

# ***Comunicación pública del gobierno federal mexicano en el contexto de covid-19***

JUAN S. LARROSA-FUENTES\*

***Resumen:*** Este artículo busca abordar la estrategia de comunicación pública del gobierno federal para enfrentar la pandemia provocada por el SRAS-CoV-2. Para cumplir ese objetivo, primero, la propuesta es entender y ponderar cuál es la importancia de la comunicación pública en un escenario de crisis. Después, en las siguientes secciones, se analiza la gestión de la comunicación pública del gobierno federal. Esta es una primera observación inacabada, pues la pandemia sigue y seguirá en curso en los próximos meses y, probablemente, años.

***Palabras clave:*** comunicación pública, covid-19, gobierno federal, estrategia de comunicación

***Abstract:*** This article looks at the federal government's public communication strategy in dealing with the SARS-CoV-2 coronavirus pandemic. The proposal is first to understand and consider the importance of public communication in a crisis scenario. Then, the author analyzes the federal government's management of public communication. This is an initial and necessarily incomplete observa-

—  
\* Obtuvo los grados de licenciado, maestro y doctor por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), la Universidad de Guadalajara y la Universidad de Temple, respectivamente. Ha sido profesor universitario en estas tres casas de estudio. En la actualidad, es profesor de tiempo completo en el Departamento de Estudios Socioculturales del ITESO y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel 1). Sus intereses se concentran en la comunicación política, el periodismo y la economía política de la comunicación y la cultura. [www.juan-larrosa.com](http://www.juan-larrosa.com); correo: [larrosa@iteso.mx](mailto:larrosa@iteso.mx).

*tion, because the pandemic is still raging and will continue to do so for months and probably years.*

**Key words:** *public communication, covid-19, federal government, communication strategy*

## 1. LA COMUNICACIÓN PÚBLICA COMO MECANISMO PARA LA SUPERVIVENCIA HUMANA

Para comenzar este trabajo te pido, como lector, que hagas un ejercicio de imaginación. Este ejercicio es un método de indagación y ha sido común entre los filósofos políticos, quienes se han preguntado, retóricamente, cómo fueron las comunidades humanas primigenias. Este método se conoce como el “estado de naturaleza” y ha sido empleado por filósofos como Hobbes, Rousseau y Marx, por nombrar algunos. Miranda Fricker, filósofa política, señala que “debemos entender el estado de naturaleza como una sociedad humana reducida a lo mínimo (una sociedad con la mínima organización social) en la que las personas viven en grupos y, por tanto, comparten algunas necesidades básicas”.<sup>1</sup> Este método, escribe, “consiste en construir un escenario ficticio de estado de naturaleza como base para extraer conclusiones filosóficas acerca de un concepto o institución”.<sup>2</sup> En este caso el concepto que se indaga es el de comunicación pública. Te pido, pues, que pensemos bajo ese marco. Por supuesto, hay que guardar las proporciones. Este ejercicio no pretende igualarse con la obra de los filósofos políticos; la tarea es mucho más humilde.

Imaginemos una comunidad en estado de naturaleza de apenas unas decenas de personas. Esta comunidad es pequeña, lejana a las ciudades en las que vivimos la mayor parte de los que habitamos este planeta. En la comunidad no hay tecnologías para el transporte y la comunica-

1. Fricker, M. *Injusticia epistémica*, Herder, Barcelona, 2017, cap. 5.

2. *Ibidem*.

ción como las conocemos en la actualidad. Tampoco tienen armas de destrucción masiva ni método científico ni muchas otras cosas de nuestra vida contemporánea. Pero la comunidad sí conoce y hace uso del lenguaje.

Ahora imagina que de pronto, y sin ningún tipo de advertencia, se desarrolla un peligro muy grande para la comunidad que pone en riesgo su existencia. La comunidad se enfrenta, desde ese momento, al constante ataque de jaurías de animales salvajes. Nunca habían visto a esos animales, no conocen nada de ellos, pero muy pronto se percatan de que pueden e intentan matar a los miembros de la comunidad.

¿Qué es lo que este grupo de personas hace para salvar la vida y, por tanto, asegurar la reproducción de la comunidad en el tiempo? Lo primero que hacen es recolectar información sobre la amenaza que se cierne sobre la comunidad; información que es puesta en común entre los individuos. Es un acto de producción de conocimiento sobre el problema que los acecha. Después, a partir de esos primeros conocimientos, las personas discuten qué hacer: organizan reuniones en las que valoran una y otra medida para paliar la amenaza. Una vez que recolectan información crean conocimiento colectivo y discuten qué hacer. El tercer paso es organizarse para poner en marcha las medidas que diseñaron a partir del conocimiento que construyeron en común.

