

Comunicación en la guerra contra el narcotráfico. La estrategia publicitaria de la SEDENA (2007-2011)

JOSÉ ANTONIO BRAMBILA*

Fecha de recepción: 15/05/2013 Fecha de aceptación: 29/08/2014

Este artículo analiza la estrategia de comunicación que la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) implementó como parte de su labor en el combate permanente contra el crimen organizado, objetivo estratégico que planteó el gobierno del presidente Felipe Calderón al inicio de su administración. El artículo describe cómo, al aumentar la exposición pública, derivada de sus actividades, la SEDENA incrementó su presupuesto de comunicación social 450% entre 2007 y 2011. Asimismo, el estudio muestra que la SEDENA estableció una narrativa en la que enfatizó su labor de salvaguardar la seguridad e integridad de los ciudadanos y, para difundirla, utilizó, principalmente, campañas publicitarias (mayoritariamente en televisión). La investigación también evidencia que la inversión publicitaria benefició la concentración mediática, pues un solo medio recibió más recursos que todos los demás grupos mediáticos del país juntos. El artículo también muestra que los resultados de la estrategia publicitaria de la SEDENA, principalmente la campaña "La Gran Fuerza de México", de 2011, no son claros ni consistentes en el tiempo.

Palabras clave: Publicidad oficial, comunicación gubernamental, comunicación militar, guerra narcotráfico.

This article analyzes the communication strategy established by the Ministry of Defense (SEDENA) as part of its tasks in the ongoing drugs war launched by president Calderon's administration. This article describes how, with the increased public exposure of its activities, the Ministry of Defense also increased its budget for social communication and advertisement. The study also shows that the Ministry of Defense established a narrative in which it emphasized its efforts to safeguard the security and integrity of citizens. To achieve this, the Ministry of Defense used mainly advertising campaigns. The paper shows that the advertising investment benefited media concentration, because only one company received more resources than all the others media together. The paper also shows that the results of the advertising campaign, especially the so called "La Gran Fuerza de México" in 2011, was not clear and consisted during time.

Key words: Advertising, government communication, military communication, drug war.

* Estudiante de doctorado en el Departamento de Periodismo de The University of Sheffield, en Reino Unido. Es Maestro en Ciencia Política por El Colegio de México y Licenciado en Comunicación por la Universidad Panamericana.

INTRODUCCIÓN

Durante la administración de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), algunas de las áreas que más incrementaron sus gastos en comunicación social y publicidad fueron las dependencias encargadas de implementar la estrategia frontal contra el crimen organizado. Según cifras oficiales, de 2006 a 2009, las dependencias vinculadas con el tema de la seguridad, es decir, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina (SEMAR), la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y la Procuraduría General de la República (PGR) gastaron, en promedio, 120 millones de pesos al año. Al año siguiente, en 2010, invirtieron 182 millones y, un año después, llegaron al tope máximo de 470 millones de pesos para comunicación social y publicidad. La SEDENA, por su parte, gozó de un incremento exponencial de 450 % en esta materia: de los 111,000 pesos que gastó en 2007, llegó a 49 millones de pesos en 2011.

La estrategia contra el crimen organizado no es la misma, ya que cada una de las instancias encargadas de instrumentarla tenía funciones diferentes. En un intento por unificar la estrategia de comunicación social, en agosto de 2010, el Gobierno Federal creó una vocería especial para los temas de seguridad nacional. Aunque el vocero centralizó buena parte del discurso, y organizó y homologó parte de la comunicación entre las distintas dependencias del Gobierno Federal, no fue posible ni hacer una estrategia consistente a lo largo del sexenio,¹ ni coordinar de forma efectiva la comunicación de la Policía Federal, PGR, Marina y Ejército.

Ante esto, las distintas instancias buscaron su identidad comunicativa por sí mismas, siguiendo sus objetivos, líneas de acción y presupuesto. Los hallazgos de este artículo muestran que, como resultado de su incremento de funciones y exposición pública, la Secretaría de la Defensa Nacional, la dependencia del ramo de seguridad que más recursos recibió (30 % de todo lo destinado en seguridad durante el sexenio), incrementó su gasto en comunicación social y publicidad en un 450 % de 2007 a 2011. Del total de inversión en medios de comunicación que destinó la dependencia entre 2008 y 2011, 67 % los gastó en la preproducción, producción, posproducción y difusión de contenidos audiovisuales, principalmente, *spots* publicitarios de 30 segundos en televisión.

Asimismo, el artículo demuestra que la SEDENA estableció una narrativa publicitaria que enfatizó su labor de salvaguardar la seguridad e integridad de los ciudadanos. Con este objetivo, la comunicación de la SEDENA reforzó los vínculos de la institución con la ciudadanía, la proximidad entre

¹ Del 20 de agosto de 2010 al 17 de noviembre de 2011, Alejandro Poiré fungió como secretario técnico del Consejo de Seguridad Nacional y vocero de seguridad en materia de seguridad. Durante este periodo, Poiré comunicó las versiones oficiales en materia de seguridad, desde la captura de capos, puesta en marcha de operativos, entre otros. Cuando dejó el cargo no se realizó ningún nombramiento oficial para sustituirlo como vocero.

ambas, así como el patriotismo de las fuerzas armadas y la fuerza área. La comunicación de la SEDENA, inusual en la historia moderna de México,² no resultó en la promoción de las actividades “policiales” que realizó el Ejército, como las detenciones e incautaciones que hicieron a lo largo del sexenio, pues tenían la intención de centrar el mensaje en la importancia de la institución para salvaguardar la estabilidad nacional. Para lograrlo, la SEDENA lanzó campañas publicitarias como “La Gran Fuerza de México”, en la que exaltó a las Fuerzas Armadas y al Ejército, así como un alto sentido de patriotismo en donde se resalta la simbología patria, como son el uso del escudo, la bandera y los colores nacionales.

Los hallazgos también revelan que el presupuesto publicitario favoreció mayoritariamente a la principal televisora del país y que los resultados de dicha estrategia no fueron claros ni consistentes en el tiempo. Por una parte, del total de recursos erogados por la dependencia en materia de tiempo aire en televisión, 77 % lo destinó a Grupo Televisa; es decir, la principal cadena de televisión en México recibió más recursos que los otros grupos mediáticos en televisión, radio, prensa, Internet y cine juntos durante este periodo. Por otro, al igual que en otros casos, la SEDENA opera bajo la siguiente lógica: “mayor gasto en comunicación social, mejor percepción pública”. Sin embargo, esta afirmación (muy mecánica) resulta engañoso y contraria a la realidad. Mientras que, en 2007, la opinión de 84 % de los mexicanos era que el ejército debía continuar al frente de la estrategia; en 2012, solamente 67 % lo seguía pensando.

GUERRA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO

La presencia del crimen organizado como problema social y el narcotráfico como tema de seguridad nacional en los noticieros nocturnos, así como en las primeras planas de revistas y periódicos, se ha hecho habitual en los últimos 15 años; a pesar de ello, es difícil encontrar un periodo en que hayan estado tan presentes en el imaginario de los mexicanos como el que comprende 2007 a 2012.

Al momento en que Calderón Hinojosa asumió la Presidencia de la República, el primero de diciembre de 2006, el crimen organizado y el narcotráfico ya eran uno de los temas más importantes para los mexicanos, aunque no el único, según la Décima Primera Encuesta Nacional sobre Percepción de Inseguridad Ciudadana (2012). Ahí estaba la crisis económica, así como el desempleo y los altos índices de pobreza (cerca de 50 millones de pobres en el país); en materia política, estaba la disputa social en Oaxaca

² Desde la segunda mitad del siglo XX, el papel de esta institución en el entramado político de México fue muy relevante, pero las más de las veces de bajo perfil, pues a pesar de su posición crucial en el sistema político mexicano, sus acciones pocas veces eran objeto del escarnio público.

y, sobre todo, el conflicto electoral producto de la elección más cerrada de la historia reciente de México (la diferencia entre el primero y el segundo candidato fue de 0.56 por ciento, es decir, 230,000 votos).

