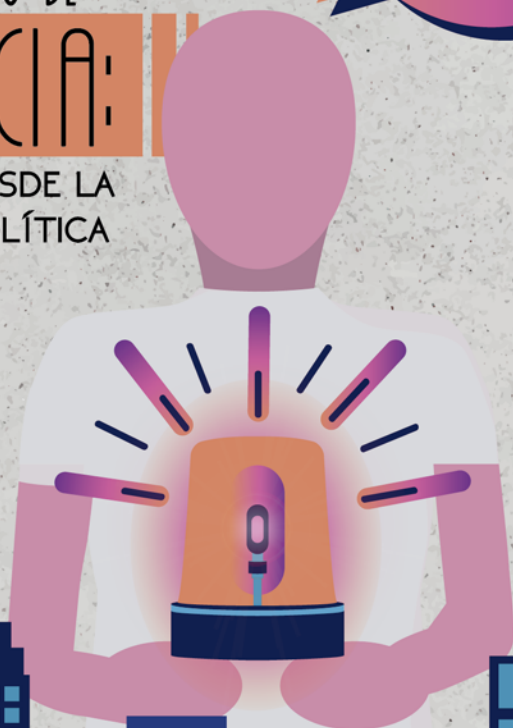




INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL

EN UN CONTEXTO DE
EMERGENCIA:

UNA REFLEXIÓN DESDE LA
COMUNICACIÓN POLÍTICA



DR. JULIO JUÁREZ GÁMIZ

Comité Editorial del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México 2020

Mtro. Arístides Rodrigo Guerrero García

Comisionado Ciudadano del INFO CDMX

Mtro. Julio César Bonilla Gutiérrez

Comisionado Presidente del INFO CDMX

Dra. Lourdes Morales Canales

Especialista académico

Dra. Fabiola Navarro Luna

Especialista académico

Dr. César Astudillo Reyes

Especialista académico

Coordinador del Comité

Lic. Armando Tadeo Terán Ongay

Director de Vinculación y Proyección Estratégica del INFO CDMX

Secretario Técnico del Comité

Lic. Raúl Llanos Samaniego

Director de Comunicación Social del INFO CDMX



**INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL
EN UN CONTEXTO DE EMERGENCIA:
UNA REFLEXIÓN DESDE LA
COMUNICACIÓN POLÍTICA**

DR. JULIO JUÁREZ GÁMIZ



CIUDAD DE MÉXICO, 2020

1ª edición: diciembre 2020

Autor:
Julio Juárez Gámiz

Diseño de cubierta y formación: Ernesto González Tapia

Registro en trámite

INSTITUTO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA, PROTECCIÓN DE DATOS
PERSONALES Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA
CIUDAD DE MÉXICO
2020

“Reservados todos los derechos. No se permite la reproducción total o parcial de esta obra, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio (electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otros) sin autorización previa y por escrito de los titulares de los derechos de la obra. La infracción de dichos derechos puede constituir un delito contra la propiedad intelectual.”

**PLENO DEL INSTITUTO DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA,
PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y
RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA CIUDAD DE
MÉXICO**

Julio César Bonilla Gutiérrez
Comisionado Presidente del INFO CDMX

Laura Lizette Enríquez Rodríguez
Comisionada Ciudadana del INFO CDMX

Arístides Rodrigo Guerrero García
Comisionado Ciudadano del INFO CDMX

María del Carmen Nava Polina
Comisionada Ciudadana del INFO CDMX

Marina Alicia San Martín Reboloso
Comisionada Ciudadana del INFO CDMX

Índice

Introducción.....	8
1. Precisiones conceptuales entre informar y comunicar: el gobierno como narrador de lo público en un contexto de emergencia.....	11
1.1 La tarea del gobierno como comunicador, un modelo de análisis.....	16
2. Principios y desafíos de la comunicación gubernamental.....	27
2.1 La información gubernamental en la era de la desinformación y las “noticias” falsas.....	30
2.2 Apuntes sobre el manejo político de la información gubernamental.....	31
3. Nociones de emergencia y crisis en el quehacer cotidiano del gobierno.....	36
4. Estudio de caso: el gobierno mexicano frente a la emergencia sanitaria del COVID-19.....	42
Conclusiones.....	55
Referencias.....	58

Introducción

Entender a la democracia como una forma de gobierno fundada en la protección de garantías y derechos universales de las sociedades contemporáneas resulta crucial al momento de juzgar la calidad representativa del gobierno y la administración pública.

La reciente centralidad que ocupa principios como la rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio del poder dan cuenta de una evolución positiva en el diseño de contrapesos que el Estado moderno ha creado para limitar la discrecionalidad en el ejercicio de los recursos públicos, así como en la toma de decisiones que, desde el gobierno, impactan en la vida de millones de personas. De manera particular cuando el Estado se enfrenta a una situación de emergencia, sea esta derivada de algún desastre natural, conflicto armado, crisis política, financiera o sanitaria.

Los principios de máxima publicidad y rendición de cuentas gubernamentales existen de forma natural para garantizar el acceso universal e irrestricto a información pública y también en las provisiones legales para la protección de los datos personales de sus gobernados. Más aun cuando, sometida a una situación de riesgo determinada, la ciudadanía debe tomar decisiones basadas en información gubernamental confiable, oportuna y veraz.

Inmersos en un entorno digital que se caracteriza por la difusión masiva de información falsa, la responsabilidad del Gobierno aumenta no solo para rendir cuentas sobre sus actos de autoridad sino, además, para orientar a la ciudadanía en los momentos de incertidumbre y amenaza que describen una emergencia. Se puede afirmar que en una situación de peligro el acceso a la información gubernamental va más allá de “abrir puertas y ventanas” e impacta directamente en el comportamiento de las personas.

El argumento central de este trabajo reside, en un contexto de emergencia, en la disponibilidad de información gubernamental que, autores como Merino (2009), llaman el elemento pasivo, el cual requiere de un marco de interpretación por parte del Gobierno que permita a la ciudadanía dimensionar la magnitud del riesgo al que se enfrenta y las acciones concretas que debe tomar frente a una amenaza determinada. En un sentido más amplio que el de su sola disponibilidad, la información gubernamental queda subordinada a una relación de comunicación entre Gobierno y gobernados. Se hace referencia a una vinculación franca en donde la información representa un insumo básico, pero no suficiente, para darle sentido y dotar de significado la conversación pública.

De esta manera, analizar la articulación discursiva de la administración pública adquiere una relevancia especial al momento de valorar el papel comunicacional del Gobierno en un contexto de emergencia. El presente trabajo despliega perspectivas teóricas y conceptuales para reflexionar en torno al papel del gobierno como garante del acceso a información pública y como un articulador de narrativas y encuadres que permiten dar significado a la conversación pública en momentos de crisis.

El presente texto ofrece al lector una mirada crítica con respecto a la responsabilidad que caracteriza garantizar el derecho para acceder a información gubernamental en un contexto de emergencia. Ello significa que el acento, al analizar la relevancia y pertinencia de la información gubernamental, estará marcado por la concentración de poder que tiene el Estado y el gobierno que administra sus instituciones. Si se asume que éste último adquiere una responsabilidad ética al momento de generar, validar y difundir información en tiempos de crisis, especialmente cuando ésta escasea y tanto medios de comunicación como sociedad en su conjunto dependen de una validación oficial en un entorno digital marcado por la desinformación y las noticias falsas.

Es así como la obra que el lector tiene en sus manos comienza con una precisión relevante entre información y comunicación gubernamental, esto con la intención de ofrecer un ángulo innovador al momento de pensar la transparencia igual que una acción proactiva pero también como la base relacional entre la comunicación existente entre gobernantes y gobernados. Para ello, se presenta un modelo de análisis con el fin de observar la función comunicacional del gobierno, en donde se describen componentes que interactúan al momento de poner a disposición de la ciudadanía información gubernamental.

En un segundo apartado, se realiza un análisis normativo de los principios y desafíos que acompañan la tarea comunicacional del gobierno, atendiendo de manera particular el manejo noticioso y político de la información pública y la presencia sistemática de estrategias de desinformación basadas en la diseminación de información falsa a la que el gobierno debe hacer frente de manera decidida y permanente.

Como tercer punto, se muestra un marco conceptual para abordar la relevancia de la construcción narrativa de una crisis y la importancia que tiene, para el gobierno y la ciudadanía, coincidir en la lectura y diagnóstico del riesgo que ésta conlleva. Se reconoce que en el contexto particular de una emergencia las posibilidades de acceso a la información gubernamental se ven limitadas significativamente, por tanto, se modifica la conversación pública e incrementa la relevancia de la acción comunicativa del gobierno.

En cuarto lugar y con el propósito de ilustrar de manera pedagógica varios de los conceptos antes mencionados, se presenta un estudio de caso particular en donde se lleva a cabo un análisis de la manera en que la Administración del presidente Andrés Manuel López Obrador ha enfrentado, desde la perspectiva de la

información gubernamental y la comunicación política, la crisis epidemiológica derivada de la pandemia sanitaria declarada al iniciar el año 2020 a causa del virus COVID-19.

Finalmente, se exponen algunas conclusiones con el ánimo de redondear este argumento y ofrecer al lector algunas lecciones prácticas para reflexionar sobre el papel de la comunicación política al momento de estudiar la información gubernamental en contextos de emergencia.

1. Precisiones conceptuales entre informar y comunicar: el Gobierno como narrador de lo público en un contexto de emergencia

El primer punto en la deliberación que se propone, al momento de analizar el desempeño informativo del Gobierno en tiempos de crisis, es distinguir entre acción de generar, ordenar y presentar información a la sociedad y la construcción de una relación comunicacional con ella que se articule a través de un relato que brinde un marco de significado a esta información. Dicho de otro modo, la comunicación gubernamental inicia sí con la rendición de cuentas expresada en cifras, estadísticas y demás datos de carácter público, pero alcanza su carácter más completo cuando adopta el sentido que propone el relato del gobierno, entendido éste como el principio narrativo desde donde se construye una relación a largo plazo con la sociedad.

En su clásica obra sobre comunicación y poder, Manuel Castells (2009) define lo que bien podría considerarse como una estructuración jerárquica del discurso público. Otros autores representativos en el estudio de la comunicación política (McNair, 2018) establecen tradicionalmente a la esfera pública como una triada compuesta por: actores políticos, medios de comunicación y ciudadanía, en donde cada uno de ellos interactúa al momento

de construir una simbología compartida. Para Castells (2009), en cambio, esta esfera debe ser entendida desde la lógica del poder más que de la convivencia simétrica entre pares. Su propuesta busca dimensionar un modelo que, a primera vista, se presenta horizontal y plano pero que, en realidad, se articula desde posiciones jerárquicas asimétricas. El poder y la información no se distribuyen de manera equitativa y, aunque pueden variar su concentración, tienden a acumularse y condicionar, así, la calidad de la conversación pública.

Esta apreciación resulta fundamental al momento de entender el discurso que se construye desde la comunicación gubernamental. El Estado, las normas (p. ej. Constitución, leyes, reglamentos) e instituciones (p. ej. sujetos obligados como: las dependencias de la administración pública, los partidos políticos, el Congreso, etcétera) que lo definen ante sus ciudadanos constituyen espacios de poder caracterizados por administrar la vida pública de una sociedad. Pero, además, por considerarse el monopolio de la información oficial y, por tanto, una plataforma simbólica convencional desde la cual se validan afirmaciones, valoraciones y juicios que emanan de quienes periódicamente asumen las responsabilidades del servicio público ya sea por la vía electoral, la designación legislativa o la invitación a ocupar un cargo en la administración pública.

Se insiste en esta asimetría comunicativa no con el afán de justificarla sino con la intención de enmarcar las diferencias estructurales que definen y condicionan la conversación pública en tiempos de emergencia. Particularmente, para contrastar esta estructura con una pretendida horizontalidad del discurso público tras el arribo de nuevas plataformas tecnológicas que, en efecto, le han dado voz en la arena pública a quienes antes no la tenían, sin embargo, en modo alguno constituyen en sí mismas un cambio sustantivo en las estructuras verticales de poder que condicionan

tanto la rendición de cuentas como la conversación pública (López Ayllón y Haddou Ruiz, 2007). Estructuras que ayudan a entender un proceso de comunicación que influye decisivamente en “la forma de construir y desafiar las relaciones de poder en todos los campos de las prácticas sociales, incluida la práctica política” (Castells, 2009: 24), y que ponen en perspectiva el discurso que sobrevalora la función de las redes sociales como agentes de democratización y redistribución del poder.

Comprender las diferencias conceptuales entre informar y comunicar llega a ser pertinente cuando se trata de analizar la legitimidad del discurso público del Estado, particularmente en momentos de emergencia, sea esta sanitaria, política, social o económica. Esta legitimidad “depende en gran medida del consentimiento obtenido mediante la creación de significado compartido” (Castells, 2009: 36). Es decir, el Gobierno comunica a partir de una legitimidad discursiva emanada de las urnas y, por tanto, de su ascenso al poder, pero cuya responsabilidad, una vez ahí, le obliga a tutelar los valores e intereses de toda la ciudadanía; expresados en el debate público incluyendo los de quienes no votaron a su favor.

