFP en el 2003, mismos que forman parte de las estrategias de comunicación que año con año se elaboran en la administración federal, con el fin de mejorar los resultados y si es necesario cambiar las perspectivas de trabajo y los objetivos.

*En este sentido el objetivo principal de la Dirección de Comunicación Social de la PFP es:*

- Instrumentar mecanismos de colaboración institucional con los gobiernos estatales, municipales y del Distrito Federal, con el fin de celebrar convenios en materia de Comunicación, y de esta forma desarrollar estrategias afines y que el resultado sea el impacto como la aceptación de la ciudadanía, en un contexto de eficacia, transparencia y credibilidad.

En tanto los objetivos estratégicos de la dependencia son; salvaguardar la integridad y el derecho de las personas; prevenir la comisión de los delitos así como preservar las

---

<sup>48</sup> Sartori, Giovanni: op.cit. pp. 116.

<sup>49</sup> Ibídem

libertades, el orden y la paz social. Los principios que rigen a la institución son: legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez y la promoción por una cultura de prevención del delito.

Uno de los fines de la comunicación pública de acuerdo con la estrategia del área, consiste en proveer información que necesita la sociedad para su propia reproducción; esto significa que concierne a la comunidad en su conjunto y con el fin de suministrarla a los miembros de la sociedad, mediante imágenes en los que se les propone una interpretación del entorno material y social.

En este sentido, la comunicación pública se entiende como elemento y problema de gobierno, implica la creación y sostenimiento de valores comunes que legitimen los mandatos y conducción del poder político, además de servir de ayuda para detectar las necesidades y aspiraciones de la sociedad civil.

Cabe destacar que para la institución la imagen pública que se pretende consolidar está soportada en el esfuerzo constante, la inteligencia de acciones y el raciocinio del proceder. De esta forma se orienta *la estrategia de comunicación para fortalecer la imagen de la PFP como una corporación inteligente, disciplinada, profesional, eficiente y honesta con un alto sentido social.*

El posicionamiento de la imagen institucional de la PFP se da desde la explicación de ¿qué es y a dónde va?

Como una estrategia coyuntural de comunicación, la PFP tiene como prioridad promover la cultura de la legalidad y la eficiencia, *consolidarse con base a resultados como una institución honesta y transparente, que gane la credibilidad de la ciudadanía.*

*Las acciones de comunicación que ha emprendido la PFP son:*

- 1.- Difundir las actividades de la institución, así como los resultados de las mismas a través de los medios de comunicación.
- 2.- Diseñar y realizar programas de vinculación ciudadana, en materia de prevención de delitos.
- 3.- Contribuir con las unidades administrativas de la institución y en coordinación con otras instituciones para la definición de programas de servicio, orientación y difusión con el objeto de legitimar la participación de la institución ante la ciudadanía.
- 4.- Integrar los programas de información, difusión y relaciones públicas de las unidades administrativas de la institución y dirigir los servicios de apoyo en esta materia.
- 5.- Organizar y supervisar entrevistas y conferencias de prensa estatal, nacional e internacional, en las materias de competencia de la institución, así como emitir boletines de prensa.
- 6.- Abordar el diseño de las campañas de difusión de interés de la institución, intervenir en la contratación y supervisión de los medios de comunicación que se requieran para su realización, así como ordenar la elaboración de los elementos técnicos necesarios.
- 7.- Preparar el material de difusión de la institución y proponerlo a las unidades administrativas correspondientes.
- 8.- Evaluar los resultados de la estrategia de vinculación y comunicación de la institución.

*Los conceptos básicos a comunicar son:*

Operativos, funciones y reclutamiento de la PFP, tanto en radio, medios impresos, comunicación directa (material editorial) e internet.

La edición de una gaceta de información interna con circulación nacional entre los miembros de la PFP.

Mantener al aire campañas promocionales de la PFP que logren *posicionarla como una corporación moderna, eficiente, honrada, eficaz, confiable, y honesta*, así como instrumentar campañas informativas acerca de los servicios y convocatorias que la institución requiera hacer del conocimiento público.

Establecer contacto y mantener adecuadas relaciones con analistas y líderes de opinión a efecto de proveerles información sobre la operación de la PFP y *buscar su apoyo crítico a las funciones de la institución*.

Es necesario mencionar que la corrupción a periodistas es cada vez menor. Sin embargo, las estrategias de comunicación de la PFP "buscan el apoyo crítico" de los analistas, que en muchas ocasiones son poco o nada conocedores del tema. La profesionalización de los medios cada vez es más patente, pero, no dejan de existir los que no promueven la cultura de la legalidad.

En este sentido, y continuando con las estrategias de comunicación de la PFP, destaca en el documento que los procesos inteligentes diseñados e instrumentados en los operativos por medio de acciones, deben permitir mostrar a la ciudadanía la tecnología de punta que utiliza para combatir la delincuencia.



Asimismo, la implementación de acciones que permitan tener un mayor contacto y permanente con los medios de comunicación tanto nacionales como internacionales.

El impulso de conferencias de prensa como parte de la estrategia de posicionamiento de imagen, así como elaborar y difundir folletos del régimen legal y de la estructura operativa de la institución.

De acuerdo con la visión de las estrategias de comunicación –ya establecidas en el 2003– y las razones por las cuales se creó la PFP destacan los siguientes puntos: relevar a la PGR de las funciones preventivas, eximir, paulatinamente, a las Fuerzas Armadas de las funciones de la policía que se le han asignado; así como fortalecer a la autoridad competente, reordenando la función preventiva.

Esta nueva dimensión de la seguridad pública convierte a la PFP en un elemento central de la estrategia general contra el crimen organizado y de la prevención de los delitos con una esfera de competencia claramente definida y delimitada.

Es importante hacer un paréntesis en este punto, ya que antes de abordar los siguientes temas es necesario establecer cómo las estrategias de Comunicación de la PFP ya estaban diseñadas conforme a procesos políticos, es decir, formaban parte de una agenda donde los cambios se pudieron prever.

En este sentido, el secretario de Seguridad Pública, Gertz Manero, antes de entregar su iniciativa de Ley para reformar el Sistema de Seguridad Pública y Procuración de Justicia el 1o de marzo de 2004, ya señalaba como primer punto en las estrategias de comunicación relevar a la PGR de sus funciones.

Finalmente, las estrategias de comunicación de la PFP ya estaban enfocadas a la eminente aprobación de las reformas al sistema de seguridad y justicia en el Congreso de la Unión, mismas que no han sido discutidas y la anuencia del Congreso.

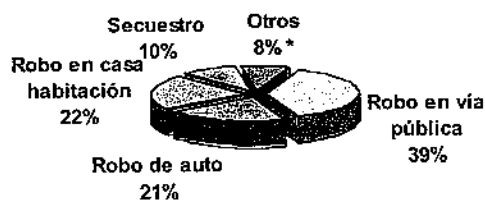
En este contexto, es importante revisar el trabajo de la PFP así como la imagen de la corporación en la sociedad. Por eso y a más de tres años de operación, la encuesta realizada por la Dirección de Comunicación Social los días 9 y 10 de octubre del 2003 en el Distrito Federal, estado de México, Acapulco, Aguascalientes, Cancún, ciudad Juárez, Guadalajara, Monterrey, Nuevo Laredo y Tijuana, arrojó los siguientes resultados:

### ***\*A nivel nacional***

#### **a) Percepción del Delito**

■ Para la mayoría de los encuestados el delito más recurrente es el robo en vía pública, con un índice de 39%; seguido del robo en casa habitación con 22% y robo de automóvil con 21% cada uno.

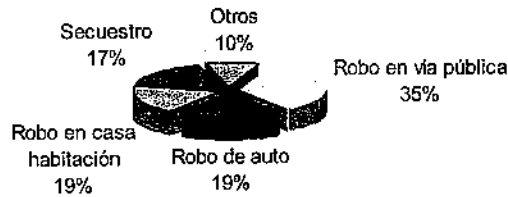
¿Cuáles son los delitos que más se cometen en su localidad?  
(Resultados Nacionales)



■ El secuestro obtuvo un 10% de menciones como el delito que más se comete (incluida la modalidad del secuestro exprés). El rubro de otros presentó 8%; en dicho renglón se distribuye una cantidad muy diversa de delitos, entre los que

destacan: narcotráfico, robo a comercio, prostitución, pornografía, robo en transporte público, violación, violencia intrafamiliar, contrabando, homicidio, fraude y extorsión.

¿Cuáles delitos cree que se deberían combatir antes que cualquier otro?  
(Resultados Nacionales)



■ En cuanto a los delitos, en opinión de los encuestados se deben combatir prioritariamente el robo en vía pública con 35%, el robo en casa habitación y robo de automóvil empataron con sendos 19%. El secuestro se ubicó en 17% y el rubro otros con 10%.

Cabe destacar que en la misma encuesta señala que la ciudad en donde más se comete el robo en vía pública como el delito más recurrente fue ciudad Juárez con 70%, seguido de estado de México con 64%, Tijuana con 60% y el DF con 54%. Las entidades donde fue considerado como el delito menos recurrente fueron Cancún con 4%, Aguascalientes con 10% y Guadalajara con 20%.

Asimismo, el robo de automóvil tuvo su más alta incidencia en Cancún con 36% seguido de Nuevo Laredo con 32% y Guadalajara con 30% y Monterrey y DF 27 y 26 por ciento respectivamente. El delito de secuestro tuvo su mayor registro en Aguascalientes con 20% y Guadalajara con 15%.

En relación con el combate al delito, la ciudad en donde se pronunciaron por combatir prioritariamente el delito de robo en vía pública fue ciudad Juárez con 70%, muy cerca se ubica el estado de México con 68%, y con 60% Tijuana.

### b) Conocimiento de las corporaciones policiales

■ La corporación que resultó más conocida, de acuerdo con los encuestados, es la policía municipal o local con 32%; el Ejército aparece en segundo lugar con 26%, en tercer sitio aparece la Policía Federal de Caminos con 24% y la **Policía Federal Preventiva** junto con la PGR ocupan el cuarto con 20%, y en último lugar se ubica la Agencia Federal de Investigaciones con 16%.

*¿Qué tanto conoce a las siguientes corporaciones?*

*(Resultados Nacionales)*

	<b>Mucho</b>	<b>Poco</b>	<b>Nada</b>	<b>Ns/Nc</b>
<b>Policía Federal Preventiva</b>	<b>20%</b>	<b>49%</b>	<b>29%</b>	<b>2%</b>
Policía Municipal/ Local	32%	44%	23%	1%
Procuraduría General de la República	20%	50%	27%	3%
Agencia Federal de Investigación	16%	26%	56%	2%
<b>Policía Federal de Caminos</b>	<b>24%</b>	<b>52%</b>	<b>23%</b>	<b>1%</b>
Ejército Mexicano	26%	50%	23%	1%

De acuerdo con la interpretación de las estadísticas en el caso de la AFI refleja un 56% en el rubro de nada conocidos, en tanto que la Policía Federal de Caminos, el Ejército y la Policía Municipal aparecen con sólo un 23% de nada de conocimiento. La Policía Federal Preventiva y la PGR se encuentran en la mitad de este rubro de nada conocidos con 29 y 27 por ciento respectivamente.

En este sentido, la encuesta refleja que en el comportamiento por ciudad se tiene que en Guadalajara es donde la PFP es más conocida con el 45%, seguida de Cancún con 40% y ciudad Juárez con 30%. En donde menos se dice conocerla fue en Aguascalientes con 60% y Monterrey con 54%.