Con la precipitada decisión del presidente Calderón Hinojosa de declarar una batalla frontal contra el crimen organizado (a menos de una semana de haber entrado en funciones), como un forma de contrarrestar su déficit de legitimidad, el primer mandatario privilegió, con sus declaraciones públicas y acciones de gobierno, el combate permanente en contra del crimen organizado sobre otros temas. Al otorgarle buena parte de su atención al tema del combate al narcotráfico, el presidente Calderón Hinojosa excluyó el conflicto poselectoral y las acusaciones de fraude e intentó llamar la atención sobre otro asunto, que de paso lo hacía parecer como un estadista (Meyer, 2007; Castañeda, 2009; Enciso, 2010; Aguilar y Castañeda, 2012).³ Como bien apunta Schattschneider (1960), “todas las formas de organización política están sesgadas a favor de la explotación de cierto tipo de conflicto y la supresión de otros” (Lukes, 1985, p. 22).

En su primer discurso público, el Primer Mandatario afirmó que su prioridad como gobernante era, precisamente, “la lucha por recuperar la seguridad pública y la legalidad”, pues los resultados en esta materia eran “vitales para recuperar la fortaleza del Estado y la convivencia social”. En el mismo discurso, Calderón Hinojosa instruyó al Gabinete de Seguridad Nacional, así como al Secretario de Defensa, el general Guillermo Galván, a presentar un programa de seguridad nacional y “redoblar el esfuerzo para garantizar la seguridad nacional por encima de cualquier interés”. Lanzó, ahí mismo, otra afirmación: “Sé que restablecer la seguridad no será fácil ni rápido, que tomará tiempo, que costará mucho dinero, e incluso y, por desgracia, vidas humanas” (Calderón, 2006).

Durante su primera intervención oficial, el Secretario de la Defensa Nacional, el General Guillermo Galván, le adelantó al Presidente que el ejército llevaría a buen término todas las acciones determinadas por su Comandante Supremo, especialmente las tareas de seguridad pública. “En coadyuvancia interinstitucional, desarrollaremos las acciones en materia de seguridad pública que usted determine y todas aquellas que tiendan al progreso del país”, manifestó (Barajas, 2006).

COMUNICAR LA GUERRA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO

A diferencia de sus antecesores, el Gobierno de Calderón Hinojosa im-

³ Las principales críticas a esta interpretación encuentran su asidero en la “necesidad”, incluso desde antes del gobierno de Calderón Hinojosa, de establecer acciones contundentes contra un problema, el narcotráfico, que cada vez se volvía más importante (Chabat, 2010). No obstante, en este artículo se asume que Calderón Hinojosa “decidió crearse la imagen de un líder fuerte que contrarrestara los resultados de una victoria electoral nada impresionante y lograda por métodos dudosos” (Meyer, 2007).

plementó una nueva estrategia de comunicación en materia de seguridad, que fue más frontal y costosa que las anteriores. Las razones que explican que la implementara no solo involucran la máxima publicidad y trasparencia del Estado, sino que también tienen que ver con el incremento en la exposición pública de las entidades gubernamentales, así como con la mayor competencia comunicativa de los grupos de crimen organizado.

a) Incremento en la exposición de entidades gubernamentales encargadas de seguridad pública

El 23 de enero de 2007, en la XXI Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública encabezada por Calderón Hinojosa, se dieron a conocer los puntos clave para combatir el crimen organizado, en los cuales los tres niveles de Gobierno actuarían. Entre otros, destacan los siguientes: 1. Reforzar la presencia de las fuerzas del orden para restablecer las condiciones mínimas de seguridad en todo el país, especialmente, las más amenazadas por la violencia a través de operativos. 2. Fortalecer a las instituciones policíacas mediante la transferencia de diez mil efectivos de las Fuerzas Armadas a la Policía Federal Preventiva; 3. Impulsar un crecimiento en el presupuesto destinado a la seguridad pública. 4. Presentar un programa integral para mejorar los mecanismos de seguridad y procuración de justicia (Calderón, 2007). De acuerdo con los objetivos de la XXI Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, el incremento de la presencia pública de las fuerzas del orden en todo el país fue, durante el sexenio de Calderón Hinojosa, la piedra angular de la estrategia en contra del crimen organizado. Esto implica, entre otras cosas, que, instancias como la PGR, SEMAR, SSP y SEDENA atravesaron un desgaste institucional derivado de su creciente presencia en las calles (el número de efectivos, policías y militares en las calles ascendía a 70000 para 2012). La mayor visibilidad de estas dependencias también influyó en que tuvieran mayor presencia en la prensa.⁴

La presencia de estas dependencias en la prensa (impresa o electrónica) se encuentra mediada por las organizaciones periodísticas y sus dinámicas; por tanto, gobierno y dependencias tienen limitaciones para influir en la información publicada y el tipo de tratamiento que reciben en los medios. Para conseguir una presencia más controlada en los medios y entre la opinión pública, es decir, sin tener que depender de las organizaciones periodísticas y sus rutinas, las instancias gubernamentales encargadas de la seguridad nacional incrementaron el gasto en comunicación social para producir y difundir mensajes, por ejemplo, mediante campañas publicitarias, spots televisivos, teleseries, etc.

⁴ Un análisis de contenido de las siglas SEDENA en las notas periodísticas de la sección nacional del periódico Reforma confirma este argumento. La SEDENA duplicó en el mismo periodo su presencia en las notas periodísticas al pasar de 616 a 1372.

b) Competencia comunicativa con los grupos del crimen organizado

Al estar permanentemente expuesto a la ciudadanía y a otros sectores con los que comparten y compiten por el mercado, el crimen organizado tiene la necesidad de trasmitir diferentes tipos de mensajes. Con este motivo, los grupos delincuenciales implementan estrategias de comunicación que van desde la compra y coacción de periodistas y medios de información, hasta el uso de mantas en lugares públicos para referirse a sus competidores, a las autoridades o a la opinión pública.

Estas acciones del crimen organizado, identificadas como la estrategia mediática de las organizaciones criminales, tuvieron alto impacto en la cobertura periodística local y nacional, sobre todo cuando presentaban imágenes con alto contenido de violencia y terror que buscaban generar la percepción pública de una escalada de violencia como respuesta a la ofensiva del Gobierno Federal (Islas y Torres, 2008).

Ante la cobertura gratuita, muchas veces producto de la coacción, que las acciones (intimidaciones y amenazas) de grupos del crimen organizado reciben en los medios de comunicación locales y nacionales, el Gobierno Federal lanzó una iniciativa para reducir la cobertura de la violencia en los medios, llamado Acuerdo para la Cobertura Informativa de la Violencia.⁵ Los dos principales objetivos que planteó el acuerdo fueron los siguientes: 1. "Proponer criterios editoriales comunes para que la cobertura informativa de la violencia que genera la delincuencia organizada con el propósito de propagar el terror entre la población no sirva para esos fines", y 2. "Establecer mecanismos que impidan que los medios se conviertan en instrumentos involuntarios de la propaganda del crimen organizado" (Acuerdo, 2011). Sin embargo, los resultados del Acuerdo no fueron significativos en la cobertura de hechos de violencia que hicieron los medios firmantes (Granados, 2011).

EL EJÉRCITO EN LA GUERRA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO

A diferencia de otros países de América Latina (sobre todo aquellos que padecieron dictaduras militares, como Chile, Brasil o Argentina), a partir de la segunda mitad del siglo XX, las Fuerzas Armadas de México⁶

⁵ El 24 de marzo de 2011, encabezados por la poderosa industria de la radiodifusión, 700 medios mexicanos firmaron el Acuerdo. Siguiendo las prácticas internacionales (por ejemplo las resoluciones en materia de Libertad de Prensa de la Convención Interamericana de Derechos Humanos), el acuerdo privilegió la autorregulación en la prensa en vez de la censura previa.

⁶ En México, las Fuerzas Armadas están constituidas por tres instituciones agrupadas en dos dependencias: por una parte, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), que agrupa al Ejército Mexicano y a la Fuerza Aérea Mexicana; por otra, la Secretaría de Marina (SEMÁR), que contiene a la Armada de México (Alvarado y Zaverucha, 2010). Para efectos de este artículo, nos enfocaremos en la comunicación política del Ejército Mexicano y de la Fuerza Aérea, la cuales las entenderemos como una

fueron una institución estable con poca injerencia pública en la vida política del país. El papel de esta institución en el entramado político de México fue muy relevante, pero las más de las veces de bajo perfil; a pesar de su posición crucial en el sistema político mexicano (el ejército es la instancia encargada de garantizar la seguridad nacional), sus acciones pocas veces eran objeto del escarnio público.