Esta distinción entre informar y comunicar sería redundante si se redujera la noción de comunicar al simple acto de compartir información. Sin embargo, para efectos prácticos de este trabajo es importante dimensionar la comunicación como una acción relacional a través de la cual se garantiza la representatividad delegada en quienes ocupan de manera temporal un cargo público. Citando nuevamente a Castells (2009: 36) “el ejercicio democrático del poder depende en última instancia de la capacidad institucional para transferir el significado generado por la acción comunicativa a la coordinación funcional de la acción organizada en el estado bajo los principios de consenso constitucional”.

En otras palabras, el Estado comunica para construir un consenso que prolonga la legitimidad de su poder y que articula el sentido de la conversación de acuerdo con una narrativa que da significado a sus acciones. Y ello va más allá de garantizar el acceso a la información poniéndola a disposición de la ciudadanía. Para comunicar, el Gobierno necesita construir un relato que sirva como marco de significado a partir del cual su audiencia pueda construir el sentido de sus mensajes. Asimismo, que sea el principio narrativo a partir del cual se organiza, prioriza y difunde la información a la que el Gobierno tiene acceso de manera privilegiada más no exclusiva.

Precisamente esta combinación entre la rendición de cuentas, la transparencia y el relato es la que hace de la comunicación gubernamental una acción fundamental para el ejercicio del poder desde la lógica de la gobernabilidad y la representatividad. Se trata, sin duda, de una ecuación normativa altamente compleja de instrumentar en la realidad, pues en la mayoría de los casos la relación entre estas tres (rendición de cuentas, transparencia, relato) tiende a ser desigual y conflictiva y, en todo caso, no alcanza por sí misma a garantizar la gobernabilidad y la representatividad que debe caracterizar a la función gubernamental y su desdoblamiento operativo en la administración pública.

Esta complejidad relacional deriva en gran medida de la multiplicidad de intereses que confluyen en torno al gobierno, así como de los factores cotidianos que condicionan las decisiones de quienes ocupan un cargo en la administración pública. Entendida en su acepción más operativa, la administración pública para Canel (2018: 21) “desarrolla e implementa las decisiones que organizan la comunidad política”. Siguiendo a esta autora, resulta fundamental definir el papel de la administración pública como un vaso comunicante entre el Estado y el Gobierno, y cuya identidad proyecta los valores fundacionales de ambos.

Por tanto, en primer lugar, el Estado representa una entidad encargada de organizar su continuidad en el tiempo, por lo que la administración pública “trata de algo más impersonal e institucional que proyectar un candidato, líder político o partido” (Canel, 2018: 21). En segundo, el Estado implica una corporación territorial y soberana, por lo que la administración pública representa la autoridad legítima en una jurisdicción organizada espacialmente. Tercero, el Estado tiene como propósito garantizar la convivencia pacífica entre las personas, esto es que la administración pública atienda a la población con eficacia y eficiencia sin hacer distinciones ideológicas o políticas. Y, finalmente, la administración pública, al igual que el Estado al que proyecta, está sometida al derecho y, por consecuencia, se encuentra supeditada a los principios de legalidad, transparencia y rendición de cuentas que marcan las leyes.

Se mencionó al inicio de este trabajo a la comunicación como un ejercicio gubernamental de transparencia y rendición de cuentas. Vale la pena, por tanto, hacer una aclaración que permita diferenciar con mayor claridad gobierno de administración pública, pues se trata de dos figuras distintas en cuanto a su propósito y legitimidad. En democracia, lo gubernamental (el Gobierno) emana de un mandato popular expresado en las urnas para ejecutar un programa anclado en valores y propósitos cincelados por la ideología. Lo estatal, transcurre en la representación de todas y todos quienes forman parte de una nación y, por ende, es neutral y apartidista.

Mientras que, de nueva cuenta siguiendo a Canel (2018), la administración pública se encuentra bajo el mando del gobierno en turno (asumiendo que en democracia nadie gana el poder absoluto de una vez y para siempre), no puede estar supeditada a él y, por el contrario, debe servir a la colectividad más allá de los ciclos electorales y las alternancias políticas que pinten al gobierno

de un color u otro. Es la tensión que deriva de administrar los bienes públicos privilegiando la perpetuidad del Estado versus la propensión por favorecer un proyecto político en el corto o mediano plazo, la que aporta perspectiva al valorar el éxito de la comunicación gubernamental. Pero, sobre todo, la que eleva el contexto de exigencia social para desprenderse de intereses de grupo y buscar, en cambio, un beneficio general por encima de preferencias ideológicas o partidistas (Riorda, 2006).

Estas distinciones facilitarán la conceptualización que se harán a lo largo de este trabajo para evaluar la comunicación del gobierno, asumiendo en todo momento que para comunicar se hecha mano de la administración pública, entendida en su ámbito material pero también humano. Lo que bien puede llamarse simplemente burocracia o el aparato burocrático del Estado constituye el capital humano con el que la administración pública ejecuta decisiones y estrategias definidas por el gobierno en beneficio, al menos en principio, de toda la sociedad que conforma al Estado-Nación.

Estas precisiones buscan sentar las bases para ubicar conceptos a los que este escrito hará referencia de manera recurrente y a partir de los cuales se ofrece una reflexión normativa respecto de las mejores prácticas para ejercer de manera responsable la comunicación gubernamental en contextos generalmente cargados de intereses ideológicos, políticos y económicos, como suele ocurrir en el campo de la política en un contexto de emergencia.

1.1 La tarea del gobierno como comunicador: un modelo de análisis

La administración pública cuenta con un despliegue territorial amplio y multi-nivel en cuanto al número y características de sus interlocutores naturales. Entran aquí los tres poderes del Estado, todas y cada una de las instituciones que integran el aparato gubernamental, las organizaciones de la sociedad civil, los medios

de comunicación, la academia, las organizaciones sindicales, patronales, cámaras de comercio, grupos de interés y un largo etcétera de actores, organizados o no, que generan información cotidianamente y con quienes el Gobierno mantiene una relación comunicacional permanente de ida y vuelta.

Es a estas audiencias a quienes el Gobierno, a través de sus voceros oficiales, habla. También, desde ellas el Gobierno obtiene información respecto del entorno de manera rutinaria y realiza un trabajo mucho más deliberado al momento de su interpretación, orden y, eventualmente, amplificación de su difusión entre el público. Este conjunto de procesos ilustrados en la Figura 1.1 no obedece un orden secuencial y mucho menos serializado. En la gran mayoría de los casos, sobre todo durante momentos de emergencia, el Gobierno difunde información que no ha sido jerarquizada, editada o interpretada de acuerdo con su propio relato. Aquel que imprime, como se ha dicho ya, un sello característico en la imagen de la administración pública. Véase una breve descripción de cada uno de ellos a continuación.

Figura 1.1 Procesos de comunicación gubernamental



Fuente: Elaboración propia.

1) Jerarquización

Por los pasillos físicos y virtuales de la administración pública fluye información a mares. Ya sea a través de los múltiples canales oficiales propios de la función interlocutora y administrativa del gobierno o por la vía informal derivada de una amplia y diversa red de actores que intercambian, como si se tratara del piso de remates de la bolsa de valores, información en torno a distintos temas de la vida pública. Actualmente, esos canales de interlocución se han duplicado en las plataformas digitales y presentan un enorme desafío para las áreas de comunicación social y dirección encargadas de delimitar qué información es más importante en un tiempo y lugar determinado.

Ahora bien, esta afirmación resulta poco útil si no se reflexiona a qué se refiere con ‘importante’. ¿A aquello que puede tener

o tiene ya un impacto directo en el bienestar de la ciudadanía? ¿A aquello que favorece la agenda del Gobierno y sirve a sus intereses políticos? ¿A aquello que pone en riesgo las funciones primarias de la administración pública? ¿A aquello que merece un pronunciamiento o reacción inmediata o simplemente a algo que podría tener consecuencias graves en el corto o mediano plazo? Cómo determinar esta relevancia ha sido objeto de múltiples estudios y teorías como el Issue Attention Cycle de Downs (1972), la teoría de la agenda setting de McCombs (2004) y el priming informativo de Scheufele y Tewksbury (2007).

Para ofrecer una breve definición conceptual del concepto de agenda setting habría que concebir a la esfera pública como un espacio finito y ordenado en donde la información sobre acontecimientos de interés público ocupa una dimensión cambiante y dinámica en los intereses y atención de los medios de comunicación, las redes sociales y, por supuesto, las personas (McCombs, 2004). Esta composición de temas basada en jerarquías informativas ajenas al gobierno es complementaria a los propios intereses del Gobierno al momento de comunicar y buscar establecer qué es lo más importante y por qué. Paralelamente, el priming se refiere a la tendencia de establecer en la mente de las personas aquellos aspectos que tienen que ser considerados al momento de juzgar un elemento de la agenda pública. Se trata de resaltar ciertas características valorativas o puntos de referencia desde los cuales las personas tendrían que partir para formarse una opinión respecto a un tema, actor político o discusión de carácter público (Scheufele y Tewksbury, 2007).

De acuerdo con la evidencia empírica generada en investigaciones de estas dos escuelas de pensamiento es posible afirmar que el Gobierno y la administración pública no tienen una potestad exclusiva para determinar qué es y qué no es importante en la conversación pública de todos los días. Por añadidura, en muchas

ocasiones el gobierno comunica algo que considera de suma relevancia para el interés público o para su propia agenda política y confirma, con decepción, que los medios de comunicación y el público están interesados en otros temas. Quizá este sea uno de los errores más comunes en las oficinas de gobierno: asumir que lo que importa a un servidor público debe ser igualmente relevante para los medios, las redes sociales o la ciudadanía misma.

La ecuación, paradójicamente, cambia de sentido muy rápido, pues suele ser el caso de que el interés de los medios, redes y ciudadanía está puesto en algo de lo cual no necesariamente quiere hablar el Gobierno. Y sin afán de reducir la ecuación a una dicotomía de sumas y restas, la comunicación del Gobierno está determinada por una ponderación inicial sobre la relevancia (léase riesgo) de los temas y acontecimientos, así como su impacto en la gobernabilidad.

Esta consideración, sin embargo, es altamente subjetiva y en pocas ocasiones determina otros intereses que no sean los de quienes encarnan momentáneamente parte del gobierno. No se trata pues implementar una fórmula universal o atender a la letra un manual de acción predeterminado, aunque éstos últimos ayudan mucho en tiempos de emergencia, cuando las ventanas de oportunidad para comunicar eficazmente son pequeñas y se cierran muy pronto (cuando hay que ahorrar tiempo en la deliberación de los cómo y los qué). En todo caso, la jerarquización de información debería conciliar la agenda política del Gobierno con su responsabilidad de cara a la ciudadanía.

Entendida como parte de un proceso, la jerarquización ayuda a explicar por qué se está hablando de un tema y no de otro.

2) Encuadre

Íntimamente cercano al proceso de jerarquización se encuentra el prisma ideológico y conceptual, a partir del cual se puede entender y explicar un fenómeno o acontecimiento determinado desde el Gobierno. Siguiendo a Entman (2004), el framing o encuadre es el proceso mediante el cual se seleccionan y resaltan elementos determinados de un asunto y, al establecer una relación entre ellos, se busca promover una evaluación, interpretación o solución determinada. Al momento de jerarquizar lo “más importante” resulta inevitable enfocar la realidad desde una escala de valores e intereses. No obstante, el encuadre no se agota en la coyuntura propia de la comunicación gubernamental y tampoco se reduce al ángulo o énfasis con el que el Gobierno comunica un tema determinado.

Para decirlo sintéticamente, el encuadre es la principal herramienta con la que la administración pública apuntala la sustentabilidad narrativa del gobierno en funciones, pues ofrece un marco de significado para que la ciudadanía interprete los temas de la agenda desde un relato lógico y, en principio, coherente. Sin embargo, el elemento más poderoso de los encuadres no son los mensajes de quien comunica sino los esquemas preconcebidos desde los cuales las personas interpretan la realidad a partir de sus propias ideas y sentimientos. Eso hace de los encuadres una suerte de ‘modelo para armar’ en donde ciertos códigos de comunicación (p. ej. conservadores, de corrupción, neoliberales, etc.) activan una decodificación que pertenece al receptor, pero empata con los intereses del emisor.

La sustentabilidad del relato, por otro lado, obedece a una lógica determinada y permite preservar el relato longitudinal e histórico que da sentido a las decisiones, acciones y posicionamientos del Gobierno. Los hechos, datos y acontecimientos que acompañan el ejercicio cotidiano de la administración pública encontrarían aquí

un asidero narrativo. Pasarían de ser una colección de mensajes o acciones atomizadas a formar parte de un relato sociohistórico que busca alcanzar dos objetivos. Primero, ubicar y diferenciar temporalmente el sello y característica de un gobierno que lo haría distinto a sus antecesores y sucesores en busca de –dígase así– su autenticidad histórica. Y en segundo lugar, la definición de una identidad propia construida a partir de los rasgos que caracterizan la personalidad de quien encabeza el gobierno. Una identidad que no solo es un punto de referencia para la ciudadanía sino, más importante aún, una plataforma para construir simpatías e identificación entre gobernantes y gobernados.

