



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA
INSTITUTO DE CIENCIAS DE GOBIERNO Y DESARROLLO ESTRATÉGICO

**La influencia de la comunicación de las políticas públicas en la aprobación de la
opinión pública: Caso COVID 19 en México**

Tesis para obtener el grado de Maestría en
Opinión Pública y *Marketing* Político

Presenta: Luis Eduardo Borges Sánchez

Doctor Martín Rodrigo Echeverría Victoria

Director de Tesis:

Noviembre, 2021

Tabla de contenidos

Índice

CAPÍTULO 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	5
1.1 Problematización.....	7
1.2 Pregunta de Investigación.....	14
1.3 Objetivos.....	14
1.3.1 Objetivo General.....	14
1.3.2 Objetivos Particulares.....	14
1.4 Planteamiento de Hipótesis.....	15
1.5 Significación del Estudio.....	16
CAPÍTULO II. MARCO CONTEXTUAL.....	17
2.1 COVID-19: Origen y Distribución.....	17
2.2 El Inicio de la Pandemia y su avance hacia América Latina.....	19
2.3 Política Pública de Contingencia Sanitaria: El Caso de México.....	20
2.3.1 Estrategia de comunicación del gobierno federal	20
CAPÍTULO III. MARCO TEÓRICO.....	26
3.1 El Modelo de Van Ryzin.....	28
3.2 Política Pública.....	33
3.2.1 Definición de Política Pública.....	37
3.2.2 Análisis de las Políticas Públicas y el Ciclo de las Políticas.....	39
3.3 Mediatización de las Políticas Públicas.....	46
3.3.1 Media Dependency.....	48
3.3.2 Mediatización y Comunicación de las Políticas Públicas.....	51
3.3.3 La Lógica de las Redes Socio-Digitales.....	56
3.4 Factores Socioeconómicos y Actitudes Individuales hacia el Gobierno.....	58
3.5 Replanteamiento del modelo de Van Ryzin.....	59

CAPÍTULO IV. METODOLOGÍA	63
4.1 Información sobre la muestra.....	63
4.2 Métodos de Estimación.....	64
CAPÍTULO V. REPORTE DE RESULTADOS Y COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS	65
5.1 Influencia de exposición a información sobre COVID19 en la percepción ciudadana.....	65
5.2 Identificación partidista y apartidismo.....	67
CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES	71
REFERENCIAS	77



CAPÍTULO 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Introducción

El proyecto de tesis que se desarrolla en las siguientes páginas tiene como objetivo principal profundizar en la forma en la que el consumo de información influye en la opinión pública sobre el desempeño del gobierno federal mexicano. Para hacerlo, se parte desde las evaluaciones ciudadanas de la política pública sanitaria del gobierno federal para contener la pandemia por COVID19 y la influencia de las plataformas de acceso a información sobre dichas evaluaciones. Se señala, inicialmente, que las respuestas del gobierno de México a la pandemia fueron englobadas dentro del concepto de política pública, separándose en sentido analítico de otros conceptos como comunicación de crisis o administración de crisis. Si bien se reconoce un evidente estado de crisis sanitaria provocado por la COVID19, se entiende que las acciones gubernamentales para contener los efectos de dicha crisis son políticas públicas que contienen dentro de sí los procesos comunicativos que son estudiados en este trabajo.

Existe poco material empírico que analice la relación entre la comunicación de las políticas y la opinión pública sobre el desempeño gubernamental basado en dicha comunicación. Esto puede deberse a un número de posibilidades. Una de ellas podría ser el hecho de que la teoría sobre Política Pública, desarrollada principalmente en Estados Unidos y Europa, concentra la relevancia de la opinión pública en las preferencias electorales, temas generales sobre los cuáles se estructuran las políticas (aborto, asuntos ambientales, religiosos o de impuestos) o la aprobación de figuras públicas o gobiernos en general (Birkland, 2019). Otra razón podría consistir en que usualmente la comunicación de las políticas se considera como parte del proceso de implementación, por lo cual el análisis de los efectos de las estrategias comunicativas del gobierno sobre las políticas no ha sido considerado relevante.