Legalmente las fuerzas armadas cuentan con una regulación específica en varios códigos civiles y militares,⁷ pero no con una base legal para ejercer tareas policiales; no tienen ninguna facultad expresa en seguridad pública (Alvarado y Zaverucha, 2010, p. 237) y, más allá de lo anterior, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, el ejército hizo diferentes tareas, algunas de ellas para reprimir protestas sociales o movimientos insurgen tes en el territorio nacional, como en los penosos casos del movimiento estudiantil de 1968, la guerrilla urbana y rural de las décadas de los 60's y 70's y el levantamiento zapatista de 1994.

Luego de la Operación Intercepción en la frontera México-estadounidense en 1969, encabezada por el presidente Richard Nixon (quien hizo del narcotráfico su principal tema de campaña), el ejército mexicano se incorporó a la campaña permanente en contra del crimen organizado. De ahí hasta ahora, con el apoyo de los presidentes en turno, el ejército ha estado involucrado en esta lucha (Enciso, 2010, p. 78). A pesar de que la actuación de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad interna deriva de una interpretación controvertible de la norma, desde mediados de la década de los noventa, el gobierno utilizó cada vez más al ejército en los operativos de captura de narcotraficantes (Alvarado y Zaverucha, p. 2010).

Durante las administraciones de Vicente Fox Quesada (2000-2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), se han intensificado las actividades encaminadas por parte de las Fuerzas Armadas a salvaguardar la seguridad interna.⁸ Uno de los cambios más importantes en esta materia, durante la presidencia de Fox Quesada, fue instrumentar el operativo policiaco-militar "México Seguro", en junio de 2005, en Tamaulipas. El primero de muchos operativos de esta naturaleza que, entre otras cosas, expusieron ante la sociedad y opinión pública las acciones del ejército. Con la llegada al poder del presidente Calderón Hinojosa, estos operativos policiaco-militares, que crecieron exponencialmente, se hicieron habituales.

Como respuesta a los más de 500 asesinatos en la entidad, a petición

misma institución a la que llamaremos ejército, fuerzas armadas o SEDENA.

7 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, Código de Justicia Militar y Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanas.

8 Según Guerrero (2013) la estrategia contra el crimen organizado ha sido muy similar al comienzo del gobierno de Enrique Peña Nieto.

del gobernador michoacano, Lázaro Cárdenas Batel, once días después de tomar posesión y con el respaldo de las Fuerzas Armadas, Calderón Hinojosa anunció la puesta en marcha de la "Operación Conjunta Michoacán", en la que participaron más de 5,000 efectivos del Ejército, Fuerza Aérea, Marina, Policía Federal Preventiva, Agencia Federal de Investigación y Procuraduría General de la República (Jiménez, 2006). A los 35 días del nuevo gobierno ya se habían efectuado 18 eventos públicos en donde el Ejecutivo se relacionaba positivamente con el Ejército Mexicano, la Arma da o la Policía Federal (Meyer, 2007).

Tras el primer operativo en Michoacán, el gobierno de Calderón Hinojosa, muchas veces a petición de los mismos gobernadores, anunció operativos similares en Baja California, Chihuahua, Durango, Sinaloa, Nuevo León y Guerrero. El respaldo tuvo el eco de los gobernadores para que las Fuerzas Armadas participaran en estos operativos. A pocos meses de que se recrudeciera la estrategia, la Conferencia Nacional de Gobernadores condecoró a los Secretarios de la Defensa, Guillermo Galván, y al de la Marina, Francisco Saynez, por su labor en dicha estrategia (Pérez, 2007). Más allá de estos operativos, la ola de violencia continuó en Nuevo Laredo y se reprodujo en otros estados del país como Guerrero y Michoacán, así como en Estado de México y Veracruz. Aunque los resultados de la estrategia son contradictorios, presentan avances, retrocesos y un total de 70,000 muertos (Reforma, 2013).⁹ Es incuestionable que, durante este periodo, se incrementó la inversión en seguridad, en las Fuerzas Armadas y en la exposición del ejército ante ciudadanía y opinión pública.

PRESUPUESTO Y SALDOS DE LA SEDENA

Con la declaración de guerra en contra del crimen organizado por parte del Gobierno Federal, las áreas encargadas de la seguridad nacional recibieron más recursos que nunca antes, es decir que, en general, representaron un incremento de 97 %. De 2007 a 2012, el gasto de las dependencias más vinculadas en materia de seguridad (la SSP, la SEMAR, la SEDENA y la PGR) pasó de 66,000 millones de pesos a 130,000 millones de pesos (véase Cuadro 1). La SSP pasó de 13 a 40,000 millones; la SEMAR, de 10 a 19,000 millones; y la PGR, de 9 a 14,000 millones.

Entre 2007 y 2012, la SEDENA ha sido la dependencia del ramo de seguridad que más recursos recibió, pues de todo lo destinado a seguridad (600,000 millones de pesos) el 30 % (172,000 millones) fueron para el ejército. Anualmente, la Secretaría acaparó entre el 31 y 35 %. De hecho, durante

⁹ La cifra de muertos producto de la estrategia frontal en contra del crimen organizado es objeto de polémica. Aquí utilizamos las cifras proporcionadas en febrero de 2013 por la Secretaría de Gobernación para el periodo de 2006 a 2012 (Reforma, 2013).

los dos primeros años del sexenio de Calderón Hinojosa, el presupuesto de la dependencia se incrementó en casi 10,000 millones de pesos respecto al sexenio anterior, pues pasó de 22 a 32,000 millones de pesos. Asimismo, el gasto creció los años subsecuentes, primero a 43,000 millones de pesos anuales en 2009 y 2010, después a más de 50,000 millones de pesos en 2011, y finalizó en 55,000 millones en 2012, último año del sexenio. Estos recursos se destinan, en su mayoría, a garantizar la seguridad interior del país, pues el ejército no participa en acciones militares fuera del país ni en misiones humanitarias internacionales de gran calado.

**CUADRO 1. PRESUPUESTO ANUAL DEPENDENCIAS DE SEGURIDAD
(SSP, SEDENA, SEMAR, PGR) 2007-2012 (MILLONES DE PESOS)**

Año	SSP	SEDENA	SEMAR	PGR	Total
2007	13,664	32,200	10,951	9,216	66,033
2008	19,711	34,861	13,385	9,307	77,263
2009	32,916	43,623	16,059	12,309	104,909
2010	32,437	43,623	15,991	11,781	103,843
2011	35,519	50,039	18,270	11,997	115,826
2012	40,536	55,610	19,679	14,905	130,732

Fuente. Presupuesto de Egresos de la Federación 2007-2012.

Entre otras cosas, el incremento del gasto durante el sexenio anterior se explica por la compra de equipo especializado para las labores de combate al narcotráfico y, desde luego, con la inversión en comunicación social, la cual se incrementó, como veremos más abajo, de manera proporcional al presupuesto de la dependencia.

El aumento en el presupuesto de la Secretaría se tradujo, durante este periodo, en una mayor actividad de las Fuerzas Armadas en la estrategia federal contra el crimen organizado. Para 2012, último año del sexenio de Calderón Hinojosa, la cifra de elementos del Ejército en tareas policiales osciló entre 35,000 y 45,000 soldados. Su labor en las calles, que llevan a cabo sin un marco jurídico apropiado, abarca: “la persecución de delitos federales, narcotráfico, crimen organizado, lavado de dinero, secuestros y extorsión, como también de representantes políticos supuestamente involucrados en delitos” (Alvarado y Zaverucha, 2010, p. 237).

Según datos de la propia SEDENA, durante el sexenio de Calderón Hinojosa, la dependencia decomisó 133,783 armas de todo tipo en acciones contra el crimen organizado y narcotráfico. En el mismo periodo, esta institución destaca el decomiso de 12 millones 751 mil 283 cartuchos, el aseguramiento de 538 aeronaves utilizadas para transportar armas y droga, así como la destrucción de 3,867 pistas clandestinas de aterrizaje, según la

página de Internet oficial de la SEDENA, en su sección de Rendición de cuentas (2012).