Muchas veces la concepción asimétrica del poder se ha traducido como un acto de dominación, sin embargo, múltiples estudios planteados desde la teoría de la dominación social suponen que para las personas se torna más importante conformarse con las reglas y el orden establecido que resistir a la dominación (Reicher, 2004). Este conformismo (sin la acepción de mediocridad que coloquialmente se le atribuye) está marcado por la construcción identitaria de las personas. Cuando se habla de los niveles de aceptación de un gobierno, se está en realidad hablando de la validez y vigencia que tiene para una persona esta conformación de la identidad respecto de quienes encarnan al gobierno al menos de manera simbólica.

Regresando a la noción de encuadre, su principal propósito es entretejer, a través de una madeja narrativa, acontecimientos e información que, si bien puede ser anticipada de manera cíclica, atendiendo un calendario y agenda política preestablecidos en un orden democrático, también se presenta de manera inadvertida y muchas veces, como es el interés particular de este trabajo, en un contexto de emergencia y coyuntura que obligan a procesar la información y a encuadrarla narrativamente lo antes posible.

Se ha partido de la premisa que un gobierno elegido democráticamente no conserva para sí todos los mecanismos de poder y significación social existentes en el Estado y que, desde la lógica de los contrapesos, la narrativa oficial encuentra múltiples relatos que la contradicen y tergiversan buscando alterar su significado frente a la mirada de distintos grupos sociales. Esta confrontación narrativa deriva en múltiples discursos que significan cosas distintas para públicos cada vez más atomizados en la esfera pública. Se trata de una condición estructural que marca y condiciona constantemente a la comunicación gubernamental, a pesar de la posición jerárquica de poder que tiene el Gobierno. Se habla naturalmente de los cuestionamientos y críticas desde una oposición política, pero ahora cada vez más también desde el anonimato, que promueve estrategias planificadas de desinformación y diseminación de información falsa. A este segmento se dedicará más atención en el siguiente apartado.

En efecto, este proceso, para encuadrar información y hacerla parte de un hilo conductor que construya el relato de una administración, pasa, inicialmente, por la jerarquización de la información, como se dijo antes. Sin embargo, elegir la que es relevante y utilizarla como materia prima para la construcción de una narrativa requiere de un trabajo de edición técnicamente solvente y éticamente impecable a partir de la responsabilidad social que tiene el Gobierno ante sus gobernados. Por lo que éste se haya obligado a honrar los principios de veracidad, transparencia y rendición de cuentas, sin embargo, es innegable que en su comunicación debe cuidar aspectos a difundir públicamente con el objetivo de privilegiar el sentido de lo que se comunica y no fragmentar su mensaje entre múltiples agendas y conversaciones públicas. Más que jerarquizar se trata de un trabajo de presentación y producción informativa comprendidos en la figura de la producción que se describirá con mayor detalle a continuación.

3) Producción

La tarea de producción representa aquella que, atendiendo el propósito y razón de ser del gobierno legítimamente encargado de ejercer el poder a través de la administración pública, tiene la encomienda concreta de construir y empaquetar mensajes y líneas discursivas a partir de información que el Gobierno valida como cierta. Son múltiples los formatos y estilos que acompañan el mensaje y comunicación de la administración pública. Aquí se segmentarán de acuerdo con un marco de referencia utilizado comúnmente para identificar tres categorías, las cuales han sido utilizadas al momento de analizar la comunicación del gobierno en distintas investigaciones tanto en plataformas digitales (como las redes sociales) como en formatos de comunicación análogos y tradicionales (DePaula et al., 2018; Harrison et al., 2012; Meijer y Thaens, 2013; Mergel, 2013; Mossberger et al., 2013; Nam, 2012).

Estas son: 1) Empuje (push), definido como la provisión de información por parte del Gobierno para darla a conocer con carácter gubernamental a la ciudadanía y cumplir con ello un servicio al público desde la lógica de la transparencia (p. ej. campañas de educación cívica, prevención de riesgos y concientización social); 2) Atracción (pull), busca retroalimentación de sus interlocutores y de la ciudadanía en general. Implica también el intento del Gobierno por conocer más sobre la opinión de la ciudadanía sobre un tema particular, solicitando retroalimentación respecto a un servicio público o acción determinada (p. ej. cumplir con obligaciones fiscales, usar cubrebocas en espacios públicos o mantener la sana distancia); 3) Interacción simbólica, centrada en la construcción deliberada de un perfil y la construcción de una identidad con fines de presentar favorablemente el Gobierno ante la ciudadanía (p. ej. informes de gobierno, inauguración de obras públicas, programas sociales, logros y éxitos de la administración en curso).

Cada una de estas tres categorías de comunicación gubernamental requiere un trabajo editorial distinto en cuanto a la producción de contenidos y mensajes que las acompañan. La selección de voceros, imágenes, mensajes y la naturaleza de la interacción proviene, en gran medida, de la visión estratégica que debe adoptarse para alcanzar objetivos de comunicación que pueden llegar a ser muy distintos entre sí. No es lo mismo hacer una campaña para pedirle a la gente que se quede en casa durante la fase de distanciamiento social en medio de una pandemia –se abundará más adelante sobre este tema en el estudio de caso–, que presentar los logros de la administración pública en un informe anual de Gobierno o atender comunicacionalmente una crisis de seguridad pública tras el atentado del crimen organizado en contra de un funcionario policial de primer nivel.

Sin conceder que las coyunturas dictan la pauta de la comunicación gubernamental, es importante reconocer el valor y utilidad de la planeación y el diseño de escenarios, incluso en un entorno tan cambiante y dinámico como lo es el ámbito de la administración pública. De manera particular y evidente cuando se transita por un momento de crisis.

4) Amplificación

Por último, la noción de amplificación constituye algo más que la simple difusión de un tema, declaración o acontecimiento. La agenda pública puede cambiar de prioridades rápidamente y, en no pocos casos, un tema adverso o negativo para la auto-presentación del gobierno y contradictorio con su propio relato llega a atraer los reflectores de la opinión pública, sin que el Gobierno y la administración pública esté preparada para ofrecer un significado alternativo (p. ej. justificación, explicación, deslinde, aclaración) al acontecimiento reportado públicamente. La amplificación, por tanto, aduce a la intencionalidad (discrecionalidad) del Gobierno

por darle visibilidad a un tema jerárquicamente valorado, pero, indudablemente, contempla también la posibilidad de que esa amplificación sea ajena a éste y que tenga consecuencias adversas para su estrategia y mensaje.

Esta amplificación, sin embargo, no ocurre en el vacío y se inserta, o al menos busca hacerlo, en una agenda generalmente saturada de temas y reacciones que termina por minimizar su difusión. Esto sucede con mayor prominencia cuando el Gobierno elige el momento y canal de comunicación equivocadamente. Cuándo y cómo comunicar constituyen decisiones estratégicas casi tan importantes como jerarquizar, encuadrar y editar, pues de ello depende que el mensaje llegue a los destinatarios deseados y no se pierda en la madeja discursiva que caracteriza la esfera pública digital del siglo xxi.

Hoy es posible ver como en una esfera pública multiplataforma cualquier persona puede opinar sobre cualquier cosa en su auto-asignada condición de experta. El comúnmente llamado cerrojo informativo se ha debilitado y son más bien las plataformas como Twitter, Instagram o Facebook en donde la conversación sobre asuntos públicos adquiere un toque aparentemente más horizontal. En todo caso, esta horizontalidad requiere sacrificar especialización por eclecticismo. En un entorno marcado por el discurso anti-elitista viene bien la idea de que todas las opiniones son igualmente importantes o, incluso, que las voces de los autonombrados disidentes son más auténticas, válidas y puras que aquellas de quienes forman parte de esa élite opinante corrompida por el poder (p. ej. intelectuales orgánicos).

El modelo de jerarquización-encuadre-producción-amplificación, al que se ha referido hasta ahora, constituye el ciclo tradicional por medio del cual el Gobierno enlaza dos componentes esenciales que se resumen en la recolección constante

de información y en la relación comunicacional construida con la sociedad a partir de esa información, con su encuadre narrativo y posterior amplificación dirigida a un público determinado. La noción idealizada de este público es, contrario a lo que se suele pensar desde el Gobierno y la administración pública, un crisol de perspectivas que bien pueden coincidir con el relato del Gobierno en ciertos temas para luego expresar su desacuerdo.

La comunicación gubernamental no está exenta de desafíos. En muchas ocasiones son los intereses político-electorales los que generan la mayor tensión al interior de la administración pública, pues el Gobierno y los actores políticos que lo encabezan están plenamente conscientes. A continuación, se presentan algunos de sus principales desafíos de cara a la multiplicidad de intereses que, dentro y fuera del Gobierno, influyen en el espacio comunicacional y simbólico a partir del cual las personas evalúan a sus gobernantes y las decisiones que constantemente deben hacerse desde las instituciones del Estado.

2 Principios y desafíos de la comunicación gubernamental

Algunos autores han identificado elementos sustantivos a la comunicación gubernamental que bien pueden servir como principios para modelar, en función del contexto, la razón de ser en la comunicación de cualquier Gobierno (Pfetsch, 2008; Stromback y Kiouisis, 2011; Sanders y Canel, 2013). En primer lugar estaría la rendición de cuentas. Idealmente, el Gobierno comunica con la intención de explicar qué, cómo y por qué hace o dice. Justifica ante sus gobernados las decisiones que, desde el ámbito de la responsabilidad que le otorga la ley, son necesarias para resolver los desafíos que diariamente presenta la administración pública. Es así como el Gobierno aclara y transparenta los resultados que

obtiene, aunque estos no siempre sean positivos. Con ello, se compromete, empeña su palabra y se obliga a sí mismo a resolver y anticipar problemas de naturaleza muy diversa que impactan diariamente la vida de millones de personas, independientemente de sus inclinaciones ideológicas o preferencias electorales.

En segundo lugar, el Gobierno debe servir al interés público. Informar, guiar y orientar a la ciudadanía representan objetivos consustanciales a la responsabilidad de administrar la vida pública. El destinatario de sus mensajes debe, por tanto, reconocer valor y utilidad en esa comunicación. Sería indeseable establecer una relación a largo plazo de manera asimétrica entre un gobierno que dice muchas cosas pero que elige no escuchar a su auditorio.

Ese interés público requiere, dada la complejidad multifactorial que caracteriza a las sociedades contemporáneas, un tercer elemento entendido como una forma de pedagogía pública. Al rendir cuentas, el Gobierno debe ser un auxiliar en la comprensión de aquellos asuntos que son considerados como de mayor relevancia. Es natural que la jerarquización de estos asuntos ocurra desde un marco ideológico conceptual determinado, finalmente los gobiernos son votados por haberse diferenciado ideológicamente de sus contrincantes. En todo caso, la pedagogía no se reduce a una mera explicación que busca facilitar la comprensión de un tema en particular sino, principalmente, en la justificación de por qué éste es importante a luz de su impacto en la vida social y política de un país.

Un cuarto, y no menos importante principio de la comunicación gubernamental, reside en la configuración de una trama narrativa que facilite el relato cotidiano del Gobierno ante una crisis o emergencia determinada. Se trata, como se vio anteriormente, de un marco de significado que encuadra la contención de un problema inadvertido hasta el momento, y que conlleva un riesgo explícito para el bienestar de un segmento de la población o todo el Estado en su conjunto. Se

habla, por tanto, de una tarea crucial para dotar de sentido a la intensa sucesión de acontecimientos propios del ejercicio del gobierno en tiempos de emergencia. De acuerdo con Lerbinger (2012), una crisis o emergencia generalmente se reconoce por tratarse de un acontecimiento repentino, inesperado e indeseado, en el que se deben tomar decisiones rápidamente a pesar de contar con poca información y un alto grado de incertidumbre. Es un escenario poco probable en su anticipación, aunque de muy alto impacto, con consecuencias materiales, psicológicas o económicas en muchos casos irreversibles para las instituciones, las personas y sociedades enteras.

Ahora bien, estos principios de comunicación encuentran múltiples desafíos sobre el camino por lo que se considera importante mencionar algunos de ellos. En primer lugar, se encuentra el manejo de expectativas que el propio Gobierno realiza de su gestión, desde la campaña electoral en la que compitió por el cargo hasta la correlación entre aquellas promesas declaradas y acciones concretas encaminadas a cumplirlas. Manejar expectativas requiere plantear escenarios razonables de cambio en la administración pública que, tarde o temprano, serán evaluados electoralmente por la sociedad.