La falta de un enfoque de investigación consolidado basado en el análisis de la comunicación de las políticas públicas, su interacción con los medios de comunicación y su influencia en la opinión pública sobre las mismas ha condicionado el acercamiento teórico al objeto de estudio en esta investigación. Es por eso que, a partir del modelo conceptual desarrollado por Van Ryzin, se consideraron como ejes del marco teórico los conceptos de Política Pública y Mediatización. Se realizó una serie de regresiones jerárquicas lineales que permitió proponer un esquema bajo el cuál es posible observar con claridad, dinámicas diferenciadas entre la implementación y la comunicación de la política pública para la contención de la pandemia por COVID19 en México. Estas, al ser expuestas a través de los medios de comunicación, influyen en la opinión pública sobre la gestión del gobierno federal. De esta. La distribución del contenido de este proyecto de investigación se desarrolla de conformidad con lo expuesto previamente.

El primer apartado, de problematización, presenta un breve resumen del contexto de opinión pública en la ciudadanía mexicana al respecto de la administración del gobierno federal de la pandemia, así como la pregunta de investigación, objetivos e hipótesis a comprobar. Posteriormente, en el capítulo de contextualización, se explican los orígenes geográficos del virus SARS-Cov-2, su distribución a lo largo del mundo y finalmente las políticas del gobierno federal mexicano para contenerla, considerando de forma independiente sus estrategias comunicativas. El capítulo teórico desglosa el marco conceptual ya mencionado y usa el modelo de Van Ryzin para proponer un replanteamiento de la forma en que se interpreta el proceso de aplicación y comunicación de las políticas públicas. En este mismo replanteamiento se integra el rol de los medios de comunicación, específicamente de la mediatización de la política, como parte de los factores exógenos de influencia en la opinión pública sobre la administración gubernamental. El capítulo metodológico presenta al lector los datos empleados para la comprobación de las hipótesis planteadas. Se describe información sobre la muestra y los métodos de estimación.

Posteriormente, se lleva a cabo un reporte de resultados de los análisis estadísticos y la confirmación o refutación de las hipótesis postuladas en el primer capítulo. Finalmente, en el capítulo de conclusiones se retoman los conceptos presentados y se vincula la literatura estudiada con los resultados obtenidos de los análisis estadísticos para dar respuesta a la pregunta de investigación. Finalmente, se menciona las limitaciones del estudio y de las posibles soluciones en acercamientos futuros al fenómeno de estudio.

1.1 Problematicación

El periodo de estudio contemplado para esta investigación es considerado como uno coyuntural a nivel global, y al ser analizado en el contexto mexicano, se combina e interactúa con las características propias de su sistema político. Se trata de la pandemia por el virus SARS-CoV-2, mejor conocido como COVID19. La crisis provocada por la propagación de este virus produjo la suspensión indefinida del estilo de vida normal de cada mexicano, y la opinión de los ciudadanos al respecto de la intervención del gobierno federal para contenerla se ha encontrado dividida desde su comienzo. Si bien el cuerpo de administradores públicos federales defiende su gestión, se ha observado un alto grado de polarización en la opinión pública sobre su desempeño desde las etapas tempranas de la pandemia. Aunque se entiende que la disgregación sobre el sentir de la población mexicana deriva de una serie de elementos coyunturales que definen al contexto observado, la teoría existente sobre las interacciones entre el Estado y la ciudadanía, particularmente en el estudio de la influencia de los medios de comunicación en la opinión pública, permite imaginar causalidades.