Como se puede observar, todas las prácticas que pone la comunidad en acción están estructuradas por procesos de comunicación interpersonal y grupal. Esto indica que la comunicación entre los miembros de la comunidad es vital para que la jauría de animales no los aniquile. Por ello podemos decir que este tipo de comunicación, la comunicación pública, está relacionada directamente con la “supervivencia” y “la reproducción social”, que no es otra cosa que “la perpetuación de una comunidad”.<sup>3</sup> Es pública porque se refiere a los “intereses compartidos

3. Martín Serrano, M. “La comunicación pública y la supervivencia”, en *Diálogos de la comunicación*, núm.39, 1994, p.5.

por una colectividad”.<sup>4</sup> En este caso, el interés es sobrevivir colectivamente al ataque animal.

De este ejercicio imaginario podemos deducir que la comunicación pública cumple, al menos, tres funciones esenciales para la reproducción social de las comunidades humanas. La primera es una función epistémica, pues a partir de procesos comunicativos los seres humanos construyen conocimiento sobre su entorno y los peligros que los acechan. La segunda es una función de difusión y tiene que ver con la distribución y socialización del conocimiento construido. La tercera es una función organizativa, en la cual la comunicación opera como un mecanismo que permite que las personas que integran una comunidad se organicen para llevar a cabo acciones colectivas. Tanto Fricker como Martín Serrano, los dos autores que hasta ahora he invocado, llegan a conclusiones similares sobre la importancia de la comunicación para la supervivencia humana.

Hasta aquí el ejercicio de imaginación. Ahora regresemos al presente, que se desarrolla en junio de 2020 y en medio de una crisis de salud que asola a la comunidad global. Al igual que en el estado de naturaleza, o estado natural, como comunidades (locales, nacionales, globales), tenemos que hacer frente a un peligro que amenaza nuestra supervivencia y la reproducción social. El covid-19 es real para los seres humanos, pues muchos han muerto por los problemas de salud que causa este virus. Ante un escenario en el que no hay tratamientos o vacunas para paliar este problema la herramienta más importante que tenemos como humanidad es la comunicación pública. A través de ella podemos generar conocimiento que ayude a combatir la propagación del virus, distribuir y poner a circular este conocimiento de forma masiva, y organizarnos para participar en acciones colectivas que ayuden a resolver la crisis.

4. *Ibidem.*

## 2. PRODUCCIÓN EPISTÉMICA: ¿QUIÉN NOS ATACA Y CÓMO DEFENDER NOS?

El primer elemento que imaginamos en el ejercicio de la sección anterior fue cómo, a partir de distintos procesos de comunicación, se genera conocimiento para que una comunidad sepa qué es lo que está pasando y cuáles peligros enfrenta. Presentar un análisis sobre cómo se genera conocimiento durante una pandemia podría ser objeto de un libro entero. Por ello, por cuestiones de espacio, me concentraré tan solo en cómo es que el gobierno federal ha gestionado procesos de producción epistémica. El análisis es con brocha gorda y después habrá que hacer análisis mucho más detallados.

Desde el gobierno federal la producción de conocimiento de la pandemia ha sido comandada por la Secretaría de Salud y por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Estas dos instituciones se han encargado de monitorear el desarrollo de la pandemia que comenzó hacia finales de 2019; de generar datos y predicciones sobre cómo el coronavirus se esparce entre la población mexicana, así como de diseñar estrategias para hacer frente a esta contingencia. Como se puede ver, algo muy similar a lo que ocurría en nuestro ejemplo ficticio sobre el estado de naturaleza. Por supuesto, en cualquier sociedad contemporánea la división del trabajo epistémico y la sofisticación del proceso se ha incrementado notablemente.