Un segundo desafío para el gobierno que comunica implica el poder posicionar en la agenda pública los temas de conversación que considera relevantes para el bienestar de sus gobernados y, claro está, para dotar de continuidad a su propio relato. Se trata de llevar la iniciativa sin perder la capacidad para adaptarse a crisis y coyunturas que acompañan el ejercicio del poder y marcan a todo mandato de gobierno. Aquí entra un tercer desafío ligado a la materia prima de la comunicación gubernamental, que es la calidad (es decir, veracidad y confiabilidad) de la información que el Gobierno ofrece y la oportunidad con la que ésta se hace pública. Ambos elementos resultan cruciales en la construcción de una relación de confianza a largo plazo con la audiencia.

2.1 La información gubernamental en la era de la desinformación y las “noticias falsas”

Se deja al final el que quizá sea el mayor de los desafíos que enfrentan los gobiernos democráticos en la actualidad: la diseminación de información falsa. Derivado de un incremento sustancial en la velocidad con la que circula la información en un entorno digital, la comunicación gubernamental encuentra uno de sus más grandes retos en la distribución de información falsa y en la activación orquestada de estrategias de desinformación dentro y fuera de un contexto de emergencia.

Una de las máximas estratégicas de la comunicación gubernamental en la era pre-digital era evitar vacíos de información. Ha sido demostrado que cuando el gobierno guarda silencio ante un tema de interés público muy pronto habrá quien quiera ocupar ese lugar para encuadrar y guiar la conversación al servicio de intereses particulares contrarios al bienestar de la sociedad. Al objetivo de no dejar vacíos informativos para que alguien más los cubra, hoy se añade la imperante necesidad de combatir estrategias de desinformación encaminadas a generar confusión y, eventualmente, a romper los lazos de confianza entre el Gobierno y la sociedad.

Teniendo como objetivo la vulneración de la certeza y afincada en los principios de la posverdad, gobiernos y ciudadanía, en prácticamente cualquier parte del mundo, enfrentan uno de los mayores retos para la preservación de un debate público informado y propositivo, pero, respecto del cual se deriva también el comportamiento de las personas (Silva et al., 2019). Si se lleva esta discusión al contexto de la información gubernamental en periodos de emergencia, el interés por combatir las noticias falsas resulta doblemente preocupante, sobre todo porque la difusión de éstas, al igual que la investigación periodística seria, están

de algún modo amparadas por la libertad de expresión (Article 19, 2020). Primero, porque alterar la conversación y posicionar falsedades y teorías de la conspiración lastima la confianza en las instituciones y debilita la capacidad del Gobierno para orientar a la ciudadanía frente al peligro y la incertidumbre. Segundo, porque en momentos en los que la ciudadanía debe tomar decisiones cruciales para garantizar su propia seguridad y disminuir el riesgo de las personas a su alrededor, el partir de diagnósticos errados y fundados en verdades a medias o falsedades insostenibles incrementa el peligro al que está expuesta la ciudadanía en condiciones delicadas.

Por todo lo anterior, es posible afirmar que la comunicación gubernamental encuentra en el campo de la acción un número importante de retos. Sin embargo, su desempeño ético y el cumplimiento de sus responsabilidades encuentran mayores tensiones cuando éstas provienen de sus propios intereses políticos en el corto, mediano y largo plazo. Es innegable que el Gobierno lidia cotidianamente con esta tensión entre gobernar con ética y eficacia, al mismo tiempo que busca capitalizar políticamente sus decisiones para conservar el poder en una lógica electoral continua —la campaña permanente a la que se refiere con anterioridad—. El siguiente apartado aborda esta contradicción estructural entre hacer política y gobernar, encaminada a esclarecer la responsabilidad comunicacional de la administración pública desde una perspectiva normativa.

2.2 Apuntes sobre el manejo político de la información gubernamental

A finales de la década de 1990, varios investigadores interesados en la profesionalización de diversos procesos de comunicación política, especialmente las campañas electorales y la apropiación de técnicas que antes pertenecían a la investigación de mercados,

propiciaron un interesante debate acerca de la responsabilidad del Gobierno frente a lo que se ha llegado a definir como la campaña permanente. El término intenta ilustrar el interés y acción deliberada del Gobierno y la administración pública bajo su mando por conservar el apoyo de los votantes que lo llevaron al poder una vez terminadas las elecciones. Se trata, por tanto, del diseño y planeación de políticas públicas en un contexto de creciente profesionalización en el aparato gubernamental para hacer un manejo eficiente de la información gubernamental, con el objetivo de impactar favorablemente en dos elementos sustantivos en el campo de la comunicación gubernamental como son la agenda noticiosa y la opinión pública.

La llegada de técnicas de investigación de mercado al terreno de la política generó suspicacias con respecto a su validez ética al servir éstas a la manipulación del electorado pero sobre todo a diluir la ideología partidista en posiciones acomodaticias a los intereses coyunturales de la opinión pública. Algunos autores acuñaron el término *catch-all party* refiriéndose a la sustitución de la ideología por el pragmatismo orientado a complacer el estado de ánimo e interés de una mayoría relativa. El foco de atención para gobiernos elegidos democráticamente en las urnas se volcaba hacia la necesidad de procurar políticas públicas legitimadas por su rentabilidad electoral más que por el bienestar social y sustentabilidad presupuestaria en el largo plazo.

Cabe aclarar que la mercadotecnia política, entendida como un conjunto de herramientas de investigación social es, en realidad, una metodología bastante útil para que los candidatos y los partidos políticos que se postulan puedan lidiar con un entorno de alta incertidumbre; propiciado por el incremento de la competitividad y el debilitamiento de la identificación partidista entre la sociedad, y que han registrado múltiples democracias alrededor del mundo (Juárez, 2003).

Es razonable pensar, por tanto, que el diseño de una campaña electoral requiere de un conocimiento empírico y no solamente intuitivo respecto de los intereses, deseos y temores del electorado frente a temas de la agenda pública y otros actores políticos. Si la política se ha vuelto un ejercicio cada vez más pragmático, ello se debe a una decisión cupular en los partidos políticos para moverse hacia el centro del espectro político y no a las herramientas de investigación y diseño de mensaje que se han convertido ya en una práctica común en democracias occidentales. En un contexto de creciente distanciamiento entre la política y la sociedad, la ciudadanía ha perdido también confianza en el Gobierno.

En lo que respecta a la comunicación gubernamental, hacia la llegada de la última década del siglo xx fue muy evidente que esta conceptualización del electorado, como un mercado de consumidores volátil y con poca lealtad hacia los partidos y sus candidatos, rendiría más frutos en las urnas que la tradicional estrategia partidista por insistir en convencer a la gente para que adoptara una visión del mundo en particular. Este pragmatismo ideológico vino acompañado de un cambio importante en el diseño de estrategias de comunicación en las campañas electorales, pero más importante aun para el propósito de este texto, en la manera en la que los gobiernos electos democráticamente comenzaron a redefinir el propósito y sustancia de la comunicación gubernamental (Juárez, 2003).

Esta transformación ha sido palpable en países como México, en donde, precisamente a partir de la primera alternancia en la presidencia de la república, en el año 2000, el papel de las oficinas de comunicación social ha crecido de la mano del presupuesto destinado a la contratación de publicidad oficial con el objetivo de hacer del gobierno un anunciante permanente en la esfera tradicional de comunicación, muchas veces bajo el amparo argumentativo de la rendición de cuentas (Ruelas Serna y Dupuy,

2014). Con ello, el Gobierno amplifica su mensaje y, en un sistema de medios definido como liberal capturado (Guerrero y Márquez, 2014), también le coloca en una posición de ventaja; como contratante de pauta publicitaria discrecional que condiciona su inversión al tratamiento favorable de los medios de comunicación, los cuales van tras una rebanada de la muy atractiva bolsa, que significa el presupuesto destinado a comunicación social año con año.

En síntesis, el surgimiento y adopción de la mercadotecnia política en democracias contemporáneas inició en el campo de lo electoral y revolucionó la forma de organizar y planificar campañas electorales. Muy pronto, sin embargo, fue adoptado también como un recurso para definir y ajustar el diseño del mensaje del gobierno, incidiendo de lleno en la manera en la cual la administración pública se comunica con la ciudadanía no solo para rendir cuentas, garantizar el derecho al acceso a la información y transparentar el ejercicio presupuestal, sino también para mostrar una cara favorable de los servidores públicos a cargo de funciones ejecutivas dentro de la administración pública.

No debe sorprender por ello la evolución en la legislación electoral respecto a la regulación expresa que prohíbe, en el Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la promoción personalizada de servidores públicos con recursos provenientes del erario. La única excepción para ello, claramente indicada en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, permite a servidores públicos contratar publicidad y hacer difusión personalizada de su imagen siete días antes y cinco después del informe anual de labores al que cualquier funcionario público tiene derecho.

Para decirlo con toda claridad, estos pretendidos ‘informes de gestión’ no son otra cosa que una ventana de promoción política con dinero público disfrazada de rendición de cuentas y transparencia. Su principal objetivo es presentar logros y avances de la administración

pública como si se trataran de éxitos de un funcionario en particular. Por encima de la solvencia presupuestaria y el andamiaje estructural de miles de servidores públicos que hacen posible la construcción de obras, el diseño de políticas públicas o la implementación de diversos programas sociales, se coloca la voluntad, esmero y compromiso de una sola persona. Una tergiversación simbólica que reemplaza el aparato de la administración pública para poner en su lugar la obra y gracia de un gobernante.

Se trata, como lo propuso inicialmente Mazzoleni (1989), de adoptar desde el Gobierno una lógica mediática en donde el ejercicio de gobernar y, en consecuencia, de informar y comunicarse con la ciudadanía, se guía por los valores y formatos a través de los cuales los periodistas y medios de comunicación tienden a enfocar y dar significado a eventos y temas del acontecer cotidiano del Gobierno. ¿Qué impacto tiene esta personalización en la comunicación del Gobierno? ¿Cómo explicarlo en un contexto de emergencia en donde parecería que son las decisiones e interpretación de una persona las que guían todas las resoluciones de la administración pública?

Ambas preguntas resultan pertinentes al momento de analizar el papel de los voceros que el Gobierno designa para difundir información y encuadrarla en su propia narrativa. Es posible observar que, en muchos casos, la imagen de una persona se proyecta sobre la percepción de veracidad que tiene la información gubernamental. La ciudadanía hace un juicio no tanto de la información que se comparte sino, en primera instancia, de la persona encargada de transmitirla. Dicho de otro modo, el mensajero imprime su propio sello al mensaje y condiciona o facilita su decodificación a partir del juicio que la audiencia tenga sobre su persona.

3. Nociones de emergencia y crisis en el quehacer cotidiano del Gobierno

Hasta el momento se han abordado aquí importantes particularidades que hacen de la comunicación gubernamental un desafío permanente para la administración pública. Se podría afirmar que la única constante en el ejercicio del gobierno es el dinamismo en las condiciones internas y externas que impactan diariamente el significado de lo que el Gobierno comunica e informa a la ciudadanía. Al centro de esta discusión se encuentran las nociones de opinión pública, planteada generalmente desde una perspectiva utilitaria enfocada en la rentabilidad electoral de procurarla y atender a sus inquietudes. Pero, además, se ha de considerar la noción de interés público al momento de delinear una visión normativa de la labor informativa y comunicacional del Gobierno (Bogdal, 2013).

Es primordial ahora retomar la definición de crisis de Lerbinger (2012), presentada anteriormente con mayor énfasis en el contexto de emergencia y las implicaciones resultantes para un gobierno que debe evaluar rápidamente el momento, lugar y tono de su comunicación en un breve periodo y, en muchas ocasiones, frente a consecuencias irreparables que pueden afectar la vida y bienestar de millones de personas en lapsos muy cortos.

Autoras con similitud de postura que la de Comfort (2007), han indicado como componente crítico –para enfrentar una emergencia– la capacidad del Gobierno en (re)conocer cognitivamente el grado de riesgo al que una comunidad está expuesta y actuar en consecuencia desde un inicio. Este nivel de cognición o definición de la emergencia es fundamental para precisar acciones concretas desde el Gobierno, centradas en la coordinación, la comunicación y el control. Se trata, en esencia, de lograr construir a lo largo de las distintas oficinas

locales y federales involucradas en la atención de la emergencia, una imagen operativa compartida en donde sus riesgos e impacto sean los mismos para todas las oficinas y dependencias gubernamentales que atienden el problema.

Uno de los principales y más comunes errores en la atención gubernamental de una emergencia deriva, a falta de un plan cognitivo compartido, en asumir automáticamente una posición jerárquica en la toma de decisiones. Ello deriva en que las estructuras más altas de esta jerarquía dictan e imponen decisiones de arriba hacia abajo, muchas veces ignorando la retroalimentación de funcionarios de menor rango que están directamente en contacto con el problema (por ejemplo, ante la atención de un desastre natural). Ello genera una asimetría en el procesamiento de la información y en una evaluación contradictoria de la evidencia que va llegando a distintas oficinas gubernamentales, así como la propia interpretación que se le dé a ésta desde una muy heterogénea conformación de especialistas y actores dentro y fuera del Gobierno.