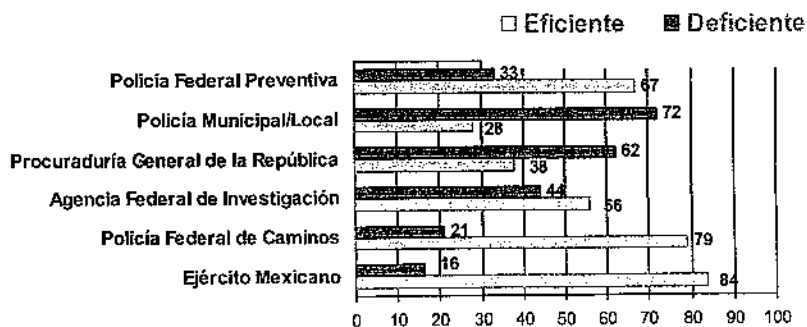
Es importante advertir que la AFI es la corporación más desconocida entre los encuestados.

### c) Evaluación del desempeño. Eficiente-Deficiente

■ La institución calificada como más eficiente fue el Ejército con 84%, seguida muy cerca de la Policía Federal de Caminos con 79% y la **Policía Federal Preventiva** con 67%. En la parte baja de esta calificación positiva se encuentra la AFI con 56% (casi 11 puntos porcentuales debajo de la **PFP**), la PGR con 38% y la Policía Municipal con 28%.

■ En contraste con lo anterior la corporación ubicada como la más deficiente es justamente la Policía Municipal con 72%. La PGR se encuentra con 62% y la AFI con 44%. La **PFP** registró 33% mientras que la PFC solamente 21%.

¿Cómo calificaría el desempeño de las siguientes corporaciones policíacas?  
(Resultados Nacionales)



■ Por ciudades la **PFP** es considerada en Cancún como la más eficiente con 92%, le sigue Aguascalientes con 88%, **D.F. con 86%** y Guadalajara con 80%. Por el contrario, las ciudades en donde se le considera más ineficiente es Tijuana con 57%, ciudad Juárez con 55% y Acapulco con 50%.

### **Honesta-Deshonesta**

■ En esta pregunta nuevamente el Ejército se encuentra como la institución más honesta con 77%, en segundo lugar de honestidad aparece la **PFP** con 61% y la PFC con 59%. La PGR y la AFI aparecen con 54 y 44 por ciento respectivamente.

■ En cuanto a la percepción de deshonestidad la Policía Municipal se encuentra encabezando la lista con un alto 70%, abajo se ubica la PGR con 56% y la AFI con 46%. La PFC con 41% y la **PFP** con 39%.

	Eficiente	Deficiente	Honesta	Deshonesta	Oportuna	Inoportuna
<b>Policía Federal Preventiva</b>	67%	33%	61%	39%	56%	44%
<b>Policía Municipal/ Local</b>	28%	72%	30%	70%	19%	81%
<b>Procuraduría General de la República</b>	38%	62%	44%	56%	42%	58%
<b>Agencia Federal de Investigación</b>	56%	44%	54%	46%	51%	49%
<b>Policía Federal de Caminos</b>	79%	21%	59%	41%	64%	36%
<b>Ejército Mexicano</b>	84%	16%	77%	23%	79%	21%

## Oportuna-Inoportuna

■ Con 79% de calificación de oportunidad destaca el Ejército, la PFC aparece con 64% y con 56% la PFP. La policía municipal apenas alcanza un 19% de oportunidad, en tanto que la AFI se ubica con 51% y la PGR con 42%.

■ En el lado contrario, inoportuna, la Policía Municipal alcanza el más alto índice con 81%, en segundo sitio, pero bastante alejada está la PGR con 58% y la AFI con 49%. La PFP, en este caso, se encuentra cerca de la AFI al presentar 44% y la PFC llega a 36%.

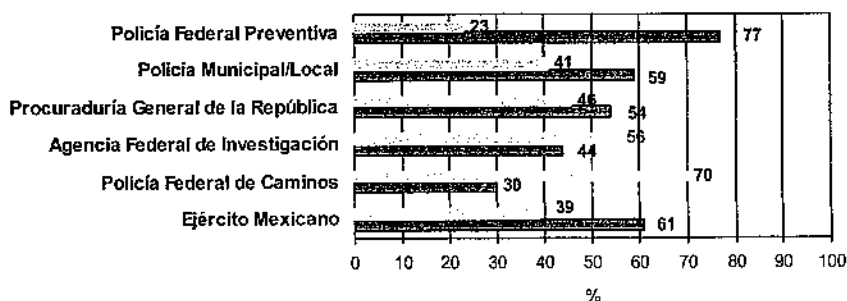
Es notable que en todas las categorías favorables el Ejército se ubica siempre en la mejor posición, mientras las fuerzas municipales encabezan, también siempre, las posiciones más desfavorables.

■ En cuanto a la PFP y la PFC, son instituciones que siempre se encuentran mejor posicionadas que la PGR y la AFI.

■ De acuerdo con la encuesta por regiones la PFP es mejor considerada por su oportunidad en Cancún con 92%, Acapulco con 82%, ciudad Juárez con 75%, Nuevo Laredo con 65% y Guadalajara con 60%. En el caso contrario, por ser inoportuna, es Monterrey 91%, estado de México con 66% y DF con 58%.

¿Cómo calificaría el desempeño de las siguientes corporaciones policíacas?  
(Resultados Nacionales)

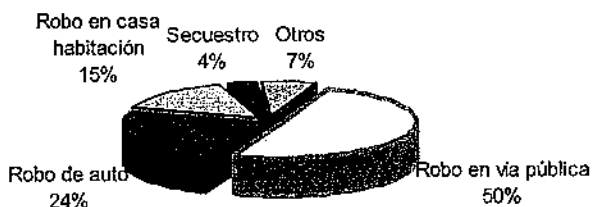
■ Honesta □ Deshonesta



### **\*Distrito Federal**

En relación con la participación de la **PPF** en la ciudad de México y cómo la sociedad ha percibido su trabajo y el de otras corporaciones, la encuesta sobre seguridad pública realizada por la Dirección de Comunicación Social de la Secretaría de Seguridad Pública reveló los siguientes datos.

¿Cuáles son los delitos que más se cometen en su localidad?  
(Distrito Federal)

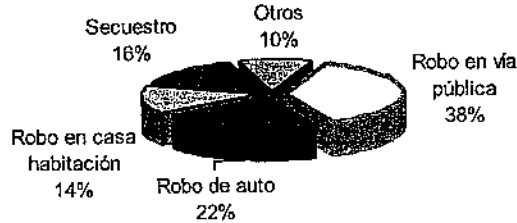


■ Para la mayoría de los encuestados el delito más recurrente es el robo en vía pública, con un índice de 50%; seguido del robo de auto con 24% y robo en casa habitación con 15%.

■ El secuestro obtuvo un 4% de menciones (incluido la modalidad del secuestro exprés). El rubro de otros presentó 7%; en dicho renglón se distribuye una cantidad muy diversa de delitos, entre los que destacan: narcotráfico, robo a comercio, prostitución, pornografía, robo en transporte público, violación, violencia intrafamiliar, contrabando, homicidio, fraude y extorsión.

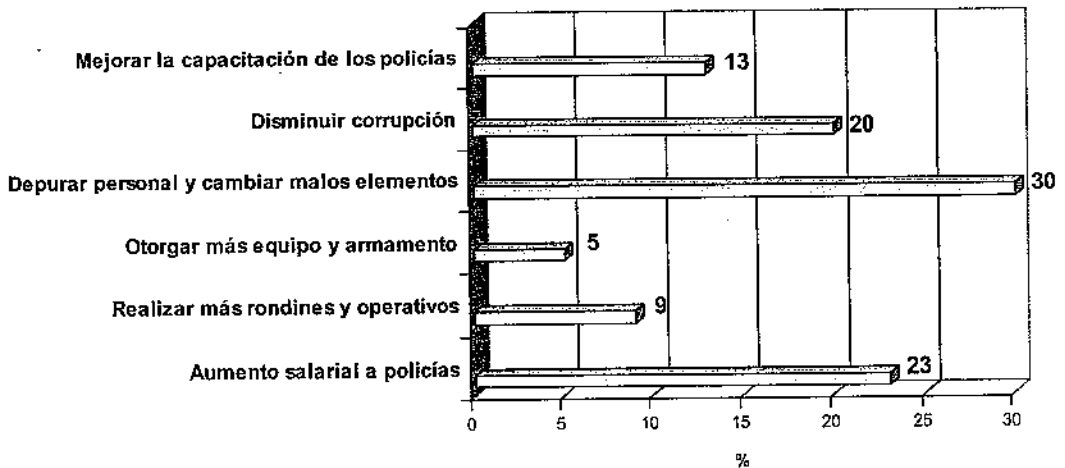


**De estos mismos delitos ¿Cuál cree que se debería combatir antes que cualquier otro?  
(Distrito Federal)**



■ En cuanto a los delitos a combatir en opinión de los encuestados se debe dar prioridad al robo en vía pública con 38%, el robo de automóvil con 22%, el secuestro se ubicó con 16%, y finalmente con 14% el rubro de robo en casa habitación.

**¿De qué manera usted percibiría una mejoría de la seguridad pública en su localidad?  
(Distrito Federal)**



■ En cuanto a la percepción sobre cómo se puede mejorar la seguridad pública en su localidad, en opinión de los encuestados se deben combatir a través de la depuración del personal y cambiar los elementos con un 30%, aumentar el salario a los policías con 23%, la disminución de la corrupción con 20%. Mejorar la capacitación de los policías destaca con un 13 % y la realización de más rondines y operativos con 5%.

■ Finalmente el otorgamiento de más equipo y armamento se ubicó en 5%.

*¿Qué tanto conoce a las siguientes corporaciones?*

*(Distrito Federal)*

	Mucho	Poco	Nada	Ns/Nc
Policía Federal Preventiva	14%	72%	14%	0%
Policía Municipal/ Local	20%	56%	24%	0%
Procuraduría General de la República	12%	70%	14%	4%
Agencia Federal de Investigación	10%	60%	28%	2%
Policía Federal de Caminos	16%	72%	12%	0%
Ejército Mexicano	12%	72%	16%	0%

De acuerdo con la interpretación de las estadísticas en el caso de la AFI refleja un 28% en el rubro de nada conocidos, en tanto que la Policía Municipal aparece con sólo un 24% de nada de conocimiento, le sigue el Ejército con un 16% de nada de conocimiento. La **PPF** y la PGR se encuentran en la mitad de este rubro de nada conocidos con 14% respectivamente, y finalmente la Policía Federal de Caminos se encuentra como la corporación menos conocida con un 12%.

Es importante advertir que la AFI es la corporación más desconocida entre los encuestados a nivel nacional y en la capital de la República.

*¿Cómo calificaría el desempeño de las siguientes  
Corporaciones policiales?  
(Distrito Federal)*

	Eficiente	Deficiente	Honesta	Deshonesta	Oportuna	Inoportuna
<b>Policía Federal Preventiva</b>	86%	14%	56%	44%	42%	58%
<b>Policía Municipal/ Local</b>	36%	64%	24%	76%	28%	72%
<b>Procuraduría General de la República</b>	62%	38%	32%	68%	38%	62%
<b>Agencia Federal de Investigación</b>	78%	22%	72%	28%	58%	42%
<b>Policía Federal de Caminos</b>	82%	18%	82%	18%	86%	14%
<b>Ejército Mexicano</b>	90%	10%	88%	12%	90%	10%

La institución calificada como más eficiente fue el Ejército con 84%, seguida muy cerca de la Policía Federal de Caminos con 79% y la PFP con 67%. En la parte baja de esta calificación positiva se encuentra la AFI con 56% (casi 11 puntos porcentuales debajo de la PFP), la PGR con 38% y la Policía Municipal con 28%.

