



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
Unidad Iztapalapa

# La gestión de la pandemia por COVID-19 en México: un problema de comunicación

T E S I S A

QUE PRESENTA

**DANTE DE JESÚS SÁNCHEZ RAMÍREZ**  
MATRICULA: **2173080158**

Para acreditar el requisito del trabajo terminal  
y optar al título de

LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA

**MTRO. MIGUEL GÓNZALEZ MADRID**

ASESOR

**DR. MARTÍN MORA LEDESMA**

LECTOR

Iztapalapa, Ciudad de México, 18 de octubre de 2021



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Unidad Iztapalapa

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA - COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

## D I C T A M E N

Después de examinar este documento final presentado por el alumno DANTE DE JESÚS SÁNCHEZ RAMÍREZ, matrícula 2173080158, con el título *La gestión de la pandemia por COVID-19 en México: un problema de comunicación*, se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como *Informe Final* en la modalidad de *Tesina*, correspondiente a la Licenciatura en Ciencia Política que se imparte en esta Unidad.

Conforme a lo anterior, el alumno cumple el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el *Seminario III* como parte de su acreditación de la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

Asesor

MTRO. MIGUEL GONZÁLEZ MADRID

Lector

DR. MARTÍN MORA LEDESMA

Fecha: 18 de octubre de 2021

Trimestre: 2021-P

No. Registro de Tesina: SRDJ/2021-P

UNIDAD Iztapalapa

Avenida San Rafael Atlixco 186, Leyes de Reforma 1ra. Sección, Alcaldía Iztapalapa 09340, Ciudad de México, Teléfonos: 5804-4600 (Conmutador) y 55-5804-4793 (Ciencia Política)

<b>ÍNDICE</b>	<b>Pág.</b>
<b>Introducción</b>	4
<b>Capítulo 1. Problema de investigación y planteamiento metodológico</b>	7
1.1. Justificación	7
1.2. El problema de investigación (Planteamiento / Preguntas / Objetivos)	8
1.3. Hipótesis	11
1.4. Variables	12
1.5. Herramientas de investigación	12
1.6. Análisis del estado del arte	13
1.7. Matriz de congruencia metodológica	20
<b>Capítulo 2. La comunicación de la crisis por COVID-19</b>	21
2.1. La comunicación política durante una crisis	21
2.2. Descoordinación y controversias en la comunicación de la crisis por COVID-19 en México	26
2.3. Amenazas en la gestión de la pandemia	32
<b>Capítulo 3. Polarización y desacuerdo en la gestión de la pandemia</b>	38
3.1. Las comunicaciones en la construcción de la agenda política	38
3.2. El caso de los gobernadores y los grupos de intelectuales	43
3.3. El papel de los medios en el proceso comunicativo	47
3.4. Racionalidad política y racionalidad administrativa en el funcionamiento institucional	54
<b>Capítulo 4. La comunicación como herramienta para la generación de consenso</b>	72
4.1. La “construcción” de consenso desde el gobierno	72
4.2. Gubernamentalidad y ejercicio de gobierno	80
4.3. Comunicar y Gobernar: algunas recomendaciones de comunicación para mejorar la gestión pública durante la pandemia por COVID-19	83
<b>Conclusiones generales</b>	89
<b>Fuentes consultadas</b>	93

# INTRODUCCIÓN

## I. Consideraciones preliminares

La investigación -de la cual ahora presento resultados- fue desarrollada en el sentido de la gestión de la crisis epidemiológica por COVID-19 en México desde los aspectos comunicativos dispuestos durante su atendimento. En esta línea, la investigación fue planteada en dos vertientes principales: una explicación sobre los porqués de las dificultades presentadas durante la gestión y un análisis de la comunicación como instrumento para su mejora. Nuestros resultados nos han llevado a comprobar que las deficiencias de la gestión versaron de manera preponderante sobre acciones comunicativas pobremente delineadas e implementadas.

Sobre esto último, es preciso enfatizar que la demostración que hacemos posee un carácter propositivo en tanto no sólo desarrolla una valoración crítica de la gestión llevada a cabo por el gobierno mexicano, sino que también establece los elementos básicos que desde la comunicación pueden conducir a la óptima realización de sus decisiones y programas. Esto se puede encontrar sintetizado en el apartado de la conclusión.

En este documento de resultados se concluye con que, si bien es cierto que la comunicación política de las instituciones y el gobierno no constituye en sí misma un modelo de gestión para la crisis sanitaria, sí opera como un obligado acompañante que coadyuva en las tareas de gestión y determina el éxito que pueden gozar las disposiciones gubernamentales. En particular, la comunicación eficaz reduce los desajustes entre las necesidades del público, la intención de las políticas y sus resultados, y al mismo tiempo mejora la eficacia de la preparación, el manejo y la recuperación de la pandemia. La comunicación aplicada a las tareas de gobierno tiene por objetivo la generación de una situación de consenso

entre la sociedad con respecto de las actuaciones del gobierno y las políticas públicas desarrolladas por las instituciones.

## **II. Estructura de la exposición**

Puesto que propusimos abordar el estudio de la gestión de la pandemia en México desde la comunicación, el argumento que sirve de guía a esta exposición es que el éxito de las operaciones gubernamentales se puede lograr a través de una comunicación eficaz. Estableceremos qué entendemos por ello.

En el primer capítulo se halla la justificación de la investigación y se desarrollan los planteamientos metodológicos en los que se encuentra sustentada. La correspondencia entre preguntas de investigación, objetivos e hipótesis se encuentra esquematizada en una matriz de congruencia metodológica.

El segundo capítulo expone los lineamientos teóricos y prácticos para la gestión de una comunicación en momentos de crisis. Para ello nos referimos a algunos autores que desarrollan estas cuestiones, así como a lineamientos dispuestos por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en esta materia. Estos fundamentos son posteriormente confrontados con elementos empíricos de la comunicación sostenida entre los gestores de la crisis en México durante el año 2020 de la pandemia por COVID-19. Este capítulo tiene por intención reconstruir la dinámica de polarización política en que se ha desarrollado la gestión y señalar las relaciones comunicativas que, en ese sentido, resultan disfuncionales.

El capítulo tercero presenta una explicación sobre los modos en que la contraposición adversativa entre actores políticos permea sobre el desempeño institucional. En primer lugar, se analizan los efectos que las comunicaciones tienen en los procesos de construcción de la agenda política. Posteriormente se destaca el papel que juegan los medios de comunicación en el posicionamiento de temáticas y en la relevancia sociopolítica que pueden adquirir los asuntos. Por último, se procede a una exposición al respecto de la interacción entre las racionalidades implicadas; por un lado, la racionalidad valorativa de los actores,

propia de sus intereses, motivaciones y problematizaciones de la realidad por las que propugnan; y, por otro lado, la racionalidad técnica y administrativa propia de las instituciones, la cual establece los canales administrativos y estructuras de gestión disponibles para transitar las disposiciones. La *decisión pública* implica lograr una *mediación entre racionalidades que permita coordinar acciones y planificar el desarrollo*. Dicho de otro modo, *se requiere lograr los balances políticos entre viabilidad técnica y viabilidad social*. Estos procesos son analizados a la luz del campo de la comunicación institucional.

Finalmente, en el cuarto capítulo, se recupera la noción de *Comunicación Gubernamental* mediante la exposición de los elementos comunicativos disponibles para generar consenso en torno a las acciones que implementan los gobiernos. Esto demanda la construcción de una percepción del riesgo mediante un “instrumental argumental” que permita articular una racionalidad al respecto de la gestión que se lleva a cabo para su atendimento; esto es, respaldar y justificar acciones para razonar con la sociedad y demás agentes implicados sobre los problemas hacia los que se orienta la acción gubernativa.

En términos de la construcción de símbolos y significados, toda administración pública -o el sector que en ella toma decisiones- requiere asumirse como un agente productor de discurso y, por tanto, de realidad. Para ilustrar cómo opera la comunicación gubernamental, se introduce el concepto de *gubernamentalidad* para exponer *los modos en que las instituciones ejercen poder sobre sus gobernados*. El trabajo concluye delineando cuatro elementos que, desde la comunicación, es posible generar para mejorar la coordinación interinstitucional y la cooperación entre actores durante la pandemia por COVID-19.

# CAPÍTULO 1

## **Problema de investigación y planteamiento metodológico**

En la presente investigación nos proponemos enfocar desde la comunicación política los problemas de descoordinación en la gestión de la pandemia por COVID-19 en nuestro país. Se pretende establecer cómo puede esta explicar el fenómeno aquí estudiado, además de constituir una vía fundamental para la construcción de los consensos y la generación de los acuerdos requeridos. En este primer capítulo se presenta el problema de investigación y se desarrollan los elementos metodológicos que lo sustentan.

### **1.1. Justificación**

Si bien el estudio de la comunicación política goza de instituida relevancia dentro de la Ciencia Política, la crisis de la COVID-19 y la urgencia por encontrar formas efectivas para atenderla han dispuesto renovadas formas de enfocarla, y, sobre todo, de aplicarla en la gestión gubernamental de cara a las complejas condiciones, magnitudes, orientaciones y retos que la pandemia ha traído. En este sentido, la comunicación política ofrece interesantes categorías analíticas y elementos de carácter aplicativo de gran valor para los estudiosos, las agencias gubernamentales y los tomadores de decisión.

La presente investigación se inserta en dicho tenor, pretendiendo explorar las potencialidades de la comunicación política para aplicar sus supuestos a la

actuación del gobierno mexicano frente a la grave crisis generada por el advenimiento de la pandemia. La comunicación política ofrece elementos capaces de explicar las causas de los problemas de coordinación que el gobierno mexicano ha tenido en la gestión de la pandemia y se constituye además como un conjunto de conocimientos de utilidad práctica que pueden ayudar a mejorar esta dinámica. Por lo tanto, este proyecto intentará contribuir al llenado de los resquicios en el análisis de las deficiencias en la actuación de los gobiernos en México durante el primer año de la pandemia por COVID-19 desde el enfoque de la comunicación política. Confiamos que del estudio de estas cuestiones se harán desprender consideraciones que puedan encaminar análisis ulteriores en la materia.

## **1.2. Planteamiento del problema de investigación**

Es en un escenario de confrontación política exacerbado por un clima de polarización que se han desarrollado las gestiones para atender la crisis desencadenada por la COVID-19 en nuestro país. Esta gestión se ha caracterizado, en diferentes momentos, por la emisión de mensajes, comunicados y declaraciones heterogéneas y contradictorias por parte de las autoridades, tanto federales como locales. La situación parece indicar las dificultades que actualmente se han tenido en tanto la generación de los acuerdos y los consensos políticos necesarios que den paso una coordinación que se refleje en la en la eficacia de las intervenciones por parte del gobierno en su conjunto.

La crisis generada por la pandemia le ha requerido a los gobiernos federal y locales la comunicación agilizada y transparente de sus actividades, pues la sociedad requiere del flujo de información para definir y programar las suyas. Es a consecuencia directa de la inusitada realidad y de sus requerimientos emergentes que la crisis de la COVID-19 no es únicamente una crisis de carácter epidemiológico; es preciso enfatizar que *el problema de salud pública derivado de un virus altamente contagioso y mortal no sólo ha implicado la sobrecarga directa del sistema de salud y de las estructuras de gestión, sino que ha venido a*

*agudizar las tensiones entre los actores y a evidenciar la falta de compromisos mutuos tendientes a la gobernabilidad.*

Dadas las difíciles condiciones políticas existentes, expresadas en las dinámicas comunicativas que guardan entre sí las fuerzas políticas, la tarea de la comunicación política no se limita a la de interpretar la realidad, sino que además posee el imperativo de *proponer vías para el consenso activo y la construcción de condiciones que favorezcan el ejercicio de gobierno, sobre todo, en momentos como el actual, en que así se requiere con particular necesidad.*

Entonces, un elemento central de esta exposición es el relacionado con la gestión de la comunicación y la comunicación del gobierno. En otras palabras, y de manera amplia, el modo en que desde las instancias implicadas se puede tomar acción comunicativa para generar consenso.

Veremos que la comunicación política es un conjunto amplio de conocimientos diferenciados en modalidades; y si bien la distinción entre modalidades establece una delimitación tanto teórica como práctica en cada una de ellas, una gestión integral de la comunicación política implica inexorablemente imbricar las modalidades para hacer frente a necesidades de gobierno de complejidad creciente.

De acuerdo con (Aranes, 1996), la Administración Pública y el Gobierno participan activamente en la construcción de la realidad, pues la información que desde ambas entidades se transmite se constituye como un instrumento estratégico para intervenirla. Según este autor, el estudio de la Administración Pública y del Gobierno como agentes productores de discurso —y por lo tanto de realidad— se encuentra contenido en el campo de la comunicación institucional.

“Por el momento observamos que este concepto [comunicación institucional] está asociado en primer lugar al agente productor de

discurso y de realidad (la institución), y en segundo lugar a la orientación de la comunicación, determinada por la intervención de dos lógicas: la político-gubernamental, vinculada al gobierno, y la administrativa-de servicio, generada desde la administración pública” (Aranes, 1996, p. 1)

De tal forma, en términos de comunicación política dividiremos la gestión en dos dimensiones fundamentales: la dimensión administrativa, que se ocupa de los procesos comunicativos al interior de las instituciones en tanto una serie de operaciones que disponen de ciertos mecanismos de interlocución entre procesos internos e interinstitucionales, y la dimensión política, que se refiere a las relaciones comunicativas entre actores de acuerdo con su filiación ideológica o partidaria, sus relaciones de poder, etcétera. “Así es que el conocimiento de los códigos y las prácticas comunicativas nos permitirá revelar las estructuras y los mecanismos sobre los que opera el poder” (Aranes, 1996, p. 1).

Frente a las tareas de, en primer lugar, analizar cómo la dinámica comunicativa prevaleciente en la esfera política genera influjos de trascendencia institucional que obstaculizan la gestión, y, en segundo lugar, determinar cómo a partir de ello se podrían generar condiciones para la construcción de consensos que la mejoren, se explorarán las potencialidades de la comunicación política como nuestro elemento explicativo y propositivo central.

### **1.2.1. Preguntas de investigación**

#### **Pregunta general:**

- *¿Cómo se explican desde la comunicación política los problemas de coordinación entre autoridades durante la gestión de la crisis de la COVID-19 en México?*

#### **Primera pregunta específica:**

- ¿Por qué desde el punto de vista de la comunicación política las declaraciones de las autoridades resultan problemáticas en la gestión de la pandemia?

**Segunda pregunta específica:**

- ¿Qué elementos podrían coadyuvar al mejoramiento de la gestión pública durante la crisis sanitaria?

### **1.2.2. Objetivos de la investigación**

**Objetivo general:**

- Identificar en los comunicados, declaraciones y mensajes de las autoridades elementos que, desde el enfoque de la comunicación política, dificultan consenso y uniformidad en la actuación gubernamental frente a la pandemia por COVID-19.

**Primer objetivo específico:**

- Exponer los elementos teóricos que se desprenden de la comunicación política en lo referente a una gestión pública coordinada desde la base del consenso.

**Segundo objetivo específico:**

- Describir los lineamientos para una gestión de la comunicación política durante la crisis epidemiológica en México.

### **1.3. Hipótesis**

**Hipótesis general:**

- La descoordinación se debe a la preponderancia otorgada a la dimensión política del problema (referida a los cambios y afectaciones en las relaciones de poder entre actores) por sobre la dimensión institucional (referida a la estructuración de acciones técnicas y/o administrativas y la instrumentación de políticas).

### **Primera hipótesis específica:**

La comunicación política hace los siguientes planteamientos en cuanto a la generación de consensos y la actuación coordinada: a, b, c

### **Segunda hipótesis específica:**

- Siguiendo los postulados de la comunicación política, las acciones que convendría tomar son las siguientes: a, b, c

## **1.4. Variables de estudio**

Se estudian los efectos del tipo de priorización que impera en la gestión de la COVID-19 en nuestro país (una priorización de carácter político sobre una priorización de carácter institucional) sobre la generación de acuerdos y la coordinación de acciones para la gestión de la pandemia.

- **Variable independiente:** Tipo de priorización en la gestión (política o institucional).
- **Variables dependientes:** Desacuerdo, polarización, descoordinación.

Asimismo, se plantea cómo el ceñimiento a los lineamientos de la comunicación política puede contribuir a la generación de acuerdos y acciones concertadas que mejoren la gestión.

- **Variable independiente:** Ceñimiento a los lineamientos de la comunicación política.
- **Variable dependiente:** Generación de acuerdos y acciones coordinadas.

## **1.5. Herramientas de investigación**

El tipo de investigación será cualitativa, documental e interpretativa. Se ha seleccionado y compilado la información mediante observación documental. Detallamos a continuación las fuentes de la información empleadas:

- a) Información proveniente de medios de comunicación nacionales e internacionales en lo referente a las declaraciones de los funcionarios federales y estatales.
- b) Registro de las conferencias matutinas diarias del presidente Andrés Manuel López Obrador disponibles en las redes sociales oficiales de la Presidencia de la República.
- c) Registro de los comunicados de la Secretaría de Salud disponibles en su sitio web oficial.
- d) Lineamientos y recomendaciones emitidas por la Organización Mundial de la Salud en lo relativo a la gestión de la pandemia.
- e) Elementos teóricos varios relacionados con la Comunicación Política.

## 1.6. Análisis del estado del arte

- **Mínguez, Rosa María, 2020. COVID-19: la no percepción del riesgo. *Más poder local*, (41), pp.34-35.**

El texto describe cómo la pandemia por COVID-19 ha puesto a prueba los procesos de gestión de la comunicación de crisis en los gobiernos del mundo. Se explica cómo se pueden determinar las características y dimensiones de la crisis para proceder al diseño de estrategias pertinentes que reduzcan su impacto. Estas consideraciones nos serán de utilidad para entender los riesgos latentes a los que se enfrenta una gestión en el manejo de una pandemia y sus posibles soluciones.

- **Crespo, I., Garrido, A. y Medina, R.M., 2017. La comunicación de crisis en la administración pública española: análisis de evidencia empírica. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (18), pp.110-134.**

Este estudio de crisis gestionadas por la Administración Pública española rinde interesantes perspectivas prácticas sobre la evaluación de la comunicación política en tiempos de crisis. En él se hace un recorrido teórico que incluye las modalidades de la comunicación política, los tipos de crisis y sus efectos sobre las estructuras gubernamentales, así como las políticas que se pueden tomar para gestionar la comunicación de manera efectiva en dichos casos.

- **World Health Organization, 2004. Sixth futures forum on crisis communication.**

Según se detalla en este texto, “cuando una emergencia de salud pública ocurre, la comunicación influye directamente la evolución de los eventos. [...] En salud, crisis y comunicación están íntimamente relacionadas. Todas las crisis de salud son también crisis de comunicación”. El texto es el producto de un foro de la OMS y ofrece elementos tanto teóricos como prácticos para entender la dinámica de la comunicación durante crisis de salud pública.

- **Sandman, Peter, 1993. *Responding to community outrage: Strategies for effective risk communication*. AIHA.**

En este libro se explican las diferencias entre el riesgo objetivo que un determinado fenómeno supone, y el riesgo que frente a él se percibe. Así mismo, se elabora una distinción entre los riesgos que más suelen preocupar a los tomadores de decisión en contraposición a los riesgos que más preocupan al público. En este sentido, el autor elabora una fórmula para determinar la percepción del riesgo: (amenaza + indignación), y propone algunas estrategias para conducir efectivamente su comunicación.

- **Costa-Sánchez, C. y López-García, X., 2020. Comunicación y crisis del coronavirus en España. Primeras lecciones. *El profesional de la información (EPI)*, 29(3).**

El texto ofrece una puntual revisión y síntesis de bibliografía científica en la materia contraponiendo lecciones previas de la comunicación de crisis con la comunicación implementada por las autoridades en España durante la pandemia por COVID-19. Se detallan los elementos que complejizan la actuación gubernamental y se hacen recomendaciones puntuales para anticipar y aminorar los efectos de la crisis del coronavirus desde la comunicación política.

- **World Health Organization, 2013. Health and environment: communicating the risks.**

En este reporte de la OMS, se hace una revisión de las situaciones en las que las Administraciones Públicas deben controlar escenarios de alta complejidad y a menudo controversiales desde el enfoque de la comunicación, la información y la evidencia. Nos será de utilidad para formular nuestras propias respuestas a partir de los lineamientos para la toma de decisiones que se proponen.