Según el balance sexenal que hizo la dependencia en esta misma página de Internet (2012), se impidió la producción de más de 64,831 millones de dosis de droga. En cuanto al dinero decomisado a los carteles, la SEDENA reporta que, entre 2006 y 2012, fue de 15,953 millones de pesos.

Inevitablemente, las actividades en contra del crimen organizado también le trajeron saldo importante a la SEDENA: De 2001 a enero de 2012, fueron heridos, en labores de combate al crimen organizado, 2,168 militares. Desde el momento en que arreció la guerra contra el crimen organizado hasta el final del sexenio de Calderón Hinojosa, de diciembre de 2006 al 29 de noviembre de 2012, fallecieron 357 militares.¹⁰

Asimismo, durante el sexenio de 2006 a 2012, la CNDH emitió 114 recomendaciones a la SEDENA (Velázquez, 2013). Además, entre el 1 de diciembre de 2007 y el 30 de noviembre de 2012, la CNDH abrió 8 mil 217 expedientes por presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por las Fuerzas Armadas. Los años con mayor número de quejas fueron 2009, con mil 791, y 2012, con mil 719 (Reforma, 2012). Cabe destacar que ni la SSP ni la SEDENA hicieron en su comunicación referencia explícita ni a las quejas ni a las denuncias en su contra.

COMUNICACIÓN PÚBLICA

La comunicación política es el producto del intercambio entre tres actores del espacio público, a saber: el sistema político, el de medios y los ciudadanos electores. Por sistema político se entiende el conjunto de instituciones políticas que constituyen la osamenta de la vida pública del país, del cual forman parte los tres poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), el gobierno (secretarías y órganos descentrados y autónomos), además de las autoridades correspondientes de los tres órdenes de gobierno. (Mazzoleni, 1999, p. 30). Por sistema de medios entendemos el conjunto de las instituciones mediáticas que desarrollan actividades de producción y distribución del conocimiento (información, ideas y cultura). Tradicionalmente, se trata de los grandes medios de comunicación (cine, televisión, radio y prensa) y de los nuevos medios de comunicación (Internet). (Mc Quail, 1998, p. 33). Por ciudadanos electores se entienden tanto al ciudadano individual como a sus representaciones colectivas. Para los propósitos de este artículo no desarrollaremos en extenso el tercer actor.

Aunque resulta claro que los medios de comunicación ocupan el puesto central, la interacción entre los tres actores se encuentra desequilibrada

10 IFAI. Unidad de enlace de la SEDENA. Folio 0000700033412.

a favor de los dos primeros –el sistema político y el de medios– mientras que el tercer actor, los ciudadanos, se encuentra relegado a tal grado que algunos autores lo consideran un mero espectador (Mazzoleni, 1999, p. 51). En este artículo nos centraremos en la relación entre el primer actor, sistema político, con el segundo, sistema de medios.

Para Mazzoleni (1999, p. 55) la naturaleza de la comunicación política que procede del sistema político es doble: por una parte, cuando los emisores son sujetos políticos empeñados en la competición por el poder expresan, así, un interés partidista, meramente propagandístico para obtener un resultado electoral (comunicación electoral o publicidad electoral). Por otro, cuando los emisores desempeñan funciones institucionales, expresa funciones de publicidad de la acción de gobierno, comunicación informativa y educativa para la ciudadanía.

En este artículo nos centraremos en esta segunda, a la que nos referiremos como comunicación pública. De acuerdo con Canel (1999, p. 76), la comunicación pública es “el conjunto de reglas y procedimientos de la comunicación persuasiva que llevan a cabo las instituciones para influir en los destinatarios con el fin de conseguir de estos su adhesión permanente para ejercer y distribuir el poder y realizar el bien común”. La comunicación pública es establecida, como ya se mencionó, por el conjunto de instituciones políticas que constituyen la osamenta de la vida pública del país. En el caso que nos ocupa (la estrategia de comunicación social y publicidad oficial en materia de seguridad de 2006 a 2012), nos referimos básicamente a la SEDENA. Respecto al sistema de medios, como dijimos arriba, es el conjunto de las instituciones mediáticas que desarrollan actividades de producción y distribución del conocimiento (información, ideas y cultura). En el caso que nos concierne, nos referiremos primordialmente (aunque no de forma exclusiva) a la televisión, que dado el poder económico, político y cultural que ejerce,¹¹ resulta una pieza clave para la difusión y promoción del combate permanente contra el crimen organizado.

ESTRATEGIA PUBLICITARIA DE LA SEDENA

El propósito de la publicidad gubernamental es difundir las políticas, programas, servicios e iniciativas gubernamentales; incidir en el comportamiento social y en la participación de la sociedad civil en la vida pública e, informar sobre cualquier hecho de relevancia pública.

¹¹ Las televisoras, como grupo de poder, no son parte formal del proceso de toma de decisiones, ni tampoco tienen representación formal en el Congreso o en el gobierno, pero pueden poner vetos a la acción pública. Dada su condición oligopólica, gozan de una renta extraordinaria de la que están excluidos otros actores. En la literatura se ha identificado a los empresarios de la televisión en México de diferentes formas: como poderes fácticos (Trejo Delarbre, 2010), como “parcelas autoritarias” (Lawson, 2001) y como actores que “capturan el Estado” (Guerrero, 2010).

En una sociedad democrática, como la mexicana, ciudadanos y medios de comunicación tienen el derecho a conocer las actividades oficiales, las políticas gubernamentales y las acciones que lleva a cabo el Estado. En este sentido, este principio busca dar visibilidad y transparencia a las acciones de gobierno. El uso de la publicidad política por parte del gobierno es una práctica generalizada, que se incrementa en momentos de coyuntura político-social de gran envergadura.¹² Durante el sexenio de Calderón Hinojosa destaca el incremento en el gasto en comunicación social y publicidad de la SEDENA. Como se puede observar en el Cuadro 3, la SEDENA gozó de un incremento exponencial de 450 % en esta materia: de los 111,000 pesos que gastó en 2007, llegó a 49 millones de pesos en 2011. De hecho, el gasto anual entre 2008 y 2011 no fue menor a 40 millones de pesos, excepto en 2010, año de la conmemoración del bicentenario de la Independencia y centenario de la Revolución Mexicana, en que el presupuesto federal se destinó, en su mayoría, a las celebraciones que, dicho sea de paso, tuvieron un alto contenido militar. Por ejemplo, en el marco de las celebraciones, en julio de 2010, la Expo Guanajuato Bicentenario le dedicó un espacio al Pabellón de las Fuerzas Armadas. Durante la inauguración, Calderón Hinojosa hizo una mención especial a este pabellón: “El Pabellón de las Fuerzas Armadas. Que va a dar a conocer las gestas del Ejército Mexicano, (...), un Ejército que ha luchado desde el principio, y hoy sigue infatigablemente luchando por salvaguardar la soberanía, la libertad de nuestra Nación, y la seguridad interior de los mexicanos” (Calderón, 2010). En otro momento, el 16 de agosto de 2010, Calderón Hinojosa encabezó una procesión de carrozas y escuadrones de soldados, a caballo y vestidos con uniformes ceremoniales, que transportaba los restos de los héroes de la independencia.

**CUADRO 2. PRESUPUESTO ANUAL DE LA SEDENA
DESTINADO A COMUNICACIÓN SOCIAL Y PUBLICIDAD. 2007-2011**

Año	SEDENA
2007	111,000
2008	49,139,000
2009	43,138,000
2010	14,688,000
2011	45,850,000

Fuente. Presupuesto de Egresos de la Federación 2007-2012.

¹² En el sexenio de 2006 a 2012, sucedió durante la emergencia salubre de Influenza y la liquidación de la paraestatal pública Compañía de Luz y Fuerza del Centro, ambas en 2009. El aumento en el gasto en comunicación social tampoco es distintivo de un solo gobierno, como lo demuestra la millonaria inversión publicitaria de 353 millones del gobierno de Enrique Peña Nieto para promover entre la opinión pública la aprobación de la reforma energética a principios de 2014 (Cabrera, 2014).

Durante este sexenio, la SEDENA contrató diferentes paquetes en medios de comunicación, pues invirtió en medios tradicionales (prensa, radio, cine y televisión), nuevos medios (Internet) y publicidad exterior (espectaculares). Asimismo, la dependencia destinó buena parte de sus recursos a la producción de contenidos mediáticos (principalmente campañas publicitarias audiovisuales) y a la evaluación del impacto de su comunicación (encuestas de opinión).