La pandemia por COVID19 comenzó a gestarse a finales del 2019. En México, se confirmó el primer caso de contagio el 28 de febrero del 2020 y el 18 de marzo se reportó el primer fallecimiento. Durante las etapas iniciales, el gobierno federal mexicano garantizó el control de la situación en el territorio nacional a través de comunicados de prensa publicados en el sitio oficial de la Secretaría de Salud. De acuerdo con estos boletines, desde enero de 2020 se implementó una serie de acciones a escala nacional con fines preventivos, tales como

avisos de viaje, identificación de casos sospechosos en pasajeros internacionales provenientes de China, y protocolos de diagnóstico que se alinearon con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), estos últimos implementados por el Instituto de Diagnóstico y Referencia Epidemiológicos (InDRE). A partir del 23 de enero la Secretaría de Salud comenzó a emitir boletines titulados “comunicados técnicos diarios”, en los que reportaba a la ciudadanía día con día con mapas y gráficos el avance de la pandemia a nivel global y nacional. El 19 de marzo se reconoció de manera oficial la condición de “epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID)” en México, siendo declarada como una enfermedad grave de atención prioritaria, y el 23 de marzo se puso en acción la “Jornada Nacional de Sana Distancia”, una serie de medidas básicas de prevención que culminaría el 19 de abril de 2020 pero que terminó extendiéndose hasta el 30 de mayo del mismo año.

Si bien la información oficial ha continuado publicándose de manera constante en el sitio web de la Secretaría de Salud, la forma más eficiente de comunicación (en términos de audiencias) implementada por el gobierno federal ha sido la de sus conferencias de prensa. Inicialmente, el presidente Andrés Manuel López Obrador se encargó de comunicar a través de sus conferencias matutinas los avances de la pandemia y las estrategias gubernamentales para hacerle frente. Posteriormente, a partir del 13 de marzo, se tomó la decisión de otorgar un espacio adicional a las autoridades sanitarias para proporcionar mayores detalles a la población mexicana sobre la emergencia sanitaria. Fue entonces cuando el titular de la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud en la Secretaría de Salud de México, Hugo López Gatell comenzó a liderar conferencias vespertinas en el Palacio de Gobierno para cumplir estos fines.

A pesar de lo anterior, la información disponible sugiere que la opinión pública de la ciudadanía mexicana sobre la gestión gubernamental de la pandemia muestra un alto grado de polarización. En el caso de la intervención del gobierno federal, la última encuesta

realizada por Mitofsky sobre la aprobación presidencial en el mes de agosto de 2020 muestra que sólo el 36.8% de la población considera que Andrés Manuel López Obrador está cercano a los familiares y víctimas del COVID19. Cuando se les cuestionó sobre qué tanto confían en la información proporcionada por el gobierno acerca de las cifras de contagiados y muertos, los resultados se encuentran divididos, con un 53.2% que respondió que confiaba mucho/algo y un 45.0% que respondió que confiaba poco o nada. Así mismo, un 43.6% de los encuestados consideran que el número de contagiados y muertos por COVID19 para un país del tamaño de México es muy alto, contra un 46.0% que opina que son normales/pocos. La opinión de la ciudadanía también se divide cuando se les pregunta si aprueba la forma en que el presidente López Obrador ha manejado la crisis del coronavirus, con un 50.9% que lo aprueba y un 46.4% que no lo hace, manteniendo un 54% de aprobación general. En el ámbito estatal, sólo un 18.3% considera como bueno el desempeño de sus gobernadores, y la cifra se reduce a un 14.5 de evaluación positiva hacia las autoridades municipales.

Desde una perspectiva de política pública, es posible observar que existe una variedad de dimensiones sobre las cuales inciden las estrategias gubernamentales que el gobierno federal ha emprendido, y que influyen en la percepción ciudadana sobre este. De manera general, estas son de carácter institucional, en relación con la planeación de la estructura y la implementación de los programas públicos, así como de la redirección de los recursos económicos para su cumplimiento; comunicacional, relacionada con la configuración de discursos enfocados en informar a la comunidad sobre las decisiones del gobierno y pedagógico-normativo, en el sentido de que el fin último de la intervención del gobierno consiste en la reducción del riesgo de contagio a través del aprendizaje colectivo de medidas preventivas, y al mismo tiempo regula desde la legislación y a través de su facultad coercitiva el comportamiento social, limitando el acceso a los espacios públicos y normativizando las prácticas sanitarias.