- **Rodelas, Javier, 2010. Estrategias de comunicación en tiempo de crisis: los mensajes del gobierno a través de los medios tras el hundimiento del " Prestige". En *Catástrofes medioambientales: la reacción social y política* (pp. 353-379). Tirant lo Blanch.**

Mediante el análisis de un caso práctico, el autor describe cómo los medios de comunicación compiten con otros actores como el gobierno por establecer la agenda y determinar cuáles son los descriptores conceptuales que ocupan el escenario mediático-político. Dado que analizaremos la relación comunicativa de los actores entre sí, expresada mediante el uso de medios y plataformas en su pugna por posicionar un discurso en particular, el texto nos abrirá perspectivas de análisis para argumentar en el sentido de las dinámicas políticas que subyacen a las líneas discursivas adoptadas por los actores.

- **Allcott, H., Boxell, L., Conway, J., Gentzkow, M., Thaler, M. y Yang, D., 2020. Polarization and public health: Partisan differences in social distancing during the coronavirus pandemic. *Journal of Public Economics*, 191, p.104254.**

En este estudio se describe cómo los líderes políticos y medios de comunicación de la derecha y de la izquierda estadounidense han enviado mensajes divergentes sobre la gravedad de la crisis, lo cual afecta la medida en que los simpatizantes republicanos y demócratas se involucran en el distanciamiento social y otras medidas para reducir la transmisión del COVID-19. El estudio será útil para nuestro análisis pues en él se desarrolla un modelo simple de respuesta a la pandemia con agentes heterogéneos que explica las causas y consecuencias de sus respuestas.

- **Riorda, Mario, 2006. Hacia un modelo de comunicación gubernamental para el consenso.**

El texto da cuenta de la comunicación política gubernamental, argumentando teóricamente desde la perspectiva “construccionista”, es decir, de acciones comunicativas persuasivas para construir sentido desde el gobierno. El autor plantea que esta es una forma de entender la legitimidad de los gobiernos, y elabora así un modelo de comunicación para el consenso que se constituye en recomendaciones para la acción gubernamental.

- **Riorda, Mario, 2011. La comunicación gubernamental como comunicación gubernamental. *Politai*, 2(3), pp.96-111.**

En este texto el autor examina detenidamente la cuestión de la comunicación gubernamental discutiendo sus principios y objetivos. Explica que juega un papel clave en la construcción de la cultura política y detalla cómo permite obtener capacidad institucional y condiciones de gobernabilidad que doten de consenso a las gestiones. Será útil a los fines

de nuestra investigación para enlazar los problemas en la gestión mexicana con soluciones viables.

- **Aranes, José Ignacio, 1996. La comunicación institucional de la administración pública: entre la lógica autista-instrumental y la democrática.**

El Gobierno y a la Administración Pública son sujetos que participan activamente en la construcción de la realidad desde la comunicación institucional, que constituye un instrumento estratégico para intervenirla. Según este autor, ambas entidades a menudo parten de lo que llama la tendencia endógena y autista de la Administración. El texto nos ayudará a comprender las dinámicas que conducen a que entre administraciones se ignoren, se obvien o apenas cooperen entre sí, perdiendo en ocasiones perspectiva sobre la sociedad. Así mismo, nos servirá para identificar los códigos y prácticas comunicativas que revelan las estructuras y mecanismos sobre los que opera el poder.

- **Sergio, Pablo. F., 1997. Habermas y la Teoría Crítica de la sociedad. Legado y diferencias en teoría de la comunicación. *Cinta de Moebio*, (1), pp.27-41.**

El texto hace un recorrido por los aportes de Jürgen Habermas a la teoría crítica de la sociedad, especialmente su concepto de acción comunicativa y ética del discurso como alternativas de superación de controversias. Según el autor, esto sucede en el marco de un irrestricto respeto a la racionalidad del interlocutor, en un proceso de comunicación ideal donde todos los actores poseen el mismo poder. El texto nos será de utilidad para plantear posibles soluciones a la dinámica de polarización y desacuerdos comunicativos que investigamos.

- **Aubert, A., Garcia, C. y Racionero, S., 2009. El aprendizaje dialógico. *Cultura y educación*, 21(2), pp.129-139.**

En este texto pedagógico se detallan los principios del aprendizaje dialógico para explicar de qué forma las personas contribuyen a la creación de sentido y la convivencia en la sociedad de la información. Nos será de utilidad para describir cómo el reconocimiento del otro revela la superación del ensimismamiento y los problemas de comunicación, así como para argumentar en el sentido del desarrollo de acciones encaminadas al entendimiento y la cooperación.

- **Almond, G. & Powell, B., 1988. Política comparada. Buenos Aires: Paidós**

Los autores explican las funciones que guardan los procesos de socialización y la secularización en las actividades de conversión, mantenimiento y adaptación del sistema político. Estos procesos inciden en la formación y desarrollo de una determinada cultura política. El texto nos será de utilidad para establecer un puente entre los contenidos simbólicos que elaboran los actores políticos y los procesos de formación de la agenda política.

- **Elder, Charles, & Roger Cobb. "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos" Problemas públicos y agenda de gobierno (1993): 77-104.**

Siguiendo un ejemplo práctico, este texto explica el proceso de formación de la agenda. Establece cómo los problemas públicos son resultados de definiciones que llevan su respectiva carga de contenido objetivo, pero también valorativo. A partir de ello, se explican qué cuestiones ingresan a la agenda, qué actores inciden y cómo lo hacen, qué soluciones se proponen y cómo se pueden lograr estos objetivos en un contexto que de formulación continua de significados, así mismo, se plantea cómo la incorporación de asuntos a la agenda se da a manera de resultado de una interacción compleja de diferentes corrientes (flujos) que abren ventanas de oportunidad para los actores.

- **Dorantes, Gerardo L. "La construcción de la agenda de poder." *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales* 50.204 (2008): 77-99.**

El autor plantea cómo detrás de cada contenido vertido en la agenda, existen pugnas de poder entre individuos y grupos que buscan fijar sus asuntos y realizar sus soluciones. Se distingue entre el establecimiento de la agenda pública, la construcción de la agenda política y la fijación de la agenda mediática. Emplearemos estos planteamientos para construir explicaciones plausibles para el fenómeno de contraposición y desacuerdo que estudiamos.

- **Garnier Rímolo, Leonardo. "Función de coordinación de planes y políticas." En: *Funciones básicas de la planificación* (2000) 53-110.**

El texto plantea reconsiderar a la coordinación desde el punto de vista de la planificación. En este sentido, la capacidad institucional de coordinar acciones se vuelve una forma de superar las contradicciones inherentes entre eficiencia, equidad y democracia. Para ello, el autor hace un repaso de etapas históricas del desarrollo en América Latina. Finalmente llega a que se requiere de una perspectiva dinámica que favorezca la visión de conjunto, capacidad de entender y articular elementos sinérgicos y una visión global para superar las contradicciones. Estos planteamientos nos serán de muchísima utilidad cuando analicemos cuestiones estructurales de la polarización y planteemos algunas soluciones viables.

### 1.7. MATRIZ DE CONGRUENCIA METODOLÓGICA

*La gestión de la COVID-19 en México: un problema de comunicación.*

*Deficiencias, problemas de coordinación intergubernamental y polarización política.*

PREGUNTAS	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	VARIABLES
PG: ¿Cómo se explican desde la <b>comunicación política los problemas de coordinación</b> entre autoridades durante la <b>gestión de la crisis</b> de la COVID-19 en México?	OG: Identificar en los comunicados, declaraciones y mensajes de las autoridades elementos que, desde el enfoque de la comunicación política, dificultan consenso y uniformidad en la actuación gubernamental frente a la pandemia por COVID-19.	HG: La descoordinación se debe a la preponderancia otorgada a la dimensión política del problema (referida a los cambios y afectaciones en las relaciones de poder) por sobre la dimensión institucional (referida a la estructuración de acciones técnicas y/o administrativas y la instrumentación de políticas).	<b>Independiente:</b> Tipo de priorización en la gestión (política o institucional)
			<b>Dependiente:</b> Acuerdo / desacuerdo, polarización / consenso, coordinación / descoordinación
PE1: ¿Por qué desde el punto de vista de la comunicación política las declaraciones de las autoridades resultan problemáticas en la gestión de la pandemia?	OE1: Exponer los elementos teóricos que se desprenden de la comunicación política en lo referente a una gestión pública coordinada desde la base del consenso.	HE1: La comunicación política hace los siguientes planteamientos en cuanto a la generación de consensos y la actuación coordinada: a, b, c	<b>Independiente:</b> Ceñimiento a los lineamientos de la <i>comunicación política</i>
PE2: ¿Qué elementos podrían coadyuvar al mejoramiento de la gestión pública durante la crisis sanitaria?	OE2: Describir los lineamientos y estándares para una gestión integral de la comunicación política durante la crisis epidemiológica en México.	HE2: Siguiendo los postulados de la comunicación política, las acciones que convendría tomar son las siguientes: a, b, c	<b>Dependiente:</b> Generación de <i>acuerdos</i> y <i>acciones concertadas</i> en la gestión de la pandemia en México.

*Fuente: Elaboración propia.*

## CAPÍTULO 2

### **La comunicación de la crisis por COVID-19**

En este capítulo contraponemos los elementos teóricos de la comunicación política con los elementos empíricos de la comunicación de las autoridades mexicanas reportados por distintos medios de comunicación durante el primer año de la pandemia, a manera de reconstruir la dinámica de contraposición y heterogeneidad que ha caracterizado la gestión e identificar las relaciones comunicativas que, en este sentido, resultan disfuncionales.

#### **2.1. La comunicación política durante una crisis**

La pandemia *per se* no es el único elemento de esta crisis. De acuerdo con (Medina Mínguez, 2020), la crisis traída por la COVID-19 ha desencadenado en los países del mundo un efecto de *long shadow* o de “sombra alargada”, que implica que el cierre operativo y el cierre político de la crisis se producen en momentos distintos, prolongándose sus efectos en el plano político y social por mucho después de que las amenazas reales, epidemiológicas en este caso, se hayan desvanecido. En este sentido, *lo que se podría percibir como una finalización, podría ser, de hecho, el núcleo de la crisis en términos políticos e institucionales.*

Las crisis de sombra alargada llegan a ser vistas como indicadores de problemas más profundos y pueden sacar a la luz fallos en los arreglos existentes de

prevención y de preparación, que provocan el escrutinio intenso de las estructuras institucionales. Como lo mencionan Boin, Hart, Stern y Sundelius citados en (Crespo, et al., 2017, p. 120), “en algunos casos, las crisis escalan hasta convertirse en verdaderas crisis institucionales plenamente desarrolladas, en retos fundamentales para las estructuras organizativas o los paradigmas de política pública”. De acuerdo con estos autores, existen varios subtipos de crisis de sombra alargada:

[...] crisis «incomprensibles» (debidas a situaciones o incidentes que causan una profunda conmoción y son, a su vez, desconcertantes por suceder en lugares donde la planificación o la previsión nunca las contemplarían); «mal gestionadas» (a causa de respuestas lentas, ineficientes o inadecuadas que transforman simples incidentes en graves crisis); de «*agenda-setting*» o establecimiento de la agenda política (proporcionan una *policy window* o ventana de oportunidad, para que ciertos incidentes se conviertan en un tema de la agenda política) (Ibidem, p. 120).

Por ejemplo, un subtipo de crisis de *sombra alargada* «mal gestionada» devendría en una situación en que los grupos de víctimas sientan que no han sido atendidos suficientemente y emprendan acciones políticas y legales contra las autoridades. Esto da lugar a luchas legales prolongadas y publicidad negativa que pueden durar fácilmente una década o más (Ibidem, p. 121).

Contrario al tipo de crisis de «sombra alargada», se encuentra la de tipo «combustión rápida». De hecho, ambas son las trayectorias de crisis más frecuentes con las que se encuentran los responsables públicos. A diferencia de la crisis de sombra alargada, las *fast burning crisis* o de «combustión rápida», se caracterizan por la simultaneidad del cierre operativo y el cierre político de las mismas.

El cierre rápido, tanto político como operacional, de esas crisis [de *combustión rápida*] se ve facilitado por la concurrencia de tres condiciones: en primer término, el carácter ordinario de la misma, esto es, que el fenómeno a afrontar no sobrecargue las capacidades de los servicios de respuesta [...] en segundo lugar, la ausencia de foros ciudadanos o asociaciones de víctimas que exijan procesos de rendición de cuentas y de exigencia de responsabilidades; y, en tercer lugar, la aparición de una emergencia o crisis posterior de mayor dimensión aún, que eclipse a la primera (Ibidem, p. 120).

Como observamos, el coronavirus ha generado una situación compleja cuyos efectos se trasladan fuera del ámbito estrictamente epidemiológico, marcando la pauta de una crisis mayor, de carácter social, político e institucional.

En el marco del *Sixth Futures Forum on Crisis Communication*, la Organización Mundial de la Salud recoge: **“en salud, crisis y comunicación están íntimamente relacionadas. Todas las crisis de salud son también crisis de comunicación”** (World Health Organization, 2004). El informe de este mismo foro nos ofrece las siguientes definiciones de crisis y comunicación de crisis:

La crisis es una situación inestable de extrema dificultad o peligro. Indica un punto de inflexión, generalmente un deterioro de una situación. Surge cuando los sistemas de salud locales de los que dependen las personas se ven abrumados y no pueden o no responden a las demandas o necesidades. [...] *“Comunicación de Crisis”* significa comunicarse en tiempos de crisis. Puede ser un mecanismo para abordar una crisis mediante el intercambio de información. También puede representar fallas en la comunicación que causan crisis. La crisis a menudo deja incertidumbre sobre el potencial epidémico de un evento. Las epidemias pueden evolucionar sin crisis, y la crisis puede evolucionar sin una epidemia. En países

con un alto nivel de alfabetización sanitaria, la crisis suele estar acompañada por público con conocimientos de salud que interpela y culpa a los tomadores de decisiones. Además, las connotaciones emocionales como el miedo y el pánico son a menudo elementos de la crisis porque cada persona no está segura de cómo podría verse afectada en su vida. Los medios de comunicación suelen desencadenar estas dinámicas (Ibidem, p. 7).

De tal forma, un pilar central para un plan de gestión de crisis es la planificación y ejecución coordinada de un plan de comunicación de crisis. De él se hacen depender rasgos o aspectos de la crisis que pueden, de este modo, agudizarse o mitigarse.

(González Herrero, 1998) define la *comunicación de crisis* como la “capacidad de una organización de reducir o prever los factores de riesgo e incertidumbre respecto al futuro, de forma que se capacite a la misma para asumir de manera rápida y eficaz las operaciones de comunicación necesarias que contribuyan a reducir o eliminar los efectos negativos que una crisis provoca sobre la imagen y reputación” (pp. 38-39).

Cuando una crisis se produce, el resto de los tipos de comunicación (gubernamental, institucional, etcétera) entran en estado de shock y quedan relegados a un segundo plano (Crespo *et al*, 2017, p. 112). Por ello, siguiendo a Crespo, Garrido y Medina, nos dedicaremos en seguida a destacar las singularidades de la comunicación de crisis confrontándola con otros dos tipos comunes de comunicación política:

En primer lugar, la *comunicación electoral* intenta, una vez que se ha definido tanto el mensaje central como los principales temas de campaña, transmitir un mensaje por todos los medios posibles, tanto tradicionales como digitales, de manera repetitiva y reiterativa hasta que los votantes puedan identificar a los

candidatos con un tema o con algunos temas concretos y determinados (Ibidem). Según nuestros autores, este sigue siendo el tipo de comunicación política más estudiado y analizado de todos.

En segundo lugar, se encuentra la comunicación institucional o gubernamental. Aunque encontramos que se distingue ampliamente entre ambas modalidades, por ahora nos enfocaremos en las definiciones suministradas por nuestros autores. Según ellos, ésta implica la búsqueda de un consenso sobre la actuación del gobierno entre la opinión pública y el acuerdo sobre el conjunto de políticas públicas desarrolladas por las instituciones. Es por ello que, al igual que la comunicación electoral, se caracteriza por una lógica inclusiva, ya que ambas se orientan a un destinatario colectivo formado por el conjunto de los ciudadanos.

En muchos sentidos puede decirse que la *comunicación gubernamental* se superpone, en los momentos de precampaña y campaña, con la *comunicación electoral* y comparte parte de sus características. Sin embargo, se diferencia de ésta, principalmente, porque pone más énfasis en la *comunicación institucional* que en la comunicación personalista basada en el liderazgo, que es propia de la comunicación de campañas y porque no tiene un plazo de término tan rígido y concreto como la *comunicación electoral*, cuyo punto de llegada es el final de la campaña. La *comunicación gubernamental*, en ciertas ocasiones, suele confundirse con la comunicación institucional y con la comunicación de políticas públicas, aunque, en rigor, la comunicación de gobierno se refiere a la comunicación de instituciones públicas con función ejecutiva, lo que implica que la *comunicación institucional* constituye un tipo de comunicación más amplio y abarcador, puesto que incluye desde la comunicación de parlamentos y tribunales a la comunicación de instituciones simbólicas, como la jefatura del Estado (Ibidem).

En cambio, la *comunicación de crisis* “se enfrenta a catástrofes, desordenes, desviaciones y perturbaciones que generan una situación de incertidumbre y pretende, como su principal objetivo, impedir o limitar la escalada del fenómeno” (Ibidem, p. 113). Por tanto, una comunicación de crisis está definida por su carácter temporal, con límites bien definidos y de corto plazo en su alcance. Tal como menciona Mario Riorda, citado por Crespo, Garrido y Medina:

Es un tipo de comunicación muy autónoma, orientada a la gestión de la situación de emergencia y está poco relacionada con otros tipos de comunicación política. En este tipo de comunicación predominan los mensajes de significado directo, con ausencia de eslóganes o lemas, dado que el público destinatario de los mismos suele ser muy determinado, pese a que, en ocasiones, pueda verse afectada también el conjunto de la población con carácter general, por lo que el diseño de este tipo de comunicación debe priorizar una cierta «segmentación diferenciada» (Ibidem, p. 113).

## **2.2. Descoordinación y controversias en la comunicación de la crisis por COVID-19 en México**

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) elevó a pandemia el estado de los contagios por COVID-19. Esto significa que las infecciones habían rebasado un área geográfica concreta, sobrepasando el epicentro en la ciudad de Wuhan en China, para alcanzar una escala mundial. De acuerdo con una definición clásica, una pandemia es “una epidemia que ocurre a escala mundial, o en un área muy amplia, sobrepasando fronteras internacionales y usualmente afectando un gran número de personas” (Last JM, 2001).

En México, la confirmación del primer caso de COVID el 27 de febrero de 2020 ameritó la declaración de la fase 1 de contagios por parte del Subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, Hugo López-Gatell. Al paso de los días se

irían anunciando medidas atinentes a través de una conferencia de prensa diaria transmitida desde Palacio Nacional en punto de las 19:00. Es así como el 23 de marzo se hizo la declaración de la Jornada Nacional de Sana Distancia (en lo sucesivo JNSD), iniciada a partir de ese día y con una duración originalmente programada hasta el 19 de abril de 2020. Tras la conclusión de dicho periodo, el martes 21 de abril, se hizo público un acuerdo que confirmaba la extensión de la JNSD hasta el 30 de mayo.<sup>1</sup>

Desde aquél entonces, la gestión federal encabezada por el presidente Andrés Manuel López Obrador ha protagonizado diferentes controversias de orden comunicativo. Al respecto, se rescatan declaraciones que el titular del ejecutivo hizo refiriéndose a la epidemia en diferentes momentos después de entrada la fase de contagios e iniciada la JNSD.