En contraste con lo anterior la corporación ubicada como la más deficiente es justamente la Policía Municipal con 72%. La PGR se encuentra con 62% y la AFI con 44%. La PFP registró 33% mientras que la PFC solamente 21%.

En una de las conclusiones de la encuesta se señala lo sensible que es la percepción de la opinión pública a los delitos de gran impacto social, y al tratamiento en los medios de comunicación de eventos extraordinarios que son susceptibles al escándalo.

Finalmente el método de la encuesta realizada por la SSP y la Dirección de Comunicación Social tuvo los siguientes parámetros:

- Se aplicaron 1,400 cuestionarios telefónicos a personas mayores de 18 años, distribuidos aleatoriamente.
- El 55% de los cuestionarios se aplicó a mujeres y un 45% a hombres.
- El 32% de la muestra se aplicó entre personas de 18 a 30 años de edad; de 31 a 40, el 26%; de 41 en adelante 42%.
- La representatividad de la encuesta es nacional, se segmentó y desarrolló de manera regional conforme a los criterios estadísticos que aplican por norma y método.
- El cálculo de error muestral, de acuerdo con los criterios aleatorios de la investigación, se estima con un nivel de confianza del 95%, con lo cual se obtiene un margen de error de +/- 4.9%.

La encuesta realizada por el área de comunicación social de la PFP nos permite reflexionar sobre el impacto mediático que tienen los delitos de sangre en nuestro país, es decir, la nota roja.

Hoy los crímenes que en el pasado eran cuestión de una prensa amarillista, pasó a la formación de series de televisión y programas con un amplio margen en sus horarios, sin contar las historias o crónicas de los noticiarios nocturnos que ahora se suman a la demanda de mayor seguridad.

En este sentido, el ombudsman del Distrito Federal, Emilio Álvarez Icaza señaló que en la capital del país no se requiere de operativos espectaculares que sólo responden a situaciones momentáneas, "son sólo acciones mediáticas y de dudosa legalidad".<sup>50</sup>

Las siguientes observaciones que se presentan son de la misma encuesta realizada en el 2003 por la Dirección de Comunicación Social de la PFP.

"La percepción de que estamos "igual o peor", está interiorizada en la población y obedece a razones de orden objetivo y subjetivo que están influidas por varios fenómenos.

- El sentimiento de inseguridad está íntimamente ligado a la mala imagen que tiene el ciudadano de las instituciones de seguridad pública.
- La seguridad pública se convirtió en un tópico de oferta política prioritaria de todos los partidos, aceptando abiertamente que el gran déficit de este sexenio que inicia es la inseguridad pública.
- El papel que juegan los medios masivos de comunicación en el tratamiento del delito de alto impacto, se presta para la explotación del morbo y sensacionalismo en la consecución de los "ratings". Es un hecho que el 63% de los encuestados

---

<sup>50</sup> Bolaños, Claudia, *Mediáticos. Los operativos en la ciudad: CDHDF*, El Universal, México, D. F. 30 de julio de 2004, p.14.

opinan que las noticias realmente reflejan el nivel de crimen que existe en el país.

Estos factores hacen que cualquier información que contravenga la imagen de inseguridad, aunque ésta refleje una realidad objetiva, sea recibida con sospecha e incluso, incentive la falta de credibilidad en los servidores públicos.

Sin embargo, este ambiente de "sobre expectativa" puede convertirse en un mecanismo de presión y exigencia de soluciones a corto plazo que, de no cumplirse se corre el peligro de que se revierta en desprestigio y en un deterioro de la credibilidad.

El hartazgo de la población por la inseguridad pública, al proponer penas más severas, la participación del ejército y la reforma de fondo de las instituciones de seguridad pública, son algunas de las exigencias donde es necesario matizar las posibles respuestas oficiales sobre estos temas debido a que:

- El aumento excesivo de las penas puede motivar que los violadores o secuestradores asesinen a sus víctimas para no dejar evidencias (al fin que las penas serían igual de extremas).
- La participación del ejército en seguridad pública puede motivar un desgaste o deterioro de la imagen de las fuerzas armadas.
- La reestructuración de las instituciones de seguridad pública, por sí sola, no necesariamente se traduce en la baja de los índices delictivos y en una mejor atención a la población.

Reforzando los datos presentados por el área de Comunicación Social de la PFP, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la organización México Unido contra

la Delincuencia y la empresa Gallup, realizaron una encuesta donde los ciudadanos reprobaron a las Agencias del Ministerio Público del Distrito Federal y la zona metropolitana por la poca confianza que tiene la ciudadanía hacia éstos.

Revelan datos que dejan ver una mayor confianza hacia la Policía Federal de Caminos (PFC), la PFP, Judicial Federal y la Municipal, en contraste con las Policías Judiciales Estatales, Bancaria e Industrial.

De acuerdo con las características de la investigación su objetivo principal fue evaluar el desempeño de los Ministerios Públicos en el D.F. y zona conurbada tomando en cuenta el proceso de denuncia de la población.

El objetivo específico de la encuesta se refiere a conocer la eficiencia en la atención y respuesta a los ciudadanos que han sido víctimas de algún delito en el Distrito Federal y área conurbada, y que asisten a la agencia del Ministerio Público.

Asimismo, conocer la percepción que los ciudadanos tienen de las autoridades y registrar el historial de las experiencias de victimización con relación a: tipo y lugar del delito; perfil del denunciante; uso de violencia en los delitos; empleo de armas; lesiones; horas más frecuentes en las que se cometen los delitos; rezago entre el delito y la denuncia; lugar donde sufrió el delito; género, edad, perfil, y modus operando de los delincuentes; miedo de denunciar los delitos; denuncia del delito; intervención de la policía; calificación de la atención de la policía; trato recibido en la agencia del Ministerio Público; fallas jurídicas del Ministerio Público; opinión del Sistema Judicial Mexicano; motivos para hacer la denuncia; conocimiento e imagen de la Organización México Unido Contra la delincuencia; opinión sobre la Organización México Unido contra la Delincuencia.

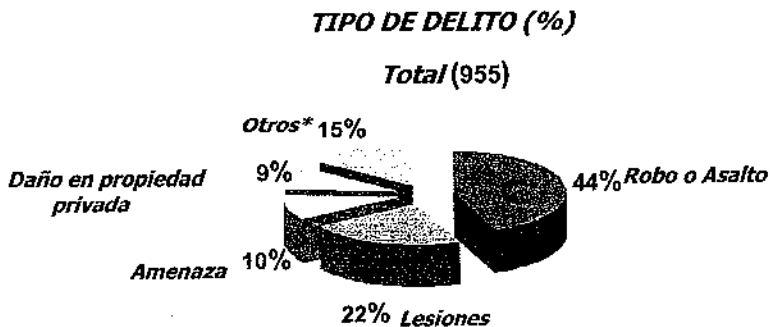
El público objetivo al que se destinó la investigación fueron las personas que acudieron al Ministerio Público a denunciar un delito o dar seguimiento a una denuncia.

La naturaleza de la metodología fue cuantitativa, aplicándose un cuestionario estructurado de pregunta-respuesta a través de la mecánica conocida como entrevistas cara a cara, llevando a cabo un intercepción en la sala de espera dentro de los Ministerios Públicos o ya sea en la salida del edificio de los Ministerios Públicos previamente seleccionados.

### **Periodo de levantamiento**

Las entrevistas fueron aplicadas durante el periodo del 20 de julio al 22 de agosto de 2004.

### **Proceso del delito**



Me puede decir por favor, ¿Qué delito es el que vino a denunciar o a qué delito le vino a dar seguimiento?

(\*) Comprende Violencia Intrafamiliar, Fraude, Injurias, Abuso de Autoridad, Abuso de Confianza, Choque de Auto, Delito sexual/violación, Homicidio, Secuestro, Secuestro Express y Despojo de Propiedad, etc.

De acuerdo con la gráfica en el caso del robo o asalto refleja un 44% de denuncias presentadas ante el Ministerio Público, en tanto que lesiones aparece con un 22%, le



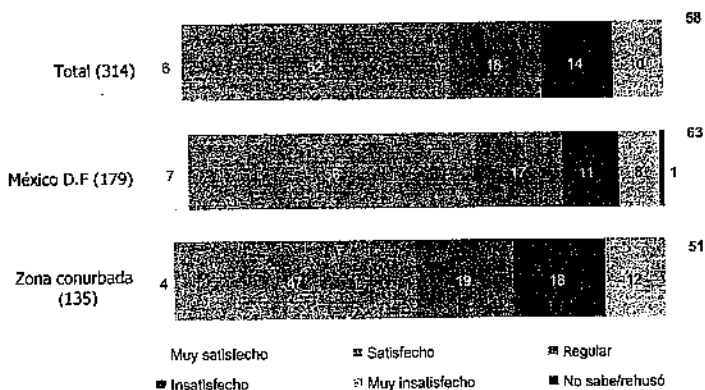
siguen amenazas con un 10%, mientras que daños en propiedad privada se encuentran con 9% respectivamente, y finalmente "otros" se encuentra con un 15%.

Es importante advertir que la PFP y la AFI son corporaciones que persiguen delitos del fuero federal, mismos que no se encuentran contemplados en la encuesta, por lo que sólo sirve como referencia para conocer el comportamiento de las denuncias interpuestas ante el Ministerio Público.

Cabe destacar que en la encuesta realizada por la Dirección de Comunicación Social de la PFP, para la mayoría de los encuestados el delito más recurrente es el robo en vía pública, con un índice de 50%; seguido del robo de auto con 24% y robo en casa habitación con 15%, por lo que refuerza el dato sobre los índices de robo cometidos en la capital.

### ***Evaluación de la policía***

#### ***Satisfacción en general de la policía (%)***



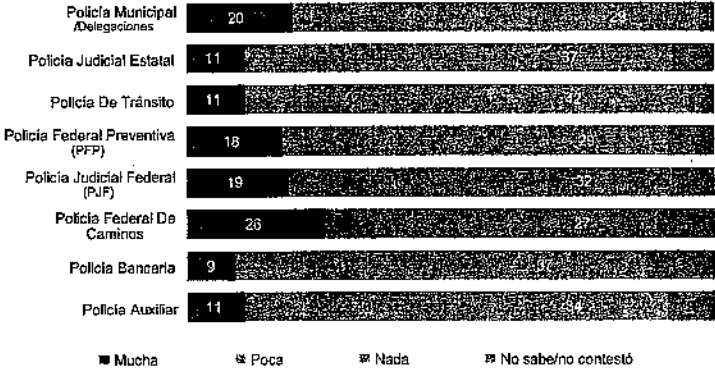
¿Cómo calificaría usted al personal de la policía que intervino en su caso?

De acuerdo con las estadísticas presentadas por la encuesta en cuanto a la evaluación de la policía y su trabajo, aproximadamente seis de cada diez personas del total de

entrevistados se manifestaron satisfechos/ muy satisfechos con la policía, evaluación que proviene principalmente de los entrevistados del Distrito Federal, datos que llama la atención principalmente por la mala imagen en su trabajo de las corporaciones en la ciudad de México.

**Nivel de confianza en los tipos de policía (%)**

¿Me podría decir cuanta confianza le inspira la ...?