Esta producción epistémica puede observarse desde distintas perspectivas. En este caso la mirada es desde la comunicación pública; desde ahí se pueden analizar varios elementos. Por ejemplo, en términos de comunicación pública es muy importante la transparencia sobre cómo se discute y construye el conocimiento. Al respecto ha sido notorio que el gobierno federal ha ido de menos a más en cuestiones de transparencia. Luego de la insistencia de periodistas la información estadística sobre la pandemia se publicó en Internet en una modalidad de datos abiertos, así como los datos derivados del

modelo AMA,<sup>5</sup> que ha servido para hacer inferencias y predicciones sobre la pandemia.<sup>6</sup>

Por otra parte, ha sido notoria la concentración y centralización del trabajo epistémico —y político—. La organización que ha impulsado el gobierno federal se ubica en la Ciudad de México y no se ha observado ningún tipo de esfuerzo que articule a las autoridades y científicos que habitan y trabajan en la capital con centros epistémicos de otros estados. Esto ha traído sesgos importantes, como que la producción epistémica se concentre en lo que está ocurriendo en el Valle de México (que comprende la ciudad y el estado de México), y se marginen otras partes del territorio nacional. En contrapunto, según ha comunicado el gobierno federal, ha existido una gran dificultad para obtener datos confiables sobre la epidemia a partir de los registros de todos los hospitales públicos y privados del país. Esto ha ocasionado que tengamos mucha información de la Ciudad de México y de algunas zonas urbanas y poca de otras partes del país. La concentración y la centralización del poder comunicativo no es algo nuevo, sino un rasgo que ha estado presente en México desde hace mucho tiempo.<sup>7</sup>

Finalmente, otro aspecto importante sobre la producción epistémica tiene que ver con la diversidad de quienes han participado en la generación de este conocimiento. Al menos desde lo que el gobierno federal ha comunicado en las conferencias del presidente de la república y de la Secretaría de Salud, es evidente que el trabajo que se ha privilegiado es el de conocer el número de infectados y de muertos, así como las predicciones de lo que ocurrirá en el futuro. Un fenómeno similar a lo que en comunicación política y en un contexto electoral se ha nombrado

5. Se puede consultar más información en <https://coronavirus.conacyt.mx/proyectos/ama.html>

6. Capistran, M.A.; A. Capella y J.A. Christen. "Forecasting Hospital Demand during COVID-19 Pandemic Outbreaks", 2 de junio de 2020. Recuperado de <https://arxiv.org/abs/2006.01873v2>

7. Sánchez Ruiz, E. *Centralización, poder y comunicación en México*, Comunicación y Sociedad (Cuadernos del CEIC, 3) Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1987.

como “carrera de caballos”,<sup>8</sup> donde el ángulo predominante de la discusión pública es sobre quién va a la cabeza de la contienda electoral. En el caso que nos ocupa lo central ha sido ver cuáles estados van a la cabeza en infecciones y defunciones y cómo se compara México con otros países. Estos datos son importantes. Sin embargo, hay muchas otras miradas desde las cuales la producción de conocimiento podría afrontarse. Así, ha brillado por su ausencia, o por su baja presencia, conocimiento emanado de psicólogos sociales, antropólogos, geógrafos, científicos de datos, pedagogos y más. En particular, es evidente la falta de especialistas en comunicación pública, institucional, social, política, educativa, de la ciencia, entre otras.

Todos estos procesos epistémicos se estructuran a partir de infinidad de procesos de comunicación interpersonal y grupal materializadas en reuniones plenarias, llamadas telefónicas, conferencias académicas, entre muchas otras. Esta serie de comunicaciones cae en la definición de comunicación pública porque los científicos, académicos y funcionarios públicos están abordando problemas que interesan a todos los que habitamos este país. Como se observa, la publicidad de estos procesos de producción de conocimiento no ha sido la óptima.<sup>9</sup>

### 3. DIFUSIÓN DEL CONOCIMIENTO Y EL PLAN DE ACCIÓN

En el ejercicio imaginario la comunidad produjo conocimiento sobre la amenaza en ciernes y acordó medidas para contrarrestarla. El siguiente paso fue distribuir este conocimiento entre toda la población. Esta acción, que es la función de difusión de la comunicación pública, tiene por objetivo que todos los miembros de la comunidad tengan el

8. Iyengar, S.; H. Norpoth, y K.S. Hahn. “Consumer Demand for Election News: The Horserace Sells”, en *The Journal of Politics*, vol.66, núm.1, 2004, pp. 157-175. Recuperado de <https://doi.org/10.1046/j.1468-2508.2004.00146.x>

9. Para revisar el concepto de “publicidad”, véase Habermas, J.; F. Lennox y S. Lennox. “The Public Sphere: An Encyclopedia Article (1964)”, en *New German Critique* 1, núm. 3, octubre de 1974, pp. 49-55. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/487737>

mismo conocimiento sobre algo y que puedan actuar en consecuencia de manera colectiva y organizada. Por lo general, cuando de manera cotidiana se habla de la “estrategia de comunicación” se hace referencia exclusivamente a este paso, que ocurre cuando una institución o agente difunde conocimiento o contenidos de forma estratégica. Desde la propuesta de análisis que propongo la difusión es *una* de las funciones de la comunicación pública, pero no la única ni necesariamente la más importante.