El 18 de marzo, por ejemplo, el presidente dijo en su conferencia de prensa matutina: “ya está el plan, ya vamos a estar más tranquilos porque ya vamos a tener hecho todo lo que se va a aplicar en el caso del agravamiento de la crisis, yo les digo, el escudo protector es como el detente. [...] El escudo protector es la honestidad, eso es lo que protege, el no permitir la corrupción. Miren, este es el detente. [...] Detente enemigo, que el corazón de Jesús está conmigo”. Posteriormente, procedió a mostrar en transmisión nacional estampas y amuletos, con los que dijo protegerse.<sup>2</sup>

De acuerdo con las cifras reportadas por el subsecretario en su conferencia diaria, para el 26 de abril ya habían fallecido 351 mexicanos por COVID-19 y más de 14 mil se encontraban infectados. Ese mismo día, en un mensaje dominical al pueblo

---

<sup>1</sup> Secretaría de Salud. (21 de abril de 2020). Obtenido de Gobierno de México: <https://www.gob.mx/salud/prensa/110-inicia-la-fase-3-por-covid-19#:~:text=Entre%20las%20medidas%20aprobadas%20destaca,diminuir%20la%20carga%20de%20enfermedad>

<sup>2</sup> Morales, A. y Villa, P. (30 de marzo de 2020). Presume AMLO sus amuletos contra el coronavirus. *El Universal*. Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/presume-amlo-sus-amuletos-contra-el-coronavirus>

de México difundido en sus redes sociales, el presidente López Obrador aseguró: “vamos bien, lo hemos logrado porque se ha podido domar la pandemia”.<sup>3</sup>

Al día siguiente de la conclusión de la JNSD, el domingo 31 de mayo, el subsecretario comentó: “aunque terminó la jornada nacional, la sana distancia se quedará por algún tiempo. Hoy no se acaba la epidemia”. Ese mismo día coincidió con que el presidente López Obrador inició su gira por el sureste del país para inaugurar las obras del Tren Maya en diferentes ciudades. Es preciso recordar que unos meses atrás, ante las especulaciones sobre la posibilidad de que el presidente se sometiera a una prueba para descartar el coronavirus y evitar contagios en sus concentraciones, López-Gatell dijo que no había de que preocuparse pues “[...] la fuerza del presidente es moral, no de contagio”.<sup>4</sup>

Múltiples críticas fueron proferidas al jefe del ejecutivo desde los medios de comunicación y las redes sociales, la mayoría versando en el sentido de que las circunstancias requerían guardar confinamiento y evitar aglomeraciones.<sup>5</sup> El gobierno mexicano ha sido, además, duramente criticado por la prensa internacional con motivo de la falta de claridad que algunos de sus funcionarios más relevantes han tenido para recomendar el uso de cubrebocas a su población, pese que la Organización Mundial de la Salud ha recomendado su uso para disminuir los contagios.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Redacción. (26 de abril de 2020). En México se ha podido ‘domar la epidemia’, no se saturan los hospitales: AMLO. *Animal Político*. Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/2020/04/amlo-domar-pandemia-saturacion-covid-19/>

<sup>4</sup> González, I. (17 de marzo de 2020). ‘La fuerza del presidente es moral, no de contagio’: López-Gatell. *Excélsior*. Recuperado de: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/la-fuerza-del-presidente-es-moral-no-de-contagio-lopez-gatell/1370041>

<sup>5</sup> Arista, L (29 de mayo de 2020). AMLO reiniciará sus giras pese a que el país está en semáforo rojo. *Expansión Política*. Recuperado de: <https://politica.expansion.mx/presidencia/2020/05/29/amlo-se-alista-a-regresar-a-sus-giras-pese-a-punto-maximo-de-contagios>

<sup>6</sup> Editorial AP. (22 de julio de 2020). Mexico’s president dismissive of wearing mask in pandemic. *Associated Press*. Recuperado de: <https://apnews.com/article/mexico-health-latin-america-caribbean-pandemics-9eab8d0bb9e4e07904fbcf3777664038>

De acuerdo con el documento “*Mask use in the context of COVID-19*”, publicado el mes de junio de 2020 por la OMS, “el uso de cubrebocas es parte de un paquete completo de medidas de prevención y control que pueden limitar la propagación de ciertas enfermedades virales respiratorias, incluido COVID-19”. “Los cubrebocas se pueden utilizar para la protección de personas sanas (para protegerse cuando está en contacto con un individuo infectado) o para el control de la fuente (usado por individuos infectados para prevenir la transmisión)” (World Health Organization, 2020).

Al contrastar lo anterior con lo dicho por las autoridades federales mexicanas en diferentes momentos, surgen algunos problemas de consistencia. Por ejemplo, el 2 marzo de 2020 en conferencia de prensa el subsecretario afirmó “[...] el uso de cubrebocas no sirve para proteger a la población del contagio de coronavirus u otras enfermedades infecciosas, aunque sí sirven para contener el virus en las personas que ya están enfermas”.<sup>7</sup> Mas tarde, el 25 de mayo, el subsecretario indicó que el uso de cubrebocas “sí será una medida auxiliar en la transición hacia la ‘nueva normalidad’”.<sup>8</sup> De cualquier forma, no fue sino hasta su conferencia vespertina diaria número 242, el 30 de octubre del 2020, que el subsecretario portó cubrebocas durante la totalidad de la misma por primera vez.<sup>9</sup> Por su parte, el presidente López Obrador dijo en conferencia de prensa el 31 de julio de 2020 “me pondré un cubrebocas cuando no haya corrupción”.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Redacción AN. (2 de marzo de 2020). Cubrebocas no sirven para prevenir el contagio de coronavirus: López-Gatell. *Aristegui Noticias*. Recuperado de: <https://aristeguinoticias.com/0203/mexico/cubrebocas-no-sirven-para-prevenir-contagio-de-coronavirus-lopez-gatell-enterate/>

<sup>8</sup> Redacción. (25 de mayo de 2020). López-Gatell: cubrebocas sí es una medida para evitar propagación. *Expansión Política*. Recuperado de: <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/05/25/siempre-si-cubrebocas-si-es-una-medida-para-evitar-propagacion-lopez-gatell>

<sup>9</sup> Miranda, P. (30 de octubre de 2020). Por primera vez, López-Gatell porta cubrebocas en toda su conferencia. *El Universal*. Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/por-primera-vez-lopez-gatell-porta-cubrebocas-en-toda-su-conferencia>

<sup>10</sup> Redacción. (30 de julio de 2020). Me pondré un cubrebocas cuando no haya corrupción: AMLO. *El Universal*. Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-me-pondre-cubrebocas-cuando-no-haya-corrupcion>

Las discordancias comunicativas no se han visto reducidas sólo al respecto del ámbito internacional. En el plano doméstico se han observado inconsistencias en las respuestas del gobierno federal y las de los gobiernos locales, particularmente en relación con las de aquellos emanados de partidos de oposición. Esto ha contribuido, en diferentes momentos, a agudizar un clima de polarización en medio de la crisis, motivado por una ostensible descoordinación política entre las autoridades.

En agosto de 2020, por ejemplo, Ignacio Peralta gobernador de Colima envió al Congreso local una propuesta para que el uso de cubrebocas en espacios públicos fuera obligatorio, imponiendo sanciones al incumplimiento. Más tarde, ese mismo mes, el subsecretario López-Gatell criticó las iniciativas de este tipo diciendo que “obligar uso de cubrebocas pone en riesgo derechos humanos” pues “abre la puerta a abusos de las autoridades”.<sup>11</sup>

A inicios del mes julio, frente a las advertencias de la Organización Mundial de la Salud sobre los riesgos de una reapertura apresurada en algunos países, incluyendo a México<sup>12</sup>, el subsecretario López-Gatell señaló abiertamente a los estados, a los que acusó de no participar en las estrategias del gobierno federal y no dar “información consistente”.<sup>13</sup>

Unos días más tarde el subsecretario mencionó que el semáforo sanitario no es negociable con los estados y explicó: “nosotros lo producimos todas las semanas independientemente de que entre en operación, porque es para nosotros un instrumento de monitoreo del riesgo y no se trata de negociarlo con los estados.

---

<sup>11</sup> Navarro, M. (12 de agosto de 2020). Obligar uso de cubrebocas pone en riesgo derechos humanos: López-Gatell. *Forbes México*. Recuperado de: <https://www.forbes.com.mx/politica-obligar-cubrebocas-riesgo-derechos-humanos-lopez-gatell/>

<sup>12</sup> Redacción. (10 de julio de 2020). OMS advierte sobre desconfinamientos apresurados. *El Universal*. Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.mx/ciencia-y-salud/salud/oms-advier-te-sobre-desconfinamientos-apresurados-como-el-de-mexico>

<sup>13</sup> Redacción. (10 de julio de 2020). Salud no presenta semáforo COVID-19 y señala a estados de dar ‘información inconsistente’. *Animal Político*. Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/2020/07/salud-semaforo-covid-estados-informacion/>

No está sujeto a negociación. Es un instrumento técnico. Nosotros le decimos a los gobiernos estatales esto es lo que se identificó en tu entidad”.<sup>14</sup>

Al mes siguiente, el 3 de agosto de 2020, el gobernador de Jalisco, Enrique Alfaro, acusó al subsecretario de usar criterios políticos para establecer el color en que aparecen los estados y lo acusó de mentir, pues su entidad había sido ubicada en rojo, mientras que otras entidades con peores cifras de COVID aparecían en naranja, pudiendo éstas reiniciar sus actividades.<sup>15</sup>

Efectivamente, las fricciones han mostrado ser particularmente intensas entre el gobierno federal y los estados, especialmente en torno a las mediciones sanitarias que determinan el estado de los contagios y el refuerzo de medidas de confinamiento, tales como el cierre de negocios, establecimientos y espacios públicos. El “*semáforo de riesgo epidemiológico para transitar hacia una nueva normalidad*”, como se le ha denominado a este instrumento elaborado por la Secretaría de Salud federal, ha sido objeto de múltiples controversias, pues en diversas ocasiones los gobernadores han hecho públicas sus diferencias e inclusive han manifestado sus intenciones de contar con mediciones propias para no depender de las de la federación.<sup>16, 17</sup>

---

<sup>14</sup> Vega, A. (14 de julio de 2020). Semáforo Epidemiológico sigue vigente y no está sujeto a negociación con estados: Gatell. *Animal Político*. Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/2020/07/semaforo-vigen-negociacion-estados-gatell/>

<sup>15</sup> Redacción. (03 de agosto de 2020). López-Gatell engaña a los mexicanos, detrás del semáforo COVID hay criterios políticos: Alfaro. *Animal Político*. Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/2020/08/alfaro-lopez-gatell-semaforo-mentiras/>

<sup>16</sup> Redacción. (27 de mayo de 2020). Semáforo epidemiológico confronta a estados con el gobierno federal. *Expansión Política*. Recuperado de: <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/05/27/semaforo-epidemiologico-confronta-a-estados-con-el-gobierno-federal>

<sup>17</sup> Fuentes, A. (17 de julio de 2020). López-Gatell pone en rojo a Jalisco porque se le antoja, reclama Alfaro en redes. *El Universal*. Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.mx/estados/lopez-gatell-pone-en-rojo-jalisco-porque-se-le-antoja-reclama-alfaro-en-redes>

### 2.3 Amenazas en la gestión de una pandemia

Siguiendo a (Medina Mínguez, 2020), la gestión de una pandemia se enfrenta a tres amenazas: la no percepción del riesgo, el plazo de exposición de sus líderes a la opinión pública y el desarrollo de crisis colaterales (Ibidem, p. 34). Definiremos a continuación en qué consiste cada uno describiendo su ámbito de problematicidad:

Para empezar, en la percepción de la amenaza o del riesgo es de importancia notar que **no es lo mismo el riesgo objetivo que el riesgo percibido**. Siguiendo la fórmula propuesta por Peter Sandman, el riesgo percibido es igual a la suma de la amenaza y la indignación (*hazard + outrage*) (Sandman, 1993, p. 6). La cadena de montaje en los procesos de comunicación de crisis se inicia con la percepción del riesgo y la adopción de medidas para reducir ese riesgo; pues, en palabras de Mitroff y Pearsons, citados por Crespo, Garrido y Medina, “si se es capaz de percibir el riesgo y prever todos los aspectos de la crisis, se podrá dominarla cuando esta ocurra” (Crespo, et al., 2017, p. 112).

En la crisis del coronavirus, asistimos a una situación que genera una amenaza elevada con una elevada indignación. Dicha percepción se acentúa si el tipo de riesgo para la salud de la población cumple con las siguientes características:

- a) Es involuntario más que voluntario;
- b) Se reparte de forma desigual entre la población;
- c) No se puede evitar, aunque se tomen las precauciones necesarias;
- d) Procede de fuentes no familiares o novedosas;
- e) Causa un daño irreversible y oculto;
- f) Supone peligro para los niños o mujeres embarazadas o para las futuras generaciones;
- g) Daña a personas conocidas más que a víctimas anónimas;
- h) Es desconocido desde el punto de vista científico;

- i) Es protagonista de afirmaciones contradictorias procedentes de fuentes responsables;
- j) Causa la muerte (Costa Sánchez & López García, 2020, p. 2).

Según la OMS, la ciencia reconoce cierto grado de incertidumbre sobre muchos riesgos y la magnitud de otros no se conoce a profundidad. Además, no todas las personas afrontan el mismo nivel de riesgo, pues puede estar desigualmente distribuido entre la población. Ello hace que la comunicación sea compleja y requiera el manejo de variables de alto grado de dificultad, como lo son la información puntual y correcta, empatía, esperanza, confianza pública en las autoridades y políticas efectivas (World Health Organization, 2013, p. 2).

Por otra parte, con exposición a la opinión pública nos referimos a los diferentes momentos en que los portavoces lanzan mensajes dirigidos a la ciudadanía en general, con motivo o en relación con la crisis. Los responsables de comunicación en las instituciones se deben esforzar por mantener una relación fluida y cercana con los medios de comunicación, mostrando interés por su conocimiento, por dispensarles un trato correcto y por facilitarles los recursos necesarios para el desarrollo de su trabajo (Crespo, et al., 2017, p. 115). En una situación de crisis, donde los acontecimientos fluyen a un ritmo vertiginoso, el responsable del departamento de comunicación tiene una tarea muy importante en la gestión de la situación anómala. Según José Luis Dader, citado en (Crespo, et al., 2017, p. 115), “en una situación de crisis es cuando se precisa mayor destreza de las oficinas de comunicación”.

Como se menciona en (World Health Organization, 2004), en la comunicación de crisis deben aplicarse una serie de principios como los siguientes:

1. Ser proactivos e iniciar la comunicación pública tan pronto sea posible al inicio de la crisis, pues la información tiene un efecto calmante, incluso si se trata sobre riesgos para la salud.

2. Ser accesible con prensa y comunicar con regularidad, pero evitar la saturación informativa. Las conferencias de prensa diarias deben reservarse sólo para los momentos punta de la crisis.
3. Comunicar información sobre riesgos para la salud con consejos para el público sobre cómo reaccionar por ellos mismos a esas amenazas.
4. Comunicar de manera sencilla, precisa, transparente, sin ser condescendiente y en el debido momento, antes de que la acción sea emprendida.
5. Ser honesto y evitar mantener información secreta para tranquilizar al público.
6. Ser claro sobre lo que uno sabe y sobre lo que no se sabe (todavía).
7. No sentirse inferior al admitir que falta información o evidencias.
8. Asegurar coherencia en los mensajes comunicados por las autoridades sanitarias (buscando el efecto de una sola voz).
9. Presentar las cifras correctas para una presentación precisa y una acción concreta.
10. Mostrar respeto y empatía con la ansiedad del público y comunicar de manera acorde.

Lo más adecuado es que haya un portavoz único para evitar las contradicciones en las comparecencias públicas y la confusión de los ciudadanos, de los públicos y de los medios de comunicación que, de otra forma, no sabrían con nitidez a quién deben dirigirse para conocer los datos de la tramitación de la crisis. Cuando no se puede abordar la crisis con una voz única, los canales de comunicación interna que se tengan previstos deben favorecer la coordinación entre los portavoces (Crespo, et al., 2017, p. 126).

Los medios de comunicación son de gran relevancia en el proceso político comunicativo de una crisis, “puesto que se convierten en actores, pero también en vehículos, en transmisores, en instrumentos, en escenario; en definitiva, en jueces y parte. La política se juega, se desarrolla en los medios, pero a la vez su

intervención resulta igualmente decisiva para decidir el resultado” (Redondo, 2010, p. 4). Nos detendremos en la cuestión de los medios más adelante en este trabajo.

Por último, nos referimos al fenómeno del surgimiento de *crisis colaterales*. En términos de gestión de crisis, se entiende como la aparición de una emergencia o crisis posterior de mayor dimensión que eclipse a la primera (Crespo *et al*, 2017, p. 120). Aunque esta situación es potencial en cualquier crisis, es especialmente característica de las crisis de tipo *long shadow*.

Para atender la *colateralidad* de la manera más efectiva posible, es necesario comprender lo que una crisis supone. Esto es, determinar si los tomadores de decisión se encuentran ante una verdadera situación de crisis o sólo ante un problema o un «incidente normal» (Ibidem, p. 118). “Sólo la simpleza de esta cuestión determina que se aborde la gestión de la crisis de comunicación con sus variables más características y que se aplique un determinado protocolo de acción” (Ibidem). De esta forma, ante los referidos escenarios se aprecian variables como la desestabilización, el estrés y la reducción de los tiempos que condicionan la toma de decisiones, la emoción de los públicos afectados, la presión mediática, el desafío para la imagen de la organización administrativa, o el peligro para la posición de poder de los decisores dentro de la organización.

“En todos los casos se produce el desequilibrio y la ruptura con el funcionamiento normal de las administraciones, mientras en la agenda pública y mediática hacen entrada, para quedarse, nuevos *issues*” (Ibidem). Se trata, pues, de acontecimientos o situaciones colaterales que amenazan con superar a la organización si se toman decisiones erróneas o extemporáneas para tratarlos.

Adicionalmente, un aspecto relevante es el dilema entre la centralización o la descentralización del proceso comunicativo y las relaciones, no sólo con los medios de comunicación, sino con los equipos de comunicación de crisis de otros departamentos ministeriales o consejerías de distintas administraciones públicas

en los diferentes niveles de gobierno; particularmente en los casos en que las competencias son compartidas o concurrentes (Ibidem, p. 128). En un análisis realizado por Boin, Hart, Stern y Sundelius y citado por Crespo, Garrido y Medina, se sigue que “apostar por la centralización en momentos de crisis puede ser una desventaja potencial”, pues el nivel de mayor autoridad, generalmente, no es el más competente técnicamente para tomar decisiones al respecto de la crisis (Ibidem).

De acuerdo con Medina Mínguez, las crisis poseen ciertos rasgos y características para los que existen medidas de contención específicas. Es así como, ante la calidad decreciente de la información, los portavoces de la crisis deben emitir mensajes coordinados y no contradictorios. De igual forma, ante el riesgo de peligro para la conservación del poder dentro de la institución, se debe tener coordinación, colaboración y cooperación con el resto de las administraciones y fuerzas políticas (Medina Mínguez, 2020, pp. 34-35).

Estos elementos de rigor técnico son altamente deseables en la elaboración e implementación de planes de gestión de la comunicación política durante una crisis de salud pública como la enfrentada por la COVID-19. Ciertamente su empleo está condicionado por la accesibilidad de los elementos estructurales, los recursos y capacidades técnicas, un ambiente político y mediático propicio, e inclusive elementos coyunturales que pudieran facilitar u obstaculizar la acción de gobierno.

Hablando desde los elementos aquí revisados, en la crisis provocada por la COVID-19 en nuestro país se observa la manera en que dichas consideraciones parecen haber sido desplazadas del foco de atención general. Los contenidos problemáticos a los que hacemos alusión han sido, de manera preponderante, aquellos referidos a las fallas en la comunicación de manera que expresan con particular preeminencia las discrepancias, controversias y desacuerdos entre gestores de la crisis. Todo esto ha venido configurando un ambiente de

polarización y desacuerdo entre la opinión pública, el conjunto de acciones llevadas a cabo por las instituciones en los distintos niveles de gobierno, y entre los actores políticos incidentes en estos procesos.

Tomando todo esto en consideración, en seguida se tratará de establecer las razones por las cuales se han favorecido las narrativas de polarización durante la gestión de la pandemia por COVID-19 en nuestro país, así como los efectos que este fenómeno produce sobre la propia gestión.

## CAPÍTULO 3

# **Polarización y desacuerdo en la gestión de la pandemia**

A continuación, examinaremos el vínculo existente entre la dinámica de polarización —propia de la dimensión política del problema— y su trascendencia institucional; esto es, la manera en que la contraposición adversativa entre actores de diferentes fuerzas políticas, expresada en sus relaciones comunicativas, permea sobre los procesos de formación de la agenda, la acción de gobierno y el desempeño institucional.