Del total de inversión en medios de comunicación que destinó la dependencia entre 2008 y 2011 (151 millones de pesos), 67 % (107 millones de pesos) los gastó en la preproducción, producción, posproducción y difusión de contenidos audiovisuales, principalmente, spots publicitarios de 30 segundos en televisión (IFAI, Unidad de la SEDENA).¹³

Entre 2005 y 2007, la SEDENA no hizo ningún gasto en televisión (las campañas publicitarias utilizaron el tiempo oficial) y solamente realizó un gasto menor en producción y posproducción de contenidos. En 2007, la dependencia gastó 111,000 pesos en este rubro; de hecho, en ese año, este fue el único gasto que efectuó la dependencia en materia de comunicación social. (IFAI, unidad de la SEDENA).¹⁴

Ese año, por ejemplo, los 111,000 pesos destinados a este rubro fueron invertidos en la locución, musicalización y copiado de ocho videos promocionales. Los promocionales difundidos por la dependencia correspondieron a seis campañas publicitarias en las que se exponían algunas de sus actividades tradicionales, tales como aniversarios patrios (Campaña por el Día de la Independencia y Campaña por la Gesta Histórica de los Niños Héroes en Chapultepec) y de reclutamiento (Campaña Admisión a los Planteles Militares), entre otros. (IFAI, Unidad de enlace de la SEDENA).¹⁵

Después de 2007, la SEDENA invirtió cantidades mucho mayores en la producción, posproducción y difusión de contenidos audiovisuales. En materia de producción y posproducción, en 2008, la dependencia destinó 16 millones de pesos; en 2009, 40 millones; en 2010, 11 millones y, en 2011, 8 millones. (IFAI, Unidad de enlace de la SEDENA).¹⁶

De 2008 a 2011, los promocionales dejaron de versar sobre fechas conmemorativas y reclutamiento; en cambio, comenzaron a abarcar, principalmente, la estrategia en contra del crimen organizado y, en segundo lugar, la promoción de valores dentro del Ejército como respeto a los derechos humanos. Aunque entre 2005 y 2007, la dependencia contrató

13 Folio 0000700033412.

14 Folio 0000700033412.

15 Folio 0000700042912.

16 Folio 0000700033412.

despachos privados, a partir de 2008, sus proveedores incluían despachos de talla internacional. (IFAI, Unidad de enlace de la SEDENA).¹⁷

**CUADRO 3. PRESUPUESTO ANUAL DE LA SEDENA EN PRODUCCIÓN
Y POSPRODUCCIÓN DE CONTENIDOS AUDIOVISUALES. 2008-2011**

Año	Monto
2008	16,000,000
2009	40,000,000
2010	11,000,000
2011	8,000,000

Fuente. IFAI. Unidad de enlace de la SEDENA. Folio 0000700094311.

Por ejemplo, en 2008 y 2009, contrató una agencia de publicidad privada con servicios profesionales y asistencia creativa por 15 y 31 millones, respectivamente, para producir la campaña “Capacitación y Sensibilización en Cultura de Paz y Perspectiva de Género”. En ambos casos, según información difundida por la dependencia, el objetivo fue: “Informar a la ciudadanía en materia de cultura de paz y perspectiva de género”. La población se definía como “Urbana y rural, mujeres y hombres de 0 a 65 años o más”. Dichas campañas se trasmisieron del 29 de septiembre al 30 de noviembre de 2008, y del 29 de septiembre al 30 de noviembre de 2009”. (IFAI, Unidad de enlace de la SEDENA).¹⁸

CAMPAÑA PUBLICITARIA “LA GRAN FUERZA DE MÉXICO”

Conforme avanzó el sexenio, la SEDENA contrató agencias internacionales para manufacturar su imagen. A partir de 2010, trabajó con McCann-Erickson,¹⁹ la cual, según su portal de Internet, tiene entre sus clientes a empresas transnacionales como Coca-Cola y al ejército de Estados Unidos.

Entre 2010 y 2011, la dependencia contrató por 11,500 millones de pesos los servicios de la firma internacional para la producción de la campaña “La Gran Fuerza de México.” (IFAI, Unidad de enlace de la SEDENA).²⁰ Esta sobrepasó las clásicas campañas de publicidad, pues significó toda la

17 Folio 0000700033412.

18 Folio 0000700033412.

19 McCann Erickson tiene oficinas en más de 120 países al rededor del mundo y es subsidiaria de Interpublic Group of Companies, una de las compañías mediáticas más importantes del mundo (Elliott, 1997). La revista especializada Adweek la ha galardonado como la mejor compañía del año en 1998, 1999 y 2000. Entre 2005 y 2011 McCann Erickson fue la principal compañía publicitaria del ejército estadounidense (Parekh, 2011).

una estrategia de comunicación para relanzar la imagen de la SEDENA. Aprovechando que el 19 de febrero es el día del Ejército, arrancó en febrero de 2011 e incluyó actividades con la población civil (carreras atléticas, demostraciones tácticas con equipo militar y espectáculos aéreos), presencia en medios (radio y televisión), así como una revista digital.

Las actividades entre la población civil generaron una buena respuesta: una exhibición en un campo militar en el Estado de México superó el número esperado de asistentes (Prado, 2011). Asimismo, los espectáculos aéreos, que se realizaron en 2011 y 2012, despertaron no solo el entusiasmo de la población, sino también alimentaron la curiosidad periodística, por lo que los eventos tuvieron cobertura en las principales cadenas televisivas.

El 9 de febrero de 2011, El Noticiero, el telediario de mayor cobertura nacional trasmítido de lunes a viernes a las 22:30 horas a través del Canal 2 de Televisa, dedicó una inusual crónica periodística de tres minutos a dicho espectáculo. “Hoy hubo una espectacular exhibición aérea”, dijo el presentador Joaquín López Dóriga, “Aquí la crónica”, remató. “La Fuerza Aérea Mexicana se alista para celebrar este 10 de febrero 96 años de servir a México”, continuó Rafael Tenorio, periodista. Con comentarios de pilotos sobre el adiestramiento de los participantes, la nota resaltó por sus imágenes espectaculares de los aviones militares.²¹

Durante 2011, la campaña también incluyó spots para radiodifusión (televisión y radio), además de fotografías. En televisión, la campaña tuvo como objetivo “Posicionar las acciones de mujeres y hombres del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, con respecto a los derechos humanos, mediante un mensaje indirecto, que muestre soldados trabajando por la seguridad de la población.” La población a la que se dirigió era “Urbana y rural, mujeres y hombres de 0 a 65 años o más.” Esta campaña se trasmitió del 12 al 30 de septiembre de 2011 y del 1 al 30 de noviembre de 2011. El costo de su difusión fue de 12 millones de pesos.²²

La campaña televisiva, como se muestra a continuación, se enfocó en presentar el trabajo que hace la SEDENA para defender a la población y garantizar su seguridad e integridad. La descripción que se hace de dos spots de esa campaña da muestra de ello.

En uno de ellos, que tiene una duración de un minuto, aparecen docenas de militares ejercitándose y marchando; otros, haciendo demostraciones marciales, unos más utilizando equipo militar que va desde armas de alto impacto hasta vehículos y helicópteros militares. Todos ellos gritan una y otra vez nombres al aire: “... por Yolanda, por Paquito, por Oscar, por Susana, por Alicia...”. Luego, con un fondo de militares aventándose

²¹ Consultado el 15 de marzo de 2013 en: <http://www.youtube.com/watch?v=lAGxmiWT6c0>.

²² IFAI. Unidad de enlace de la SEDENA. Folio 0000700042912.

con paracaídas desde un avión, una voz en off dice: "La verdadera fuerza de nuestro Ejército es la gente, por eso nos esforzamos día con día por cada uno de los mexicanos que sueñan por un país mejor, por el México que todos deseamos". Al final, la imagen de la bandera mexicana ondeando en el cielo azul cierra el anuncio. "Ejército y Fuerza Aérea Mexicana. La gran fuerza de México", remata el narrador.²³

La inversión tecnológica y en recursos humanos es uno de los mensajes clave de la SEDENA. Esto se retoma ampliamente en el *spot* publicitario referido. Por una parte, el manejo de equipo militar de alto impacto y de diversos vehículos militares resalta la tecnología de punta con la que cuenta el ejército. Por otra, la disciplina y entrega de los militares a lo largo de todo el *spot* se asocia con la lealtad que tiene la institución castrense con el Estado mexicano.