A pesar de estar centrados en la toma de decisiones, los pasos para el manejo eficaz de una emergencia van mucho más allá de quienes deberán informar al público sobre el nivel de riesgo de la situación. El proceso requiere, forzosamente, habilitar las decisiones colectivas en una comunidad, para así poder contribuir a la disminución del riesgo y mitigar de esta manera el peligro que conlleva una emergencia determinada. Por eso es tan importante generar un mensaje consistente desde el Gobierno y sus principales voceros, para evitar confusión y hacer que las personas sean portadoras de factores de prevención y no de riesgo hacia los demás.

Los modelos clásicos de comunicación gubernamental en contextos de crisis plantean, como tarea principal, el ajuste recíproco de acciones a partir de flujos de información, los cuales retroalimentan la lectura de riesgo de un fenómeno minuto a minuto.

Se hace referencia concretamente al modelo de Comfort (2007), desarrollado a raíz del fracaso de la administración de George W. Bush para lidiar oportunamente con el Huracán Katrina, que devastó la ciudad de Nueva Orleans en agosto de 2005. En él, se ligan tres procesos centrales: 1) la recolección de información (p. ej. técnica, ambiental, de recursos, organizacional y social); 2) el análisis de ésta (p. ej. integración, agregación, visualización, interpretación y redireccionamiento); 3) las acciones organizacionales (p. ej. en instalaciones médicas, policiacas, de rescate, protección civil y obras públicas) que derivan del flujo continuo de información interpretada desde un plano compartido de visualización.

En muchos casos de emergencia el Gobierno cuenta con información privilegiada que, de ser interpretada de manera correcta, puede ayudar a preparar a la ciudadanía para tomar decisiones anticipadas basadas en conocimiento del fenómeno que se avecina, así como de una lectura compartida y congruente de los riesgos que conlleva para toda la sociedad (Johnston et al., 2020). Es importante notar que la construcción y posterior decodificación de un riesgo incluye distintos elementos. Por ejemplo, para Palenchar, Heath, Levenshul y Lemon, el riesgo lo definen como “las tensiones entre certeza e incertidumbre, grado de probabilidad, patrones de acción conocidos, recompensas alcanzables y daños prevenibles” (Palenchar et al., 2017: 712).

Se trata, por tanto, de una interpretación fundada en información y en argumentación sobre la cual el Gobierno ofrece no solamente una declaración de la existencia del riesgo, sino también un argumento basado en hechos reales y la garantía de asociación entre ambos (Johnston et al., 2020). Se recuerda, por ejemplo, las acciones de verificación de información que se produjeron de manera espontánea –desde la ciudadanía– tras el sismo de 2017 y que afectó significativamente a la Ciudad de México y estados de Morelos, Oaxaca y Guerrero.

No obstante, la construcción colectiva de riesgo enfrenta dos serios problemas al momento de transmitirlo a la ciudadanía desde el Gobierno. El primero encara una marcada delegación de responsabilidades que las personas trasladan al Gobierno y la administración pública. Lo que algunos especialistas han denominado un locus de control externo, en donde se espera que sea el Gobierno quien resuelva y atienda los problemas antes que uno mismo (Mishra et al., 2009; Spittal et al., 2008). Entre mayor es la amenaza, menor parecería ser la responsabilidad de las personas para prepararse ante a ella.

Esto se ve reforzado frecuentemente con un segundo mecanismo psicológico definido como tendencia positiva, a partir del cual las personas se consideran exentas de riesgo y, por tanto, ponen menos atención a la información ligada a una emergencia y reaccionan pasivamente a los llamados preventivos del Gobierno (Johnston et al., 1999). Es por ello por lo que parte importante de los esfuerzos de comunicación del Gobierno, en un contexto de crisis, es incentivar en el ciudadano su propia responsabilidad (locus de control interno) respecto al control que tiene para lidiar con una situación de riesgo determinada.

Es la explicación de la emergencia y la evidencia, en la que ésta se sostiene una parte fundamental en el relato que construye la administración pública para convocar a la sociedad con la finalidad de que adopte medidas tanto preventivas como paliativas respecto a un fenómeno particular. Y aquí es donde entra nuevamente la relevancia del proceso de comunicación gubernamental, definido inicialmente en función de 1) jerarquización, 2) encuadre, 3) producción y 4) amplificación de un episodio de emergencia determinado que requiere tanto la acción coordinadora y organizativa del Gobierno, como la resolución participativa de la ciudadanía. Resulta importante subrayar que el reconocimiento de riesgo y la alineación de todos los actores institucionales son fundamentales para la posterior construcción de los cuatro procesos citados.

Se hará énfasis especial en el segundo, sobre el encuadre narrativo del Gobierno, pues, indiscutiblemente, este elemento se relaciona íntimamente con lo que Comfort (2007) llama la construcción cognitiva del riesgo y que da sentido a la noción inicialmente abstracta de una amenaza (p. ej. social, natural, climática o sanitaria) pero que conlleva un desenlace real proporcional al riesgo de una emergencia específica en el mundo social. Para mayor precisión, aquí se entiende por narrativa a “la secuencia causal y cohesionada de eventos que tiene lugar en un mundo dinámico sometido al conflicto, la transformación y la resolución a través de acciones inusuales e intencionadas de personajes” (Braddock y Dillard, 2016: 447).

Como recurso de comunicación, la narrativa representa una de las formas más efectivas de transferir significado a un suceso sin la necesidad de recurrir a argumentos técnicos sofisticados o requerir un conocimiento especializado por parte de la audiencia. Tal y como lo expresa Heath (2004), la comunicación de crisis implica el contar una historia que narre acontecimientos desde una perspectiva personalizada.

Ningún gobierno es ajeno al manejo comunicacional de una emergencia o crisis. Visto desde la teoría de las narrativas de respuesta a una crisis (Heath, 2004), las organizaciones en contextos de emergencia enfrentan una paradoja significativa. Por un lado, necesitan contar un relato ético y verdadero de los hechos y, por otro, el acto mismo de contar la historia suena engañoso pues, en lugar de presentarle al público los detalles directamente, ello se hace con los adornos de una narrativa construida ex profeso.

Una organización que comunica durante una situación de emergencia tiene como principal propósito establecer una relación de confianza entre el mensajero y su audiencia. Lógicamente, esta confianza se construye a partir de la veracidad y ética del comunicador frente a la información que difunde y el relato que va construyendo a medida que la emergencia transcurre. Este dinamismo y evolución narrativos

implican que surgirá nueva información, en ocasiones contraria a lo sostenido anteriormente, y que el vocero debe ser capaz de mantener la cohesión de su relato, sin sacrificar la precisión de la información que presenta ni el ángulo interpretativo que encuadra la misma (en inglés se utiliza coloquialmente el término *spin*, que significa dar un giro a la información para presentarla engañosamente de manera favorable al comunicador). Se trata de un riesgo característico para cualquier vocero gubernamental.

Distintos estudios (Seeger y Sellnow, 2016; Clementson, 2020) han dado cuenta de cómo la gente muestra mayor credibilidad hacia un vocero que comunica éticamente, sin manipular información o evadir las preguntas de los medios con distractores, que cuando no es el caso. De ahí la importancia que tiene el Gobierno en seleccionar a los voceros dentro de una situación de emergencia y la relevancia que para ellos tiene construir su credibilidad a lo largo del tiempo que dure la emergencia.

Para sintetizar y apuntar hacia las conclusiones de este trabajo, resulta fundamental reconocer el papel articulador de la narrativa para la construcción de la comunicación gubernamental en un contexto de emergencia. Se ha visto que jerarquizar, producir y amplificar información son acciones torales en la comunicación del Gobierno y la construcción de una relación de largo plazo con la sociedad. Construir una trama coherente y éticamente fundada en evidencia cierta y no en cálculos políticos le permite al gobierno, además, afincar en su propio relato acontecimientos no solamente inesperados e indeseables sino de un alto impacto para el bienestar de sus gobernados.

A continuación, se presenta un estudio de caso cuyo principal objetivo es ilustrar con un ejemplo, relevante y pertinente, esta elaboración conceptual, de manera en que estas cuatro acciones se puedan observar en el campo de la interacción entre la información gubernamental y la comunicación política.

4. Estudio de caso: el gobierno mexicano frente a la emergencia sanitaria del COVID-19

A finales de 2019 el mundo supo de la llegada de un nuevo virus identificado inicialmente en la provincia de Wuhan en China y denominado como SARS-COV-2 (el cual provoca la enfermedad llamada COVID-19). Dada su rápida velocidad de contagio y el aparente riesgo para la salud de las personas, la Organización Mundial de la Salud (oms) decidió conferir al COVID-19 el carácter de emergencia de salud pública de importancia internacional (espii) a partir del 30 de enero. Si bien fue hasta el 11 de marzo que la oms declaró oficialmente una pandemia, era posible anticipar que México sería alcanzado por el virus, como ya sucedía en buena parte de Asia y Europa.

Se propone aquí hacer un análisis concreto de cómo actuó el gobierno mexicano, desde un ámbito estrictamente comunicativo, en referencia al manejo de la información gubernamental y la construcción de sus mensajes a partir de los cuatro elementos del modelo de comunicación gubernamental descritos en el primer apartado de este trabajo, a saber: jerarquización, encuadre, producción y amplificación. El propósito es facilitar al lector la posibilidad de ilustrar de manera empírica la descripción conceptual desarrollada páginas atrás respecto de la relación existente entre información gubernamental y comunicación política.

a) Jerarquización

La labor de jerarquizar la pandemia dentro de la agenda del gobierno federal se sostiene en tres elementos sustantivos, como son: la recolección de información, su análisis y las acciones organizacionales derivadas de esta interpretación. Igual que se ha

expresado aquí anteriormente, estas tareas pasan por el manejo que el Gobierno hace de la información que, en casos particulares como el de esta emergencia sanitaria, no siempre son del conocimiento público y requieren un encuadre y validación inicial que permita establecer oficialmente un punto de correspondencia entre la información recabada, las acciones que el Gobierno instrumenta para acompañar el diagnóstico inicial y la forma en la que se busca describir y, eventualmente, mitigar el riesgo que constituye una emergencia de esta naturaleza, domesticándola desde una racionalidad burocrático-gestora, tal y como sugiere Farré (2005).

Considerando el aun escaso número de estudios publicados al respecto, es posible afirmar que, desde principios de 2020, el discurso del gobierno federal intentó minimizar el riesgo que representaba el COVID-19, como se puede apreciar en los posicionamientos de quienes serían, a la larga, los dos principales voceros dedicados a socializar información, compartir los diagnósticos y comunicar las acciones del gobierno mexicano frente a la pandemia. Se hace referencia concretamente al presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador y al subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, Hugo López-Gatell. Diversos estudios han incluso equiparado las respuestas del mandatario mexicano con la de otros presidentes en la región, como el caso de Jair Bolsonaro en Brasil, donde ambos intentaron, al menos inicialmente, minimizar el riesgo sanitario de la misma (Bizberge y Segura, 2020; Méndez, 2020) equiparando los efectos del nuevo virus al de otras enfermedades virales como la influenza.

Por ejemplo, el 28 de enero, en una de sus primeras intervenciones públicas, López-Gatell declaró que “los virus que circulan en la temporada de influenza H1 y H3 son aproximadamente 10 veces más virulentos, es decir, causa enfermedad grave 10 veces más que lo que causa el coronavirus” (Milenio digital, 2020: s/p).

Días más tarde, el 31 de enero, teniendo ya conocimiento del creciente número de contagios de COVID-19 a nivel mundial, el presidente López Obrador declaró en su conferencia de prensa matutina que “no debe de haber alarmas, se piensa que no es tan dañino, tan fatal este virus llamado coronavirus; sin embargo, inquieta, bueno, tan es así que altera la paridad del dólar con relación a las monedas del mundo, o sea, está generando cierta inquietud, cierta incertidumbre, no tanta en el caso de México, afortunadamente, seguimos debajo de 19 pesos por dólar” (Milenio digital, 2020: s/p).

En términos de la jerarquización de la pandemia, puede desprenderse de estas afirmaciones consignadas en la prensa nacional, que la principal preocupación del gobierno federal recaía en el impacto económico que ésta podría ocasionar y no tanto en las consecuencias sanitarias y psicosociales de la misma (Guardado et al., 2020). El mismo subsecretario fue duramente criticado por subestimar los alcances de la epidemia al declarar el 2 de febrero que “no hay evidencia que sugiera que esta es una emergencia nacional, no deja de ser una epidemia por supuesto, lo es como hay muchísimas otras epidemias que ocurren todos los años, en este caso es nueva pero no representa una amenaza en términos ni sanitarios ni en términos sociales o económicos” (Milenio digital, 2020: s/p).

Es decir, al momento de analizar la información que tenía frente a sí, el gobierno federal consideró que no existía evidencia suficiente que ameritara establecer un curso de acción determinado para hacer frente a la magnitud real del problema. Por ejemplo, el 28 de febrero, y tras confirmarse el primer caso de coronavirus en el país, el presidente López Obrador declaraba: “Estamos preparados para enfrentar el coronavirus. [...] quiero que se explique con precisión sobre la gravedad del coronavirus. Eso es lo segundo, porque no es, repito, según la información que se tiene, algo terrible, fatal, ni siquiera es equivalente a la influenza, para que todos los que están escuchando tengamos esta información. [...] Serenos, tranquilos,

tenemos la capacidad para enfrentar esta situación” (Dina, 2020: s/p). A partir de este momento y comenzando al día siguiente (29 de febrero), se le encomendó al subsecretario López-Gatell la tarea de dar una conferencia de prensa en donde se informara todo lo relacionado con la evolución de la pandemia y las acciones que emprendería el gobierno mexicano al respecto.