El manual para la Planificación de Políticas, Programas, y Proyectos Sociales de la CEPAL define a la política pública como un “conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a

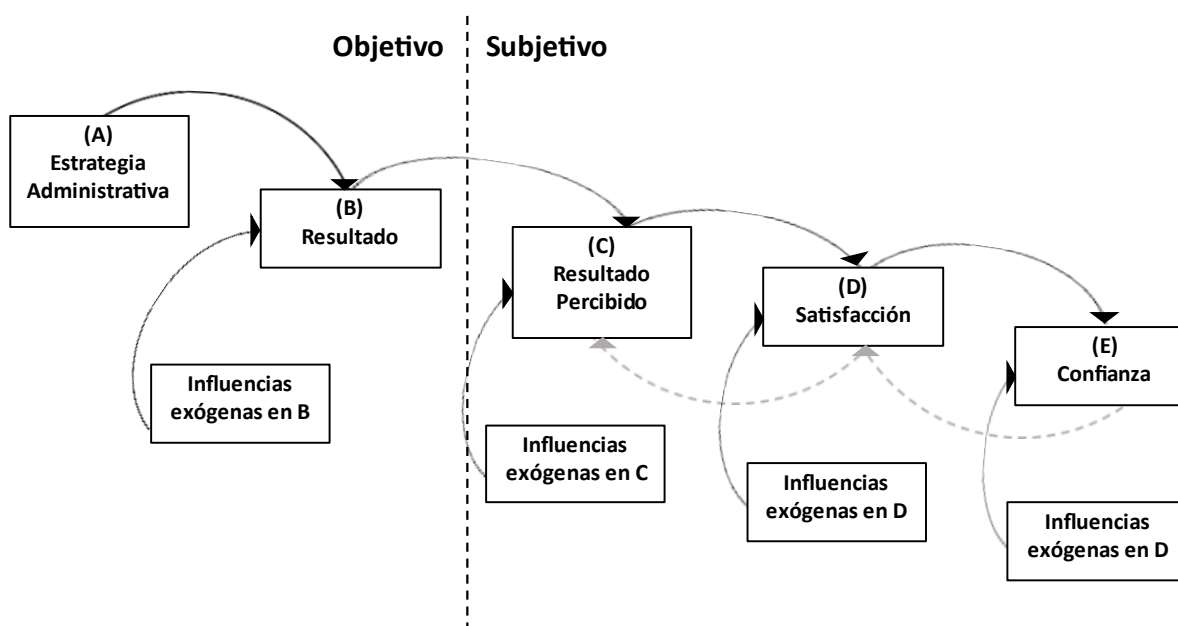
cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, tanto los ciudadanos como el propio gobierno consideran prioritarios” (Tamayo Sáez en Fernández, 2012). Si bien esta definición ha sido la más aceptada e incluso operacionalizada por parte del gobierno federal de México a través del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), existe un gran número de definiciones con diferentes enfoques y grados de aceptación en la comunidad académica.

El estudio de la política pública se encuentra fuertemente vinculado con el concepto de la política concebida como relativa al poder, la lucha para conseguirlo y los medios para ejercerlo. Se trata de una relación de causa y efecto: el que compite por el poder lo hace para gozar del derecho legítimo de implementar políticas públicas sobre los temas que considere pertinentes en su agenda, o de al menos contar con un cierto grado de influencia sobre ellas. Esta naturaleza conceptual de carácter bivariado se consolidó a lo largo de los años produciendo dos enfoques de estudio interrelacionados: La investigación de las políticas y el análisis de políticas públicas. Mientras que el primero se enfoca en el carácter teórico e histórico de la toma de decisiones del Estado, el segundo se especializa en la toma de decisiones, adopción, operación y evaluación de las políticas; se trata de los elementos observables, medibles y comprobables de las mismas, y como tal, tan sólo una parte de los componentes sobre los cuáles la ciudadanía construye juicios, valoraciones y opiniones objetivas.