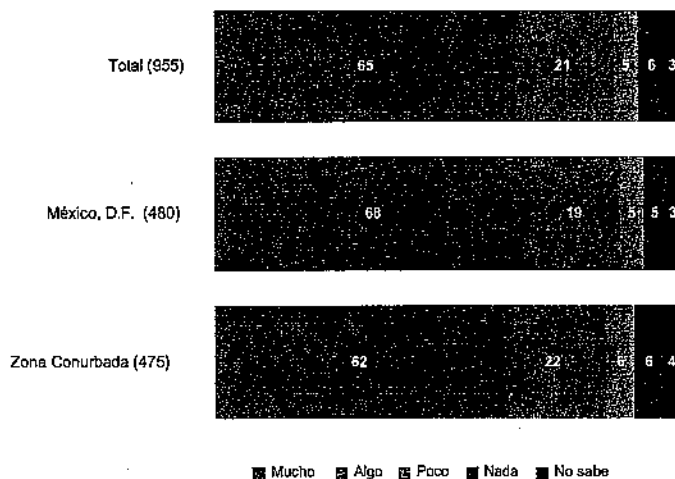


En la mayoría de tipos de policía, los entrevistados a nivel general señalan que les inspiran poca confianza, sin embargo, y de acuerdo con la interpretación de las estadísticas, en el caso de la PFP y PFC refleja un grado de confianza entre "mucha o poca" cercano al 60%, en tanto entre las policías que generan más desconfianza se encuentra la Policía Bancaria, Auxiliar y Tránsito.

Es importante advertir que la AFI no aparece en la encuesta realizada por la UNAM, la organización México Unido contra la Delincuencia y la empresa Gallup, por lo que cabe recordar que es la corporación más desconocida entre los encuestados a nivel nacional y en la capital de la República, según la encuesta realizada por la Dirección de Comunicación Social de la PFP.

## Contra la delincuencia

### Importancia de una sociedad civil organizada (%)



Finalmente y a la pregunta de ¿qué tan importante considera que sea el que la sociedad civil se organice para exigir seguridad, justicia y paz? aproximadamente 65% del total de entrevistados mencionaron como mucha la importancia de organizarse como sociedad, para exigir seguridad, justicia y paz.

Una vez aportados los datos que permiten hacer un balance de la imagen de la PFP ante la opinión pública, el reportero del periódico Reforma, David Vicenteñ Ortiz, quien ha cubierto por más de 10 años temas relacionados con seguridad pública, señaló que en materia de comunicación el trabajo de la PFP era "coordinado, eficiente y de respeto. Además de dar respuesta de una manera fluida a las solicitudes de información por parte del medio".

Puntualizó que una de las principales cualidades del área de Comunicación Social era el fluir constante de la información, "se diseñaba el operativo, se trabajaba y se informaba

del fin del operativo. Si bien algunas características o cuestiones de logística y de operatividad no se conocían, se informaba sobre lo que pasaba, en el momento en que iniciaba y los resultados que se daban durante la presencia de la PFP en algunas de las comunidades”.

De la misma manera, para el reportero del *El Universal*, Jorge Alejandro Medellín, la difusión que hace de sus actividades la Secretaría de Seguridad Pública Federal en la administración del Dr. Gertz Manero, “es copiosa, cuantiosa, y muy importante. Con la finalidad de generar una imagen que reforzara la presencia de la PFP”.

Para el Director de Comunicación Social de la PFP, Raúl Tovar Palomo, la percepción de seguridad es generada por una cuestión de mecanismos, mismos que tienen que ir aunados tanto operativamente como comunicacionalmente.

Sin embargo, el reportero del periódico *Reforma*, David Vicenteño, puntualizó que el trabajo que se venía realizando lamentablemente se perdió en agosto del 2004, tras la renuncia del Dr. Gertz Manero; la operación del apoyo a los estados y municipios, así como el fluir de la información, se desaprovecharon.

En la actualidad y de acuerdo con el periodista de *Reforma*, aún no se ha definido cuál es la estrategia de comunicación del nuevo secretario, Lic. Ramón Martín Huerta. Sin embargo, “lo que si sabemos es que a raíz de noviembre de 2004, cuando se suscitó el incidente de Tláhuac, se rompió esa estructura de continuidad en el trabajo en torno a los operativos de la PFP. Fue una sacudida de la cual no se han podido levantar”.

#### **4) La Policía Federal Preventiva (PFP) y los operativos en la Ciudad de México**

A más de cinco años de creación a la Policía Federal Preventiva (PFP) la corporación tiene un brazo operativo: las Fuerzas Federales de Apoyo (FFA).

En este sentido, las FFA han realizado las acciones más importantes de la institución tanto en la ciudad de México como en distintos estados de la Republica, donde destacan las siguientes:

##### **Año 2000**

6 de febrero de 2000

- Recuperación de las instalaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Tras nueve meses de retener las instalaciones de la Universidad, el Consejo General de Huelga (CGH) es desalojado por las Fuerzas Federales de Apoyo sin que se registrara incidentes violentos, "tomando" ciudad Universitaria.

1º de agosto y 11 de septiembre

- Traslado de mil 386 internos al penal de Atlacholoaya, Morelos

En apoyo a las autoridades estatales, se moviliza a la población carcelaria al nuevo Centro de Readaptación Social.

##### **Año 2001**

23 de febrero al 12 de marzo y del 29 de marzo al 3 de abril

- Protección a la caravana del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN)

En un hecho que marcaría el inicio de la vida democrática en México, las autoridades federales custodian el llamado "Zapatour" de la comandancia del EZLN de Chiapas al Distrito Federal y de regreso.

## **Año 2002**

20 de agosto

- Operativo "El Pueblito"

Las Fuerzas Federales de Apoyo trasladan a más de dos mil reclusos de Tijuana a Tecate, Baja California, y destruyen la mítica cárcel de "El Pueblito", símbolo de la corrupción carcelaria en México.

15 al 31 de octubre

- Cobertura de la Cumbre de APEC, en Los Cabos

En coordinación con el Estado Mayor Presidencial (EMP) se encarga de la protección de 50 jefes de Estado y cancilleres reunidos en Baja California Sur.

## **Año 2003**

29 de mayo

- Operativo en Sonora

En coordinación con el Instituto Nacional de Migración (INM) capturan a 27 "polleros" y se aseguran a más de medio millar de indocumentados que serían trasladados a Estados Unidos.

29 de agosto al 16 de septiembre

- Cobertura de la Cumbre de la OMC, en Cancún

En apoyo a las policías estatales y municipales del estado de Quintana Roo, se contienen las protestas de los globalifóbicos.

#### **Año 2004**

- 1 de marzo
- Operativo en PEMEX

En lo que representa el mayor despliegue de elementos en la breve historia de la PFP, los agentes federales custodian seis refinерías y 72 terminales de Almacenamiento y Distribución de Petróleos Mexicanos (PEMEX) en todo el país, con la finalidad de abatir el robo de combustible.

22 al 30 de mayo

- Cobertura de la Cumbre ALCUE, en Guadalajara

En coordinación con el Estado Mayor Presidencial (EMP), se encargan de garantizar la seguridad de más de medio centenar de cancilleres y presidentes de América Latina, El Caribe y la Unión Europea.<sup>51</sup>

Una vez hecha la aparición de la PFP en el Distrito Federal; "La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) emitirá en los próximos días una opinión sobre la legalidad de los operativos que realiza la Policía Federal Preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública y Servicios a la Justicia del gobierno federal, en 20 de las 70 coordinaciones territoriales de la ciudad de México".<sup>52</sup>

Ésta fue una de las distintas reacciones ante la aparición de la PFP en las algunas zonas de la ciudad de México, ¿legales o ilegales?, a los ciudadanos no les interesa saber si

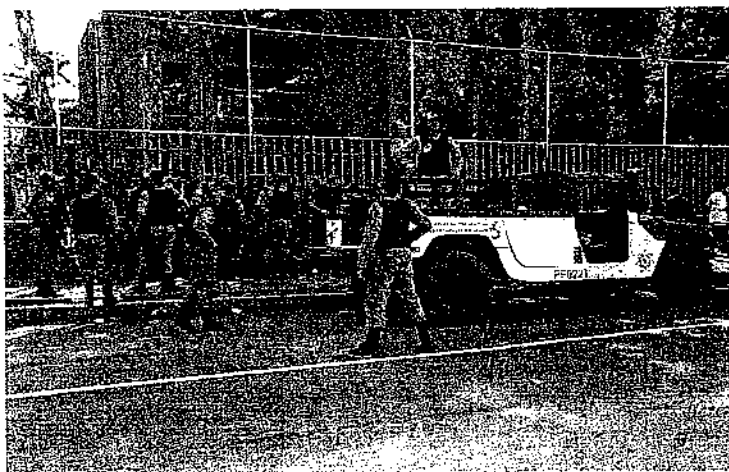
<sup>51</sup> Alegre, Luis, *Afronta PFP exigencias*, Reforma, México D. F. 30 de junio de 2004. p. 6-A.

<sup>52</sup> Bolaños, Sánchez Ángel, *Analiza la CDHDF la legalidad de los operativos de la PFP en la ciudad*, El Universal, México D. F. 13 de diciembre de 2001.

están o no dentro de un marco legal, si existe o no convenio alguno, lo que interesa a la población en su conjunto es vivir en armonía y con una seguridad más humana.

En este sentido, los operativos que comenzaron a realizarse por el Grupo de Operaciones Especiales (Gopes) de la Coordinación de Inteligencia de la PFP en la ciudad de México, fueron una decisión unilateral (de acuerdo con las autoridades capitalinas) de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) federal, ya que no había un convenio específico de por medio y tampoco había sido avisado el gobierno de la ciudad.<sup>53</sup>

Haciendo una recapitulación, cuando el político tabasqueño Andrés Manuel López Obrador asumía el gobierno en la capital del país, manifestaba en ese entonces que su gobierno no podía dejar de hacer suya esa exigencia (la inseguridad), enfrentando sus causas y efectos, aceptando que el bienestar y la seguridad pública "no pueden concebirse por separado".<sup>54</sup>



Elementos de las FFA en la Ciudad de México. Fuente: Dir. Gral. de Comunicación Social de la PFP 2002.

<sup>53</sup> Idem.

<sup>54</sup> Ruiz, Harrell Rafael, *Subterráneo*, El Metro, México, D. F. 05 de diciembre de 2003.



Sin embargo, de acuerdo con el columnista del periódico Reforma, Rafael Ruiz Harrell, el "**pejelagarto**", posible precandidato a la presidencia de la República por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en los próximos comicios federales a celebrarse en el 2006, "no ha logrado nada, absolutamente nada, en materia de seguridad pública".<sup>55</sup>

En este sentido, y en contraste con las declaraciones del columnista de Reforma, Ruiz Harrell, el secretario de Seguridad Pública Federal, Alejandro Gertz Manero, señaló durante la presentación del Programa Nacional de Seguridad Pública, en el Salón Adolfo López Mateos, en los Pinos, que "en los puntos en que se encuentra la presencia de la PFP en el Distrito Federal podemos afirmar que prácticamente no se ha dado un sólo delito grave", por lo que articular esfuerzos y coordinarse en un territorio donde habitan más de 22 millones de personas puede hacer que las cifras y estadísticas sobre el robo y demás delitos no puedan estar al margen de la sociedad y su participación en el combate a la inseguridad.<sup>56</sup>

En tanto, el presidente Vicente Fox ha señalado que "la inseguridad es un problema sumamente grave, es el problema número uno que nos plantea la sociedad y los ciudadanos. Para resolverlo, tenemos que reconocer esta realidad en toda su crudeza, tenemos que reconocer las cifras y hacerlas públicas".<sup>57</sup>

Asimismo, y de acuerdo con la primera Encuesta Nacional sobre la Inseguridad publicada en mayo durante el 2002 por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad Pública, A. C., destaca que 76 personas en promedio no reportaron algún

---

<sup>55</sup> Idem.