Fue precisamente a través de este espacio donde el Gobierno construyó un ámbito útil para comunicar sobre las características del virus y su potencial de contagio. De acuerdo con el estudio de Llano y Águila (2020), las conferencias de prensa del subsecretario López-Gatell utilizaron un lenguaje claro y se apoyaron en ejemplos concretos para orientar a la ciudadanía frente a formas distintas de prevenir el contagio e identificar a los sectores más vulnerables entre la población.

Es importante leer cuidadosamente esta afirmación, pues, así como lo propone Heath (2004), el propio presidente de la república afirmaba entonces que la información que el gobierno mexicano tenía hasta el momento sobre la evolución del COVID-19 en el mundo representaba, en su propia interpretación, un riesgo limitado para la sociedad. Países como Nueva Zelanda o Australia tomaron muy pronto medidas drásticas como cerrar sus fronteras a partir del 16 de marzo, apostando así por eliminar el virus en lugar de permitir su propagación. En México, en cambio, la lectura inicial del riesgo fue menos contundente. Aunque, hay que decir, la conferencia vespertina encabezada por López-Gatell fue paulatinamente construyendo un espacio para dimensionar el riesgo del contagio en grupos vulnerables, dadas las condiciones estructurales de desigualdad social que caracterizan a nuestro país (Llano y Aguila, 2020). Es cierto que la diferencia de casos entre ambos países oceánicos y el nuestro es abismal, sin embargo, también lo son las condiciones del sector salud y los niveles de pobreza y marginación que hacen a la sociedad mexicana más vulnerable frente a una epidemia de esta magnitud.

b) Encuadre

En cuanto al marco interpretativo, a partir del cual el Gobierno decidió encuadrar la información gubernamental a la que tuvo acceso desde el inicio de la pandemia, es posible advertir un esfuerzo consistente por presentar una postura polarizante entre el Gobierno y aquellos definidos por éste como sus adversarios. Lo mismo en el caso de las medidas sanitarias restrictivas, como quedarse en casa o la sana distancia, que muchas veces eran desestimadas por el propio presidente que invitaba a salir a la calle con precaución y continuar consumiendo alimentos en restaurantes para reactivar la economía.

Por ejemplo, el 11 de marzo el presidente afirmó: “No estamos ocultando información de nada. Por eso decidí informar diario, porque los conozco a mis adversarios, no, no, porque es hasta lamentable que quieran que nos infectemos, yo estoy deseando que eso no pase, pero los conservadores quisieran para echarnos la culpa de todo, están desesperados”, para luego añadir: “Y esperemos, deseamos que podamos controlar esta situación. Estamos actuando profesionalmente porque también, imagínense, los conservadores me echarían la culpa también a mí del coronavirus” (Dina, 2020: s/p).

Aunque tan solo un día después, el 12 de marzo el presidente aseveró: “Todas las decisiones que tomemos van a tener como referencia las indicaciones de los técnicos, de los médicos y de los científicos, aquí nada de política, es lo que los señores nos indiquen, porque luego por cuestiones políticas o se minimiza o se exagera” (Badillo, 2020: s/p). Un comentario que resaltaba ante expresiones anteriores que buscaban restarle importancia a este fenómeno.

Más tarde, el 16 de marzo, ante la pregunta expresa de si el presidente Andrés Manuel López Obrador podría ser portador de COVID-19 si asistía a zonas de alta marginación, el subsecretario López-Gatell contestó que “La fuerza del Presidente es moral, no es una fuerza

de contagio” (González, 2020: s/p). Asimismo, fue cuestionado el 18 de marzo en la conferencia de prensa matutina sobre las medidas precautorias para no contraer el virus, López Obrador aseguró que no había que desgastarse con el asunto del COVID-19: “Para qué desgastarnos hasta mentalmente, vamos a vivir con la preocupación y ya cuando se necesite tener más tranquilidad, ojalá no suceda pero que se desate la epidemia, vamos a estar sin defensas, todos débiles, eso sí nos va a afectar mucho” (Dina, 2020: s/p), al tiempo que sacaba un par de estampas religiosas de su saco, entre ellas una del Sagrado Corazón de Jesús. “El escudo protector es como el detente [...] El escudo protector es la honestidad, eso es lo que protege, el no permitir la corrupción [...] detente, enemigo, que el corazón de Jesús está conmigo” (Dina, 2020: s/p). Una afirmación que lleva a preguntarse cómo fue que el presidente buscaba construir la racionalidad burocrática-gestora de su administración al tiempo que reemplazaba una interpretación científico-técnica de la emergencia por otra de corte religioso ligada al combate a la corrupción y el poder transformador de su gobierno.

Uno de los principales encuadres promovidos por la administración lopezobradorista se basó en las categorías antagónicas adoptadas por el presidente de la república para distinguir al “pueblo” que simpatiza con el gobierno de los “conservadores” que lo critican. Fue así como el 2 de abril, ya declaradas las medidas de confinamiento social, López Obrador sostuvo que la oposición buscaba desprestigiarlo y criticó a sus adversarios por entorpecer el proceso de transformación del país al actuar por egoísmo y el deseo de vivir una “temporada de zopilotes”. “No les importa la pandemia del coronavirus o la economía, porque no están de acuerdo en perder privilegios, eso los hace actuar con egoísmo, eso los desquicia” (Dina, 2020: s/p), dijo. Y cerró la idea con una de las frases más controvertidas del encuadre narrativo de su administración frente a la pandemia de COVID-19, pues al referirse a la cuarta transformación de la vida

política de México añadió: “por eso vamos a salir fortalecidos, o sea, que nos vino esto como anillo al dedo para afianzar el propósito de la transformación de México” (Dina, 2020: s/p).

El presidente López Obrador se ha caracterizado por un uso sistemático y consistente del mismo encuadre a lo largo de su trayectoria política (Juárez, 2020a). Uno que parte del supuesto fraude electoral en la elección presidencial de 2006, en donde un grupo de interés definido como ‘neoliberal’ conservó privilegios y estructuras de corrupción a costa de la voluntad popular y la pretendida victoria de su propia candidatura (Olvera, 2020). No es sorpresa que catorce años después el presidente haga referencia constante a este episodio y que, a manera de actividad pedagógica, reitere las mismas afirmaciones que validan la narrativa histórica del movimiento que él mismo ha construido a lo largo de su trayectoria política (Juárez, 2020a).

Se puede decir que el principal encuadre del gobierno federal se centró en el enfrentamiento maniqueo entre la cuarta transformación y las “fuerzas conservadoras”. Algo que para varios autores como Waisbord (2013) para Latinoamérica, y De Vreese, Esser, Aalberg, Reinemann y Stanyer (2018) para Europa, definen como signos de un relato populista que se sustenta en un discurso anti-élite y de combate a los privilegios de una clase privilegiada y moralmente corrupta para, así, emancipar a un ‘pueblo bueno’ sometido por ella (Olvera, 2020; Juárez, 2020b). Sin embargo, esta polarización ya existía antes de la pandemia y, el ingreso a una situación de emergencia llevó al gobierno a interpretarla desde los mismos lentes conceptuales con los que se han mirado diversos temas de la agenda pública una vez que el presidente López Obrador tomara posesión en diciembre de 2018. No ha escapado al análisis de esta emergencia el poder transversal de esta narrativa y la aceptación que tiene este encuadre maniqueo en un número considerable de personas que simpatizan con el

presidente y cuya idea de una ‘cuarta transformación’ (anclada en las premisas que acompañan los actos de autoridad de esta administración). Adopta el mismo enfoque para interpretar decisiones tan dispares como la desaparición de fideicomisos o la descalificación de protestas sociales que demandan justicia y respeto a la vida frente al creciente número de feminicidios registrados en el país (Cerva, 2020).

c) Producción

Como se ha visto anteriormente, la fase de producción de mensajes es un punto de encuentro discursivo entre la presentación de información y el ángulo narrativo del Gobierno. Autores como Schedler (2004) hablan de dos dimensiones al momento de hacer pública información gubernamental. Una sostenida en la información y justificación que hace el gobierno donde la ciudadanía funge como supervisora de sus acciones y, otra más, en la explicación y justificación de las acciones del propio Gobierno. Esta rendición de cuentas adquiere una dimensión adicional en casos de emergencia, pues el papel orientador del Gobierno resulta fundamental para que la ciudadanía tome decisiones y adopte medidas precautorias frente a un riesgo determinado. Se trata, en el mismo sentido del que Schedler (2004) habla, de ir más allá del “imperio de la razón” y explicar por qué ciertas medidas son de carácter obligatorio y de ubicarlas, también, en un contexto de riesgo real y no hipotético.

Poco tiempo de después de haber sido declarado oficialmente el primer caso de coronavirus en México, el 28 de febrero, y a partir de los indicadores objetivos que se consideraban en otros países para cuantificar la magnitud del riesgo de la pandemia y la evolución del número de contagios, el gobierno mexicano procedió, en su ámbito de garantizar el acceso a la información gubernamental, dar a conocer diariamente las cifras y estadísticas de casos a nivel nacional, que bajo la supervisión de la Secretaría de Salud Pública

del gobierno federal y en coordinación con las 32 entidades del país de manera cotidiana ofrecerían información para actualizar el registro estadístico de la evolución de la pandemia en México. Esta información se actualiza permanentemente hasta el día de hoy; el número de casos positivos, sospechosos, de fallecimientos, camas disponibles en los hospitales para atender a quienes han contraído el virus, así como las estimaciones que derivan de modelos estadísticos, como el llamado Centinela, el cual permiten proyectar la evolución de la pandemia a partir de una muestra representativa de la población.

La pandemia obligó al gobierno mexicano, no solamente a rendir cuentas y brindar información oportuna y confiable frente la magnitud del riesgo que aun representa el COVID-19, sino a orientar a la ciudadanía acerca de cómo paliar esta amenaza y adoptar en periodos muy cortos medidas de prevención efectivas. Así sucedió al declararse la Jornada de Sana Distancia en donde el Gobierno solicitó a la ciudadanía adoptar cuatro disposiciones concretas a partir del 23 de marzo (Secretaría de Salud, 2020). Primero, adoptar medidas básicas de prevención como lavado frecuente de manos, etiqueta respiratoria, saludos a distancia y recuperación efectiva al mostrar síntomas del virus COVID-19. Segundo, suspensión temporal de actividades no esenciales, principalmente las clases presenciales en todos los niveles de educación pública y privada. Tercero, reprogramar o suspender eventos masivos con más de cinco mil asistentes y, por último, la protección y cuidado especial de las personas adultos mayores por tratarse de población de alto riesgo

Estas medidas transmitían en su comunicación un mensaje de riesgo determinado e indicaban a la ciudadanía no solamente las restricciones a ciertos derechos (libre tránsito, educación), sino que iban acompañadas de una justificación argumentativa basada en la información que hasta el momento el Gobierno tenía respecto a la dimensión de la emergencia (Llano y Aguila, 2020). Antes y después de concluida la Jornada de Sana Distancia, el 1 de junio, y de declarar el ingreso a lo que el Gobierno denominó como la

‘nueva normalidad’, la difusión de información gubernamental enfrentó la aparición constante de datos falsos en las redes sociales y en distintas plataformas socio digitales (Animal Político, 2020).

El gobierno federal, así como los gobiernos de los estados de la república, enfrentaron un entorno altamente complejo para lograr mantener el control de la información en un contexto de saturación informativa (también llamado infodemia por la propia Organización Mundial de la Salud). Por un lado, la aparición sistemática de estrategias por desinformar a la ciudadanía con falsos remedios, antidotos o sucesos y reportes de acontecimientos inexistentes o tergiversados que confundían a las personas sobre el verdadero tamaño de la crisis sanitaria a la que México y el mundo se enfrentaban.

Del mismo modo, el Gobierno ha tenido que desmentir constantemente la multiplicación de teorías de conspiración que, intentando explicar el origen del virus y su presencia a nivel mundial, sostienen la existencia de complots internacionales motivados por intereses neoliberales y hasta la intención del Gobierno por controlar a las personas mediante chips o redes de interconexión como la 5G (Lewis, 2020). Algunas de estas teorías, como la que postula el exterminio planificado de ciudadanos por parte del Gobierno, al esparcir en lugar de contener el virus, han derivado en acciones ciudadanas contrarias al derecho y nocivas para su propio bienestar, como lo sucedido en algunas comunidades en Chiapas que le negaron el acceso a equipos de salubridad que buscaban aplicar un protocolo sanitario en la zona (Deutsche Welle, 2020).