### **3.1. Las comunicaciones en la construcción de la agenda política**

Recurriendo a la presentación de elementos empíricos y su contrastación con elementos propios de la teoría de la Comunicación Política, así como con recomendaciones provenientes de la Organización Mundial de la Salud, hemos hecho alusión al desacuerdo y la falta de cooperación entre actores políticos durante la pandemia por COVID-19 en nuestro país. Nuestra atención, pues, se ha tratado de posicionar sobre la manera en que las relaciones comunicativas entre los actores políticos expresan contraposición, así como el impacto que dichas comunicaciones han tenido sobre la gestión de la pandemia en nuestro país.

Los intercambios diferenciados observados entre autoridades ilustran el “distanciamiento entre ‘la política’ y ‘lo político’ conceptualizado por Ann-Marie Gringras. De acuerdo con esta autora, la primera hace referencia al “lugar de la

palabra y de la representación simbólica”, y lo segundo al “lugar de las verdaderas relaciones de poder” (Gingras, 1998, p. 31).

Lo anterior tiene implicaciones relevantes. Detrás de las dinámicas comunicativas entre actores políticos existe un proceso activo de interpretación y reinterpretación de símbolos y significados, los cuales, al ser expresados, ponen en funcionamiento diferentes pensamientos y sentimientos en el público al cual se dirigen.

Siguiendo a Gabriel Almond y Bingham Powell, la socialización política es el “proceso mediante el cual se inculcan determinadas actitudes políticas y valores” (Almond & Powell, 1988). Este proceso está íntimamente relacionado con la obtención de una determinada cultura. Para estos autores, el concepto de cultura política se refiere al “conjunto de conocimientos, evaluaciones y actitudes que una población manifiesta frente a diversos aspectos de la vida política y al sistema político al que pertenecen” (ibidem).

De manera general, nos referimos aquí a los procesos de socialización política por los cuales las personas adquieren sentido del mundo político, y de manera particular, a los agentes socializadores implicados en este proceso, esto es, a los agentes productores de símbolos y significados.

Considerar a los participantes de estos procesos como actores que a través de sus intervenciones contribuyen al posicionamiento de determinadas narrativas tiene por implicación considerarlos agentes productores de discurso, y, por lo tanto, de realidad. A partir de la singular interpretación que hacen de los asuntos, definen y redefinen el carácter problemático de la realidad. Esto representa un primer paso en la movilización de apoyos en favor de los proyectos que representan o de las iniciativas que impulsan. Por lo tanto, nuestro fenómeno es susceptible de ser estudiado desde el punto de vista de la teoría del «*agenda-setting*» o “establecimiento de la agenda”.

De acuerdo con José Luis Dader citado por Gerardo Dorantes, el concepto de «*agenda-setting*» expresa la conducción o “canalización” que las mentes de los ciudadanos experimentan hacia unos repertorios preseleccionados de temas de preocupación pública, en detrimento de otros que no han sido mencionados o destacados (Dorantes, 2008, p. 79). “El proceso de fijación de la agenda puede ser entendido como una competencia continua entre quienes proponen temas para atraer la atención de los profesionales de los medios, del público y de las élites políticas” (ibidem). “Un tema (*issue*) representa un conflicto entre dos o más grupos identificados sobre asuntos sustantivos o de procedimiento, relacionados con la distribución de recursos o posiciones” (ibidem).

Al respecto, Charles Elder y Roger Cobb plantean que “como siempre es posible que haya una multiplicidad de definiciones acerca de un problema, lo que está en juego en el proceso de formación de la agenda no sólo es la selección de problemas, sino también su definición” (Elder & Cobb, 1993, p. 77). Las definiciones constituyen, de hecho, un juego de poder. Los problemas de políticas son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad. Los problemas no sólo reflejan lo empírico, sino también lo valorativo, y pasan por un proceso de interpretación y reinterpretación mediante el cual se crean significados y formulan definiciones:

Los problemas de políticas públicas no emergen directamente de las situaciones. Requieren interpretación y definición. Por lo tanto, “el carácter de problema de un fenómeno suele ser el que ocasiona conflictos entre las partes interesadas que luchan por definir (o descartar la definición de) un asunto que se considera objeto de acción pública (Gusfield, 1981).

Las definiciones son presentadas por individuos o grupos de interés con la intención de incidir en el espacio público a través de la formulación de políticas o

la toma de decisiones, lo cual supone en todos los casos una alteración en las relaciones de poder. Este fenómeno se explica por cuanto la inserción de nuevos actores en el proceso de definición de problemas —y las propias definiciones que emiten— generan siempre modificaciones en las dinámicas de competencia en el sistema político.

Si bien la producción de significados es de lo más variada y compleja (pueden surgir concordancias y avenencias en la medida en que estos elementos se encuentran, acomodan, traslapan e imbrican entre sí), suele suceder de manera más previsible que no lo hagan, y que de hecho las definiciones se presenten como elementos mutuamente excluyentes. En este marco, (Dorantes, 2008) añade: “puede ser un juego de ‘suma cero’ en virtud de que los espacios en la agenda son escasos, por lo que un nuevo asunto debe desalojar a otro para atraer la atención general” (p. 79).

(Elder & Cobb 1993, p. 77) por su parte definen a la formulación de la agenda como el “proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública”. Según ellos, la capacidad de atención del gobierno es necesariamente limitada pues “siempre habrá más asuntos por atender que tiempo para considerarlos” (ibidem).

Definir un problema es seleccionar y destacar ciertas realidades y hacer valoraciones sobre ellas. Tal vez las realidades reflejan los hechos de la situación. Pero los hechos que se consideran relevantes dependen necesariamente del marco de referencia y de las teorías implícitas de las personas que evalúan la situación (ibidem, p. 91).

En la medida en que los grupos logran verter una representación de sus intereses en la agenda, estos buscan que los arreglos se concreten y pretenden consolidar

su desarrollo continuado. “La participación en la formación de la agenda de la política no sólo contribuye a que la política en general se sesgue en favor del *statu quo*, sino que también favorezca a los grupos privilegiados” (ibidem, p. 85). Dicho de otro modo, dado que las capacidades del gobierno son siempre limitadas, quienes consiguen incidir en la definición de los contenidos de la agenda se vuelven grupos privilegiados, que por lo tanto buscarán por todos los medios a su alcance fijar sus asuntos procurando su conservación.

Dicha posibilidad de incidencia se encuentra delimitada por la viabilidad de las definiciones y por la plausibilidad de las soluciones que se formulan. Esto es, que la definición de un ámbito problemático involucra simultáneamente la formulación de soluciones acorde. “La calidad de problema de un fenómeno depende de la posibilidad de percibir su solución” (Elder & Cobb, 1993, p. 93). Como observa Wildavsky (1979, p. 94), “los problemas se definen por soluciones hipotéticas; la formulación del problema y la solución propuesta forman parte de la misma hipótesis”.

Para ganar acceso a la agenda, la definición de un problema tiene que ser políticamente creíble y aceptable. No necesita ser factualmente correcta e incontrovertible. Obviamente se puede cuestionar la credibilidad de los hechos. Pero como ha demostrado (Walker, 1974), una vez establecidas las definiciones, estas pueden permanecer como premisas de las políticas públicas por mucho tiempo, a pesar de que se haya cuestionado su validez empírica (ibidem, pp. 92-93).

Por lo tanto, desde este momento, consideraremos los asuntos planteados y los mensajes intercambiados entre actores políticos como intentos de posicionar narrativas para avanzar o detraer temas e impulsar construcciones de la realidad favorables a la posición que ocupan en el campo de las relaciones sociales, de acorde al rol que cumplen en el juego de las relaciones de poder. Más aún, puesto

que tales planteamientos nos presentan definiciones de problemas que cuestionan la credibilidad de las definiciones planteadas por otros, nos presentamos ante una pugna de legitimidad.

Consideramos que este enfoque resulta particularmente productivo en la evaluación de la comunicación y las relaciones que le subyacen. Al escudriñar de esta forma los elementos que contribuyen a la polarización durante la pandemia, encontramos explicaciones viables para los mensajes que se emiten, y cuya plausibilidad va en función de los muy específicos efectos que las intervenciones de los actores provocan. Veámoslo a continuación atendiendo dos situaciones relevantes presentadas durante el año 2020.

### **3.2. El caso de los gobernadores y los grupos de intelectuales**

En junio de 2020, en el marco de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), los gobernadores acordaron con la Secretaría de Gobernación apegarse a un semáforo epidemiológico único<sup>18</sup>, llegando incluso al acuerdo de realizar las mediciones de manera quincenal.<sup>19</sup> No obstante, el 7 de septiembre de 2020, los gobernadores integrantes de la llamada “Alianza Federalista” acordaron su salida de la CONAGO<sup>20</sup>, comprometiéndose así, al menos en cuanto a lo mediático, la certeza sobre la continuidad de los acuerdos previos en materia de cooperación con la federación.

---

<sup>18</sup> Redacción. (02 de junio de 2020). Epidemia de COVID sigue y está en su máximo nivel, López-Gatell a gobernadores. *Expansión Política*. Recuperado de: <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/06/02/conago-federacion-y-estados-acuerdan-apegarse-semaforo-unico>

<sup>19</sup> Redacción. (13 de julio de 2020). Gobernadores pidieron que el semáforo COVID sea quincenal: Sánchez Cordero. *Animal Político*. Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/2020/07/gobernadores-pidieron-que-el-semaforo-covid-sea-quincenal-sanchez-cordero/>

<sup>20</sup> Redacción. (07 de septiembre de 2020). Alianza Federalista anuncia salida de la Conago. *Milenio Noticias*. Recuperado de: <https://www.milenio.com/politica/gobernadores-de-la-alianza-federalista-abandonan-la-conago>

Desde inicios del mes de noviembre de ese año, los gobernadores autodenominados “federalistas”, pertenecientes a los estados de Chihuahua, Tamaulipas, Coahuila, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Aguascalientes, Colima, Durango y Guanajuato, anunciaron el agotamiento de sus presupuestos para combatir el COVID, acusando un “envío tardío e insuficiente de medicamentos de la federación para atender la demanda de la población”; y, por lo tanto, dijeron haber acordado un intercambio de medicamentos entre sus estados.<sup>21</sup>

Estas discrepancias de algunos estados con el gobierno federal se insertan además en la larga discusión que se ha tenido desde inicios del año 2020 sobre la renegociación del pacto de coordinación fiscal. El primero de noviembre de 2020 este grupo de gobernadores se reunió en Michoacán para discutir, entre otras cuestiones relacionadas con la pandemia, el presupuesto 2021.<sup>22</sup> Al día siguiente, publicaron una carta dirigida al presidente López Obrador en la que exigieron que no se disminuyeran sus participaciones en el gasto federalizado de 2021, haciendo a tal efecto una serie de propuestas y recomendaciones al ejecutivo federal.

Al día siguiente, en su conferencia matutina, el presidente López Obrador desestimó la propuesta económica de los gobernadores, señalando que era una ocurrencia y añadiendo que su gobierno ya tenía un plan que está dando resultados. “Ahí están los datos, estamos saliendo de nuevo [...] hay crecimiento en la economía, ya tengo el dato oficial de que superamos los 200 mil empleos en octubre, es el mes con más empleos en todos los años desde que el INEGI está midiendo”, refirió.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Redacción. (01 de noviembre de 2020). Gobernadores de Alianza acuerdan intercambiar medicinas ante ‘envío tardío e insuficiente’ de la federación. *Animal Político*. Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/2020/11/gobernadores-alianza-acuerdan-intercambio-medicinas/>

<sup>22</sup> Sánchez, E. (02 de noviembre de 2020). Alianza Federalista pide no reducir presupuesto a estados. *Excelsior*. Recuperado de: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/alianza-federalista-pide-no-reducir-presupuesto-a-estados/1414619>

<sup>23</sup> Redacción. (03 de noviembre de 2020). Propuesta económica de la Alianza Federalista es Electorera, una ocurrencia, dice AMLO. *Animal Político*. Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/2020/11/propuesta-economica-alianza-federalista-ocurrencia-amlo/>

Esta alianza surgió desde mediados de 2020 tras que diez gobernadores de oposición al gobierno federal se agruparan en torno a una agenda de trabajo común, denunciando una centralización pretendida desde el gobierno federal, bajo la consigna de “cerrar filas” frente a la federación.<sup>24</sup> Así, el 30 de septiembre de 2020 esta agrupación difundió en sus redes sociales oficiales una carta dirigida a la secretaria de gobernación, Olga Sánchez Cordero, en la que declaraban: “somos aliados, no enemigos [...] debemos reunirnos en torno a una agenda clara y puntual, en la cual la federación esté dispuesta a escuchar, a proponer y, sobre todo, a acordar”, y añadían que “el clima de confrontación sólo agudizará los enormes problemas que padece el país”.<sup>25</sup>

Ahora bien, este fenómeno no es exclusivo de nuestro país. En Estados Unidos, por ejemplo, estudios recientes han centrado su atención en cómo la información transmitida por los grupos políticos durante la pandemia presenta variaciones significativas dependiendo de líneas partidistas o filiación política de los emisores implicados, lo cual influencia el comportamiento de los ciudadanos.<sup>26</sup> Este fenómeno, pues, ha sido constante en algunos países del mundo y ha demostrado generar un ambiente altamente propicio para que el manejo de la información sea politizado con fines seccionales.<sup>27</sup>

Alcott *et al* (2020), por ejemplo, analizaron para la Universidad de Stanford las diferencias partidistas en la respuesta de los gobiernos ante la pandemia de COVID-19. Según su estudio, los líderes políticos y medios de comunicación de la

---

<sup>24</sup> Redacción (25 de octubre de 2020). Alianza federalista llama a cerrar filas. *Excélsior*. Recuperado de: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/alianza-federalista-llama-a-cerrar-filas/1413153>

<sup>25</sup> Jiménez, H. (30 de septiembre de 2020). Gobernadores Federalistas invitan a Sánchez Cordero a reunión; “somos aliados, no enemigos”, dicen. *El Universal*. Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/gobernadores-federalistas-invitan-sanchez-cordero-reunion>

<sup>26</sup> Aleem, Z. (2020). A new poll shows a startling partisan divide on the dangers of the coronavirus.

<sup>27</sup> Allcott, H., Boxell, L., Conway, J., Gentzkow, M., Thaler, M., & Yang, D. Y. (2020). Polarization and public health: Partisan differences in social distancing during the Coronavirus pandemic. NBER Working Paper, (w26946). Disponible en: [http://web.stanford.edu/~gentzkow/research/social\\_distancing.pdf](http://web.stanford.edu/~gentzkow/research/social_distancing.pdf)

derecha y de la izquierda han enviado mensajes heterogéneos sobre la gravedad de la crisis, lo cual afecta la medida en que los simpatizantes republicanos y demócratas se involucran en el distanciamiento social y otras medidas para reducir la transmisión del virus.

En México, los esfuerzos por controlar la crisis sanitaria y disminuir el número de contagios se desarrollan en un contexto polarizado, en el que están implicadas las diferentes fuerzas políticas y actores institucionales de distintos niveles de gobierno, pero también medios de comunicación, grupos empresariales, círculos intelectuales y organizaciones de la sociedad civil. Es así que, a mediados de septiembre de 2020, un grupo de más de 650 intelectuales y académicos mexicanos firmaron un comunicado titulado “en defensa de la libertad de expresión”, en el que aseguraban:

El presidente utiliza un discurso permanente de estigmatización y difamación contra los que él llama sus adversarios. Al hacerlo agravia la sociedad, degrada el lenguaje público y rebaja la tribuna presidencial de la que debería emanar un discurso tolerante. El presidente profiere juicios y propala falsedades que siembran odio y división en la sociedad mexicana. Sus palabras son órdenes: tras ellas han llegado la censura, las sanciones administrativas y los amagos judiciales a los medios y publicaciones independientes que han criticado a su gobierno. Y la advertencia de que la opción para los críticos es callarse o dejar el país.<sup>28</sup>

El papel de los académicos e intelectuales requiere ser analizado con mayor detenimiento. A diferencia de los gobernadores (que como actores procedentes de las fuerzas políticas se disputan directamente el poder), la participación de los grupos de profesionales puede servir como contrapeso a los sesgos que las

---

<sup>28</sup> VV.AA. (17 de septiembre de 2020). En defensa de la libertad de expresión. *Nexos*. Recuperado de: <https://www.nexos.com.mx/?p=50115>

organizaciones partidistas, los movimientos sociales o los grupos de interés en general introducen en el proceso de formación de la agenda y elaboración de las políticas.

Hugh Hecló, citado en (Elder & Cobb, 1993, pp. 86-87), menciona que debido a sus conocimientos altamente especializados y al premio que la sociedad otorga a las soluciones “racionales” de los problemas, estos profesionales juegan a menudo un papel clave en la definición del debate de la política.

Conforme se amplía el interés del ‘público’ en el problema, la influencia de los especialistas tiende a disminuir. Cuando se trata de problemas de baja visibilidad que los especialistas definen como problema técnico que requiere de conocimientos especializados, los profesionistas llegan al apogeo de su influencia (ibidem, p. 87).

Los profesionales de las políticas públicas, investigadores o expertos en asuntos de gobierno pueden actuar para contrabalancear y minimizar los sesgos introducidos por otros grupos, pero ellos introducen también sus propios puntos de vista. “También tienen un interés marcado en las cuestiones a considerar y a definir. En efecto, puede ser que su reputación y resultados estén en juego; [...] puede convertirse en un ejercicio de autoafirmación de los profesionales” (ibidem).

Recuperando nuestro ejemplo, si bien no podemos asegurar que las motivaciones detrás de cada uno de los más de 650 intelectuales y académicos que firmaron el desplegado referido poseen alguna intencionalidad de poder, pues aquello requeriría un análisis especial distinto al presente, a nuestros alcances sí podemos entender los efectos que su participación en la definición de los problemas públicos genera con respecto de la dinámica global que estudiamos. Veámoslo ahora a la luz de la implicación de los medios de comunicación.

### **3.3. El papel de los medios en el proceso comunicativo**

Siguiendo nuestra línea expositiva, el contexto político ha alimentado una dinámica mutuamente excluyente que dificulta la articulación de un diálogo congruente y por lo tanto una actuación conforme común acuerdo. Es así como actores políticos y diversas voces sociales se han obviado, apenas cooperando entre sí en la producción de un ambiente político favorable a la implementación de decisiones coordinadas para enfrentar la crisis sanitaria.

Esta situación fue particularmente evidente durante el primer año de la pandemia, 2020, dificultándose un *issue* de por sí con alto grado de incertidumbre, causado por un virus de proporciones desconocidas y para el que no existía entonces tratamiento alguno disponible a la brevedad, pues las vacunas permanecían todavía en fase de desarrollo. Recordemos que en febrero de 2020 Tedros Adhanom, director de la OMS, dijo que no se esperaba que la vacuna estuviera disponible sino hasta en un plazo de 18 meses.<sup>29</sup>

El contexto de incertidumbre ha sido altamente propicio para las dinámicas políticas que señalamos. En este sentido, nos es relevante detenernos un poco en el papel clave que juegan los medios de comunicación en el posicionamiento de dichos asuntos.

(Dorantes, 2008) menciona que una condición para que un tema acceda a la agenda es que sea objeto de cobertura en los medios. “Ello obliga a que el sistema informativo se convierta en uno de los espacios donde se escenifica la batalla por el acceso de un asunto a la agenda gubernamental” (p. 79). Esto desprende la implicación de considerar a los medios de comunicación como estructuras de intermediación, a través de las cuales fluyen los asuntos, alcanzando resonancia tanto social como gubernamental. Los medios posibilitan

---

<sup>29</sup> Reuters Staff. (11 de febrero de 2020). Vaccine for new coronavirus 'COVID-19' could be ready in 18 months: WHO. *Reuters*. Recuperado de: <https://reut.rs/37o5pb2>.

que un tema alcance cierta relevancia en la opinión pública, lo cual ejerce una presión determinada sobre el proceso de estructuración de la agenda.

Sin embargo, esta forma de considerar a los medios de comunicación requiere ser enriquecida, pues podría suponer verlos como meros canales pasivos, sin posibilidad, capacidad o interés de redirigir la atención, imprimir sesgos en la información, resaltar aspectos de la realidad en detrimento de otros, o de orientar la atención del público hacia determinadas formas de interpretar los asuntos. Por ello, rescatamos lo mencionado por (Redondo, 2010), quien señala que los medios compiten con otros actores por establecer la agenda y determinar cuáles son los descriptores conceptuales, no necesariamente argumentales, que ocupan el escenario político mediático (p. 1).