Además, en esta pieza no solo se promueve lo anterior, sino que también resaltan la simbología patria que, de hecho, resalta desde el nombre de la campaña: "Ejército y Fuerza Aérea Mexicana. La gran fuerza de México". El *spot* se monta sobre un argumento emocional, sin datos objetivos o propuestas determinadas, que intenta denotar bienestar y seguridad para el televidente. El tema del *spot* es enfatizar la labor del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana en garantizar la seguridad de los mexicanos.

En otro de los *spots*, aparece la imagen de un padre de familia y un bebé, su hijo. Mientras él le sonríe a su hijo, una voz en off dice: "Él es Ricardo Huerta, comandante de una unidad del Ejército, experto en explosivos y primeros auxilios...". Luego, el comandante Huerta intenta ponerle un pañal a su hijo; la toma se enfoca en sus manos, en tanto, la voz en off dice: "pero antes que todo esto, es un padre igual que tú, y esa es la fuerza que lo mueve...". Al igual que el anterior, al final la imagen de la bandera mexicana ondeando en el cielo azul cierra el anuncio. Después, el mismo slogan: "Ejército y Fuerza Aérea Mexicana. La gran fuerza de México".²⁴

La proximidad entre las fuerzas armadas y la ciudadanía fue un aspecto central de la campaña "La Gran Fuerza de México". Muestra de ello no solo son los ejercicios que hizo la SEDENA con sus demostraciones públicas y demás, sino que también estuvo presente en los spots publicitarios. La identificación que busca la SEDENA entre el militar padre de familia con un padre de familia común es muestra de ello. Asimismo, se hace énfasis, como en el ejemplo anterior, en la importancia que tienen los ciudadanos para las labores del ejército: "...es un padre igual que tú, y esa es la fuerza que lo mueve..." .

²³ Consultado el 15 de marzo de 2013 en: <http://www.youtube.com/watch?v=CfuxNF6P20Q>.

²⁴ Consultado el 15 de marzo de 2013 en: <https://www.youtube.com/watch?v=A10GRnOJgGQ&list=PL2E75F5AC9560FAED>.

En suma, la SEDENA utilizó su publicidad para enfatizar las funciones de estabilidad y seguridad nacional que tiene la institución castrense. El mensaje para el ciudadano no se centró en exaltar los principales logros de la Secretaría, sino en destacar la lealtad y disciplina de sus elementos. Las referencias a los grupos del crimen organizado no fueron frecuentes, por lo que entre sus objetivos no estaban contrarrestar frontalmente la competencia comunicativa de los carteles, sino reforzar valores y percepciones sobre el Ejército mexicano.

TELEVISIÓN Y EQUIDAD EN LA ESTRATEGIA PUBLICITARIA DE LA SEDENA

Al igual que en otras partes del mundo (Castells, 2010), la centralidad de la televisión hace de la publicidad política una de las formas de comunicación más importante del país. Esta característica se acentúa más en países en vías de desarrollo, en donde hay un bajo nivel de circulación de periódicos (en México solo el 15 % de la población asegura que se informa por medios de la prensa escrita (ENCUP, 2012) y donde la penetración de Internet es baja en comparación con otros países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en 2009, México ocupó el lugar 34 con apenas 7.1 suscripciones a Internet de banda ancha por cada 100,000 habitantes).

La publicidad oficial en televisión en México resulta relevante también porque la televisión es la principal fuente de información política para los mexicanos y el medio con mayor credibilidad (ENCUP, 2003). La penetración de la televisión abierta es de 98 % a nivel nacional. El tiempo promedio de encendido de un televisor en un hogar es de 9 horas y 23 minutos; el tiempo promedio que un mexicano ve televisión es de 4 horas y 41 minutos (IBOPE, 2009). A pesar de su importancia, penetración y poder, la industria de la televisión en México se encuentra concentrada en dos empresas, Grupo Televisa y Televisión Azteca. Entre las dos empresas que controlan la televisión suman 99 % de la inversión publicitaria que en México se destina a la televisión, es decir, un mercado de 5.7 mil millones de dólares, en 2010.²⁵ En la actualidad, la industria de la televisión en México tiene una de las mayores tasas de concentración comercial de América Latina y el mundo (Hughes, 2009, p. 261). De los cinco mercados mediáticos más grandes de América Latina, donde se encuentran Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México, este último es el más concentrado (Hughes y Lawson, 2005, p. 12).

²⁵ Televisa tiene 55 % del espectro radioeléctrico y Tv Azteca cuanta con 39 %; juntos poseen 94 %. En torno a la audiencia (qué canales y programas ven más los mexicanos), Televisa tiene 69 %, mientras que Tv Azteca, 28 % y, en conjunto, poseen 97 % (Cide – Cofetel, 2011). De eso, aquella tiene 71.2 % de las ventas y 28.2 % son para Tv Azteca. (IBOPE, 2009).

Entre 2008 y 2011, la SEDENA realizó 25 campañas publicitarias en televisión. En 18 de estas utilizó pautas oficiales, mientras que, en siete, contrató tiempo aire. La duración de las campañas publicitarias no es el mismo; según cifras de la dependencia, las campañas están al aire desde 13 (Campaña Acontecimientos Históricos de México, 2009) hasta 270 días (Campaña de Acciones Realizadas por el Ejército y la Fuerza Aérea Mexicana, 2008). Casi siempre, las de más duración son aquellas que tratan sobre acciones en contra del crimen organizado.

Aunque la SEDENA utilizó tiempos oficiales para difundir sus campañas, en este periodo (2008-2011), también contrató espacio en televisión; esta inversión ascendió, en 2008, a 14 millones y, en 2011, a 36 millones. En 2008, la dependencia decidió destinar todo ese presupuesto al duopolio televisivo (Televisa, 7 millones 300 mil pesos; Tv Azteca, 6 millones 800 mil pesos). En 2011, aunque la SEDENA benefició más a la principal cadena televisiva del país, también diversificó más su inversión, pues la repartió en seis medios de comunicación, que son: Televisa, 24 millones; Tv Azteca, 9 millones; Grupo Multimedios, 400 mil pesos; CNN, 500,000; Grupo Milenio, 800,000; Canal 22, 150,000, e ESPN, 500,000. En todos contrató spots de 30 segundos. (IFAI, Unidad de enlace de la SEDENA).²⁶

CUADRO 4. PRESUPUESTO ANUAL DE LA SEDENA EN TELEVISIÓN. 2008 Y 2011

Año	Monto total	Grupo Televisa	Otros
2008	14,000,000	7,000,000	7,000,000
2011	36,000,000	24,000,000	12,000,000
Total	50,000,000	31,000,000	19,000,000

Fuente. IFAI. Unidad de enlace de la SEDENA. Folio 0000700094311.

Del total de recursos erogados por la dependencia en materia de tiempo aire en televisión, 77 % (31 millones) lo destinó a Grupo Televisa, la principal cadena de televisión en México.²⁷ Esta cifra cobra más relevancia si se apunta que, a pesar de que el Artículo 134 constitucional plantea que la publicidad oficial no debe ser instrumentalizada ni al servicio de proyecto político alguno, ni en el beneficio de medio de comunicación en particular, lo que SEDENA destinó a Grupo Televisa fue más que lo que destinó a todos los grupos mediáticos en televisión, radio, prensa, Internet

26 Folio 0000700094311.

27 De la televisión por cable, Televisa controla 63 %; en cuanto a la televisión satelital, maneja cerca de 90 % del mercado nacional. Además, es dueña de Editorial Televisa, una de las más grandes productoras de contenidos en español del mundo; en Internet, el portal esmas.com; en radio, estaciones de AM (740, 900, 940 y 1380) y tres de FM (92.9, 96.9 y 101.7); en música, EMI Music; en distribución de películas, Videocine, y, también, es quien distribuye buena parte de los contenidos a Univisión, la principal cadena latina en Estados Unidos (Villamil, 2010, p. 183).

y cine juntos durante la administración de Calderón Hinojosa.