<sup>56</sup> Dirección de Comunicación Social de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, Versión estenográfica, *Presentación del Programa Nacional de Seguridad Pública*, México, D. F. 8 de mayo de 2002, p. 2.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

delito cometido en su persona en el Distrito Federal: 73 por ciento no lo hizo en el estado de México; 72 por ciento en Guerrero; 72 por ciento en Morelos, entre otros.

La misma encuesta reportó que el 50 por ciento de los mexicanos que sufrieron algún delito, no lo reportaron ante alguna autoridad expresando como principal motivo la pérdida de tiempo y/o la realización de trámites largos y difíciles, además de la desconfianza a las autoridades.<sup>58</sup>

Sin embargo, los avances que se presentan los funcionarios públicos son distintos:

<b>Ciudad</b>	<b>Reducción delictiva</b>
Mexicali	49%
Tijuana	28%
Monterrey	13%
Acapulco	28%

De acuerdo con el ex secretario de Seguridad Pública en su artículo titulado "también buenos logros", presenta la reducción delictiva que hasta el momento se había logrado a partir de la incursión de la PFP en las ciudades de Mexicali, Tijuana, Monterrey y Acapulco. Puntualizaba que quienes asisten a la Basílica de Guadalupe atestiguan que en la zona federal del atrio, que había sido convertida en un verdadero tianguis, ahora se preserva el respeto a ese monumento nacional y sus funciones litúrgicas, devolviéndole a la comunidad el espacio que le pertenece, y erradicando prácticamente la totalidad de los delitos que ahí se cometen.

<sup>58</sup> Alponete, Juan María, *¿Paz convivencia sin seguridad pública?*, El Universal, México, D. F. 28 de octubre 2003, p. A43.



Las FFA en un operativo en Matamoros. Fuente: Dir. Gral. de Comunicación Social de la PFP 2003.

En este tenor, y continuando con la presentación de "buenos resultados", las estadísticas sobre la delincuencia en el Distrito Federal y la zona metropolitana, según el último balance del Operativo Metropolitano con respecto al patrullaje en la red carretera del país en el 2003, el coordinador general de Seguridad Regional de la PFP, Arturo Jiménez Martínez, señalaba ante los medios de comunicación, que la PFP ha detenido en el área metropolitana de la ciudad de México a mil 116 sujetos, que representan 50 por ciento del total de los presuntos delincuentes capturados en las carreteras federales del país.<sup>59</sup>

El funcionario precisó que a nivel nacional se consignaron a integrantes de 192 bandas "dedicadas particularmente al robo de vehículos y mercancías", de las cuales 82 operaban en los puntos de ingreso a la capital del país y el resto en el área metropolitana.<sup>60</sup>

<sup>59</sup> Narváez, Cid Nancy K. *Capturó PFP a mil 116 presuntos delincuentes en la capital*, Uno más Uno, México D. F., 11 de enero de 2004, p. 17.

<sup>60</sup> Ídem.

Además, destacó que el número de delitos en el primer trimestre comparativo al año anterior sufrió una disminución del 74 por ciento.<sup>61</sup>

Un punto importante a destacar es que la sociedad ve con mucha preocupación en la actuación policial los derechos humanos, el uso de la fuerza y las detenciones arbitrarias por parte de los cuerpos policiales.

En este contexto, la percepción de la ciudadanía en torno a esta situación es que la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), así como las estatales, propician la impunidad al defender las garantías individuales de los presuntos delincuentes.

Se debe señalar que a la CNDH se le confiere proponer a las diversas autoridades del país, promuevan los cambios y modificaciones para que esto redunde en una mejor protección y evitar que se vulneren los derechos relativos a la legalidad y seguridad jurídica.

En la recomendación general número *02/2001* emitida por parte de la CNDH el 19 de junio de 2001 en la ciudad de México, se establecen las encomiendas sobre la práctica de las detenciones arbitrarias en los cuerpos policiales.

De la recomendación hecha por la CNDH se desprenden los siguientes datos; los policías no saben realizar *partes informativos*, es decir, no saben cómo demostrar que el delincuente realmente lo es.

---

<sup>61</sup> Ídem.

Para este trabajo la CNDH realizó de 1999 a parte del 2001 la lectura de diversos *partes informativos* elaborados por distintos elementos policiales y de distintas regiones de la República, llegando a las siguientes conclusiones:

De la investigación se desprende que la práctica recurrente en las quejas que se reciben, consiste en que los agraviados fueron detenidos por los elementos de la policía cuando efectuaban recorridos de "revisión y vigilancia rutinarios" en aras de salvaguardar la seguridad pública y detectar la comisión de algún ilícito o bien, porque habían recibido denuncias "anónimas".

Asimismo, al atenderlas "casualmente", los agraviados fueron encontrados en "actitud sospechosa y/o marcado nerviosismo". Además, de que los elementos de la policía manifiestan haber solicitado a los agraviados que se les permitiera efectuar una "revisión de rutina", a lo cual accedieron de "manera voluntaria".

Otra de las irregularidades encontradas fue que en muchas de las ocasiones los agraviados no se encontraban en "actitud sospechosa" y/o "marcado nerviosismo", ni en la vía pública, sino en el interior de sus casas y que los servidores públicos, sin ninguna causa legal que lo justificara, ingresaban a los domicilios y se llevaban detenidos a los quejosos.

De las consideraciones que se hacen, es que los cuerpos policiales siguen investigando por propia cuenta, y que probablemente los hechos pudieran estar relacionados con averiguaciones previas o cuestiones personales, esto normalmente sin informar a sus superiores.

Cabe señalar que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de algún escrito de la autoridad competente como lo señalan los artículos 16, 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este escenario, la recomendación señala que en la mayoría de los *partes informativos* no se establecen ni quién les dio la instrucción ni se presenta el correspondiente oficio de comisión. Actuando de *mutuo proprio* o por indicaciones de sus superiores.

Al respecto, y no obstante que las autoridades estatales, municipales o federales preventivas, tienen la facultad de prevenir el delito, esto no les permite detener a persona alguna por encontrarse en "actitud sospechosa" y/o "marcado nerviosismo", siendo que tiene el deber de proteger los derechos y garantías fundamentales de las personas.

Éstas son algunas de las conclusiones a las que llega la recomendación general número 02/2001 de la CNDH, misma que refleja la poca capacitación de los elementos de seguridad.

Por ejemplo, en el Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP) 2001-2006 publicado el 14 de enero de 2003 en el Diario Oficial de la Federación, establece como eje la prevención del delito para garantizar la seguridad ciudadana, lograr la Reforma Integral del Sistema de Seguridad Pública, combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales, reestructurar íntegramente el sistema penitenciario y promover la participación y organización ciudadana en la prevención de delito y faltas administrativas.

Éste es un programa que se aprueba por decreto y donde la estructura de la secretaría debe contemplar en ejercicio de las funciones que se le encomienda, establecer entre sus objetivos rectores la protección de los derechos humanos.

Finalmente la garantía de seguridad y el respeto a los derechos humanos la debe brindar el Estado a la población en su conjunto, en el entendimiento de que son universales y pertenecen a todos.

## **a) Breve descripción de las políticas en materia de seguridad en la Ciudad de México**

El panorama que se presenta el Distrito Federal en materia de seguridad pública y sus retos, es tan complejo que su objetivo central es abatir a cualquier costo los índices delictivos. Tanto el gobierno federal o estatal, buscan análisis de las políticas públicas y las reformas en materia criminal que puedan atender los reclamos de la población ante la creciente inseguridad.

Parte de la solución que el gobierno del Distrito Federal, encabezado por Andrés Manuel López Obrador, fue importar el programa de las "Ventanas Rotas", mismo que "refleja parte de la intolerancia y no se ven resultados contra la criminalidad. Ataca a las clases más pobres, sin recursos, al estilo del capitalismo avanzado, para desarrollar una industria carcelaria", señalaba Fernando Tenorio Tagle, director de Derecho y Control Social de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) en Azcapotzalco y especialista en criminalidad urbana, durante su participación el 10 de junio 2003 en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) durante el ciclo de conferencias sobre la seguridad pública y sus retos.

Con esta definición sobre la teoría de George Kelling, uno de los autores y de la aplicación del programa "Cero Tolerancia" en la ciudad de Nueva York, se percibe una comunidad preocupada y desplazada por la contratación del gobierno capitalino de los criminalistas estadounidenses.

Hay que añadir que la teoría ha sido severamente criticada por los especialistas en la materia, sin embargo, el secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, Marcelo Ebrard Casaubón, así como el jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador, se han



empeñado en ignorar a los investigadores del país, apostando a los métodos probados en ciudades donde la sociedad es distinta, con otro tipo de leyes y de procedimientos.

Sin embargo, para el criminalista estadounidense Kelling la democracia en México está en riesgo. El avance de la delincuencia organizada y el mal funcionamiento de las políticas en materia de seguridad pública son los motivos.<sup>62</sup>

Como antecedente, la aplicación de la teoría de las "Ventanas Rotas" fue cuestionada por dos incidentes durante la administración de Rudolph Giuliani en Nueva York.

El primero de ellos fue en 1997, cuando un inmigrante de 34 años, Abner Louima, fue detenido sin razón por cuatro oficiales en un club nocturno de Brooklyn. Louima fue llevado al departamento de policía de Nueva York y, en los baños fue violado con un palo de escoba que le dañó el colon y el intestino.<sup>63</sup>

El segundo se suscitó en 1999, cuando cuatro policías dispararon por "equivocación" 41 veces contra Amadou Diallo, un africano que no tenía ficha criminal y recibió los tiros cuando abrió su abrigo para sacar su identificación.<sup>64</sup>

Estos dos "incidentes" son reflejo del mensaje que se deseaba mandar a la sociedad, pero cuál es el origen de las "Ventanas Rotas".

Hace 20 años los criminólogos James Q. Wilson y George Kelling, diseñaron un programa en donde afirmaban que el desorden y el crimen están ligados en forma

---

<sup>62</sup> Madrid, Lemic. *Si no actúan, se pondrá peor: George Kelling*, El Independiente, México, 2003, p. 14.

<sup>63</sup> Ídem.

<sup>64</sup> Ídem.

intrínseca. En donde se toleran las infracciones y delitos menores se genera un ambiente que propicia la comisión de delitos más graves.

En términos generales, el programa señala que si en un edificio se deja de reparar una ventana rota, eso invita a que se rompan las demás ventanas, al final, el desorden aumenta y los estándares de vida de los ciudadanos se hacen más vulnerables frente al delito.

El propio James Q. Wilson señala que los factores que son más difíciles y arriesgados de cambiar –como los valores, la prosperidad social, la estructura familiar– son los que más poderosamente influyen en el crimen. En cambio, las “cosas que más fácil y seguramente pueden cambiarse –el comportamiento de la policía, la administración del sistema de justicia criminal, sentencias que imponen los tribunales–, son los que tienen una influencia limitada sobre los índices criminales”.<sup>65</sup>

La urgencia de presentar resultados ante la ciudadanía hace que el gobierno de la capital importe modelos que provoquen la disminución de los homicidios, asesinatos y el crimen organizado.