(Pérez García, 2003) simplifica al máximo la cuestión [de los actores de la comunicación política] de modo que su esquema sirve sólo como punta de partida. [Este esquema] dice: los emisores son los partidos políticos, los receptores los ciudadanos, y los intermediarios los medios de comunicación. [...] Nosotros discrepamos con Pérez García —o mejor, completamos este análisis— pues entendemos que los medios de comunicación pueden convertirse —y no eventualmente— en emisores, y los partidos políticos, a su vez, en receptores. Muchas veces los medios de comunicación no tratan tanto de influir sobre la opinión pública como orientar la acción de los líderes políticos y sus respectivos partidos (Redondo, 2010, pp. 3-4).

Este tipo de intermediación supone que la realidad es objeto de múltiples caracterizaciones, lo que suele terminar presionando a los decisores a actuar de tal o cual modo. Independientemente de los potenciales excesos que esta situación pueda generar en la gestión de los problemas de una sociedad, lo cierto es que el proceso de comunicación necesita inexcusablemente de la intervención de los medios si se busca lograr cierto impacto social. “Una cuestión será

catalogada de interés público en la medida en que los medios decidan darle cobertura” (ibidem, p. 5).

Esta apreciación es importante para el objetivo de este trabajo, pues ante la pandemia por COVID-19 en México los distintos actores han logrado influir en el proceso comunicativo en la medida en que sus posturas han sido reflejadas por los medios. En el caso de los medios tradicionales, éstos se comportan no sólo como intermediarios, sino que otorgan cierta direccionalidad a la información, relanzándola de un modo particular, usualmente en concordancia con su línea editorial. “Son los medios, muchas veces en connivencia con los partidos a los que defienden con su línea editorial, los que aportan los diversos enfoques, y por lo tanto, los que pugnan por establecer un marco de referencia. [...] (ibidem, p. 5).

En definitiva, quien quiera copar la agenda mediática, y seguidamente aportar un enfoque sobre un asunto, primero ha de presentarlo como socialmente relevante (tanto que sus derivaciones pueden afectarnos a cada uno de nosotros); ha de darle cobertura suficiente, reiterada y, de ser posible, anticipada; debe hacer ver que sus implicaciones son inciertas, con el objetivo de despertar interés a través de la incertidumbre; ha de mostrarlo como próximo, y, por último, ha de facilitar una orientación, un enfoque que ayude a su comprensión (Redondo, 2010, p. 7).

En la actualidad, es preciso además prestar minuciosa atención a los medios no tradicionales como las plataformas de internet y las redes sociales, los cuales también generan efectos «*agenda-setting*», pero con renovadas potencialidades. Estos se comportan como nuevos espacios comunicativos que incrementan la complejidad del proceso. Con el auge de las redes sociales y las plataformas independientes, los actores en sí mismos han adquirido espacios a través de los cuales crean y socializan sus propios contenidos, volviéndose emisores, pero

también canales, situación que les posibilita llegar a sus públicos de manera directa y cada vez menos intercedida por los medios tradicionales.

Aquí observamos con particular interés el caso de los *influencers* y otros personajes de la política que, además de ser creadores y productores de contenido, mediante sus redes sociales personales disponen de potentes plataformas de difusión de publicidad y propaganda; todo esto sin requerir la intermediación de los medios de comunicación tradicionales. Estas utilidades han sido explotadas por las empresas de redes sociales mediante la oferta de servicios de publicidad dirigida (*targeting*) y herramientas de micro-segmentación de mercado. Hoy en día los creadores de contenido (que pueden ser personas, grupos u organizaciones) con espacios en plataformas de redes sociales compiten directamente con los medios de comunicación tradicionales en la elaboración y posicionamiento de contenidos, con la ventaja de poder dirigirlos a audiencias específicas sobre las cuales tales contenidos pueden generar mayor conmoción y activar respuestas deseables concretas.

Tan solo en afán de ejemplificar las potencialidades de estas nuevas herramientas, y en aras de señalar el enorme distanciamiento que guardan con respecto a los medios tradicionales (lo cual urge nuevos enfoques analíticos que desde la ciencia política puedan dar cuenta de sus significaciones), cabe mencionar el caso de la elección presidencial de Estados Unidos en 2016. Ésta fue objeto de múltiples investigaciones por parte de los servicios de inteligencia de ese país a causa de una supuesta intervención rusa en dicho proceso electoral.<sup>30</sup>

Tales investigaciones se centraron en una herramienta desarrollada por la empresa *Cambridge Analytica*, la cual fue presuntamente usada para dirigir

---

<sup>30</sup> Marineau, S. (29 de septiembre de 2020). Fact check US: What is the impact of Russian interference in the US presidential election?. *The Conversation*. Recuperado de: <https://theconversation.com/fact-check-us-what-is-the-impact-of-russian-interference-in-the-us-presidential-election-146711>

anuncios específicos a audiencias altamente segmentadas vía redes sociales.<sup>31</sup> Esta herramienta operaba con base en algoritmos de inteligencia artificial que identificaban y clasificaban los perfiles de los usuarios de Facebook en función de las páginas y perfiles que seguían; del tiempo en minutos y segundos que destinaban a ver tal o cual video, imagen o artículo; de las reacciones que daban a cada *post*: me gusta o *like*, me encanta, me divierte, me enoja o me entristece.<sup>32</sup> De tal forma, durante el periodo de campaña, fueron dirigidas imágenes, noticias, videos, *memes* y otros contenidos multimedia que resaltaban ciertos escándalos de la candidata Hillary Clinton a audiencias específicas que podían mostrarse más sensibles a dichos contenidos, y por lo tanto, influir en el sentido de su voto.

Desde luego, el desarrollo de la inteligencia artificial y el *big data* han levantado cuestionamientos sobre la privacidad de los usuarios, el uso de la información personal cedida a las herramientas tecnológicas de la cual se nutren sus algoritmos, y otros dilemas éticos relacionados con el uso de la inteligencia artificial por parte de los gobiernos y las grandes empresas de tecnología.

Al respecto de los efectos que estas nuevas dinámicas pueden tener sobre los procesos de establecimiento de la agenda política, nos basta mencionar que durante la pandemia en México la intervención de los medios de comunicación ha contribuido a agudizar un escenario de polarización política, compuesto por orientaciones y marcos interpretativos que proponen modos divergentes — predominantemente confrontados— de comprender la crisis, de generar percepción pública del riesgo y de activar procesos de fincamiento de responsabilidades y de rendición de cuentas. Los medios de comunicación juegan un papel muy relevante sobre el modo en que se produce el cierre, tanto político como operativo de la crisis, pues las autoridades pueden, a través de los

---

<sup>31</sup> Hern, A. (6 de mayo de 2018). Cambridge Analytica: how did it turn clicks into votes?. *The Guardian*. Recuperado de: <https://www.theguardian.com/news/2018/may/06/cambridge-analytica-how-turn-clicks-into-votes-christopher-wylie>

<sup>32</sup> Boerboom, C. "Cambridge Analytica: The Scandal on Data Privacy" (2020). Augustana Center for the Study of Ethics Essay Contest. Disponible en: <https://digitalcommons.augustana.edu/ethicscontest/18>

mensajes que emiten y de la valoración que hacen sobre la situación sanitaria, o bien negar la crisis produciendo una no-intervención, como también pueden las fuerzas de oposición sobrecargar las decisiones gubernamentales influenciando la percepción ciudadana al respecto de su actuación. Todo esto ocurre a través y desde los medios.

En fin, los diálogos sostenidos en el *ágora* —en el foro público de la discusión— en torno a la pandemia por COVID-19 y la crisis que ha provocado en nuestro país, han reservado para sí una lógica polarizante, la cual ha permeado sobre las instituciones, entorpeciendo el conjunto de actuaciones desarrolladas por la administración pública. Nos referimos, pues, a un problema de coordinación interinstitucional derivado de las diferencias político-partidistas en la construcción de una agenda de actuación coherente y bajo consensos.

Esto lo atribuimos principalmente a que los actores políticos implicados en tales intercambios son, a su vez, actores institucionales que ejercen funciones directivas al interior de los gobiernos. Los tomadores de decisión, en este sentido, son simultáneamente políticos de profesión que han encontrado en la pandemia un potente vehículo para movilizar intereses, introducir definiciones del mundo y problematizar la participación de otros actores a los que se enfrentan en un plano competitivo. El riesgo asociado a ello se encuentra en la capacidad que puedan tener las instituciones para recoger y reproducir dichos contenidos de manera sistemática.

Es necesario tener en consideración que las controversias de orden político con respecto a la pandemia no sólo se han manifestado en términos de los intercambios comunicativos entre actores, sino que, además, se han registrado entre administraciones de diferentes niveles de gobierno en torno a los instrumentos de medición sanitaria (semáforos epidemiológicos); en lo respectivo a la implementación de las políticas de confinamiento y distanciamiento social que conducen al cierre de espacios públicos y privados; en las recomendaciones

hechas por las autoridades sobre el uso de cubrebocas y otras medidas de higiene; en los programas públicos de prevención; las orientaciones de la comunicación; el formato de los mensajes, etcétera.

En este momento nos resulta pertinente abordar la manera en que se relacionan los actores políticos con las instituciones, los contenidos sobre los que éstas operan, y el tipo de productos que resultan de dicha interacción. Nuestra intención es aproximarnos a un análisis del procesamiento institucional de la dinámica política. Si bien la cuestión referida es de gran complejidad, a continuación intentaremos una discusión teórico-analítica al respecto de las racionalidades implicadas en estos procesos desde el punto de vista de sus actividades comunicativas.

#### **3.4. Racionalidad política y racionalidad administrativa en el funcionamiento de las instituciones**

Se reitera aquí el interés por la manera en que, contextualizadas en la dinámica de polarización política integrada por los actores de la sociedad, se organiza, estructura y coordina la actuación de las instituciones públicas. A tal efecto, el proceder seguido ha sido el de la identificación de los códigos y las prácticas comunicativas de las entidades implicadas en la gestión de la pandemia. Tales implicaciones pueden ser directas, como en el caso de los tomadores de decisión con función directiva; e indirectas, por cuanto respecta a grupos sociales varios que tratan de influir posicionando sus problemas o definiciones de los problemas en la agenda política, como sería el caso de los *influencers*, las organizaciones, los grupos de profesionales, independientes, etcétera.

La justificación que sustenta este modo de aproximarnos al objeto de estudio aquí presentado se fundamenta en que *la realidad es un producto social* y en que *los primeros significados por los cuales es construida pertenecen al lenguaje* (Riorda, 2011, p. 3). Esto nos hace caer en cuenta de que los participantes de los procesos

políticos tratan de modificar la realidad distribuyendo contenidos, propugnando por formas de concebir al mundo, comunicando ideas para persuadir a otros, interiorizando concepciones que conducen los pensamientos y actuaciones propias y ajenas hacia determinados objetivos, hacia ciertas reivindicaciones en particular.

Bajo este modo de ver las cosas y, sobre todo, de *hacer* las cosas, «lo real» no se reduce exclusivamente a la discusión sobre los hechos o al respecto de datos comprobados metodológicamente, sino que también se encuentra en íntima relación con los argumentos que se enlazan para sostener tal o cual modo de entenderlo. Pensamos, en consecuencia, que el proceso mismo de la política supone integrar perspectivas, confrontar ideas y posturas, lograr adhesiones que inspiren la toma de acción, tratando de movilizar simpatías e intereses que beneficien lo más que sea posible a quienes los abrazan.

Ahora bien, no sólo los medios de comunicación, los grupos sociales o los actores políticos en particular son agentes en estos procesos comunicativos: las instituciones también forman parte de este complejo entramado de entidades productoras de comunicación. Ellas poseen una lógica de actuación muy particular que se encuentra atravesada tanto por consideraciones de orden político, como por especificidades de carácter técnico. La cuestión que nos parece interesante dilucidar en este respecto es la de si es pertinente concebir a las instituciones como estructuras instrumentales que realizan pasivamente funciones especificadas, o bien, si se les puede pensar como entidades poseedoras de una lógica intrínseca, de tal forma que producen y socializan valores propios. La intención es identificar los modos en que interactúan la racionalidad política de los actores y la racionalidad administrativa de las instituciones para observar el tipo de contenidos se producen como resultado.

Una primera apreciación nos conduce en todo caso a considerar una relación compleja entre ambas modalidades, en la que las directrices políticas se imbrican

con los requerimientos técnicos en aras de producir intervenciones gubernamentales revestidas de suficiencia técnica, pero guiadas por orientaciones valorativas específicas. Así, por ejemplo, podemos pensar en cuando los gobiernos de distinto corte ideológico se diferencian entre ellos promoviendo políticas de corte más social o de corte más económico respectivamente, pero que para lograr transitar cualquiera de sus determinaciones disponen de los canales institucionales y las estructuras de gestión administrativa existentes.

En este punto es interesante introducir la discusión planteada por (González Madrid, 2000), quien se pregunta en qué medida la racionalidad de los actores se encuentra condicionada por el contexto que les rodea. Al respecto, este autor menciona que en la historia de la humanidad se pueden identificar dos tipos de tensiones que enfrentan los tomadores de decisiones: “(a) la tensión entre la probabilidad de operar irracionalmente y el deseo de hacerlo con un mínimo de racionalidad (Dómenech, 1991: 24; y Elster, 1986), y (b) la tensión entre las contingencias que impone el contexto y el deseo de construir realidades con apego a un gran voluntarismo” (p. 6).

El primer tipo de tensión hace referencia a la inevitable irracionalidad de los actores debido a sus propias limitaciones cognoscitivas y motivacionales, pero que, a pesar de ello, en el desarrollo de su propia racionalidad tratan de allegarse de la máxima información que les sea posible para alcanzar sus objetivos. Y en cuanto al segundo, se refiere al conflicto entre los deseos de cambio y la búsqueda del bien común y las condiciones contextuales que representan valores establecidos, los cuales restringen la acción a un determinado conjunto de alternativas posibles de realizar.

Existen marcos contextuales que circunscriben las decisiones de los actores. Esto se refleja en términos de la viabilidad y aceptabilidad que pueden gozar en una sociedad o un sistema institucional dado que puede manifestarse en estructuras éticas o simbólicas, de carácter cultural, normas sociales, el ordenamiento jurídico,

el sistema económico, los modos de producción, entre otros, los cuales solicitan la producción de contenidos *ad hoc*. Podríamos pensar entonces que las capacidades y recursos, los ámbitos competenciales, la legitimidad, el reconocimiento, la conveniencia, la verosimilitud, etcétera, constituyen cierta “gramaticalidad”, es decir, *la pertinencia de una decisión para ser insertada en una regularidad determinada*.

Comenzamos, pues, a caracterizar la lógica contextual en la medida en que ésta tiende al desarrollo de una determinada carga inercial propia de los imperativos del *statu quo*. En cuanto a ello, Mora Ledesma menciona lo siguiente:

El concepto de *statu quo* es utilizado, de manera común, como un punto de referencia “central” para la formulación de axiomas que tienden a “normalizar” o “reencontrar” situaciones de estabilidad, motivo por el cual se ha convertido en una creencia, en un supuesto, que a veces puede poseer un carácter sea racional o irracional, y que parece ser aceptado en determinadas circunstancias, e incluso se llega a presentar como una ortodoxia, un punto de partida y, al mismo tiempo, un punto de llegada: una “normalidad” (Mora Ledesma, 2015, p. 97)

Mas puntualiza: “considerar el *statu quo* como una meta final y alcanzable es un proceder erróneo, es partir de una base falsa que plantea acciones imposibles de lograr, lo que no deja de ser deseable, pero sí utópico” (ibidem, p. 98). En palabras de este autor, es necesario distinguir umbrales y reconsiderar el mecanismo de aprovechamiento social del concepto para que conduzca a un enfoque más realista en el que puede existir, dependiendo de contextos específicos, a veces más o menos racionalidad. Justo debido a esta complejidad, *las personas de determinadas sociedades pueden tener las mismas instituciones, pero diferentes valores, lo cual provoca diferentes equilibrios* (ibidem, p. 98-99).

(González Madrid, 2000) por su parte considera que es necesario tener en cuenta las tensiones entre el decisor racional y su contexto “no como una tensión que paraliza cualquier intento de ir en una u otra dirección, sino como la expresión de las múltiples posibilidades de decidir y hacer al tratar de encontrar puntos de equilibrio entre el mundo de la racionalidad y el mundo objetivo” (p. 8).

Así, una decisión racional presupone un mínimo de condiciones que hagan consistente la posibilidad de que los resultados producidos se encuentran en el rango de las expectativas originales. De modo que, tanto desde una posición paramétrica como estratégica, ni el decisor impone su voluntad de elegir entre opciones, ni es posible controlar todos los factores implícitos (ibidem).

A pesar de las limitaciones tanto internas como externas a los actores, estos tratarán de influir a través de la acción política para transformar su realidad, lo cual les exige construir estructuras de operación, dotarse de capacidades de organización, de interlocución, de tácticas y repertorios de acción individual y colectiva para perseguir sus objetivos, beneficiar su crecimiento y tender hacia la consecución de las causas que persiguen. Los actores pueden, de hecho, aprovechar las ventanas de oportunidad que se abren a su alrededor. Estas tienen un componente de espontaneidad o casualidad, pero de manera ulterior, las oportunidades también pueden bajo determinadas condiciones ser inducidas.

Al respecto Guillermina Baena cita a Pierre Massé, quien afirma que *un Plan es el reductor de la incertidumbre*; “es el *anti-azar*” en el sentido de que el futuro comienza en el presente que se extiende hacia el largo plazo. “Planear es prever lo que pudiera suceder. [...] Es considerar todos los elementos internos y externos que pudieran incidir en la situación, es tratar de ver más allá de donde nuestros ojos pueden ver ahora. Eso es visión de futuro, largo plazo, prospectiva” (Baena Paz, 2015, p. 5).

Para esta autora, la *planeación prospectiva estratégica* se dirige a la acción concreta, es saber hacia dónde se va. “En ella se determina primero el futuro deseado creativamente y libre de restricciones; el pasado y el presente no se consideran como restricciones sino hasta un segundo momento. Con la imagen del futuro deseado se exploran los futuros factibles para seleccionar el más satisfactorio” (ibidem, p. 8).

Para (Druker, 1986) la noción de *innovación* es central en estos procesos. Ésta se define como el medio por el cual el empresario crea nuevos recursos generadores de valor o incrementa los recursos existentes con un potencial mejorado. “Es el esfuerzo por crear un cambio deliberado, concentrado en el potencial económico o social de una empresa u organización” (p. 1). “Nadie puede vaticinar si una innovación tendrá éxito, pero aun cuando los resultados sean modestos, la innovación exitosa aspira a determinar las normas, la dirección de una nueva tecnología o industria, para crear la organización que está y seguirá estando a la vanguardia” (ibidem, p. 13).

Inducidas por intencionalidad, o como resultado de la coincidencia de elementos que configuran situaciones propicias, las ventanas de oportunidad requieren de sagacidad y pericia del sujeto cognoscente para ser identificadas y aprovechadas. Desde luego, esto no garantiza el éxito al pie de lo previsto; las condiciones políticas son dinámicas y las estructuras se mueven muchas veces con relativa independencia de los actores. Pero en otras ocasiones muy particulares, alguna coyuntura puede facilitar la acción y la toma de decisiones.<sup>33</sup> De cualquier modo, es necesario tener en cuenta que las decisiones siempre producen resultados con algún grado de incertidumbre. Justo por ello es imposible confiar plenamente en que todo saldrá al pie de la letra; pero con un plan estratégico, es posible generar aproximaciones siempre susceptibles a modificaciones.

---

<sup>33</sup> Osorio (2001, p. 79) considera que la coyuntura es un momento de cambio: “en estos tiempos sociales los sujetos desarrollan capacidades que les permiten pasar de reproductores de estructuras a creadores de estructuras”.

Armados con estas consideraciones comenzamos a entrever la complejidad del proceso en el que los actores, en ejercicio de su racionalidad, interactúan con su contexto, el cual posee igualmente una racionalidad que le caracteriza. Como lo mencionara Miguel González Madrid, la decisión racional es resultado de una relación compleja entre la libertad del actor y el determinismo contextual.

Veamos ahora cómo se reflejan estos procesos en la forma en que opera la comunicación de las instituciones. Para ello nos referiremos a una de las modalidades de la comunicación política, la comunicación institucional.

Para comenzar, la comunicación institucional nos requiere reflexionar sobre la naturaleza tanto del gobierno como de la administración pública, las funciones asignadas a ambas instituciones, así como el modo en que dichas funciones son desarrolladas. De acuerdo con Ignacio Aranes, *la Administración Pública y el Gobierno participan activamente en la construcción de la realidad y parten de una lógica a menudo instrumental y autista*: al ciudadano se le cosifica, como cliente del partido o administrado por el aparato burocrático (Aranes, 1996, p. 1).