En el caso de México el gobierno federal diseñó estrategias para difundir el conocimiento generado sobre la propagación del coronavirus en México, así como las estrategias para su mitigación. A grandes rasgos este conocimiento científico, político y logístico se ha difundido a través de cuatro estrategias. La primera es una página web ([coronavirus.gob.mx](http://coronavirus.gob.mx)) que concentra una gran cantidad de información técnica generada por el gobierno. La segunda son las conferencias de prensa que de lunes a viernes ofrece el presidente de México, mejor conocidas como “las mañaneras”. Ahí el presidente retoma el tema del coronavirus desde una dimensión política, como la relación con los empresarios y gobernadores de los estados, entre otras. La tercera son las conferencias vespertinas, que se dividen en dos y que tienen un carácter técnico. De seis a siete de la tarde hay una sobre las estrategias económicas y sociales del gobierno y de siete a ocho otra sobre información actualizada de la pandemia en clave epidemiológica y de salud pública. Por último, casi todos los sábados el presidente produce videos en los que habla de forma general sobre la pandemia desde perspectivas éticas y morales.

Los actos a través de los cuales se difunde el conocimiento sobre la pandemia, es decir, las conferencias de prensa, son difundidos a través de redes como Facebook, Twitter y YouTube. La mecánica es que diversas instituciones del gobierno federal, como la Presidencia de la República, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Salud, entre muchas otras, transmiten en vivo estos actos comunicativos desde sus cuentas institucionales. Además, las conferencias son

transmitidas por algunos medios públicos como el Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano.

A primera vista pareciera que, al menos en términos logísticos, la estrategia de difusión del gobierno federal es robusta. Sin embargo, con una revisión detallada se puede observar que es insuficiente. En el análisis del estado de naturaleza podemos ver que un elemento para que sobreviva la comunidad es que todos sus miembros obtengan conocimiento. Como se puede ver, la estrategia del gobierno federal está sustentada en la distribución de conocimiento a través de tecnologías e infraestructuras digitales como páginas de internet y redes sociales. Esto es insuficiente en un país en donde, según el más reciente informe del Instituto Reuters, México tiene una penetración de Internet de 66%, lo cual implica que un tercio de la población no tiene acceso a la red. En otras palabras, unas 40 millones de personas están excluidas.<sup>10</sup> Además, el hecho de que haya 66% de penetración en Internet no quiere decir que todas esas personas utilicen regularmente la red para informarse.<sup>11</sup> El gobierno federal no tiene la infraestructura necesaria para ofrecer un acceso universal a la población mexicana respecto del conocimiento sobre la pandemia.

El gobierno federal tuvo que echar mano de otras infraestructuras comunicativas para difundir el conocimiento y las medidas de organización sobre la pandemia. La radio y la televisión, que siguen siendo las redes de comunicación que tienen una mayor penetración en México y en las que mucha gente todavía obtiene su información, fueron otros canales para la comunicación pública.<sup>12</sup> Una vía ha sido a través del

10. Newman, N. *et al.* “Reuters Institute Digital News Report 2020”, Reuters Institute for the Study of Journalism, Oxford, 2020, p.93.

11. Véase, por ejemplo, Larrosa-Fuentes, J.S. “Ni todos pueden ni todos quieren participar. Uso y explotación de la infraestructura material del sistema de comunicación política en Internet durante el proceso electoral Guadalajara 2015”, en Paláu Cardona, M.M.S. *Medios de comunicación y derecho a la información en Jalisco, 2015*, ITESO, Tlaquepaque, 2016, pp. 75-86.

12. IFT. Encuesta nacional de consumo de contenidos audiovisuales, IFT, Ciudad de México, 2018. Recuperado de <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/medios-y-contenidos-audiovisuales/encca18nacional.pdf>

sistema de medios públicos, aunque este sistema está lejos de tener una cobertura universal.