Es importante mencionar que una vez que el 7 de agosto del 2003, Rudolph Giuliani entregó formalmente a Marcelo Ebrard, secretario de Seguridad Pública del DF, el documento que contenía 146 recomendaciones sobre lo que a su juicio debía hacerse para mejorar la seguridad en la capital del país. Al cumplirse más de un año de la fecha señalada y de acuerdo con informes de la SSP del DF se ha logrado avanzar en 65 por ciento en la aplicación de las recomendaciones.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Ruiz, Harrell Rafael, *El Fiasco Ebrard – Giuliani. La Ciudad y el crimen*, El Metro, México, D. F. 09 de agosto de 2004

<sup>66</sup> ídem.

El aumento progresivo del crimen en México, así como en el mundo hace que todos los casos se individualicen y, por ende, en el país no se tenga una respuesta concreta de cómo enfrentar a la delincuencia.

Para la población en general, las autoridades deben ser quienes den una respuesta concreta a la problemática, sin embargo, en el caso mexicano la transformación de la policía mexicana es esencial.

Ante este reto los problemas se incrementan cuando la mayoría de los policías del país – cerca de 400 mil – 60 por ciento tienen algún padecimiento como fallas en la vista, gastritis y otros males.<sup>67</sup>

Retomando el caso de la ciudad de Nueva York, ésta presentaba en 1992 un total de dos mil 200 homicidios por año, con la aplicación del programa “Cero Tolerancia” solamente se reportaron 300 asesinatos en el 2002.<sup>68</sup>

A pesar del éxito en la gran manzana de este programa, para el D.F. las autoridades necesitan encontrar una respuesta alternativa que lleve al descenso de los delitos en forma gradual y permanente, ya que el sistema de investigación y persecución del delito es distinto en Nueva York que en la capital mexicana.

Para los especialistas en el análisis sobre la delincuencia, entre los factores que influyen en el crecimiento de la delincuencia, se encuentra el nivel y la calidad de vida al cual tiene acceso la población en general.

---

<sup>67</sup> Medellín, Jorge Alejandro, *Enfermos, 60% de los policías del país*, El Universal, México, D. F. 23 de julio 2004, P. A8.

<sup>68</sup> Madrid, Lemic. *Si no actúan, se pondrá peor: George Kelling*. El Independiente, México, 2003, p. 14.

Es decir, el ingreso económico y las necesidades (salud, alimentación, afectos), están directamente ligados al origen del crimen, por ejemplo; ¿cuál es el ingreso promedio de un policía?, y ¿cuáles son las insuficiencias que tiene que cubrir?

La calidad de vida debe ser lo más importante para el mejoramiento en el combate a la delincuencia, es decir, en las acciones cotidianas es en donde se puede reflejar un cambio.<sup>69</sup>

Las políticas en materia de seguridad pública se enfocan principalmente a la obligación del Estado de guardar el orden e inhibir el delito, sin embargo, es el mismo Estado quien no brinda la seguridad social que necesita el servidor público para que éste lleve a cabalidad su trabajo.

En este sentido, la transformación de nuestra policía se encuentra lejos, más cuando se pretende aislar a la criminalidad y pretender actuar sobre ella, como un fenómeno individual.

Otros factores que se deben tener en cuenta destaca el acceso a la vivienda, a un servicio médico de mejor calidad, educación, crédito, jubilación, así como la capacitación que permita al policía consignar al delincuente y recibir una sentencia condenatoria por parte del MP.

Asimismo, existen factores internos (corrupción) y externos (explosión demográfica, el aislamiento de la sociedad) que influyen en la calidad de vida de la ciudad y, por ende,

---

<sup>69</sup> Conferencia Internacional. *Seguridad Pública en la nueva agenda urbana*, UNAM, Facultad de Derecho 9 y 10 de junio 2003

en la calidad de vida individual. Sin un gobierno democrático es imposible que exista una policía democrática.<sup>70</sup>

Alentar la superación, el nivel y la calidad de vida de un servidor público debe ser prioridad para el Estado o Gobierno, ya que éste es el primer contacto de la ciudadanía con sus autoridades.

En este sentido, la seguridad pública debe consistir en la prevención e inhibición del delito. Si la autoridad no está cumpliendo con su trabajo; proteger y cuidar la vida de la ciudadanía, el gobierno está faltando al "contrato social" que está "fundado en acuerdos sociales uniformes que sirven al mayor interés de quienes hacen el acuerdo, el contrato social nació para evitar el estado original natural, cuya condición es la guerra constante, o como teorizó Jean Jacques Rousseau, inspirador de la Revolución francesa, el contrato social, que regula la interacción social, es entre ciudadanos y establece una democracia gobernada por la voluntad popular o por lo que "es mejor para todos".<sup>71</sup>

Sin embargo, ahora lo único que se busca es que un policía debe privilegiar sobre cualquier otro aspecto que en la comunidad se pueda generar la sensación de seguridad.

---

<sup>70</sup> Ruiz, Harrell Rafael, *Democracia y policía. La ciudad y el crimen*, El Metro, México, D. F. 09 de agosto de 2004.

<sup>71</sup> Rivalpalacio, Raymundo, *Ruptura Pacífica. Estrictamente Personal*, El Universal, México, D. F. 28 de junio de 2004.

## Conclusiones

Una vez que el gobierno de Vicente Fox ha entrado en la etapa final de su administración y a poco más de cinco años de la creación de la PFP, ésta se destaca por su trabajo en las calles de las distintas demarcaciones de la ciudad de México y los estados de la República, donde la presencia de los policías proporciona confianza a los habitantes.

Hoy las políticas de Estado en el rubro de seguridad deben responder no sólo a situaciones momentáneas, sino deben aprovechar a los medios de comunicación para generar una percepción de seguridad permanente, que la comunidad forme parte de las acciones de legalidad y que los operativos espectaculares y mediáticos arrojen resultados en la disminución de los índices delictivos.

La PFP logró desplegar estrategias de comunicación durante los tres primeros años de la administración federal que fueron analizadas en este trabajo, y que permitieron consolidar a la institución junto a los medios de comunicación como una de las más confiables, dando como resultado la aceptación de la ciudadanía hacia la corporación, en un contexto de eficacia, trabajo, preservando las libertades, el orden y la paz social.

En este contexto, los resultados de esta investigación proyectan que la PFP es aceptada por encima de otras policías, como la Policía Bancaria, Auxiliar, Municipal y Tránsito, que generan más desconfianza entre la población y que podrían, en consecuencia, adoptar el esquema de trabajo de la PFP, para generar una mayor aceptación entre la comunidad hacia su trabajo.

La creación de la PFP vino a cubrir la necesidad legal de un servicio preventivo de seguridad en el ámbito federal. Además, la percepción de inseguridad que estamos viviendo, está interiorizada en la población y obedece entre otras razones al orden económico, político y fenómenos sociales, tales como; la desigualdad y la mala imagen que tiene el ciudadano de las instituciones de seguridad pública.

Hay que hacer énfasis sobre la percepción de la opinión pública hacia los delitos de gran impacto social y el tratamiento en los medios de comunicación sobre eventos extraordinarios que son susceptibles a la generación de crisis, mismos que se transforman en una percepción de inseguridad en la comunidad, y que el impacto mediático que tienen los delitos de sangre en nuestro país, es decir, los de nota roja, sean uno de los rubros que se aborden como parte del combate integral a la inseguridad.

Estos factores hacen que cualquier información positiva en torno a la seguridad sea recibida con duda, recelo o se oponga, en tanto la imagen de inseguridad que reflejan los medios de comunicación sigue en aumento.

Este ambiente de poca credibilidad hacia las instituciones se puede transformar en un mecanismo de presión y exigencia de soluciones a corto plazo, por ello los medios de comunicación, así como las estrategias de las dependencias gubernamentales deben mejorar la percepción de seguridad en la comunidad, ser revaloradas e instrumentar políticas de Estado que permitan disminuir los índices delictivos.

Cabe destacar que la creación de nuevas instituciones como la Secretaría de Seguridad Pública y sus órganos desconcentrados entre los que se encuentra la PFP, suelen ser

uno de los puntos de partida para que una clase política autoritaria se vaya regenerando por una democrática.

En este sentido, la posición que pueda alcanzar una "nueva" corporación policial en la sociedad, dependerá, entre otros factores, en gran medida de las estrategias de comunicación y los vínculos que se generen con la población.

No habrá que perder de vista que los medios de comunicación son hoy día, antes que nada, medios de información, canales de distribución y convencimiento, dispositivos y espacios de construcción de la hegemonía ideológica, en los que se configura, orienta y determina el sentido de la acción social de los actores individuales y los sujetos colectivos mediante una amplia variedad de formas de organización de la influencia social, en prácticas concretas de condicionamiento, orientación y manipulación de la percepción y la cognición receptivas.<sup>1</sup>

Así, el sentimiento de inseguridad se conecta a su vez con otras situaciones de peligro, también articuladas discursivamente por los medios de comunicación de masas, tales como la salud de la población, la precariedad laboral, la contaminación ambiental entre otras.<sup>2</sup>

Las estrategias de comunicación social deben ser entendidas y transformadas para servir como una herramienta que ayude de manera fundamental a elevar los niveles de seguridad ciudadana, entendiendo que la principal función del Estado es brindar

---

<sup>1</sup> Sierra, Francisco, *Persuasión*, Departamento de Periodismo Universidad de Sevilla, [www.uned.es/.../master/primer/modulos/teoria-de-la-informacion-y-comunicacion-audiovisual/persuasion.htm](http://www.uned.es/.../master/primer/modulos/teoria-de-la-informacion-y-comunicacion-audiovisual/persuasion.htm) , 23 de octubre de 2004.

<sup>2</sup> Brower, Beltramin Jorge, *Construcción discursiva del campo semántico "seguridad ciudadana" en los medios de comunicación social*. Escuela de Publicidad y Periodismo, Universidad del Pacífico [http://ins.upacifico.cl/sitioupacifico/2002/10oct/est\\_04.html](http://ins.upacifico.cl/sitioupacifico/2002/10oct/est_04.html), 23 de octubre de 2004.



protección como un bien público (en los mismos términos que los son la educación y la salud).<sup>3</sup>

Los medios de comunicación deben introducir un nuevo mensaje en donde el concepto de seguridad no sea equivalente a represión. Aquí, las fuerzas policiales tienen un rol fundamental, corrigiendo su comportamiento autoritario, reemplazándolo por una acción discursiva mediadora y dialogante. Estas fuerzas policiales son parte de la comunidad y por tanto su actitud tiene que ver más con la participación y solidaridad en situaciones de conflicto que con la represión y castigo.<sup>4</sup>

Cuando hablamos de estrategias de comunicación social para abordar el tema de la seguridad ciudadana en todos los ámbitos del acontecer nacional, se proponen nuevas formas de utilización del lenguaje, provenientes de políticas de Estado que puedan construir una sociedad sana y más libre.

Las estrategias de comunicación deben formar parte de un plan integral cuyo objetivo sea reestablecer la tranquilidad de los ciudadanos. Gobierno central y regional, policías, y los propios medios de comunicación entre otros, deben proponer a la comunidad un discurso orientado a la participación de la comunidad.

Se requiere que la comunicación social encuentre referentes concretos en los programas encaminados a la prevención del crimen, incorporando experiencias de otros países, canalizándolas institucionalmente con la participación de ONG's, grupos vecinales y de barrio, fomentando y dando respuesta a iniciativas de grupos comunitarios que

---

<sup>3</sup> Ídem.

<sup>4</sup> Ídem.

proponen acciones más allá de respuestas al crimen consumado o actitudes de defensa violenta.