Según este autor, la tendencia endógena y autista de la Administración se refiere a la lógica de funcionamiento que se reproduce en el seno de un sistema rígido y jerárquico que propicia una mirada hacia adentro, concéntrica, de todos los elementos que la constituyen. Así, gobierno y administración se constituyen en microuniversos autónomos dentro de la sociedad, que a su vez van generando espacios estancos hasta llegar a la unidad mínima (el político y el funcionario respectivamente) (ibidem, p. 2).

Esta actitud ensimismada, cuasi autista, interviene en el plano institucional, en las vertientes externa e interna. Externamente: una Administración ignora a las demás y en ocasiones pierde perspectiva sobre la sociedad. Internamente: los departamentos, las direcciones,

los servicios, las secciones y las unidades se obvian o apenas cooperan entre sí. La información utilizada no suele superar el aspecto operacional (información de primer nivel, de base y trabajo; información instrumental para operar). Así, el aspecto táctico (información de segundo nivel, sobre los objetivos y la trayectoria) y estratégico (información de tercer nivel, objetivos a medio y largo plazo) permanecen inactivos (ibidem).

Veamos cómo la comunicación institucional está asociada en primer lugar al agente productor de discurso y de realidad (la institución), y en segundo lugar a la orientación de la comunicación, determinada por la intervención de dos lógicas: la político-gubernamental, vinculada al gobierno, y la administrativa-de servicio, generada desde la administración pública (ibidem, p. 1).

La actividad de la administración pública bascula en torno a dos líneas de fuerza opuestas: la democrática-de servicio y la autista-instrumental-endógena. Ambas se manifiestan a su vez en los planos político y administrativo. De hecho, la comunicación institucional es el resultado de una doble dialéctica que se origina en la intervención del Ejecutivo y la Administración Pública, cada ente con una lógica diferenciada que, internamente, también ha de confrontar los dos impulsos activados: el orientado al autismo y el que se fundamenta en la apertura democrática a la sociedad (ibidem, p. 2).

De lo dicho, entendemos que las instituciones comunican interna y externamente. Al interior, disponen de mecanismos de interlocución entre procesos organizativos que tienden hacia la producción de su racionalidad, esto es, una lógica burocrática. “De este modo, instituciones como el Gobierno y la Administración Pública que forman parte de la sociedad, la representan, dirigen y gestionan el interés general, se alejan para construir universos sin la suficiente conexión con la ciudadanía” (ibidem). Al exterior, por otro lado, *la institución se proyecta sobre la*

*sociedad bajo una lógica de interacción política*. Esto empuja hacia la realización de la racionalidad de los actores, es decir, la multiplicidad de intereses que buscan el vertimiento de sus contenidos sobre las políticas que son implementadas por la Administración.

Si bien la institución no desarrolla sus actividades en el vacío, pues se encuentra en constante interacción con la sociedad y los movimientos que en ésta se producen, es cierto que muchas veces, sobre todo cuando se carecen de instancias y mecanismos que la corrijan, tiende hacia una rigidez que la conduce a su anquilosamiento. Aquí caben los procesos por los cuales las instituciones dejan de observar a la sociedad, distanciándose de ella, construyendo universos propios y desarrollando funciones que no necesariamente responden a las necesidades y demandas sociales o a los cambios en el mercado y el entorno económico.

(Garnier, 1999) ejemplifica esta cuestión haciendo una revisión histórica sobre el agotamiento de los modelos desarrollistas latinoamericanos y la estructura administrativa en la que se encontraban sostenidos. Esto fue producido por cambios internos, en cuanto a una “modernización remisa”, y cambios externos, en lo relativo al proceso de globalización.

Prestando atención al entorno interno: (a) los desequilibrios financieros por los cuales el esquema desarrollista ya no lograba producir la riqueza suficiente para su propio sustento; (b) los desequilibrios sociales que en el contexto de la crisis y los consiguientes procesos de estabilización y ajuste de la década de los ochenta pauperizaron tanto a los más pobres como a los sectores medios latinoamericanos; (c) los cambios en el balance político-ideológico que fragmentaron las alianzas que habían hecho posible el viejo Estado desarrollista-benefactor, particularmente la alianza entre los emergentes grupos empresariales y los sectores medios urbanos modernizantes; y (e) un proceso de agotamiento institucional en el que el marco jurídico y administrativo se había vuelto cada vez más rígido y burocrático (ibidem, pp. 1-5).

Así, durante la llamada “década perdida” los sectores que se consolidaron al amparo del desarrollismo comenzaron a pugnar por su desmantelamiento, mientras que los sectores más pobres abogaban por mantenerlo en búsqueda de que sus beneficios pudieran, finalmente, dispersarse sobre de ellos. A la par, las instituciones y sus programas perdían sentido debido a una falta de visión estratégica, de planificación y de mejora continua. “Muchos de los programas públicos han tendido a convertirse en un fin en sí mismos, perdiendo de vista los intereses de los usuarios” (ibidem, p. 4).

En función de lo planteado, sostendremos aquí que el ensimismamiento propio del desempeño de funciones específicas es riesgo latente de la “forma institucional”, pues ésta proyecta un desarrollo en función del marco constitutivo que la establece. Su proceso de anquilosamiento suele producir una conversión de los medios en fines, pues a la reivindicación de ciertos contenidos o el ascenso de determinados problemas a la agenda de atención de los poderes públicos, estos son formalizados y objetivados en ordenamientos institucionales de manera que instrumentan acciones conducidas por los valores vertidos. Este modo de proceder es reforzado cuando esas delimitaciones son plasmadas en ordenamientos normativos que hacen su cumplimiento de observancia obligatoria.

Desde el institucionalismo, (Ayala Espino, 2000, p. 10) considera que *las instituciones constituyen el cemento que unifica al sistema socioeconómico*. “Son, al mismo tiempo, las redes que sirven para enlazar y encausar institucionalmente las relaciones de intercambio económico, social y político entre los subsistemas o distintas partes del sistema”. Las instituciones constituyen un espacio en el que se sucede la formalización del relacionamiento entre la sociedad, la economía y el Estado. Al producirse esas relaciones, éstas se institucionalizan, generando ordenaciones que obligan a las entidades a un determinado comportamiento. Así, (Gunnarsson, 1991) menciona que las instituciones en un sentido amplio son las reglas, normas y costumbres de operación del sistema (p. 45).

Se puede decir que el Estado mismo constituye una institución por dos razones fundamentales: primera, por su notable capacidad de secularización (los ciudadanos en lo individual o lo social no pueden sustraerse de pertenecer a él); y segunda, porque detenta el monopolio de los poderes compulsivos, de los cuales otras instituciones carecen (Ayala Espino, 2000, p. 13). Siguiendo esta misma línea, es igualmente posible concebir al mercado como una institución. “En los mercados no sólo existen precios, bienes y servicios, compradores y vendedores, sino también reglas y normas que regulan su operación justamente para permitir que ocurran las transacciones y el intercambio de los derechos de propiedad (ibidem, p. 15).

Sin considerar índole, significación u orientaciones concretas de las disposiciones que rigen a las instituciones, obsérvese el propósito de atraer la atención hacia su carácter autoritativo. Las formalidades reglamentarias, constitutivas, normativas, de la institucionalidad del Estado establecen un mandato y exigen un cumplimiento. Tal como establece Luis Recaséns Siches, en su estudio preliminar sobre la Teoría General del Estado de Hans Kelsen:

Las normas no enuncian lo que ha sucedido, sucede o sucederá, sino lo que debe de ser, lo que se debe de hacer. [...] Las normas, fundamentalmente, sólo pueden tener por contenido la conducta del hombre, que es capaz de recibir mandatos y cumplirlos en virtud de un poder al que se subordina (Recaséns Siches, 2007, p. 19).

Desde luego, la teoría jurídica del Estado atribuye la institucionalidad a la capacidad que tiene el Estado de exigir el cumplimiento de las normas que componen el ordenamiento que lo sustenta, pudiendo coaccionar a los sujetos sometidos a su jurisdicción pues se reserva el uso de la fuerza para hacer valer su voluntad soberana.

No obstante, hay que considerar aquí el carácter democrático de tales disposiciones. Es necesario matizar el planteamiento entendiendo que, en un estado democrático de derecho, dicho carácter se encuentra fincado en los procesos de creación normativa, ámbito competencial de los poderes democráticamente investidos. Si bien estas cuestiones particulares sobrepasan nuestro análisis sobre prácticas comunicativas, es necesario tenerlas en consideración, pues *la proyección democrática de las instituciones se constituye como el eje rector de las acciones tendentes a la corrección del ensimismamiento*. Por otro lado, es necesario considerar también otras formas de organización y la influencia de poderes fácticos que empujan estas dinámicas hacia empresas como la práctica extrainstitucional o el fenómeno de la corrupción en nuestro país. Todo ello complejiza y termina por modificar el esquema planteado en estos últimos párrafos.

Para este análisis, la importancia de considerar a las instituciones por la capacidad que poseen de ejercer poder sobre sus gobernados tiene que ver, precisamente, con que la racionalidad de las instituciones se proyecta sobre la sociedad, encaminando las intervenciones públicas hacia la ejecución de dichas orientaciones. Esto restringe a los actores a unos repertorios determinados a través de los cuales deben encaminar sus acciones, pues ante la ley —y, desde luego, ante la sociedad y la cultura— son sujetos de obligación.

Es interesante referir a Torgerson (1994, pp. 200 y 202), quien entiende la formación de estructuras como un desarrollo histórico-político del conocimiento. Hablando desde el campo del análisis de políticas, este autor ayuda a ejemplificar nuestra cuestión con su análisis de las tres “caras” de las políticas públicas; cada una de ellas incorpora una relación diferente entre conocimiento y política e, incluso, una distinta apreciación del lugar de la razón en los asuntos públicos. Por ejemplo, en la primera “cara”, de origen positivista, el conocimiento tiende a reemplazar a la política. “Si se examina la postura convencional del analista de políticas, la perspectiva dominante es la tecnocrática, y pretende separar el

conocimiento de la sociedad para después aplicarlo a la sociedad”. En la racionalidad positivista, el conocimiento real era el ligado a la observación de datos, a la inferencia lógica y a la determinación de relaciones constantes entre los hechos.

La crítica histórica que surge frente al análisis de orientación tecnocrática fue que éste se volvía ciego a la realidad política, pues no lograba entender la naturaleza de su contexto:

Aunque se declara a favor de la razón, el análisis convencional no sólo sirve a los intereses particulares, sino también refuerza el orden y la ideología del mundo político establecido. En el contexto del estado administrativo moderno, el análisis tiende a proyectar un aura tecnocrática, reforzando la vieja noción positivista de que la ciencia proporcionará, de alguna manera, las soluciones precisas y certeras que necesitamos para mantener el progreso del orden existente (ibidem, p. 206).

Estas críticas constituyen el fundamento de la segunda “cara”, en la cual ahora la política dominaba al conocimiento: “el análisis no sólo tiene la intención de ayudar al responsable de una decisión a elegir un curso de acción, sino también de persuadir a otros sobre la justicia e inteligencia de su elección” (ibidem, p. 207).

Finalmente, el autor se pregunta a modo de reencontrar ambas caras para que la relación entre política y conocimiento deje de ser antagónica: “¿puede la razón tener cabida en el mundo real de la política, donde se elaboran y llevan a cabo las políticas públicas?” (ibidem, p. 207). “El asunto metodológico es el siguiente: el analista debe desarrollar no sólo un conocimiento de la sociedad, sino también un conocimiento en la sociedad” (ibidem, p. 210).

La vida social se conduce sobre las bases del sentido común al aceptar en general el significado de las **palabras gestos e**

**instituciones** que constituyen un modo particular de entendimiento cultural. [...] En ese sentido, la investigación no puede continuar divorciada de la sociedad, sino que, por principio se vuelve un modo particular de acción social (ibidem, pp. 210-211).

Utilizamos estos ejemplos para resaltar la formación de estructuras que fomentan valores en la sociedad procurando su conservación. Desde luego, esto restringe a los sujetos, pero también les ofrece incentivos para generar actuaciones que buscan trascender esos marcos delimitativos, ya sea de manera institucional o extrainstitucional. Para ello, el confronto, la disrupción y la acción de carácter contencioso es importante, como de igual modo lo son la negociación, los acuerdos y el consenso para llevarla efectivamente a cabo.

(Aranes, 1996, p. 2) describe algunas manifestaciones de la inclinación de la Administración por formas próximas al autismo. Estas son: la burocracia cerrada y reglamentista, el silencio administrativo o el escapismo. “[Las instituciones] nacen como entes mediadores, instrumentales —de servicio— y acaban funcionando con claves internas y de crecimiento endógeno”. “La gestión y las dinámicas de interacción política que posibilitan el desarrollo de las aspiraciones de los actores resultan inmovilizadas por el aparato burocrático. En este marco, las posibilidades de desarrollar una comunicación se reducen, pero al mismo tiempo el que se hagan efectivas resulta particularmente necesario” (ibidem).

Esto nos conduce al imperativo de mejorar a la institución, tanto de manera interna, en sus procesos organizativos, como de manera externa, en sus intercambios con la sociedad. Como hemos tratado de sustentar en este apartado, la lógica autista en el funcionamiento de las instituciones produce su ensimismamiento. El cierre en sí misma le hace perder operatividad, lo cual resulta a largo plazo en su agotamiento; pero, en el acontecer próximo, estas deficiencias pueden ser aprovechadas por grupos que a su amparo logran desarrollar modos de beneficiarse. La institución, por lo tanto, comienza a operar de manera

excluyente. Aquí encontramos una interesante base a desarrollar con respecto de cómo las instituciones reproducen la desigualdad social.

Por ahora, esto refiere nuestra atención hacia los mecanismos que pueden desarrollarse para generar una sinergia entre las actuaciones gubernamentales, la operación institucional y el conjunto de la sociedad, para abordar las manifestaciones de ensimismamiento, tanto político como burocrático. La intención sería la de lograr el avance de una lógica democrática.

(Aranes, 1996) considera que es a través de la contribución recíproca de los tres agentes colectivos principales (Administración, Gobierno y sociedad) que pueden crearse las condiciones necesarias para renovar el funcionamiento institucional.

- a) Desde los responsables políticos puede favorecerse la dinamización —la ruptura de inercias— de la maquinaria administrativa.
- b) Desde los empleados públicos puede contribuirse a la apertura de la lógica política de los órganos gubernamentales.
- c) Desde la sociedad —externamente—, con la intervención de diversos grupos sociales y, especialmente, con la vigilancia de los *mass-media* es posible activar el funcionamiento gubernamental y administrativo (ibidem, p. 2).

El cambio aquí planteado conlleva una dinámica de interacción entre los valores democráticos de los agentes de cambio y la estructura político-administrativa que requiere ser intervenida. En el sentido de esta intervención, (González Madrid, 2000) plantea que no siempre es posible decidir o actuar con amplia racionalidad, pues es imposible controlar todos los factores ni anular la incertidumbre; y sugiere la importancia de encontrar una brecha cooperativa por parte del decisor para que, tal como éste puede desear, las cosas ocurran con la menor cantidad de consecuencias fatales (p. 8). Entendemos, pues, que la decisión pública posee un

carácter mediador y articulador en contextos de racionalidades múltiples. Esto es un proceso político que requiere conseguir viabilidad técnica, pero también viabilidad social.

El carácter mediador, en una remisión a (Becker, 1990) que realiza (González Madrid, 2000, p. 3):

No ignora los distintos y múltiples intereses en conflicto, y guarda una prudente distancia con respecto de la pretensión de alcanzar acuerdos entre las partes por la vía del consenso. Vale recordar una frase de Werner Becker, acerca de la “fascinación e imposibilidad del consenso”: el consenso como unanimidad “es una condición que impide todo acuerdo.

Reconocer el contexto de múltiples intereses es reconocer a su vez la imposibilidad de entender al consenso como una unanimidad social. En todo caso, entendemos que al gozar las decisiones públicas del impedimento de proveer a todos los grupos de interés con exactamente aquello que quieren, más bien éstas generan una situación en la que suele haber tanto ganadores como perdedores. En estos casos el proceso de formulación de políticas responde, como lo considera (Lindblom, 1992), a un proceso de interacción y negociación entre intereses y capacidades reales. Las decisiones en el sentido de Lindblom son resultado de un proceso político de acomodo, acuerdos, y arreglos consensuados que producen decisiones incrementales.

Hablando desde una perspectiva estratégica, (Garnier, 1999, p. 7) considera la necesidad de disponer de instancias planificadoras capaces de lograr los balances tanto políticos como técnicos, encaminándolos hacia una visión de conjunto y de largo plazo capaz articular “la difícil coexistencia entre la eficiencia, la equidad y la democracia en la vida en sociedad”. “Si bien esta tarea demanda una elevada capacidad técnica por parte del Estado y sus instituciones para enfrentar los

complejos retos del momento, es fundamentalmente una tarea política que demanda gran capacidad de síntesis por parte del sistema político” (ibidem).

Ignacio Aranes, por su parte, considera que ambas lógicas deben buscar su reconciliación a manera de que puedan coordinarse las acciones comunicativas necesarias:

En la relación mantenida entre el gobierno (superando la lógica político-gubernamental) y la Administración Pública (reduciendo la lógica burocrática) se procuraría practicar el modelo pragmático distinguido por M. García-Pelayo (1979, pp. 66-70), en el cual se da un intercambio crítico entre la lógica política —del Ejecutivo— y la lógica técnica —de la Administración— (Aranes, 1996, p. 3).

Es a partir de ahora que podemos encuadrar analíticamente la gestión de la pandemia en el contexto de intercambios discordantes, contrapuestos y polarizados entre actores políticos. Así, observamos cómo interactúan y se entremezclan estas racionalidades produciendo orientaciones que posteriormente pasan a caracterizar las acciones instrumentadas por la Administración. Bajo estas condiciones, la formulación de políticas con mayores posibilidades de éxito y el desarrollo de una gestión efectiva se hace depender de que tales orientaciones sean equilibradas dinámicamente de manera satisfactoria. Esto solo es posible si se dispone de instancias y mecanismos de planificación. Para (Garnier, 1999), la coordinación de acciones, planes y políticas es resultado del logro de balances políticos y técnicos, es decir, del balance entre constelaciones de intereses y capacidades gubernativas reales.

(Dror, 1987) señala que la planificación debe ser examinada como una dimensión fundamental de las capacidades de gobernar en general, y de las capacidades de desarrollo frente a condiciones adversas en lo particular. Esto implica que “las diversas formas y modos de planificación cobran toda su importancia cuando las

tareas que encara la sociedad exigen el despliegue de esfuerzos mantenidos y de largo plazo como es el caso de las aspiraciones de desarrollo” (pp. 99-100). Esta forma de comprender a la planificación sugiere que de no planificar, simplemente no es posible gobernar.

El término “governabilidad” aunque está muy en boga, es muy equívoco en muchos sentidos. Supone que las dificultades actuales de los gobiernos provienen de que las sociedades y los problemas se han tornado “ingovernables”, con la alusión consiguiente de que corresponde a las sociedades y a otras facetas de la realidad volverse gobernables (ibidem).

Entonces, “governabilidad” no significa que la sociedad sea ‘governable’, sino que *el gobierno sea capaz de gobernar de cualquier modo, sea cual sea el estado de las dinámicas societales*. La distinción es relevante porque conlleva el fincamiento de responsabilidades necesarias en la producción de un estado de gobernabilidad: “la ‘capacidad de gobernar’ puede incluir esfuerzos para hacer a la sociedad más gobernable, pero pone el acento en que incumbe a los gobiernos perfeccionarse y desarrollar capacidades que les permitan cumplir con sus tareas en condiciones más exigentes” (ibidem).

Para Leonardo Garnier, las instancias planificadoras deben lograr un balance dinámico entre ambas perspectivas: entre la reflexión y la acción, entre la ambiciosa visión de conjunto y largo plazo, y el aquí y el ahora en el que siempre opera la acción política. “Esta capacidad de síntesis es indispensable para mantener un adecuado nivel de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, entre las distintas políticas, entre sus distintas instituciones, y sus distintos programas (Garnier, 1999, p. 8).