Se tiene que dimensionar aquí la doble responsabilidad del Gobierno, no solamente por mantener a la ciudadanía informada de manera permanente, sino atendiendo a su propia responsabilidad de salvaguardar el bienestar de la sociedad, combatir esta

andanada de noticias falsas y estrategias para malinformar. La principal razón para ello se basa en el efecto que todos estos mensajes pueden tener en la conducta de las personas y en las decisiones que éstas toman en momentos de crisis (Nguyen y Catalán-Matamoras, 2020). Y es aquí donde radica la principal responsabilidad del Gobierno al difundir información y garantizar su veracidad para favorecer un estado de bienestar social en un contexto de emergencia (Fernández, 2014; Farré, 2005).

No obstante, el propio gobierno federal ha mostrado inconsistencias relevantes al momento de explicar la evolución de la pandemia y plantear sus propios escenarios a futuro. A manera de ejemplo está la construcción narrativa hecha a partir de la información estadística que ha presentado el Gobierno desde marzo, con el propósito de modelar escenarios futuros para alcanzar aquello que denominó como el “aplanamiento de la curva” de casos, y que el subsecretario López-Gatell declaró alcanzado el pasado 11 de agosto, en la conferencia de prensa matutina en compañía del presidente López Obrador (Forbes, 2020). Sin embargo, de acuerdo con las cifras del seguimiento diario que spin (2020) hace de las declaraciones en la conferencia mañanera del presidente, al 15 de noviembre y desde haberse declarado iniciada la Jornada de Sana Distancia, el presidente López Obrador ha afirmado en treinta y cuatro ocasiones distintas que “ya salimos de la pandemia”.

d) Amplificación

Finalmente, el gobierno federal echó mano de todos los medios a su alcance para dar amplia difusión a las estrategias de prevención sanitaria a través de la pauta publicitaria en radio y televisión, así como en las cuentas oficiales del Gobierno y las instituciones públicas responsables de atender los efectos de la pandemia. Su estrategia de amplificación tuvo como principales

voceros al presidente López Obrador y al subsecretario López-Gatell, quienes diariamente han compartido información y recomendaciones sanitarias, aunque no han quedado exentos de encuadres narrativos que contradicen algunas de estas medidas como el ‘quédate en casa’ o el uso mismo de cubrebocas (Llano y Aguila, 2020).

Si bien la intención de combatir información falsa representa un objetivo expreso de estas acciones de comunicación cotidiana, lo cierto es que algunos mensajes contradictorios entre ambos voceros han generado confusión entre la ciudadanía y han sido cuestionados por distintos segmentos de la sociedad. Como hecho ilustrativo está la no recomendación para el uso de cubrebocas y el contraste entre las medidas sanitarias adoptadas en gobiernos locales, como el caso de la Ciudad de México, y la permanente resistencia de ambos voceros a utilizarlos, no sólo en las conferencias de prensa que encabezan sino también en las giras del presidente a otros estados de la república (Guardado et al., 2020).

Por ejemplo, el 3 de abril López-Gatell declaró que “las mascarillas o cubre bocas dan una falsa sensación de seguridad” (Miranda y García, 2020) y semanas después el propio presidente, al ser cuestionado sobre la pertinencia de seguir realizando presencialmente la conferencia “mañanera”, aseguró que él ya se acostumbró. Además, agregó: “No me pongo el cubre bocas porque no me lo recomienda Hugo (López-Gatell)” (Villa y Caña y Morales, 2020). Meses después, el 24 de julio, el presidente declaró sobre el uso del cubrebocas: “No quiero yo entrar en polémica sobre este tema, si se considera que con esto se ayuda, entonces lo haría, desde luego, pero no es un asunto que esté científicamente demostrado” (cnn español, 2020). “A mí tanto el doctor Alcocer como el doctor Hugo López-Gatell me han dicho que no necesito el cubre bocas si mantengo la sana distancia y

en los lugares donde sí es necesario o es una norma, por no decir obligatorio, pues ahí me lo pongo, en el avión lo piden, me lo pongo en el avión, en la oficina donde recibo constantemente a ciudadanos a dirigentes de todas las organizaciones sociales” (cnn español, 2020).

Apenas el 29 de octubre llegaría la primera ocasión en la que el subsecretario López-Gatell utilizó un cubrebocas a lo largo de toda la conferencia de prensa, aunque todavía no sucede lo mismo en el caso del presidente, quien se ha negado a portar la mascarilla, a menos que le sea requerido oficialmente como sucedió durante su visita al presidente estadounidense Donald Trump, el pasado mes de julio, o a solicitud expresa de la gobernadora de Sonora, Claudia Pavlovich, el 12 de agosto durante una gira de trabajo.

Parecería un detalle menor a la luz de la magnitud del problema y, sin embargo, resulta desconcertante que quienes están a cargo de proveer información y orientar a la ciudadanía para enfrentar la crisis sanitaria de COVID-19 no hayan podido comunicar consistentemente un mensaje preventivo respecto al uso permanente del cubrebocas en espacios públicos, como sí lo ha hecho la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México –entidad con el mayor número de casos registrados a nivel nacional–, Claudia Sheinbaum, desde hace varios meses. Vale la pena preguntarse, para redondear la reflexión en torno a este estudio de caso particular, si la amplificación de mensajes encontrados y contradictorios puede considerarse efectivamente un acto de transparencia y rendición de cuentas por parte del gobierno.

Conclusiones

Habiendo presentado una aproximación teórica, conceptual y normativa de la comunicación gubernamental en contextos de emergencia, así como un estudio de caso actual y relevante, se considera importante ofrecer al lector las siguientes tres conclusiones.

Primero, la acción comunicacional del Gobierno está fundada en el valor de la palabra y en la construcción de confianza en el largo plazo. Es común encontrar que ante emergencias sanitarias, financieras, administrativas, naturales o políticas los gobiernos intenten modificar los significados y responsabilidades de su gestión omitiendo información o tergiversando la presentación de la misma. Más allá de salir al paso ante la demanda de información por parte de medios y otros actores sociales, el descrédito que acompaña estas omisiones premeditadas impacta no sólo en la reputación de quienes gobiernan durante un periodo determinado, sino que termina lastimando la imagen misma de la administración pública y sus instituciones. Aquellas que quedarán nuevamente a cargo, cuando haya que enfrentar una nueva situación de emergencia, bajo la responsabilidad de un nuevo gobierno al tomar el mando y la responsabilidad de administrar lo público. Cuidar este discurso es una de las primeras obligaciones de quienes tienen el mandato popular de gobernar, precisamente por saber que tarde o temprano dejarán el poder a alguien más.

Segundo, la definición de una emergencia pasa por una lectura que deben compartir todos los actores dentro del Gobierno. Es natural que existan diferencias de criterio y aproximaciones encontradas al momento de interpretar el nivel de riesgo de un fenómeno. Sin embargo, resulta crucial que el Gobierno logre construir un relato consistente, a partir del cual dependencias y funcionarios varios logren interpretar el fenómeno y contexto de emergencia de la

manera más coordinada posible. Ello deriva no sólo en una mejor utilización de los recursos públicos, humanos y materiales para enfrentar la emergencia sino, más importante aun, en poder comunicar con claridad cuáles son las responsabilidades que debe asumir la ciudadanía frente a un contexto de emergencia. Es muy cierto afirmar que el Gobierno no puede, por sí mismo, resolverlo todo. La importancia de empoderar a la ciudadanía en un contexto de emergencia reside en explicar con claridad, oportunidad y contundencia el propósito de las acciones que le son solicitadas. Sin esa claridad, es de esperarse que la ciudadanía muestre confusión al momento de tomar decisiones e incremente su incertidumbre respecto a elegir el mejor curso de acción para proteger su entorno ante un riesgo determinado.

Finalmente, la construcción de comunidad en el relato del Gobierno es crucial, pues refrenda la noción misma de representatividad colectiva en medio de la diversidad. La lógica binaria de ellos/nosotros que caracteriza el discurso público en la actualidad propone una lógica beligerante que buscaría favorecer, a partir de una afinidad política, a un grupo sobre otro ignorando la idea misma de que el Estado no se agota en una perspectiva ideológica unitaria y monocromática. Quizá sea una de las tareas más difíciles para la comunicación del Gobierno y aquella ligada a su obligación transversal de garantizar y procurar el bienestar universal de la población. Ignorar esta diversidad, o peor aún, atacarla desde el poder imponiendo condiciones de aceptación sin escrutinio indica un camino seguro a la vulneración del principio mismo de legitimidad, pues esta proviene no de quienes han elegido a un gobierno en las urnas sino de quienes a pesar de no haberlo hecho reconocen la voluntad de la mayoría. Esta consideración, sin embargo, no implica validar la exclusión simbólica o real de un grupo determinado de la sociedad. Se funda, eso sí, en la certeza de que el Gobierno debe garantizar, desde la construcción de su narrativa y el ejercicio mismo del poder, los derechos de una

colectividad que no siempre estará de acuerdo, pero ante la cual no puede haber distinciones de parte. Menos aun por un interés electoral o de rentabilidad política de cara a una emergencia sea cual sea.

La comunicación gubernamental importa porque retrata con claridad la visión de un gobierno sobre un país y sus habitantes. Más que palabras, son ideas que reproducen los valores que caracterizan a quienes toman decisiones, ejercen presupuestos y están llamados a rendir cuentas y transparentar la gestión de bienes que pertenecen a la colectividad y no a la voluntad de una sola persona o grupo político.

Referencias

- Animal Político (2020), “México termina la Jornada de Sana Distancia en riesgo extremo, según el semáforo de Salud”, en Animal Político [en línea], 29 de mayo, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2020/05/semaforo-retorno-apertura-nueva-normalidad-empresas-clases-educacion/>
- Article 19 (2020), Mentiras Virales: La Desinformación y el Coronavirus, reporte, en Article 19 [en línea], disponible en: https://articulo19.org/wp-content/uploads/2020/03/A19_COVID19_2020-V2.pdf
- Badillo, Diego (2020), “AMLO y sus polémicas declaraciones sobre el coronavirus”, en El Economista [en línea], 21 de marzo, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/amp/politica/AMLO-y-sus-polemicas-declaraciones-sobre-el-coronavirus-20200321-0001.html>
- Bizberge, Ana y María Soledad Segura (2020), “Los derechos digitales durante la pandemia COVID-19 en Argentina, Brasil y México”, en Revista de Comunicación, vol. 19, núm 2, 61-85, disponible en: <https://dx.doi.org/10.26441/rc19.2-2020-a4>
- Bogdal, Monika (2013), “Communication management in public sectors: the case of the Polish energy sector”, en Comunicação Pública, vol. 8, núm. 14, 7-23.
- Braddock, Kurt y James Price Dillard (2016), “Meta-analytic evidence for the persuasive effect of narratives on beliefs, attitudes, intentions, and behaviors”, en Communication Monographs, vol. 83, 446–467.
- Canel, María José (2018), La Comunicación de la Administración Pública. Para gobernar con la Sociedad, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, pp. 542.

- Castells, Manuel (2009), *Poder y Comunicación*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 679.
- Cerva Cerna, Daniela (2020), “La protesta feminista en México: la misoginia en el discurso institucional y en las redes sociodigitales”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 65, núm 240, septiembre-diciembre, 177-205.
- Clementson, David E. (2020), “Narrative persuasion, identification, attitudes, and trustworthiness in crisis communication”, en *Public Relations Review*, vol. 46, pp. 1-9.
- cnn español (2020), “AMLO: No está científicamente demostrado que el cubrebocas ayude”, en *cnn en español* [en línea], 24 de julio, disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/video/amlo-uso-de-cubrebocas-coronavirus-sana-distancia-no-me-han-dicho-que-me-lo-ponga-sot/>
- Comfort, Louise K. (2007), “Crisis Management in Hindsight: Cognition, Communication, Coordination, and Control”, en *Public Administration Review* [en línea], vol. 67, núm. 1, diciembre, 189-197.
- DePaula, Nic, Ersin Dincellia y Teresa M. Harrison (2018), “Toward a typology of government social media communication: Democratic goals, symbolic acts and self-presentation”, en *Government Information Quarterly*, vol. 35, núm. 1, 98–108.
- Deutsche Welle (2020), “Vandalizan hospital e incendian patrullas por falsos rumores de COVID-19 en México”, en *Deutsche Welle* [en línea], 28 de junio, disponible en: <https://www.dw.com/es/vandalizan-hospital-e-incendian-patrullas-por-falsos-rumores-de-covid-19-en-m%C3%A9xico/a-53968362>
- Dina, Eduardo (2020), “Del “hay que abrazarse, no pasa nada” a “como anillo al dedo”: las frases de AMLO sobre el COVID-19”, en *El Universal* [en línea], 4 de abril, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/del-hay-que-abrazarse->

no-pasa-nada-como-anillo-al-dedo-las-frases-de-amlo-sobre-el-covid-19

- Downs, Anthony (1972), "Up and Down with Ecology: The 'Issue-Attention Cycle'", en *The Public Interest*, núm. 28, 38-50.
- Entman, Robert (2004) *Projections of Power. Framing news, public opinion, and U.S. foreign policy*. The University of Chicago Press. U.S.A.
- Farré Coma, Jordi (2005), "Comunicación de riesgo y espirales del miedo", en *Comunicación y Sociedad*, vol. 2, núm. 3, 95-119, disponible en: <https://doi.org/10.32870/cys.v0i3.4209>
- Fernández de la Hoz, Karoline (2014), "La comunicación en crisis sanitarias: perspectiva de las administraciones públicas", en *Revista Española de Comunicación en Salud*, vol. 5, núm. 1, 14-19, disponible en: <https://bit.ly/2L9qlJW>
- Forbes (2020), "Se ha logrado aplanar la curva y mantener la disponibilidad hospitalaria: López-Gatell", en *Forbes [en línea]*, 11 de agosto, disponible en: <https://www.forbes.com.mx/politica-se-ha-logrado-aplanar-la-curva-y-mantener-la-disponibilidad-hospitalaria-lopez-gatell/>
- Guardado López, Sinuhé Carlos, Jerónimo Martínez Flores y Diana Esperanza Tapia Torres (2020), "COVID-19 en México: repercusiones y retos del factor humano, financiero y fiscal", en *Ciencia, Economía y Negocios*, vol. 4, núm. 2, 5-32, disponible en: <https://doi.org/10.22206/ceyn.2020.v4i2.pp5-32>
- Guerrero, Manuel y Mireya Márquez (2014), "The 'Captured-Liberal' Model: Media Systems, Journalism and Communication Policies in Latin America", en *The International Journal of Hispanic Media*, vol. 7, 1-12.
- Harrison, Teresa M., Santiago Guerrero, G. Brian Burke, Meghan Cook, Anthony M. Cresswell, Natalie C. Helbig, y