De acuerdo con Pablo Moloeznik, catedrático de la Universidad de Guadalajara y experto en políticas criminales, la PFP es una corporación de reciente creación, caracterizada por ser una "fuerza de seguridad o intermedia" cuya estructura fue tomada en parte del modelo francés y en menor medida de la guardia nacional estadounidense.<sup>5</sup>

El problema señala el catedrático, está en que la PFP ha asumido misiones operativas, de combate a la delincuencia organizada y de generación de inteligencia que "presenta una colisión de misiones y funciones tradicionalmente reconocidas al Ejército y Fuerza Aérea".

No hay que olvidar que la Policía es un producto social, es componente de un proyecto de sociedad que está determinado por circunstancias históricas concretas.<sup>6</sup>

El tema de la PFP y su papel como "fuerza intermedia", cuyo papel podría chocar con el del Ejército Mexicano, se ve reflejado en las encuestas realizadas por el área de Comunicación Social de la Secretaría de Seguridad Pública, así como de Gallup y México Unido Contra la Delincuencia, donde la corporación logra ubicarse casi siempre en una mejor posición frente a otras instituciones de seguridad con un nivel de aceptación y reconocimiento por parte de la sociedad.

---

<sup>5</sup> Medellín, Jorge Alejandro, *Enfermos. 60% de los policías del país*, El Universal, México, D. F. 23 de julio 2004, p. AB.

<sup>6</sup> LÓPEZ Portillo, Vargas Ernesto, *La policía en México: función política y reforma. Crimen Transnacional y Seguridad Pública: desafíos para México y Estados Unidos*, Chabat, Jorge, Bailey John (Compiladores) Plaza Janés., México. 2003, Pp. 149-179

Las estrategias de comunicación de la PFP buscan principalmente a fortalecer la imagen de la institución como una corporación; inteligente, disciplinada, profesional, eficiente y honesta con un alto sentido social.<sup>7</sup>

Como quedó demostrado en las encuestas presentadas en este trabajo y a pesar de que la PFP contó con un aparato de comunicación y vinculación con la sociedad eficiente, la inseguridad no disminuirá sin la participación social, una política de Estado en materia de prevención del delito, la promoción de valores cívicos de respeto a los ordenamientos jurídicos, tanto de los servidores públicos administrativos y operativos, así como el fomento de la cultura de la denuncia para lograr mejores condiciones de armonía y convivencia social.

La credibilidad que tiene ahora la corporación en el ámbito social no se ha dado en forma sencilla y no sólo con estrategias de comunicación social, que han sido empleadas para dar a conocer a la población el trabajo de la PFP, sino ha sido parte de un proceso de transformación permitiendo establecer mejores parámetros para analizar su trabajo.

El papel de la PFP en el combate a la inseguridad se ha visto orientado más hacia los embates políticos que pedían su desaparición o incluso, a formar parte de propuestas de campaña electoral donde se daba por hecho la presencia de la corporación en algún estado o municipio del país.

Para dar un ejemplo sobre el trabajo de las áreas de comunicación a nivel federal, que se han centrado en la coyuntura política, no permitiendo avanzar en el tema de la seguridad, entre otros, y para salir de la transición de un régimen a otro, se abordarán

---

<sup>7</sup> Dirección de Comunicación Social, Estrategias de Comunicación Social 2003, Secretaría de Seguridad Pública, México D. F.

dos ejemplos de situaciones que han marcado la administración del presidente, Vicente Fox Quesada.

En general, y en lo que va del sexenio "foxista", éste se ha caracterizado porque en las áreas de Comunicación Social o por lo menos en la mayoría de éstas, se ha carecido de información congruente, libre de contradicciones y sin capacidad de marcar la agenda pública.<sup>8</sup>

La falta de estrategias de cohesión entre los integrantes del gabinete y sobre todo en la coordinación de los directores de Comunicación Social ha sido constante, ya que la información gubernamental y la transmisión de su mensaje hacia la sociedad, si es que éste alguna vez existió, ha sido inoperante.

Habría que recordar que en los últimos intentos por aprobar la reforma fiscal del 2003 quedó demostrado, mejor dicho confirmado, que no existen estrategias de comunicación y tampoco operadores ni voceros.<sup>9</sup>

En ese entonces, las diferencias abiertas entre las secretarías de Gobernación (Santiago Creel) y Hacienda (Francisco Gil Díaz), entre otras, dejaron el campo abierto a los opositores y críticos de la reforma fiscal (PRD, PRI, PVEM, PT, entre otros) de tal modo, que hubo una falta de liderazgo entre los que defendían la reforma.<sup>10</sup>

En este sentido, para el columnista Luis Soto del periódico "El Financiero", se produjo un vacío de información gubernamental y las diferencias entre las secretarías hicieron que creciera el debate sobre la reforma fiscal.

---

<sup>8</sup> Soto, Luis, *Agenda Confidencial*, El Financiero, México, D. F. 20 de febrero de 2004, p. 38.

<sup>9</sup> Ídem.

<sup>10</sup> Ídem.

Se dejó que los opositores políticos ganaran espacios públicos y que los medios de comunicación, por lo menos los más críticos, dominaran sobre la mayoría de las áreas de debate, dejando un vacío de operación y comunicación.<sup>11</sup>

El segundo ejemplo y que evidenció de manera profunda la nula comunicación que existe al interior del círculo presidencial, fue la renuncia de Alfonso Durazo Montañó, quien se desempeñaba como secretario particular del presidente de la República, vocero y coordinador general de Comunicación Social.

Habría que recordar que en su renuncia – de 19 cuartillas – manifestaba su desacuerdo con la candidatura presidencial de la primera dama (Marta Sahagún) y con la forma, - que al final es el fondo-, de cómo se trabajaba en el área de Comunicación Social de la Presidencia.

Decía que se tenía que “entender de otro modo la comunicación social del gobierno” que históricamente había sido mal manejada, y que nos estaba derrotando a todos.

Enfatizaba, “si queremos más comprensión de los medios, tenemos que darles más y mejores explicaciones; explicar no sólo lo que queremos sino por qué lo queremos: Debemos cancelar ese sistema de señales tan complaciente que nos ha llevado con demasiada frecuencia a sobre dimensionar los logros del gobierno con la consecuente erosión de su credibilidad. Ciertamente, si la comunicación funciona, no necesariamente funciona todo lo demás”.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Ídem.

<sup>12</sup> Durazo, Montañó Alfonso, *Renuncia Alfonso Durazo Montañó*, La Jornada, México D. F. 6 de julio de 2004.

En síntesis, el conjunto del gabinete y sus operadores, - si es que los hay -, han permanecido, al menos en los primeros tres años de gobierno, al margen de las negociaciones que pudieron construir un clima de opinión favorable a las propuestas de reformas en lo general, sin concretar en los hechos el capital político que tuvo Fox en el comienzo de su sexenio.

Haciendo un breve diagnóstico sobre cómo pueden estar trabajando ahora las oficinas de comunicación en el ámbito gubernamental, no existe espíritu de cooperación ni mística de servicio y en mucho de los casos, falta de experiencia.<sup>13</sup>

En este sentido, es importante enfatizar que para los analistas políticos y en descarga de la ineficiencia gubernamental en el área de Comunicación Social, es señalado que los primeros años de tránsito democrático son identificados como los periodos de consolidación, mismos que suelen ser los más difíciles de todo el proceso en cualquier democracia.<sup>14</sup>

Por otra parte, no hay que olvidar que la inseguridad se compone de muchos factores y de acuerdo con especialistas en materia de seguridad pública como el Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, Marcelo Ebrard Casaubón; de la Facultad de Derecho de la UNAM; Luis Gustavo Arratibel Salas, Jorge Fernández Ruiz, Pablo Monsalvo, Enrique Díaz Aranda y Everardo Moreno Cruz; del Manhattan Institute, Carlos Medina, el ex Alcalde de Indianápolis, Stephen Goldsmith; de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Fernando Tenorio Tagle, del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) Andrés Roemer; del Colegio Mexiquense, José Arturo Yáñez Romero e integrantes del Colegio de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE); Marcelo

<sup>13</sup> Soto, Luis, *Agenda Confidencial*, El Financiero, México, D. F. 20 de febrero de 2004, p. 38.

<sup>14</sup> Rivapalacio, Raymundo, *Estrictamente Personal, Utopía peligrosa*, El Universal, México, D. F. 29 de marzo 2004, p. 12A.

Bergman, Guillermo Zepeda y Jorge Chavat, así como Carlos Medina del Manhattan Institute; en México deben establecerse los siguientes acuerdos para combatir el crimen:

- Entre las causas de la criminalidad se encuentra los problemas económicos, ideológicos y políticos. Por ende, debe existir congruencia institucional. La policía debe ser dirigida por un hombre de carrera al servicio de la institución, que conozca la problemática y que no la utilice con fines políticos.
- Conocer qué tipo de criminalidad nos afecta más, si ésta es parte del crimen organizado o en su defecto espontánea
- Generar la sensación de seguridad en la comunidad, a través de **estrategias de comunicación** que permitan elevar la percepción de seguridad. Habitar edificios abandonados, evitar zonas conflictivas, así como el restablecimiento del orden.
- Establecer patrullajes a pie, ya que esto genera en la población seguridad y confianza.
- El sistema de procuración e impartición de justicia no funciona. No previene, no rehabilita y sólo resuelve 2 casos de 100 que llegan al Ministerio Público.
- Establecer mayor coordinación entre las policías estatales y federales, así como modernizar los mecanismos para reformar las leyes, en términos de la creciente delincuencia transnacional y mantener una colaboración estrecha con las policías de otros países.
- Realizar investigaciones de cómo prevenir la delincuencia común antes de que se transforme en delincuencia organizada.
- Ser una policía proactiva y no reactiva, a través del establecimiento del orden y la búsqueda de la calidad de vida de los elementos de las distintas corporaciones.
- Tener recursos adecuados para el combate al crimen, planear e innovar manteniendo metas flexibles.

- La organización del rendimiento policial (listas de asistencia y acciones que merecen un estímulo remunerarlas), así como el control sobre la rendición de cuentas.
- Retirar las armas de fuego ilegales de la calle.
- Mantener bajo control las drogas. Ante este problema los especialistas reconocieron que su erradicación es materialmente imposible, por ello, entre las medidas que destacan fue la de mantener los estupefacientes en control.
- Incrementar el intercambio de datos y de información entre corporaciones, así como estar siempre informado sobre lo que está pasando en otras entidades.
- Establecer vínculos entre el Sistema de Procuración de Justicia, Universidades, cárceles, seguridad pública, etc., para intercambiar información con organizaciones de la comunidad.
- Crear programas de restitución de valores entre la policía y las escuelas.
- Reformar los códigos (penal y civil) para dar apoyo al policía, ya que no existe ningún estudio sobre las condiciones en que desarrolla su trabajo.
- Instituir el análisis como algo prioritario. ¿por qué está pasando?, ¿cuáles son las estrategias que se están siguiendo? y ¿cómo se están siguiendo?<sup>15</sup>

En adición, también existen análisis externos sobre cómo se determina la inseguridad en una población, destacando los siguientes puntos:

- Las condiciones sociales, incluyendo el empleo y los niveles de bienestar, pero también los índices de pobreza y de inequidad en el reparto de la riqueza, determinan el 90% de la criminalidad.
- El 10 por ciento restante corre a cargo de los organismos oficialmente responsables del control el crimen, sólo que ahí el elemento determinante es la

<sup>15</sup> Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, *Conferencia Internacional. Seguridad Pública en la nueva agenda urbana*, UNAM, Facultad de Derecho 9 y 10 de junio 2003.



prevención –única manera de abatir la impunidad–, y que en combinación con la lucha en contra de la corrupción en los cuerpos represivos representa entre el 8 y 9 por ciento.