El gobierno tiene la responsabilidad de desarrollar capacidades que le permitan estabilizar a la sociedad. En el cumplimiento de dicha encomienda dispone de un abanico de instrumentos para llevar a cabo sus gestiones.

A continuación, delinearemos cómo es posible desde la actuación comunicativa contribuir al ejercicio de gobierno, de modo que se mejoren las capacidades para decidir y actuar, partiendo de la base de una racionalidad socialmente aceptada, articulada desde la construcción simbólica, desde el **ejercicio político de gobierno**.

## CAPÍTULO 4

# **La comunicación como herramienta para la generación de consenso**

En este último capítulo desarrollaremos la noción de Comunicación Gubernamental explicando la importancia que tiene la comunicación para una gestión pública. El objetivo principal es mostrar cómo una adecuada comunicación gubernamental puede producir mejoras sustantivas sobre las condiciones que tienen los gobiernos para la implementación de sus decisiones.

### **4.1. La “construcción” de consenso desde el gobierno**

En los capítulos precedentes hemos abordado, en primer lugar, la cuestión del contexto de polarización en el que se ha desarrollado la gestión de la crisis sanitaria en nuestro país. A efecto de descubrir la disfuncionalidad de estos intercambios hemos contrastado las comunicaciones sostenidas entre autoridades mexicanas con algunos lineamientos y elementos teóricos propios de la comunicación política. En segundo lugar, hemos dado atención a la racionalidad de los actores para examinar los efectos que sus intercambios comunicativos tienen sobre el funcionamiento de las instituciones; en ese sentido, hemos identificado dichas interacciones como un proceso de construcción de la agenda en el que se encuentran implicados distintos actores de la sociedad.

En lo que concierne al presente capítulo, trataremos de explicar por qué la comunicación política —particularmente la comunicación del gobierno— constituye

una herramienta de vital importancia en la gestión de la pandemia. Para ello, expondremos sus orientaciones y los objetivos que comprende.

Partamos, entonces, de la siguiente premisa: “en salud, crisis y comunicación están íntimamente relacionadas. Todas las crisis de salud son también crisis de comunicación” (World Health Organization, 2004). Esto nos conduce a la consideración de que, *entre mayores sean los retos planteados por una crisis sanitaria, mayor atención debe ser prestada a la efectividad de la comunicación de los gobiernos.*

Una comunicación gubernamental efectiva juega un papel de suma importancia en el abastecimiento de recursos informativos a las audiencias clave durante una pandemia (incluyendo a los cuerpos en primera línea de respuesta, los grupos de alto riesgo, el personal de salud, los representantes de los medios de comunicación, los cuerpos de seguridad ciudadana y el público en general) al respecto de los riesgos sanitarios y las mejores prácticas para minimizar los daños (Kim & Kreps, 2020). *La acción de gobierno debe estar orientada hacia la generación de una percepción de riesgo que se corresponda con las recomendaciones dispuestas para su atendimento; aquella debe guiar a las personas a involucrarse y reaccionar en el sentido que comportan las estrategias gubernamentales.* Es decir, la acción de gobierno debe estabilizar a la sociedad. Por ello mismo, es fundamental que los recursos de comunicación que se desplieguen sean congruentes y se refuercen entre sí.

No obstante, durante la gestión de la pandemia en nuestro país, las autoridades han emitido mensajes inconsistentes y contradictorios con respecto de la crisis, situación que en sí misma suele quebrantar la confianza pública en la gestión. Esto no solo aumenta la incertidumbre de la sociedad con respecto de la emergencia, sino que —y a consecuencia de ello— la obliga a recurrir a otras fuentes de información, no necesariamente confiables ni tampoco apropiadas para el contexto particular en que sus contenidos podrían ser utilizados.

Como lo hemos considerado previamente, debido a las nuevas tecnologías de la información las personas disponen a su alcance de diversos medios y fuentes para informarse. Sin embargo, como lo mencionan (Shin & Thorson, 2017) citados en (Kim & Kreps, 2020), el acceso a más información a menudo provoca una difusión incorrecta y sesgada, así como un procesamiento e intercambio selectivo de información entre las personas (p. 8). Durante una pandemia, las personas a menudo experimentan una sobrecarga explosiva de información (*information overload*) que fluye desde distintos canales de comunicación, como las redes sociales, la televisión, el radio, y la comunicación interpersonal con amigos y conocidos (ibidem, p. 9).

Por un lado, las personas “se pierden de la información importante, produciéndose malentendidos y generándose una situación de exposición selectiva que las lleva a experimentar fatiga emocional, estrés en torno al asunto, así como al autobloqueo con respecto del tema” (ibidem). Por otro lado —del lado de la gestión—, las dificultades de las autoridades de gobierno para emitir información congruente y coordinada provocan alteraciones en los comportamientos de búsqueda de información de las personas, situación que conduce a que la crisis sanitaria devenga en una crisis política (ibidem, p. 8).

Especialmente cuando los mensajes difundidos a través de diversos canales de comunicación se politizan, es más probable que los comportamientos de búsqueda de información de las personas se transformen en intercambios de información solo entre miembros de un grupo homogéneo, lo cual pone en peligro los esfuerzos para prevenir y controlar la pandemia. Cuando durante una pandemia el intercambio de información se da solo dentro de un grupo (político) relativamente insular, sin una búsqueda activa y comprensiva de información, la crisis de salud pública se transforma en una crisis política, pues las personas se separan en función de su orientación

política en lugar de trabajar juntos para superar la crisis de salud pública (Skidmore, 2016) (ibidem, p. 8).

(Navarro Arredondo, 2020) considera que *el problema más importante durante una pandemia en cuanto a gestión pública se refiere es de coordinación*, no de control. “La coordinación significa que diferentes agencias interactúan conjuntamente para lograr una determinada meta” (p. 206).

Para este autor, la situación actual en el combate a la pandemia es algo paradójica, pues por un lado exige la colaboración intergubernamental para generar respuestas efectivas, pero por otro lado dificulta la colaboración entre ámbitos de gobierno. Este problema intergubernamental ha generado una enorme presión para establecer mecanismos de colaboración que son difíciles de lograr incluso en condiciones ideales, pero además ha creado barreras para la colaboración, pues ha puesto en tela de juicio los equilibrios de poder existentes y las narrativas sobre cómo trabajar juntos y compartir responsabilidades (ibidem).

Las discrepancias entre administraciones han revelado, en palabras de (Cejudo *et al*, 2020) citados en (Navarro Arredondo, 2020, p. 210), una situación a menudo latente en el federalismo mexicano: “cada orden de gobierno ha actuado de forma desarticulada y hasta contrapuesta, ahondando la descoordinación entre autoridades [...] cada autoridad ha respondido de forma distinta según su entendimiento técnico, intencionalidad política y capacidad institucional”. “Asimismo, estas situaciones plantean interrogantes fundamentales sobre el papel del liderazgo del gobierno federal en un tema que tiene un alcance nacional y sobre las relaciones estatales tan contrapuestas a las directrices federales” (ibidem).

En cuanto a lo que desde la comunicación es pertinente, la tarea del gobierno consiste en guiar a las personas hacia una racionalidad determinada con respecto de la pandemia. Su labor consiste en generar una construcción simbólica al

respecto tanto de la trascendencia, significación e implicaciones de la amenaza, así como de las acciones que necesaria y justificadamente han de ser llevadas a cabo para su combate.

Alejándonos de las visiones que recurrirían al uso de la coacción y la violencia como primer y principal recurso para hacer valer las disposiciones gubernamentales —pues compartimos la convicción de que frente a la complejidad de los problemas de la vida en sociedad el paradigma punitivista se muestra insuficiente— nos adherimos aquí a la propuesta de Mario Riorda, quien considera que la comunicación del gobierno tiene un objetivo principal: generar consenso. “Si la comunicación gubernamental no actúa bien, no hay consenso y si no hay consenso, no hay buena gestión” (Riorda, 2008, p. 27).

Al respecto, este autor comenta que, aunque no es imposible definir lo que es el consenso, es dificultoso llegar a un análisis empírico de sus características, debido a la vaguedad, nivel de abstracción y ambigüedad de creencias efectivas sobre las que este se basa. Por ello, a los fines de un modelo de comunicación gubernamental, el consenso se puede entender como “la búsqueda de acuerdos políticamente operantes centrados en la idea de que, si bien puede haber (y de hecho probablemente siempre existan) grupos en los márgenes del consenso, o bien fuera de este, las políticas de un gobierno deben ser aceptadas socialmente por la mayor cantidad de personas” (Riorda, 2006, p. 4).

*Los gobiernos requieren dotarse de un “instrumenta argumental” capaz de estimular estratégicamente la comunicación que haga posible acompañar y mejorar la gestión del Estado.* Esto es, en palabras de (Elizalde, 2006), el poder proyectar, desarrollar y hacer de modo eficaz y sistemática cierta cantidad de políticas públicas en las mejores condiciones posibles (Riorda, 2011, p. 98).

Con lo dicho hasta ahora derivamos un razonamiento central para el modelo de comunicación gubernamental aquí analizado: **el consenso es una construcción**. Siguiendo a (Shils, 1977) citado en (Riorda, 2006):

Si las creencias que integran al consenso (o la disensión) varían en cuanto a la intensidad de la adhesión que suscitan, incluso dentro de una misma situación, se puede insistir más rigurosamente en unas y menos en otras (ibidem, p. 4).

En tanto situaciones que se presentan en la vida en sociedad, el consenso y disenso están estrechamente relacionados con un determinado sistema de creencias y valores. Por lo tanto, para un gobierno es preciso determinar qué elementos, valores y creencias le es necesario enfatizar frente a una determinada situación emergente, como en el caso particular de una crisis. Esta sería la acción que corresponde llevar a cabo desde la comunicación.

Entender al consenso como una construcción que desde el gobierno puede ser impulsada y reforzada es *considerar al gobierno por sus capacidades de actuar como un agente productor de realidad*. A nivel de comunicación, esto supone la capacidad para instrumentar acciones comunicativas persuasivas para construir sentido desde el gobierno.

La visión del “construccionismo” escapa al planteamiento inicial centrado solo en medios, y se ubica preferentemente en el intento de construir sentido político desde el gobierno, en donde la idea de *agenda-setting* nunca está separada como si fuera un conflicto abstracto de ideas ajeno a la institución. Por el contrario, el modo de definir o redefinir un asunto es según como el asunto se quiere que sea. El construccionismo crea o enfatiza problemas para avanzar con sus políticas, o bien, muchos de los verdaderos problemas son

construcciones simbólicas y políticas para justificar el accionar del gobierno (Riorda, 2011, p. 98).

La construcción referida es instrumentada desde el gobierno, impulsándose así la generación de unas determinadas actitudes por parte de la sociedad; actitudes favorables desde luego, pero incluso desfavorables también. De hecho, consenso y disensión son situaciones susceptibles de ser utilizadas provechosamente por los gobiernos como recursos estratégicos en la implementación de sus decisiones.

En tanto construcción valorativa, *el consenso busca la creación de un sentido de identidad, afinidad y proclividad a la aceptación para la resolución de los problemas públicos*. En este marco, (Riorda, 2011) propone entender al consenso

[...] como la ausencia de disensos inestabilizadores que, aun existiendo sólo para principios generales, sea concebido como un elemento que, a pesar de las tensiones, dote de adaptabilidad y de una considerable resistencia al sistema político. Es decir que el consenso debe contribuir con las funciones de sostén del orden público: con la disminución del uso de la violencia en la resolución de desacuerdos; con el aumento de la cooperación no impulsada por el miedo al poder coercitivo del más fuerte; debe contribuir a limitar la intensidad emocional que se expresa en discrepancias y rigideces de la adhesión a los objetivos acerca de los cuales hay desacuerdo (p. 98).

En este mismo sentido, la perspectiva construccionista permite considerar al disenso como una utilidad de gobierno. Cada fuerza política en el desarrollo de sus actividades busca generar consenso a su alrededor; en ese *hacer* es natural que las fuerzas opositoras traten de mermar el caudal del consenso del gobierno para legitimarse. La diferencia es que mientras las fuerzas opositoras pueden impugnar las decisiones, controvertir las actuaciones del gobierno, o movilizarse y

protestar en contra de él, la fuerza gobernante en tanto poder investido puede enfatizar desde las instituciones los valores y creencias que a sus objetivos resultan convenientes. En este proceder, la responsabilidad de un gobierno es generar el mayor consenso posible en torno a sus decisiones, pues eso requiere con particular necesidad para estabilizar efectivamente a la sociedad. Con mayor razón en situaciones de crisis.

Claro que en la comunicación gubernamental también existe el deseo de generar conflictos, por lo que se pueden generar divisiones o fracturas sociales calculadas, con el fin legitimante de separar visiones ideológicas enfrentadas, mermando así el caudal propio del consenso, pero intentando afirmarlo sólidamente contraponiéndolo a un sector con el cual se marca una diferencia explícita (mermando el caudal del consenso del otro) (Riorda, 2011, p. 99).

En síntesis, la comunicación gubernamental acompaña y pretende mejorar la eficacia de la gestión pública mediante la producción de un lenguaje inclusivo, emparentado a la negociación, con el fin de construir coaliciones (Ornstein y Mann, 200, p. 225) citado en (Riorda, 2011). Su intención es producir mejoras sustantivas en las condiciones que tienen los gobiernos para, precisamente, gobernar.

No se trata, pues, de disposiciones de carácter coactivo, sino más bien del ejercicio de una racionalidad compartida, impulsada desde el gobierno, pero sustentada en las necesidades informativas de la sociedad. Ella aspira a ser creíble, respetada y participada. No pretende un enfrentamiento antagónico entre racionalidades distintas; las constricciones que las decisiones de un gobierno generan en los sujetos —quienes deben ajustar su comportamiento a ellas— no son problemáticas en tanto la conducta requerida sea percibida por los gobernados como convincente, digna, honorable o necesaria, proveniente de su libertad y de su responsabilidad. Esta racionalidad es el mecanismo de gobierno,

que en este trabajo estimamos de suma relevancia en la gestión de la colectividad, tal como lo es la gestión de una pandemia; la crisis por COVID-19 como un problema colectivo.

Las acciones conducidas se constituyen no como objetos que ejercen coacción para realizarse, sino como recomendaciones que al permear sobre la sociedad son dispuestas con carácter vinculatorio, en ejercicio de la racionalidad de los implicados. Es por ello que (Crozier, 2004, p. 7) citado por (Riorda, 2011, p. 97) considera que la comunicación gubernamental da cuenta de una condición de *gubernamentalidad*.

A continuación, introduciremos este concepto tan sólo a modo de reflexionar sobre la construcción simbólica y el ejercicio de poder del que hablamos.

#### **4.2. Gubernamentalidad y ejercicio de gobierno**

Este concepto, muy relevante para lo aquí tratado, ha sido vagamente delineado a lo largo de nuestra exposición. Recuperemos la idea desarrollada en el apartado 3.4. de este trabajo, al respecto de “considerar a las instituciones por la capacidad que poseen de ejercer poder sobre sus gobernados”. Esto tiene que ver con que la racionalidad de las instituciones se proyecta sobre la sociedad, encaminando las intervenciones públicas hacia la ejecución de dichas orientaciones. En el capítulo anterior sostuvimos que esto restringe a los actores a unos repertorios determinados a través de los cuales deben encaminar sus acciones, pues ante la ley, pero sobre todo ante la sociedad y la cultura, son sujetos de obligación. Veamos ahora sus implicaciones políticas.

Michel Foucault se pregunta sobre el gobierno en un sentido político, sobre el gobierno más allá del Estado; “de las condiciones del gobierno de *sí* al gobierno de los *otros*” (Rojas Usma, 2015, p. 53).

Gobernar puede significar “conducir a alguien”, sea en el sentido propiamente espiritual del gobierno de las almas, sea de una manera levemente desviada con respecto a la primera, cuando quiere decir “imponer un régimen”, imponer a un enfermo: el médico gobierna al enfermo, o el enfermo que se impone una serie de cuidados se gobierna. Así, un texto dice: “un enfermo que, después de haber dejado el hospital a causa de su mal gobierno pasó a mejor vida”. Siguió un mal régimen. “Gobernar” o “gobierno” pueden referirse, entonces, a la conducta en el sentido propiamente moral del término: una muchacha que ha sido de “mal gobierno”, es decir, de mala conducta. “Gobernar puede aludir, además a una relación entre individuos capaz de adoptar varias formas, entre ellas las de mando y dominio: dirigir a alguien o tratarlo. O bien, tener una relación con alguien, una relación verbal: “gobernar a alguien” puede querer decir “hablar con él, “entretenerlo”, en el sentido de mantener una conversación (Foucault, 2006, p. 148).

“Gobernar”, en términos foucaultianos, hace referencia a la capacidad de capturar la atención, de ‘direccionar las mentes’, de controlar el comportamiento y el modo de reacción frente una situación que se presenta. La discusión es interesante por cuanto se desvincula la noción de «gobierno» del ejercicio puramente estatal y la sitúa como una relación de poder. El poder puede ser llevado a cabo por la gubernamentalidad del Estado, pero también por la gubernamentalidad de otras entidades; para Foucault estas pueden ser, “los señores de la guerra, los médicos, los psiquiatras, o los agentes informales de poder que se abrogan las funciones administrativas, de justicia o de policía”. “La biopolítica de Foucault es un tipo de poder sobre la vida llevada a cabo por la gubernamentalidad” (Rojas Usma, 2015, p. 55).

Configurará entonces un campo de saber semejante al de esa ciencia del orden nombrada por Foucault como *mathesis* [ciencia del

orden calculable]; y a su vez un campo de poder —el de los dispositivos de gubernamentalidad— entendiendo estos, en primera instancia, como aquellos dispositivos que “hacen entrar” a la vida en los cálculos explícitos y productivos del poder (ibidem, p. 55-56).

Desde esta mirada, el “gobierno” refiere a la gestión productiva de la población, respondiendo a una forma del poder que pretende pasar del “dejar morir, propio del modelo punitivo y del castigo, al hacer vivir, de la gubernamentalidad” (ibidem, p. 56).

El poder de la gubernamentalidad, en consecuencia, no responde a tesis represiva alguna, no acude mayoritariamente a la persecución, la punición o el castigo en tanto su tarea de hacer vivir y gestionar biopolítica y productivamente a la población le implica preservar la vida, solo que, administrándola, ordenándola y, como veremos más adelante, domesticándola (ibidem, p. 58).

No supone, por tanto, la aplicación punitiva de la ley, como considera la teoría jurídica cimentada en la coacción estatal, sino en la realización de las disposiciones de poder mediante el disciplinamiento y la normalización. Surge entonces la cuestión de saber cómo se instrumenta este poder sobre la población. De acuerdo con (Foucault, 1999), citado por (Rojas Usma, 2015, p. 56), existen toda una serie de técnicas entre las cuales está la estadística, los grandes organismos administrativos, económicos y políticos que se encargan de la regulación de la población. Para Foucault, el poder se instrumenta mediante “tecnologías de gubernamentalidad”.

En una remisión a (García Fanlo, 2008, p. 3), (Rojas Usma, 2015, p. 57) plantea que este ejercicio “consiste en conducir conductas, y al mismo tiempo, conducir las de tal modo que sea el propio sujeto quien produzca sus propias sujeciones; más

allá de la coacción o el consenso, el sujeto se hace a sí mismo en la creencia de que al hacerlo aumenta su libertad y autodeterminación”.

En tanto importa a nuestro análisis, se podría percibir que la cuestión del poder en Foucault tiene una rica potencialidad teórica por sus implicaciones analíticas, pero se enfrenta a dificultades prácticas debido a la abstracción de sus planteamientos. Nosotros consideramos que la fuerza de lo simbólico se refleja en la política, antes que nada, desde la comunicación. Es a partir de las formas de comunicar, de la argumentación persuasiva y de la significación de las palabras, que se producen grandes modificaciones en la vida política.

Es por ello que el Gobierno como una institución, en tanto instancia de racionalización política y administrativa, puede —y debe— generar sus propias comunicaciones para, efectivamente, Gobernar. Estas lo acompañan en su toma de decisiones permitiéndole guiar las valoraciones de los sujetos sobre los que se aplican, suscitando adhesiones, procurando la aceptación mediante la proclividad a la negociación y el razonamiento. En fin, comunicar para “construir” consenso y lograr la aceptación.