La asignación de recursos a publicaciones electrónicas por parte de la SEDENA, según el propio organismo, descansa en los criterios de “cobertura, rating, tráfico y costo”, aunque no especifica la jerarquía de cada uno de estos ni su ponderación o su definición. En 2011, la SEDENA justificó la asignación de 24 millones de pesos a Grupo Televisa “bajo el concepto [de] que es una empresa líder en audiencia con cobertura a nivel nacional, con la factibilidad de regionalizar y segmentar el mensaje, contando además con diversidad de programación, medios y exclusividad de líderes de opinión en sus diferentes ámbitos.” (IFAI, Unidad de enlace de la SEDENA).²⁸

Sin embargo, la ausencia de equidad y transparencia en la asignación de pautas publicitarias y en los criterios de selección contraviene el derecho a la información, fomenta la discrecionalidad en el gasto público y, sobre todo, constituye un mecanismo de control editorial sobre publicaciones impresas y electrónicas. En el caso que nos ocupa, la inversión millonaria en publicidad de la SEDENA y del Gobierno Federal en Televisa se debe analizar en el marco de una cobertura favorable por parte de los telediarios de Grupo Televisa sobre la guerra contra el narcotráfico. Por ejemplo, según un análisis realizado por el Observatorio de Medios del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, justo cuando iniciaba la Caravana por la Paz con Justicia y Dignidad que encabezó el escritor Javier Sicilia, Televisa y TV Azteca triplicaron –de marzo a julio de 2011, en comparación con marzo, abril y mayo del mismo año– el número de notas y el tiempo de cobertura, “con una marcada tendencia favorable al Ejército y a la Marina” (Galarza y Torres, 2011). La alta concentración en el mercado y la poca regulación de los contenidos han provocado que Grupo Televisa y Tv Azteca tengan un importante rol en la opinión pública en el establecimiento de agenda (*agenda setting*), en la priorización de información (*priming*) y en el encuadramiento de contenidos (*framing*) (Lawson y McCann, 2006). En este sentido, el contenido informativo sobre asuntos públicos responde a los intereses de la compañía antes que a los del público o, incluso, que a los del mercado. Y aunque en el plano psicológico, quien mira un programa de noticias asume que la información presentada es objetiva y que no existe una intención deliberada de ocultarla o alterarla (Juárez Gámiz, 2009, p. 45), en México (y en otros países) la concentración ha provocado que estos empresarios tengan alta incidencia en la opinión pública (Hughes, 2009, p. 262). De hecho, la cobertura informativa en noticieros televisivos goza con una mayor credibilidad frente a la información política presentada en publicidad política (Zhao y Chaffee, 1995, citado en Juárez Gámiz, 2009).

Según la propia dependencia, la inversión publicitaria de 24 millones

28 Folio 0000700094311.

de pesos a Grupo Televisa en 2011 “contribuyó a que el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en el mes de septiembre 2011, alcanzaran el nivel máximo histórico en confianza desde que es medido”. (IFAI, Unidad de enlace de la SEDENA).²⁹ Según una encuesta que mandó realizar la misma Secretaría con la empresa Ulises Beltrán y Asociados, en septiembre de 2011, la SEDENA alcanzó un máximo histórico de confianza (¿Qué tanta confianza tiene usted en el ejército?) de 52 %. No obstante, según la misma encuesta difundida por la Secretaría, los meses subsecuentes bajó la confianza: en octubre, a 49 %, y en diciembre, a 41 %. Lo anterior incluso cuando dos de las seis campañas que lanzaron durante ese año, incluida la millonaria, “La Gran Fuerza de México”, seguían al aire.³⁰

La relación entre confianza de la opinión pública y gasto en publicidad oficial no solo no es clara, sino que está fuera de cualquier justificación por parte de la SEDENA. Aunque de 2007 a 2011, la dependencia gastó 50 millones de pesos en publicidad oficial en televisión, según su unidad de transparencia, dicha institución no realizó ninguna encuesta para medir el impacto de su campaña en la opinión pública.

CONCLUSIÓN

La comunicación del gobierno es una de las áreas más sensibles y estratégicas. A diferencia de la comunicación política electoral que se ha desarrollado y estudiado con mayor profundidad en México, la comunicación del gobierno en funciones aún es un área poco analizada y que presenta, en muchos casos, una carencia de datos e información que dificultan su estudio.

La estrategia de comunicación gubernamental en el tema de seguridad no sólo es producto de la máxima publicidad del Estado, sino también de una necesidad que surgió en el momento en que las instancias de seguridad tuvieron una mayor visibilidad pública y, sobre todo, como una respuesta a la estrategia comunicativa de los grupos delincuenciales que recibían, por diversas razones, cobertura gratuita en medios.

A pesar de que no se contó, desde el principio, con una estrategia comunicativa que acompañara la campaña permanente en contra del crimen organizado, a lo largo del sexenio las agencias nacionales encargadas del ramo de seguridad, específicamente la SEDENA, edificaron estrategias de comunicación distintivas. Dichas estrategias fueron en consonancia con los objetivos, retos y logros de cada Secretaría.

Respecto a los mensajes clave de la estrategia publicitaria de la SEDENA, es importante mencionar que solamente versaron sobre la labor

²⁹ IFAI. Unidad de enlace de la SEDENA. Folio 0000700054312.

³⁰ IFAI. Unidad Folio 0000700042912.

patriótica de las Fuerzas Armadas, así como en su labor de salvaguardar la seguridad de los mexicanos. Sin embargo, dejaron de lado cualquier tipo de campaña nacional para prevenir e informar a los ciudadanos sobre las alarmantes condiciones de inseguridad que muchas zonas del país padecieron, así como relegaron cualquier mensaje dedicado a la concientización ciudadana sobre cómo vivir en zonas de guerra, frecuentemente asediada por retenes militares y enfrentamientos abiertos entre las Fuerzas Armadas y los grupos del crimen organizado.

En el caso de la inversión en comunicación oficial por parte de la SEDENA, de 2007 a 2012, es preciso mencionar las siguientes conclusiones. La SEDENA destinó importantes recursos públicos a los principales conglomerados mediáticos, las más de las veces, bajo criterios de asignación directa poco transparentes, que contribuyen a la concentración de la industria de la radiodifusión, la más concentrada de América Latina. Esto tiene consecuencias importantes: Por un lado, el gasto en comunicación y publicidad oficial que termina en las arcas de las televisoras fomenta la ya de por sí cerrada industria de la televisión en México, a la vez que beneficia discrecionalmente a empresas monopólicas y abona a las barreras de entrada que persisten en el sector.

Por otro, crea incentivos perversos para intercambiar cobertura favorable en medios de comunicación a cambio de jugosos contratos de publicidad oficial. Esta práctica, extendida a todas las áreas de la administración pública en los tres niveles de gobierno, favorece prácticas subsidiarias para las publicaciones impresas o electrónicas pequeñas, o se enmarca en complejos arreglos cupulares que benefician, de diferentes formas, a las publicaciones electrónicas más grandes. En el caso de la SEDENA no se cuentan con datos o estudios consistentes sobre los principales resultados de la estrategia de comunicación de las dependencias. Además, la premisa de “a mayor gasto mejor percepción pública”, en el que está montado el aparato que hace posible el gasto en comunicación y publicidad oficial de la SEDENA, no encuentro asidero en la realidad. Aunque se asume que los medios, en general, y la publicidad, en particular, tienen efectos cognitivos, afectivos y conductuales entre la audiencia (Juárez, 2009), en la práctica la dependencia ha sido incapaz de ofrecer información suficiente y sistemática sobre los efectos mediáticos y resultados públicos de la inversión millonario que realizaron en esta materia entre 2007 y 2012.

Tras este balance es menester mencionar que la comunicación gubernamental es un proceso que no está desligado de la realidad, pues al final de cuentas también es un reflejo y un resultado de esta. El principal factor que explica el éxito de una estrategia de comunicación gubernamental es que lo que se pretende comunicar se pueda constatar con la realidad. En el caso que nos ocupa, los ambiguos, difusos y precarios resultados en materia de seguridad son el principal obstáculo para el éxito de la estrategia comunicativa.