La dinámica entre los componentes institucionales de la planeación y ejecución de la política pública y las luchas por el poder para controlarla se extiende hasta el punto en que la organización y comunicación del Estado con la ciudadanía se condiciona por la misma. En este sentido los medios de comunicación entran en juego como canales de difusión de información pública, es decir, relativa a la forma en que el gobierno atiende los problemas públicos, pero también política, referente a la lucha por adquirir el poder o en su defecto, por conservarlo.

Van Ryzin (2007) propone, a través de un marco conceptual visible en la Figura 1, las relaciones existentes entre el ejercicio administrativo de la política (políticas públicas), los resultados de las mismas (resultados objetivos más los factores exógenos) y las percepciones de los ciudadanos sobre estos resultados (percepción del resultado más factores exógenos). El modelo de Van Ryzin asume que el gobierno no cuenta con el control absoluto de los resultados de sus estrategias, sino que estas salen a los espacios públicos para encontrarse con elementos exógenos y que en conjunto se convierten en los *outcomes* reales de las políticas públicas. Aunado a esto, se encuentran los elementos exógenos que condicionan la percepción de la población al respecto de la intervención del Estado. Estos factores intervinientes representan una relación entre dimensiones objetivas (resultados medibles) y subjetivas (la percepción ciudadana sobre los resultados) de la política pública.

Figura 1
Modelo de Van Ryzin



Adaptado de Van Ryzin, G. (2007). Pieces of a Puzzle: Linking Government Performance, Citizen Satisfaction, and Trust. *Public Performance & Management Review*, 30(4), 521–535.

A saber, dentro de los elementos exógenos de la percepción ciudadana propuestos por Van Ryzin se encuentran los factores demográficos, los medios de comunicación y las actitudes individuales hacia el gobierno. (p. 6). El autor considera que los ciudadanos son más propensos a establecer juicios acertados sobre las acciones del gobierno cuando se encuentran expuestos a ellas, y que, en sentido inverso, es posible que tengan mayores dificultades para juzgar objetivamente aquellos asuntos públicos con los que no tienen una interacción directa. De acuerdo con esta lógica, la condición de lejanía de la población con la intervención del gobierno podría aumentar la influencia de los ya mencionados factores exógenos. Si bien este autor hipotetiza una relación de distancia de la población con la administración del gobierno y la capacidad de evaluar objetivamente sus resultados, este no la conceptualiza. En este sentido la diferenciación de Cohen y Franco (Cohen & Franco, 2005) entre política pública, programa y proyecto, ofrece la oportunidad de complementar el postulado de Van Ryzin, además de representar la oportunidad de operacionalizar sus inferencias para estudios futuros. Queda entonces cimentada la relevancia del análisis de los factores exógenos intervinientes, de los cuáles el de los medios de comunicación adquiere particular interés en el presente estudio. El distanciamiento geográfico entre las acciones del gobierno y la ciudadanía ha sido cubierto en buena medida a través de los medios de comunicación, ya considerado como un factor exógeno de influencia en la percepción ciudadana sobre el gobierno.

De acuerdo con McCombs (2014), el análisis sistemático de los efectos de los medios de comunicación en la opinión pública se remonta al año de 1940, gracias a las aportaciones de Lazarsfeld. Más adelante, en 1957, Klapper reportaba la existencia de nuevas formas de concebir la intervención de los medios más allá de la teoría de la aguja hipodérmica, proponiendo las generalizaciones emergentes derivadas de casi dos décadas de avances en la investigación de los medios de comunicación masivos. (Klapper, 1957). En la actualidad, Strömbäck (2005) define la relación entre los medios, el Estado y la ciudadanía como la de un contrato. Esta relación permite entender la dinámica interdependiente entre estos actores.