- Theresa A. Pardo (2012), "Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective", en *Information Polity*, vol. 17, núm. 2, 83-97.
- Heath, R. L. (2004), "Telling a story: A narrative approach to communication during crisis", en D. P. Millar y R. L. Heath (eds.), *Responding to crisis: A rhetorical approach to crisis communication*, Nueva York, Routledge, 167-187.
 - Head, B. W. (2007), "The Public Service and Government Communication: pressures and dilemmas", en S. Young (ed), *Government Communication in Australia*, Melbourne, Cambridge University Press, 36-50 y 299-300.
 - Johnston, David M., Bebbington Chin-Diew Lai, Bruce F. Houghton y Douglas Paton (1999), "Volcanic hazard perceptions: Comparative shifts in knowledge and risk", en *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, vol. 8, núm. 2, 118-126.
 - Johnston, KimA., Maureen Taylor y Barbara Ryan (2020), "Emergency management communication: The paradox of the positive in public communication for preparedness", en *Public Relations Review*, vol. 46, núm. 2, junio.
 - Juárez Gámiz, Julio (2003), "Hacia un estudio del marketing político: limitaciones teóricas y metodológicas", en *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. IX, núm. 27, mayo-agosto.
 - _____ (2020a), "Teorías de la conspiración y desinformación: apuntes para entender la narrativa del fraude electoral", en Juárez Gámiz, Julio y Carlos Hernández Alcántara (coords.), *Autonomía, pluralismo y certeza en la elección presidencial 2018*, México, unam/ceiich, 85-109.

- _____ (2020b), “Redes sociales y conversación pública en tiempos de pandemia”, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, disponible en: <https://www.comecso.com/wp-content/uploads/2020/10/Covid-14-Ju%C3%A1rez.pdf>
- Llano Guibarra, Ninón Irene y César Águila Sánchez (2020), “Conferencias de prensa y COVID-19: explorando la respuesta gubernamental mexicana desde la comunicación en salud”, en Revista Española de Comunicación en Salud, Suplemento 1, S128-S141, disponible en: <https://doi.org/10.20318/recs.2020.5451>
- Lerbinger, Otto (2012), *The crisis manager Facing disasters, conflicts, and failures*, segunda edición, Nueva York, Routledge, pp. 400.
- Lewis, Kate (2020), “5G is not accelerating the spread of the new coronavirus”, En Full Fact [en línea], 26 de marzo, disponible en: <https://fullfact.org/health/5G-not-accelerating-coronavirus/>
- López Ayllón, Sergio y Haddou Ruiz, Ali. (2007), Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México. Gestión y Política Pública Volumen XVI, Número 1, Semestre de 2007 pp. 101-145
- Mazzoleni, Gianpietro (1987), “Media Logic and Party Logic in Campaign Coverage: The Italian General Election 1983”, en *European Journal of Communication*, vol. 2, 81-103.
- Meijer, Albert y Marcel Thaens (2013), “Social media strategies: Understanding the differences between North American police departments”, en *Government Information Quarterly*, vol. 30, núm. 4, 343–350.
- McCombs, Maxwell (2004), *Setting the Agenda: The Mass Media and Public Opinion*, Cambridge, Polity Press, pp. 209.
- McNair, Brian (2018), *An Introduction to Political Communication*, sexta edición, Londres, Routledge, pp.226.

- Mergel, Ines (2013), “A framework for interpreting social media interactions in the public Sector”, en *Government Information Quarterly*, vol. 30, núm. 4, 327–334.
- Mossberger, Karen, Yonghong Wu y Jared Crawford (2013), “Connecting citizens and local governments? Social media and interactivity in major U.S. cities”, en *Government Information Quarterly*, vol. 30, núm 4, 351–358.
- Méndez Fierros, Hugo (2020), “Cayendo Como Moscas: Representaciones Mediáticas y Sociodigitales de la Responsabilidad Social Universitaria en Tiempos de Covid-19”, en *Anuario De Investigación De La Comunicación coneicc*, núm. xxvii, 61-76, disponible en: <http://anuario.coneicc.org.mx/index.php/anuarioconeicc/article/view/198>
- Milenio digital (2020), “Esto es lo que ha dicho AMLO sobre coronavirus en México”, en *Milenio* [en línea], 12 de marzo, disponible en: <https://www.milenio.com/politica/coronavirus-covid-19-frases-amlo-casos-mexico>
- Miranda, Herminia y Luisa García (2020), “Estas son las frases del irónico López-Gatell”, en *El Universal*, 11 de septiembre, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/estas-son-las-frases-del-ironico-lopez-gatell%3famp>
- Mishra, Sasmita, Damodar Suar y Douglas Paton (2009), “Is externality a mediator of experience/behavior and information/action hypothesis in disaster preparedness?”, en *Journal of Pacific Rim Psychology*, vol. 3, núm. 1, 11–19.
- Nam, Taewoo (2012), “Suggesting frameworks of citizen-sourcing via Government 2.0”, en *Government Information Quarterly*, vol. 29, núm. 1, 12–20.
- Nguyen, An y Daniel Catalan-Matamoros (2020), “Digital Mis/ Disinformation and Public Engagement with Health and Science Controversies: Fresh Perspectives from Covid-19”, en

Media and Communication, vol. 8, núm. 2, 323, disponible en: <https://doi.org/10.17645/mac.v8i2.3352>

- Olvera Rivera, Alberto Javier (2020), “Populismo y religión en Brasil y México. Una breve reflexión”, en Encartes, vol. 3, núm. 6, septiembre 2020-febrero 2021, 113-134, disponible en: <https://doi.org/10.29340/en.v3n6.187>
- Palenchar, Michael J., Robert L. Heath, Abbey Levenshus y Laura Lemon (2017), “Marketplace commodification of risk communication: Consequences for risk bearers and implications for public relations”, en Public Relations Review, vol. 43, núm. 4, 709–717.
- Pfetsch, Barbara (2008), “Government news management: Institutional approaches and strategies in three Western democracies reconsidered”, en Graber, Doris, Denis McQuail y Pippa Norris (eds.), The Politics of News: the News of Politics, segunda edición, Washington, CQ Press, pp. 294.
- Reicher, Stephen (2004), “The Context of Social Identity: Domination, Resistance, and Change”, en Political Psychology, vol. 25, núm. 6, 921-945.
- Riorda, Mario (2006), “Hacia un modelo de comunicación gubernamental para el consenso”, en Elizalde, Luciano, Damián Fernández y Mario Riorda (eds.), La construcción del consenso: Gestión de la comunicación gubernamental, Buenos Aires, La Crujía, pp. 317.
- Ruelas Serna, Ana Cristina. y Dupuy, Justine (2014) Índice de acceso al gasto en publicidad oficial en las entidades federativas 2013. Article 19 Oficina para México y Centroamérica y Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. México, Abril de 2014, disponible en: https://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/Informe_PublicidadOficial2013.pdf

- Sanders, Karen y María José Canel (eds.) (2013), *Government Communication. Cases and Challenges*, Londres, Bloomsbury Academic, pp. 336.
- Schedler, Andreas (2004), *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Ciudad de México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, pp. 47.
- Scheufele, Dietram y David Tewksbury (2007), “Framing, agenda setting, and priming. The evolution of three media effects models”, en *Journal of Communication*, vol. 57, núm. 1, 9-20.
- Secretaría de Salud (2020), “Jornada de Sana Distancia”, en Portal de Gobierno de México, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/541687/Jornada_Nacional_de_Sana_Distancia.pdf
- Seeger, Mathew W., y Timothy L. Sellnow (2016), *Narratives of crisis: Telling stories of ruin and renewal*, Stanford, CA, Stanford University Press, pp. 216.
- Silva, Pedro P., Teresa Garcia-Marques y Duane T. Wegener (2019), “Efectos rebote en la persuasión: una consideración de los posibles efectos irónicos de la supresión y la corrección”, en *Revista de Psicología Social*, vol. 34, núm. 3, 575-589, disponible en: <https://doi.org/10.1080/02134748.2019.1649962>
- spin (2020), “Taller de Comunicación Política”, en spin [en línea], disponible en: <http://www.spintcp.com/conferenciapresidente/>
- Spittal, Mathew J., Jhon McClure, Richard J. Siegert, y Frank H. Walkey (2008), “Predictors of two types of earthquake preparation: Survival activities and mitigation activities”, en *Environment and Behavior*, vol. 40, núm. 6, 798–817.
- Stromback, Jesper y Spiro Kiouisis (eds.) (2011), *Political Public Relations: Principles and Applications*, Nueva York, Routledge, .

- Vreese, Claes H. de, Frank Esser, Toril Aalberg, Carsten Reinemann y James Stanyer (2018), “Populism as an Expression of Political Communication Content and Style: A New Perspective”, en *The International Journal of Press/Politics* [en línea], agosto, 1–16.
- Villa y Caña, Pedro y Alberto Morales (2020), “No me pongo el cubrebocas porque no me lo recomienda López-Gatell: AMLO”, en *El Universal* [en línea], 29 de abril, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/no-me-pongo-cubrebocas-porque-no-me-lo-recomienda-lopez-gatell-amlo>
- Waisbord, Silvio (2013), “Democracy, Journalism, and Latin American Populism”, en *Journalism*, vol. 14, núm 4, 504–521.

**Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección
de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México**

La Morena 865 Col. Narvarte Poniente C.P. 03020, Ciudad de México, México
www.infocdmx.org.mx/

INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL
EN UN CONTEXTO DE EMERGENCIA:
UNA REFLEXIÓN DESDE LA COMUNICACIÓN POLÍTICA



JULIO JUÁREZ GÁMIZ

JULIO JUÁREZ GÁMIZ ES INVESTIGADOR TITULAR DEFINITIVO EN EL CENTRO DE INVESTIGACIONES INTERDISCIPLINARIAS EN CIENCIAS Y HUMANIDADES (CEIICH) DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO (UNAM) Y MIEMBRO DEL SISTEMA NACIONAL DE INVESTIGADORES CON NIVEL I. LICENCIADO EN PSICOLOGÍA POR LA UNAM CON UNA MAESTRÍA (MA) Y UN DOCTORADO (PHD) EN COMUNICACIÓN POLÍTICA POR LA UNIVERSITY OF SHEFFIELD, INGLATERRA.

JULIO HA IMPARTIDO CURSOS EN LICENCIATURA Y POSGRADO SOBRE DERECHO ELECTORAL Y COMUNICACIÓN; PERIODISMO, MEDIOS PÚBLICOS, INVESTIGACIÓN DE AUDIENCIAS, TEORÍA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN, ANÁLISIS DEL DISCURSO Y PSICOLOGÍA POLÍTICA EN UNIVERSIDADES MEXICANAS COMO EL ITAM, LA UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA Y LAS FACULTADES DE PSICOLOGÍA Y CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES DE LA UNAM.

EN LAS ELECCIONES FEDERALES DE 2015 Y 2018 FUE ASESOR DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO GENERAL DE INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. HA PRESENTADO SU TRABAJO EN DIVERSAS CONFERENCIAS NACIONALES E INTERNACIONALES Y HA SIDO ARTICULISTA DEL PERIÓDICO EL UNIVERSAL, LAS REVISTAS NEXOS, LETRAS LIBRES Y ZÓCALO ASÍ COMO EN LOS PORTALES DE NOTICIAS LA SILLA ROTA, ADN POLÍTICO Y ANIMAL POLÍTICO.