- Las acciones policiales y las tareas del ministerio público afectan entre uno y dos por ciento de la delincuencia.<sup>16</sup>

Huelga decir que la capacidad de respuesta de las autoridades locales y federales ha sido lenta y desarticulada. La corrupción y el hecho de que exista un ambiente de inseguridad obliga a las autoridades a un doble compromiso en materia de seguridad, poniendo en marcha las acciones necesarias para proteger a la ciudadanía y su patrimonio, ejercidas dentro del marco de respeto a los derechos de los ciudadanos.

---

<sup>16</sup> Ruíz, Harrell Rafael, Subterráneo; *Las cuentas de AMLO*, El Metro, México, D. F. 14 de julio de 2004.

## Colofón

Con la finalidad de señalar el alcance de este trabajo en torno a los sucesos ocurridos el 23 de noviembre de 2004 en San Juan Ixtayopan, en el municipio de Tláhuac, así como el papel de los medios de comunicación en el hecho, es importante hacer los siguientes señalamientos:

- La realización de un análisis sobre la imagen de la PFP después de este acontecimiento contrastaría con los resultados presentados en este trabajo, ya que se registra como el hecho audiovisual más importante en torno a la seguridad pública en la Administración del presidente, Vicente Fox.
- Esta investigación no tiene como fin realizar un análisis sobre el trabajo que realizaban los elementos de la PFP en el lugar de los hechos, para ello sería necesario llevar a cabo un estudio sobre la legalidad de esas acciones y ese no es el objetivo de este trabajo.
- Cabe destacar que se valoraron solamente los primeros tres años de la Administración Federal al frente de esta corporación y la imagen que se forjó durante este periodo ante la opinión pública.
- Una vez ocurrido el linchamiento en Tláhuac, es necesario poner en perspectiva los hechos y examinar ¿cuál fue el papel de los medios de comunicación en este acontecimiento?
- La actuación y las omisiones de las autoridades competentes en este caso, así como el estado creciente de miedo en el que viven los mexicanos por el clima de violencia e inseguridad pública que azota al país, requiere de medidas que solucionen el problema de fondo, ya que la percepción sobre la impunidad en los crímenes genera cambios en el comportamiento de las personas. Situación que

debe ser abordada como política de Estado, procurando una administración de justicia que brinde esperanza a la sociedad.

Por otra parte, y si bien los medios de Comunicación y el Estado no han logrado consensar una Ley de Radio y Televisión, que permita mejorar los esquemas de sanciones a permisionarios y concesionarios, así como atender los señalamientos sobre la libertad de expresión, la sociedad seguirá siendo testigo de escenas espeluznantes como el asesinato de dos personas por una turbamulta sin que la policía, los medios de comunicación –reporteros– y la comunidad sientan el mínimo respeto por la vida.

Finalmente, las estrategias de comunicación de cualquier Secretaría de Gobierno (locales y federales), deben servir para que el Estado actúe a través de los medios de comunicación en beneficio de la población, y el caso de Tláhuac, debe servir como ejemplo de cómo la televisión, radio, prensa e internet, registran la impunidad de manera puntual en nombre de la objetividad periodística.

## Bibliografía

- ALEGRE, Luis, Afronta PFP exigencias, Reforma, México D. F. 30 de junio de 2004.
- ALLISON, M. Rowland, Policía preventiva federal ¿para qué?, Reforma, México D. F. 20 de diciembre de 1998.
- ALPONTE, Juan María, ¿Paz convivencia sin seguridad pública?, El Universal, México, D. F. 28 de octubre 2003.
- BARRIGA Bravo, José Julián,  
[http://www.ibermutuamur.es/contenido/acd/revista\\_bip/35/pdf/Trib\\_Comunicacion\\_35.pdf](http://www.ibermutuamur.es/contenido/acd/revista_bip/35/pdf/Trib_Comunicacion_35.pdf). 28 de septiembre 2004
- BOLAÑOS, Claudia, Mediáticos, Los operativos en la ciudad: CDHDF, El Universal, México, D. F. 30 de julio de 2004.
- BOLAÑOS, Sánchez Ángel, Analiza la CDHDF la legalidad de los operativos de la PFP en la ciudad, El Universal, México D. F. 13 de diciembre de 2001.
- BROWER, Beltramin Jorge, Construcción discursiva del campo semántico "seguridad ciudadana" en los medios de comunicación social, Escuela de Publicidad y Periodismo, Universidad del Pacífico [http://ns.upacifico.cl/sitioupacifico/2002/10oct/est\\_04.html](http://ns.upacifico.cl/sitioupacifico/2002/10oct/est_04.html). 23 de octubre de 2004.
- CALVA, José Luis, Hacia la tercera década perdida, El Universal, México, 16 de enero de 2004.
- CANTÚ, Guillermo, Asalto a Palacio, Grijalva, México, (2001)
- CASTILLO, García Gustavo, Busca Fox crear superfiscalía y superpolicía, La Jornada, México D. F., 26 de marzo de 2004.
- CHABAT, Jorge, Bailey John, Crimen Transnacional y Seguridad Pública: desafíos para México y Estados Unidos, Plaza Janés., México. 2003.

CRESPO, José Antonio, Anticipar la carrera, El Universal, México, 5 de febrero de 2004.

CURZIO, Leonardo, Enfoque, entrevista al secretario de Seguridad Pública, Alejandro Gertz Manero, México, D. F., 30 de marzo de 2004.

DIRECCIÓN de Comunicación Social, Estrategias de Comunicación Social 2003, Secretaría de Seguridad Pública, México D. F.

DURAZO, Montaña Alfonso, Renuncia Alfonso Durazo Montaña, La Jornada, México D. F. 6 de julio de 2004.

GARCÍA SÍLBERMAN, Sarah, Medios de Comunicación y violencia, Fondo de Cultura Económica, México. 1998.

GERTZ, Manero Alejandro, Corrupción e Impunidad, El Universal, México, 18 de julio de 2001.

GRANADOS Chapa, Miguel Ángel, Plaza Pública, Reforma, México, 23 de enero de 2004.

GUERRERO, Claudia, Prevé Valadés riesgos por fusión de policías, Reforma, México, D. F., 30 de marzo de 2004.

HABERMAS, Jurgen, Escritos sobre moral y eticidad. Paidós ICE/UAB, Barcelona, 1991.

JIMÉNEZ, Sergio, Alertan sobre el riesgo de concentrar el poder, El Universal, México, D. F., 30 de marzo de 2004.

Ley de la Policía Federal Preventiva y su Reglamento. PAC, México, 2001.

LORET de Mola, Hoy por Hoy, entrevista al secretario de Seguridad Pública, Alejandro Gertz Manero, México, D. F. 30 de marzo de 2004.

MADRID, Lemic. Si no actúan, se pondrá peor: George Kelling. El Independiente, México, 2003.

MARTÍNEZ, Xelhuantzi Agustín, Seguridad, el reto, Milenio Semanal, México D. F. 17 junio de 2002.

MEDELLÍN, Jorge Alejandro, Enfermos, 60% de los policías del país, El Universal, México, D. F. 23 de julio 2004.

MEDELLÍN, Jorge, México y EU, líderes en droga sintética, El Universal, México, 3 de marzo de 2004.

MERAZ, César. La Policía en México. Ediciones de la Policía Federal Preventiva, México, 2000.

MEYER, Lorenzo, Cuando el mayor riesgo es no asumir riesgos, Reforma, México, 15 de enero de 2004.

NARVÁEZ, Cid Nancy K. Capturó PFP a mil 116 presuntos delincuentes en la capital, Uno más Uno, México D. F. 11 de enero de 2004.

OTERO, Silvia. Suben 9% delitos federales en el país, El Universal, México, 10 de marzo de 2004,

RAMÍREZ de Aguilar, Fernando, In crescendo, delitos de órdenes común y federal, El Financiero, México, 02 de julio 2004.

REGLAMENTO Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, Diario Oficial, 9 de diciembre de 2002

RIVADENEIRA, R. La opinión pública, 2da. Edición. Trillas, México. (2000).

RIVAPALACIO, Raymundo, Estrictamente Personal, Caída Vertical, El Universal, México, 5 de julio de 2004.

RIVAPALACIO, Raymundo, Estrictamente Personal, Utopía peligrosa, El Universal, México, D. F. 29 de marzo 2004.

RIVAPALACIO, Raymundo, Estrictamente Personal, Ruptura Pacífica, El Universal, México, D. F. 28 de junio de 2004.

RUIZ, Harrell Rafael *Subterráneo, Las cuentas de AMLO*, El Metro, México, D. F. 14 de julio de 2004.

RUIZ, Harrell Rafael, *Subterráneo, Democracia y policía. La ciudad y el crimen*, El Metro, México, D. F. 09 de agosto de 2004.

RUIZ, Harrell Rafael, *Subterráneo, El Fiasco Ebrard-Giuliani. La ciudad y el crimen*, El Metro, México, D. F. 09 de agosto de 2004.

RUIZ, Harrell Rafael, *Subterráneo*, El Metro, México, D. F. 05 de diciembre de 2003

SARRE, Miguel. *Seguridad Comunitaria y Justicia Penal en México. Universidad Iberoamericana*, Dirección de Educación Continúa, México, 2000.

SARTORI, Giovanni: *Teoría de la Democracia, 1. El debate contemporáneo*. Alianza Universidad, No.566, Madrid, 1988.

SECRETARÍA de Seguridad Pública, Dirección de Comunicación Social, Versión estenográfica, *Presentación del Programa Nacional de Seguridad Pública 2001 – 2006*, México D. F., 8 de mayo de 2002.

SECRETARÍA de Seguridad Pública, *Manual de organización general de la Secretaría de Seguridad Pública*, Diario Oficial de la Federación, México D. F. 3 de enero de 2002.

SIERRA, Francisco, *Persuasión*, Departamento de Periodismo UNIVERSIDAD de SEVILLA, [www.uned.es/.../master/primer/modulos/teoria-de-la-informacion-y-comunicacion-audiovisual/persuasion.htm](http://www.uned.es/.../master/primer/modulos/teoria-de-la-informacion-y-comunicacion-audiovisual/persuasion.htm) , 23 de octubre de 2004.

SOTO, Luis, *Agenda Confidencial*, El Financiero, México, D. F. 20 de febrero de 2004.

TUESTA, Soldevilla Fernando, *Opinión Pública*, [http://www.iidh.ed.cr/siii/index\\_fl.htm](http://www.iidh.ed.cr/siii/index_fl.htm), 4 de octubre 2004

VERSIÓN Estenográfica, Comunicación Social de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, *Presentación del Programa Nacional de Seguridad Pública*, México, D. F. 8 de mayo de 2002.

WOLDEMBERG, José, *La deificación de las encuestas*, Reforma, México, 22 de enero de 2004.

### **Entrevistas**

Entrevista a Jorge Alejandro Medellín, Reportero del periódico "EL UNIVERSAL". 12 de abril de 2005

Entrevista al Lic. Raúl Tovar Palomo, Director General de Comunicación Social de la Policía Federal Preventiva (PFP). 13 de abril de 2005

Entrevista a David Vicenteño Ortiz, Reportero del periódico Reforma. 18 de abril de 2005

### **Videoteca**

SECRETARÍA de Seguridad Pública del Distrito Federal, *Conferencia Internacional. Seguridad Pública en la nueva agenda urbana*, UNAM, Facultad de Derecho 9 y 10 de junio 2003.