Este escenario, en el que el gobierno federal no cuenta con un sistema de radiodifusión y telecomunicaciones propio que le permita llegar a toda la población, hizo que tuviera que delegar mucho del trabajo comunicativo a empresas privadas. Tal como ocurre en muchos otros países del mundo las televisoras, radiodifusoras, periódicos y medios digitales se encargaron de difundir parte del conocimiento necesario para sortear la pandemia. Aquí vale la pena hacer notar que un sistema de medios públicos de alcance universal y con buen financiamiento es tan importante como un sistema hospitalario para atender la pandemia. Lo cierto es que en México ambos sistemas han vivido crónicamente con un bajo presupuesto y lejos de una condición óptima.

Finalmente, es importante señalar que el gobierno federal no tomó en cuenta o descartó —no lo sé— la comunicación interpersonal. Aunque supondría un ejercicio caro y con riesgos para la salud, sería muy importante que en ciertas zonas del país se informara directamente, a través de comunicación interpersonal, y no mediada por radio, televisión o medios digitales, sobre los cuidados que deben tenerse frente al covid-19. Por ejemplo, en el “Programa de detección de casos covid-19 y sus contactos” que presentó en junio la jefa de Gobierno de la Ciudad de México se incluyó, como primer punto, la visita de casa por casa para informar al respecto.

#### 4. LA COMUNICACIÓN PÚBLICA EN UN CONTEXTO DE POLARIZACIÓN Y DE DÉFICIT INFRAESTRUCTURAL

En este ensayo he argumentado que la comunicación pública es de suma relevancia para que las comunidades humanas puedan sobrevivir a la pandemia. En el caso mexicano las estrategias de comunicación pública se han desarrollado en un contexto de alta polarización política y de un déficit infraestructural de sistemas de comunicación.

La pandemia llegó cuando México está en medio de un periodo en el cual hay una importante disputa por el poder político. El gobierno de Andrés Manuel López Obrador ha roto muchas de las alianzas políticas en el país y dibujado un terreno altamente polarizado entre los que están a favor y en contra de la autodenominada “cuarta transformación”. En este escenario la producción y difusión de conocimiento sobre la pandemia se ha visto afectada por esta realidad política.

Por una parte, el gobierno federal no ha podido o querido incorporar a una diversidad de actores políticos y científicos para afrontar el peligro que supone el covid-19 y en no pocas ocasiones ha hecho oídos sordos, e incluso desacreditado, a voces críticas en contra del gobierno. Por otra parte, los adversarios de la “cuarta transformación” han aprovechado el momento para criticar, a diestra y siniestra, la actuación del gobierno. En ambos bandos se han observado estrategias sucias de producción de desinformación y propaganda, lo cual ha afectado notablemente la comunicación pública.

Una buena estrategia de comunicación pública requiere que se transparente, descentralice y diversifique la producción de conocimiento sobre la pandemia. Sería deseable que los distintos estados del país compartieran, dentro de un marco federalista, criterios epidemiológicos, políticos y económicos para hacer frente a la contingencia sanitaria.

Finalmente, un breve comentario sobre el déficit de infraestructura de comunicación pública, el cual es grave. Al comenzar la pandemia México no tenía, ni tiene, un sistema de comunicación que pudiera llegar a todos sus ciudadanos. Las dos redes comunicativas del país que tienen una cobertura prácticamente universal, la de televisión terrestre y de telefonía celular son privadas y pertenecen a Televisa, Televisión Azteca y a Telcel. Ante un sistema de comunicación privatizado casi en su totalidad y con gran influencia en la opinión pública el gobierno ha tenido poco margen de operación.

Un caso ejemplifica lo anterior. El empresario Ricardo Salinas Pliego utilizó el noticiario “Hechos” de su televisora, TV Azteca, para contradecir el plan de acción de salud pública impulsada por el gobierno

—un plan que se basó, durante algunas semanas, en el confinamiento y el distanciamiento social. Esto es gravísimo pues envió mensajes disonantes a millones de mexicanos. Esa disonancia impide una acción colectiva bien organizada.

En esta coyuntura observamos a políticos y empresarios que no les importa “la supervivencia de la especie”. Por el contrario, les importa la ganancia electoral y económica de sus organizaciones. El país merece una desescalada en esta tensión política. La exigencia es que el gobierno federal, antes que pensar en las elecciones de 2021, piense en el bien colectivo que es la salud de los mexicanos y que, en este caso, los empresarios de la radiodifusión y las telecomunicaciones hagan una reconversión en favor de estrategias de comunicación pública —aun a costa de sus negocios.— De lo contrario la batalla existencial en contra del coronavirus será mucho más costosa en términos de vidas humanas.