#### **4.3. Comunicar y Gobernar: algunas recomendaciones de comunicación para mejorar la gestión pública durante la pandemia por COVID-19**

Sin embargo, no todo está volcado a la comunicación. *Sería ilusorio pensar que la comunicación puede ser, de algún modo, una panacea.* Es nuestra intención clarificar las áreas de aprovechamiento de la comunicación en la actividad política y gubernativa. Un gobernante, por ejemplo, requiere tener legitimidad para poder llevar a cabo sus actividades, y este valioso insumo proviene de las fuentes más variadas y variables, no todas accesibles desde la comunicación. Entonces, *la comunicación no es por sí sola un modelo de gestión, ni tampoco produce por sí misma buenos gobernantes.* La comunicación tan solo acompaña al gestor en su gestión, al actor en su actuar, a la institución en su desempeño. Les puede mejorar (o empeorar) las condiciones, también puede facilitar sus relaciones.

Desde la comunicación se pueden “construir” mundos políticos que requieren, sin embargo, ser reforzados con acciones; porque un discurso simbólico puede funcionar bastante bien para mover mentes y movilizar simpatías en torno a algún proyecto político, mas no se puede aspirar a Gobernar sólo desde el discurso. Las palabras vacías se las lleva el viento.

Bajo este encuadre, procedemos finalmente a delinear algunos elementos teóricos que pueden servir como lineamientos prácticos en los procesos de mejora de la gestión pública, desde la producción comunicativa. Citando a (Weil, 1992), (Aranes, 1996) llama a la materialización del principio comunicativo. Esto es, impulsar y concretar la política de comunicación. En esta, la función de comunicar es un constituyente esencial de su propia actividad: la de servir a la sociedad. Por esta razón resulta aún más necesario el que se trabaje con una perspectiva global.

[...] lo que caracteriza a este concepto es la existencia de una política de comunicación que recorra e impulse el conjunto de sus acciones y actos de habla. Por aquí llega P. Weil a definir lo esencial de la comunicación global: su finalidad consiste en armonizar el decir y el hacer, lo que se enuncia y lo que se practica (objetos o servicios). Ambos territorios (palabras y hechos) son entidades inseparables. Todo, se podría afirmar, se constituye en un acto *de* o *con* comunicación (deliberado o involuntario). La cuestión básica en la comunicación global residiría en intervenir de forma dirigida y sistemática para reforzar lo que se hace con lo que se dice, e intensificar lo que se dice con lo que se hace. La **eficacia comunicativa** radicaría en este punto: en la pertinencia entre los dos planos de la actividad institucional (Aranes, 1996, p. 3).

Comunicacionalmente, nos dice este autor, el reconocimiento del otro implica la superación del autismo (recordemos la tendencia endógena de las instituciones en virtud de la cual no se proyectan democráticamente sobre la sociedad y sus

necesidades). “En este sentido podría hablarse de la ética comunicativa propuesta por Jürgen Habermas, en particular de lo concerniente al desarrollo de las acciones encaminadas al entendimiento y la cooperación, es decir, la búsqueda del consenso para coordinar esfuerzos” (ibidem).

Siguiendo a (Fernández, 1997), *Habermas sostiene una teoría de la verdad centrada en el irrestricto respeto a la racionalidad del interlocutor en un proceso de comunicación ideal donde todos los actores poseen el mismo poder* (ibidem, p. 28).

La racionalidad comunicativa encierra connotaciones que, en su esencia, se fundan en la experiencia central del discurso argumentativo que produce la unión sin coacción y que crea el consenso, proceso en el cual los diversos participantes logran dejar atrás sus creencias, primeramente solo subjetivas y, gracias a la experiencia común del convencimiento motivado racionalmente adquieren la certeza, simultáneamente, de la unidad del mundo objetivo y de la intersubjetividad del contexto en que desarrollan sus vidas (Habermas, 1987) citado en (Fernández, 1997, p. 30).

La referida teoría de Habermas implica *un giro dialógico en los procesos comunicativos*. A nuestros alcances, tan solo definiremos lo que aquello implica con la modesta finalidad de destacar a la comunicación dialógica como una práctica necesaria por parte de los gobiernos en sus estrategias comunicativas de construcción de consenso.

Desde la pedagogía, (Aubert *et al*, 2009, p. 131) mencionan que, para que sea posible un aprendizaje dialógico, se requiere que se den los siguientes siete principios:

- a) Diálogo igualitario: que se da entre las diferentes personas que participan en el diálogo y cuyas aportaciones son valoradas en función de la validez

de los argumentos y no en función de las relaciones de poder o jerarquías sociales establecidas;

- b) Inteligencia cultural: que incluye la inteligencia académica y la práctica, así como la inteligencia comunicativa que permite llegar a acuerdos a través del lenguaje en diferentes ámbitos sociales;
- c) Transformación: desde el que se posibilitan los cambios en las propias personas y su contexto;
- d) Dimensión instrumental: el aprendizaje dialógico incluye el aprendizaje instrumental de todos los conocimientos imprescindibles para vivir en la actual sociedad sin por eso oponerse al diálogo y a una discusión democrática;
- e) Creación de sentido: significa posibilitar un tipo de aprendizaje que parte de la interacción y de las demandas y necesidades de las propias personas, siendo éstas las que guíen su proceso de aprendizaje;
- f) Solidaridad: en la que se han de basar las prácticas democráticas que tienen como objetivo la superación de la exclusión social;
- g) Igualdad de diferencias: es decir, valorar la diversidad de personas como un elemento de riqueza cultural, identificando la diferencia como positiva, pero siempre junto con el valor de la igualdad.

En contraposición a estos principios se encuentra la comunicación monológica. De acuerdo con (Johannesen, 1996) el comunicador monológico intenta ordenar, coaccionar, manipular, conquistar, deslumbrar, engañar o explotar. El enfoque en la comunicación monológica no está en las necesidades reales de la audiencia o del oyente, sino en el mensaje y el propósito de los comunicadores. El comunicador necesita respuestas o comentarios de los oyentes solo para promover su propósito, no para ayudar a la audiencia a comprender o aclararse. Además, los comunicadores monológicos tienen una actitud superior y a menudo condescendiente hacia la audiencia.

## Conclusiones generales

**El advenimiento de la pandemia por COVID-19 coincidió en nuestro país con el desarrollo de una dinámica de polarización en el escenario político.** La situación operó de tal forma que, al mismo tiempo en que se producía la sobrecarga directa del sistema de salud, se agudizaron las tensiones entre actores y gestores. *Esto hizo de la crisis de carácter epidemiológico una crisis de carácter político e institucional*, dificultándose la coordinación intergubernamental en la generación de acciones concertadas por parte de las autoridades en los diferentes niveles de gobierno.

Los desencuentros y contraposiciones referidos se expresaron de manera preponderante en las dinámicas comunicativas sostenidas entre los actores, de modo que, durante la crisis, en el espacio de la discusión pública primaron temáticas de confrontación y desacuerdo sobre la gestión. Las políticas implementadas por la administración federal fueron controvertidas en diferentes ocasiones por las fuerzas gobernantes de oposición a nivel estatal, y del mismo modo a la inversa. Así, medidas como el distanciamiento social, el cierre de espacios públicos y privados, y los instrumentos técnicos de medición y vigilancia epidemiológica se volvieron objetos de polémica y detonantes de altercados. Entre fuerzas políticas se acusó de un “uso político” de la pandemia y de las medidas dispuestas para su atendimiento.

En este marco —de dificultades y desgracias—, *se sostiene aquí que la pandemia ha operado como un valioso e inédito instrumento de rendición de cuentas.* Ha permitido escudriñar en el funcionamiento de las administraciones y gobiernos; ha dado la posibilidad de evaluar la coordinación política e interinstitucional para la producción e implementación de medidas; ha servido como herramienta de análisis de la efectividad de las intervenciones.

La pandemia ha puesto sobre las cuerdas a los gobiernos de todo el mundo porque les ha requerido el despliegue de todas sus competencias y aptitudes, técnicas y administrativas, para su atención y manejo. La emergencia sanitaria ha develado además el compromiso de los gobernantes con la salud y bienestar de sus sociedades, permitiendo a los ciudadanos experimentar en primera persona y de manera simultánea las capacidades de sus gobiernos para enfrentarse a crisis de gran calado. De igual forma, la situación ha levantado nuevas interrogantes en torno al sistema democrático y su capacidad de generar decisiones con la agilidad y rapidez necesarios para el gobierno de sociedades que se enfrentan problemas de complejidad creciente, los cuales no esperan a la finalización de las deliberaciones para verter sus efectos.

Si bien los retos presentados por el problema son multidisciplinarios, y por lo tanto van muchísimo más allá de lo político, la coincidencia que pudiéramos identificar entre todos ellos es que la pandemia representa, por sobre todo, un problema que nos compete en tanto colectividad. He aquí el papel de que los intercambios entre sujetos puedan orientarse hacia una racionalidad colectiva que facilite su mitigación. Esta es la actividad con la que corresponde contribuir desde la política.

En la consecución de este objetivo, el desarrollo de una actividad comunicativa eficaz es de vital importancia. No basta entonces con decir que no hay política sin comunicación. Habría que afirmar sin tapujos que la política es, principalmente, comunicación. Acompañados por (Redondo, 2010, p. 2), la comunicación es la base de la actividad política desde todas las vertientes analíticas imaginables. No es descabellado pensar entonces que el éxito o fracaso de una decisión, el triunfo electoral de un partido y su auge, la consolidación de un líder o un proyecto político depende, no exclusivamente pero sí decisivamente, de la eficacia comunicativa. De hecho, la comunicación también juega un papel importantísimo en la gestión pública.

Es por ello que nuestra particular atención se ha situado en lo que les compete a los gobiernos hacer para cumplir de la mejor manera posible su tarea de actuar estabilizando a la sociedad. En cuanto a ello, hemos sustentado que la comunicación es clave en las tareas de gobierno. La comunicación gubernamental tiene por objetivo la generación de una situación de consenso en la sociedad con respecto de los programas y políticas implementadas desde la Administración.

Al ser el gobierno una instancia política, la actividad comunicativa gubernamental está dirigida al gobierno político de la sociedad mediante la articulación de racionalidad al respecto de la crisis: una percepción del riesgo coherente con las medidas implementadas para su atención. Por ello, la gestión pública aspira a comunicar de manera congruente de modo que los mensajes emitidos se refuercen mutuamente con las acciones llevadas a cabo.

*Si bien es cierto que la comunicación no es el remedio universal, sí puede ella mejorar sustancialmente las condiciones en las que los gobiernos interactúan consigo mismo y con la sociedad.* Esto es, que la comunicación acompaña y potencializa sus acciones. Y lo hace construyendo consenso interno, entre fuerzas políticas, y externo, en cuanto a la aceptación y adherencia que suscitan las decisiones públicas en la sociedad.

En síntesis, el presente esfuerzo conduce a *proponer los siguientes elementos para mejorar la gestión pública durante la pandemia por COVID-19:*

1. Lograr la correspondencia entre lo que se dice y lo que se hace. Esto aumentaría la confianza que el público está dispuesto a depositar en los dichos del gobierno, y, por lo tanto, determina su proclividad a actuar en el sentido que comportan las disposiciones gubernamentales. Durante una crisis es necesario activar con rapidez mecanismos de negociación entre fuerzas políticas que permitan el cese de hostilidades y la generación de consensos para construir una racionalidad al respecto de la emergencia y

facilitar que la población pueda aceptarla. Ante todo, cuidar la politización de la información, pues, como hemos visto, esta es la puerta al conflicto.

2. En este sentido, disponer de instancias que permitan hacer lo que (Weil, 1992) citado por (Aranes, 1996) recomienda: intervenir dirigida y sistemáticamente lo que se hace con lo que se dice, e intensificar lo que se dice con lo que se hace. Esto es una actividad de comunicación que requiere de instancias de auto-observación que les permitan a los gobiernos identificar las acciones u omisiones que les conducen al autismo, esto es, a no escuchar a la sociedad ni proyectarse sobre ella. Se debe hacer como una tarea de planificación a largo plazo, una estrategia de Estado, en el sentido delineado por (Dror, 1987) y (Garnier, 1999): por un lado, la planificación como acción cotidiana y estrategia global de largo plazo, integrada en los procesos internos de gobierno; y por otro lado, como una tarea política para sintetizar las contradicciones del sistema político y dotar de capacidad institucional para coordinar sus acciones con el conjunto de la sociedad.
3. El despliegue de un instrumental argumental mediante acciones comunicativas persuasivas para construir sentido desde el gobierno. Esto es, generar y fortalecer una percepción de riesgo en la sociedad que se corresponda con las medidas dispuestas para su atendimento. Es relevante cooperar con los medios de comunicación siendo accesible y acordando con ellos sobre la base de una racionalidad que, sin importar las diferencias, sea favorable al combate, mitigación y superación de una crisis epidemiológica que nos afecta a todos en tanto colectividad. Es responsabilidad del gobierno generar esta construcción desde la comunicación.
4. Reorientar el discurso oficial hacia una lógica inclusiva, desde el reconocimiento del otro para la superación del ensimismamiento, y a partir

de los principios del aprendizaje dialógico. En este sentido, es pertinente que las diferentes gestiones reconozcan y enfatizan en sus comunicaciones la responsabilidad compartida entre fuerzas políticas y la necesidad de comprometer todos los esfuerzos disponibles para el combate efectivo de la pandemia.

## Fuentes consultadas

### Textos en libros y revistas

- Alcott, H. y otros, 2020. *Polarization and Public Health: Partisan Differences in Social Distancing during the Coronavirus Pandemic*, California: Stanford Institute for Economic Policy Research.
- Almond, G. & Powell, B., 1988. *Política comparada*. Buenos Aires: Paidós.
- Aranes, J. I., 1996. *La comunicación institucional de la administración pública: entre la lógica autista-instrumental y la democrática*, Lejona: Universidad del País Vasco.
- Aubert, A., García, C. & Racionero, S., 2009. El aprendizaje dialógico. *Cultura y Educación*, 2(21), pp. 129-139.
- Ayala Espino, J., 2000. *Mercado, elección pública e instituciones*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Baena Paz, G., 2015. El antiazar: La Planeación Prospectiva Estratégica. *Planeación Prospectiva Estratégica. Teorías, metodologías y buenas prácticas en América Latina*, pp. 978-607.
- Costa Sánchez, C. & López García, X., 2020. Comunicación y crisis del coronavirus en España. Primeras lecciones. *El profesional de la información*, 29(3), pp. 1-14.
- Crespo, I., Garrido, A. & Medina, R. M., 2017. La comunicación de crisis en la administración pública española: análisis de evidencia empírica. *Nueva Época*, Issue 18, pp. 110-134.
- DiMaggio, P., Evans, J. & Bryson, B., 1996. Have American's social attitudes become more polarized?. *American Journal of Sociology*, 102(3), pp. 690-755.
- Dorantes, L. G., 2008. La construcción de la agenda de poder. *Revista mexicana de ciencias políticas*, 50(204), pp. 77-99.
- Dror, Y., 1987. Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación. *Revista de la CEPAL*, Issue 31, pp. 99-110.
- Druker, P., 1986. La disciplina de la innovación. *Harvard-Deusto Business Review*, Issue 2.
- Elder, C. & Cobb, R., 1993. Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos. *Problemas públicos y agenda de gobierno*, pp. 77-104.

- Fernández, S. P., 1997. Habermas y la Teoría Crítica de la sociedad. Legado y diferencias en teoría de la comunicación. *Cinta de moebio*, Issue 1, pp. 27-41.
- Foucault, M., 2006. *Seguridad, Territorio, Población*. Primera ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Garnier, L., 1999. Funcion de coordinación de planes y políticas. *Instituciones y Desarrollo*, Issue 5, p. 43 pp.
- Gingras, A. M., 1998. El impacto de las comunicaciones en las prácticas políticas. En: J. Mouchon, A. Gosselin & G. Gauthier, edits. *Comunicación y política*. Barcelona: Gedisa, pp. 31-43.
- González Herrero, A., 1998. *Marketing Preventivo: La comunicación de crisis en la empresa*. Primera ed. Barcelona: Bosch.
- González Madrid, M., 2000. Las coordenadas básicas de la decisión racional: entre la libertad del actor y el determinismo contextual. En: *Las políticas públicas del sexenio*. Ciudad de México: Plaza y Valdés / UAM, pp. 21-59.
- Gunnarsson, C., 1991. What is new and what is institutional in the new institutional economics? An essay on old and new institutionalism and the role of the state in developing countries. *Scandinavian Economic History Review*, 1(39).
- Gusfield, J., 1981. *The Culture Of Public Problems*. Chicago: University of Chicago Press.
- Johannesen, R. L., 1996. *Ética en la comunicación humana*. Cuarta ed. Prospect Heights, IL: Waveland Press.
- Kim, D. K. D. & Kreps, G. L., 2020. An Analysis of Government Communication in the United States During the COVID-19 Pandemic: Recommendations for Effective Government Health Risk Communication. *World Medical and Health Policy*, 12(4), pp. 398-412.
- Last JM et al, 2001. *A dictionary of epidemiology, 4th edition*. New York: Oxford University Press.
- Lindblom, C., 1992. La ciencia de "salir del paso". En: L. F. Aguilar Villanueva, ed. *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 201-225.
- Medina Mínguez, R. M., 2020. COVID-19: La no percepción del riesgo. *Más Poder Local*, Issue 41, pp. 34-35.
- Mora Ledesma, M., 2015. *Para leer la política: observaciones al análisis empirista*. Primera ed. Ciudad de México: Centro Gramsci.
- Navarro Arredondo, A., 2020. Divergencias en la coordinación intergubernamental para la gestión del COVID-19. En: C. Medel Palma, A. Rodríguez Nava, G. R. Jiménez Bustos & R. Rojas Rustrían Martínez, edits. *México ante el COVID-19: Acciones y*

- Retos. Ciudad de México: Cámara de Diputados / Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 205-214.
- Osorio, J., 2001. *Fundamentos del Análisis Social*. Primera ed. México: Fondo de Cultura Económica / UAM Xochimilco.
- Recaséns Siches, L., 2007. Estudio preliminar. En: H. Kelsen, ed. *Compendio de Teoría General del Estado*. México, DF: Colofón, pp. 5-101.
- Redondo, J., 2010. *Estrategias de comunicación en tiempo de crisis: los mensajes del gobierno a través de los medios tras el hundimiento del "Prestige"*, Madrid: Tirant lo Blanch.
- Riorda, M., 2006. Hacia un modelo de comunicación gubernamental para el consenso. En: L. Elizalde, D. Fernández Pedemonte & M. Riorda, edits. *La gestión de la comunicación gubernamental*. Buenos Aires: La Crujía Ediciones, p. 23 pp.
- Riorda, M., 2008. "Gobierno bien pero comunico mal": análisis de las rutinas de la Comunicación Gubernamental. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Issue 4, pp. 25-52.
- Riorda, M., 2011. La comunicación gubernamental como comunicación gubernamental. *Politai*, pp. 96-111.
- Rojas Usma, D. M., 2015. La gubernamentalidad según Michel Foucault: secularización del poder pastoral y gestión biopolítica de la población. *Diálogos de Derecho y Política*, Issue 18, pp. 51-65.
- Sandman, P. M., 1993. *Responding to community outrage: Strategies for effective risk communication*. Primera ed. California: AIHA Press.
- Torgerson, D., 1994. Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas. En: L. F. Aguilar Villanueva, ed. *El estudio de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 197-237.
- Valencia Lomelí, E., 1989. *Metodología del Análisis de Coyuntura [tesis de maestría inédita]*, México: Universidad Iberoamericana.

## **Informes y reportes mundiales**

- World Health Organization, 2004. *Sixth futures forum on crisis communication*. [En línea] Available at: <http://www.euro.who.int/document/E85056.pdf> [Último acceso: 1 Enero 2021].

World Health Organization, 2013. *Health and environment: communicationg the risks*. [En línea]  
Available at: [https://www.euro.who.int/\\_data/assets/pdf\\_file/0011/233759/e96930.pdf](https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0011/233759/e96930.pdf)  
[Último acceso: 15 Enero 2021].

World Health Organization, 2020. *Interim guidance: Mask use in the context of COVID-19*. [En línea]  
Available at: [https://www.who.int/publications/i/item/advice-on-the-use-of-masks-in-the-community-during-home-care-and-in-healthcare-settings-in-the-context-of-the-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)-outbreak](https://www.who.int/publications/i/item/advice-on-the-use-of-masks-in-the-community-during-home-care-and-in-healthcare-settings-in-the-context-of-the-novel-coronavirus-(2019-ncov)-outbreak)  
[Último acceso: noviembre 2020].