Por un lado, dice, los medios de comunicación necesitan a la democracia porque es gracias a este modelo que el periodismo se puede realizar bajo los principios de libertad de discurso, información y expresión. El Estado cumple con su parte del “contrato” cuando respeta y garantiza estas libertades. Por otro lado, el Estado democrático necesita de los medios de comunicación para conseguir que la información fluya hacia la ciudadanía para facilitar la discusión pública y para vigilar y denunciar el abuso del poder (p.332). Sin embargo, se sabe que la información que pasa a la ciudadanía a través de los medios de comunicación difícilmente es transmitida sin recibir tratamiento. Debido a que el proceso del flujo de información incluye la intervención de diferentes entidades con una gran variedad de intereses y preferencias (periodistas, líneas editoriales, grupos de interés, etc.), la manipulación de la información es altamente probable. Esta manipulación por sí misma es clasificable de acuerdo con sus características y motivaciones, contribuyendo así al entendimiento de lo que se conoce como lógica mediática. A esta lógica se ha agregado recientemente la lógica de las redes sociales, que se distingue de la mediática gracias a la particularidad de la intervención de factores tecnológicos como la programabilidad de algoritmos y filtros y patrones de popularización de la información en función de aspectos no relacionados con los principios de la difusión de información objetiva o siquiera verdadera.

Si bien la generalización teórica de las propiedades mediáticas ha sido costumbre durante su análisis, se recuerda que tal como Hallin y Mancini defienden, las dinámicas entre los sistemas políticos y mediáticos se configuran de formas particulares en cada país, y requieren aproximaciones teóricas diferenciadas de las tradicionales escuelas americanas o eurocéntricas.

Partiendo de la literatura mencionada se puede observar que tanto el estudio de la política pública como el de la interacción entre medios de comunicación y opinión pública de forma sistematizada son disciplinas que continúan desarrollándose. Hablando del contexto mexicano, existe poca teoría dedicada a entender la dinámica existente entre el sistema de medios mexicano y la creación de la opinión sobre las políticas públicas implementadas en

los diversos niveles gubernamentales. Tomando esto en cuenta, la presente investigación se propone enriquecer la literatura sobre la influencia mediática en la opinión de la ciudadanía sobre el gobierno federal, específicamente en el contexto pandémico que a la fecha continúa afectando a nuestra sociedad.

1.2. Pregunta de investigación

El presente documento tiene como finalidad dar respuesta a las siguientes preguntas de investigación:

¿De qué manera las diferentes variables exógenas de influencia en la percepción del gobierno (Medios de comunicación y actitudes políticas) afectan la opinión pública sobre la intervención del gobierno federal de mexicano para el control de la pandemia por COVID19?

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo General

Determinar si la frecuencia de exposición a información relacionada con la COVID19 a través de diversos medios de comunicación incide en la opinión pública sobre la intervención del gobierno federal mexicano en la contención de la pandemia. Así mismo se propone determinar si las actitudes políticas de la población mexicana hacia el gobierno mexicana inciden en la opinión pública sobre la intervención del gobierno federal mexicano en la contención de la pandemia

1.3.2 Objetivos Particulares

Identificar el grado de incidencia de la frecuencia de información relacionada con el COVID 19 a través de medios tradicionales (prensa escrita, televisión, radio) en la opinión pública sobre la intervención del gobierno federal mexicano en la contención de la pandemia

Identificar el grado de incidencia de la frecuencia de información relacionada con el COVID 19 a través de medios socio digitales (Facebook, Twitter, Youtube, Whatsapp) en la opinión pública sobre la intervención del gobierno federal mexicano en la contención de la pandemia

Identificar el grado de incidencia de la frecuencia de información relacionada con el COVID 19 a través de fuentes gubernamentales (conferencias de prensa matutinas del presidente Andrés Manuel López Obrador y conferencias vespertinas del subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud en la Secretaría de Salud de México, Hugo López Gatell) en la opinión pública sobre la intervención del gobierno federal mexicano en la contención de la pandemia al identificar el grado de incidencia de los factores sociodemográficos (edad, sexo, nivel socioeconómico, nivel educativo) en la opinión pública sobre la intervención del gobierno federal mexicano en la contención de la pandemia.