REFERENCIAS

- Aguilar, Rubén, y Jorge Castañeda (2012). *Los saldos del narco: el fracaso de una guerra*. México: Punto de lectura.
- Alvarado, Arturo y Jorge Zaverucha (2010). "La actuación de las fuerzas armadas en la seguridad pública en México y Brasil: una visión comparada". *Los grandes problemas de México*, Vol. XV, *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*. Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords.). México: El Colegio de México.
- Barajas, Abel (2005, 1 de diciembre). "Ofrecen militares imponer el orden". *Reforma*.
- Bravo, Jorge (2012). "Gasto en comunicación social: una década de dispendio sin regulación". *Panorama de la comunicación en México en 2011*. México: AMEDI.
- Canel, María José (1999). *Comunicación política*. Madrid: Tecnos.
- Castañeda, Jorge (2009, 14 de abril). "Calderon's war of Choice". *Slate*. Disponible en. www.slate.com/.../calderons_war_of_choice.html.
- Castells, Manuel (2010). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial.
- Chabat, Jorge (2010), "La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor". *Los grandes problemas de México*, Vol. XV, *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*. Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords.). México: El Colegio de México.
- CIDE – COFETEL (2011). *Estudio del mercado de servicios de televisión abierta en México*. México: Cofetel.
- ENCISO, Froylán (2010). "Los fracasos del chantaje. Régimen de prohibición de drogas y narcotráfico". *Los grandes problemas de México*, Vol. XV, *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*. Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords.). México: El Colegio de México.
- Elliott, Stuart (1997, 2 de septiembre). "McCann-Erickson Wins Hotel Account". *The New York Times*.
- Hughes, Sallie (2009). "The Evolution of Network News in Mexico". En *Empowering Citizenship through Journalism, Information, and Entertainment in Iberoamerica*. Manuel Alejandro Guerrero y Manuel Chávez (coords.). México, Michigan State University, The University of Miami y Universidad Iberoamericana, pp. 255-290.
- Hughes, Sallie,y C. Lawson (2005). "The Barriers to Media Opening in Latin America". *Political Communication*, 22, pp. 9–25.
- Galarza, Rocío y Karla Torres (2011, 6 de agosto). "Maquilla TV a Fuerzas Armadas; la propaganda bonita a la lucha antinarcos". *Proceso*.
- Granados, Otto(2011,17 de enero)."Inseguridad y medios en México". *Etcétera*. Disponible en: <http://www.etcetera.com.mx/articulo.php?articulo=6202>
- Guerrero, Manuel Alejandro (2010). "Broadcasting and Democracy in Mexico: From Corporatist Subordination to State Capture". *Policy and*

- Society*, Vol. 29, pp. 23–35.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo (2013, 1 de julio). "Nuevas coordenadas de la violencia". *Nexos*.
- Lawson, Chappell (2001). "Mexico's Unfinished Transition: Democratization and Authoritarian Enclaves in Mexico". *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, Vol. 16, No. 2 (Verano, 2000), pp. 267-287.
- Lawson, Chappell, y James McCann (2004). "Television News Mexico's 2000 Elections and Media Effects in Emerging Democracies". *British Journal of Political Science*, Vol. 35, pp. 1-30.
- Lukes, Steven (1985). *El poder. Un enfoque radical*. México: Siglo XXI.
- Ibope, Anuario 2009 (2010). *Audiencias y medios en México*. México.
- Islas, Laura y Luis Torres (2008, 1 de noviembre). "La guerra mediática perdida". *Etcétera*. Disponible en: <http://www/etcetera.com.mx/articulo.php?articulo=1979>
- Jiménez, Sergio (2006, 11 de diciembre). "Anuncian operación conjunta Michoacán". *El Universal*.
- Juárez, Julio (2009). *La televisión encantada: publicidad política en México*. México: UNAM.
- Mazzoleni, Gianprieto (2010). *La comunicación política*. Madrid: Alianza.
- Meyer, Lorenzo (2007, 18 de enero). "Cada quien su guerra", *Reforma*. <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>.
- Mc Quail, Denis (1998). *La acción de los medios. Los medios de comunicación y el interés público*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Parek, Rupal (2011, 31 de marzo). "McCann Keeps \$200 Million U.S. Army Contract". *Ad Age*.
- Pérez, Pilar (2007, 29 de mayo). "Condecoran a titulares de Defensa y Marina". *Reforma*.
- Prado, Henia (2011, 28 de febrero). "Solicitan ampliar exposición". *Reforma*. Disponible en: <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>
- Ramos, Jorge, (2010, 4 de agosto). "FCE: regular drogas es debate medular". *El Universal*. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/179487.html>.
- Reforma (2012, 12 de diciembre). "Abren contra Sedena 3.7 quejas cada día". *Reforma*. Disponible en: <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>.
- Reforma (2013, 16 de febrero). "Reporta Osorio Chong 70 mil muertos con FCH". *Reforma*. Disponible en: <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx?ValoresForma=1453116-10D66,70+mil+muertos+osorio>.
- Velázquez, Rogelio (2013, 25 de febrero). "Sedena: 114 recomendaciones por violaciones a derechos humanos". *Etcétera*. Disponible en: <http://>

- contralinea.info/archivo-revista/index.php/2013/02/25/sedena-114-recomendaciones-por-violaciones-derechos-humanos/
- Trejo Delarbre, Raúl (2001). *Mediocracia sin mediaciones*. México: Ediciones Cal y Arena.
- Vidal Bonifaz, Francisco (2008). *Los dueños del cuarto poder*. México: Planeta.
- Villamil, Jenaro (2010). *El sexenio de televisa. Conjuras del poder mediático*. México: Grijalbo.
- Villanueva, Ernesto (2012). *Publicidad oficial. Transparencia y equidad*. México: IMIPE-UNAM.

OTROS DOCUMENTOS

- Acuerdo para la Cobertura Informativa de la Violencia (2011, 24 de marzo). Consultado el 20 de mayo de 2012 en: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/media_standards/Art%2019%20memorandum%20on%20the%20mexican%20draft%20federal%20act%20Acuerdo_Medios_23_marzo_2011.pdf). Acuerdo lineamientos generales para campañas de comunicación social 2005-2006. Consultado 10 de enero de 2013 en: cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/835.doc
- Calderón, Felipe (2006, 1 de diciembre). Mensaje presidencial. Consultado el 15 de mayo de 2010 en: <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/?-contenido=31328>.
- Calderón, Felipe (2007, 22 de enero). Discurso con motivo de la XXI Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Consultado el 15 de mayo de 2010 en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2007/01/el-presidente-calderon-en-la-xxi-sesion-del-consejo-nacional-de-seguridad-publica/>
- Calderón, Felipe (2010, 17 de julio). Discurso con motivo de la inauguración del Pabellón Bicentenario. Consultado el 20 de mayo de 2012 en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2010/07/el-presidente-calderon-en-la-inauguracion-de-la-expo-guanajuato-bicentenario/>
- Décima Primera Encuesta Nacional sobre Percepción de Inseguridad Ciudadana (Octubre, 2012). Consultado el 15 de diciembre de 2012 en: <http://mucd.org.mx/recursos/Contenidos/EncuestaMitofskydePercepcionCiudadanasobrela/documentos2/Decima%20Primer%20Encuesta%20Nacional%20sobre%20Percepcion%20de%20Inseguridad%20Ciudadana.pdf>
- Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (2003). Consultado el 20 de marzo de 2010 en: <http://www.encup.gob.mx/>
- Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (2012). Consultado el 20 de abril de 2013 en <http://encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/69/1/images/Presentacion-Quinta- ENCUP-2012.pdf>.

IFAI, Unidad de Enlace de la SEDENA: 0000700054312, 0000700042912, 0000700033512, 0000700094311 y 0000700033412.

MATERIAL AUDIOVISUAL

TELEVISA. El Noticiero. YouTube: "Prácticas para el día de la Fuerza Aérea Mexicana". Consultado el 15 de marzo de 2013 en <http://www.youtube.com/watch?v=lAGxmiWT6c0>

SEDENA. Campaña: La Gran Fuerza de México. YouTube: "Las Familias de México, compromiso del Ejército y Fuerza Aérea". Consultado el 15 de marzo de 2013 en: <https://www.youtube.com/watch?v=A10GRnOJg-GQ&list=PL2E75F5AC9560FAED>

SEDENA. Campaña: La Gran Fuerza de México. YouTube: "La Gran Fuerza de México". Consultado el 15 de marzo de 2013 en: <http://www.youtube.com/watch?v=CfuxNF6P20Q>