Identificar el grado de incidencia de la preferencia partidista y el apartidismo en la opinión pública sobre la intervención del gobierno federal mexicano en la contención de la pandemia.

1.4 Planteamiento de Hipótesis

De la problematización y la pregunta de investigación ya expuestas derivan las siguientes hipótesis:

H1 La frecuencia de exposición a información de COVID19 a través de fuentes gubernamentales mejora la opinión sobre la intervención del gobierno federal para el control de la pandemia con mayor significancia que cuando ocurre a través de medios de comunicación tradicionales y socio digitales

H2 La frecuencia de exposición a información sobre COVID19 a través de fuentes gubernamentales mejora la opinión pública sobre la gestión del gobierno federal de la pandemia, independientemente de la identificación partidista

H3 La frecuencia de exposición a información sobre COVID19 a través de fuentes gubernamentales mejora la opinión pública sobre la gestión del gobierno federal de la pandemia independientemente de su identificación como apartidistas.

1.5 Significación del Estudio

La investigación propuesta adquiere particular relevancia considerando el momento coyuntural en el cual el fenómeno de estudio se analiza. El presente proyecto pretende contribuir al entendimiento del alcance de la influencia de lo que Van Ryzin define como factores exógenos en el proceso de creación de la opinión pública acerca de las políticas públicas. Tal como se ha definido previamente, el acercamiento particular a este fenómeno se realiza a través del análisis de la frecuencia de exposición de la ciudadanía a información sobre COVID19 a través de diversas plataformas y medios de comunicación.

CAPÍTULO 2. MARCO CONTEXTUAL

Las páginas de este capítulo están destinadas a describir el fenómeno social sobre el cual se desarrolla el objeto de estudio. Este conjunto de referencias permite entender de forma concreta lo que el gobierno mexicano ha enfrentado considerándolo como un problema público, hablando de la sintomatología y la rápida distribución de los contagios hasta el territorio nacional desde Estados Unidos y los países latinoamericanos. Adicionalmente se visualizan los tiempos y eventos que llevaron a instituciones internacionales como la Organización Mundial de la Salud a urgir medidas de contención a una escala global, fungiendo como un marco de referencia para la toma de decisiones gubernamentales de forma internacional, incluyendo a México.

Se presenta primeramente una descripción general de los inicios de la pandemia por COVID19 en Wuhan, China, para después abordar la forma en que esta crisis sanitaria se ha esparcido alrededor del mundo, iniciando en las provincias del país asiático y los países aledaños, y posteriormente en el continente europeo y americano. Posteriormente se describe de forma detallada el contexto de la pandemia en México, analizando las políticas públicas implementadas a nivel federal y las estrategias de comunicación implementadas por parte del mismo gobierno y del presidente Andrés Manuel López Obrador.

2.1 COVID-19: Origen y Distribución

Si bien los primeros casos de infección por el virus tuvieron lugar a finales de 2019, el término COVID-19 no se empleó de manera oficial hasta que la Organización Mundial de la Salud lo nombró así el día 11 de febrero del 2020. Inicialmente, la OMS lo había bautizado temporalmente como 2019-nCoV y posteriormente el Comité Internacional de Taxonomía de Virus (ICTV en inglés) lo designó de forma oficial como SARS-CoV-2 basado en estudios de filogenia, taxonomía y práctica establecida” (Liu, Kuo, & Shih, 2020). De acuerdo con la información disponible en el sitio web oficial de la OMS, si bien el virus se encuentra

relacionado genéticamente con el virus causante del Síndrome Respiratorio Agudo Severo (SARS en inglés), se decidió referirse a la enfermedad causada por el nuevo coronavirus como COVID-19 para evitar consecuencias no deseadas desde la perspectiva de la comunicación de riesgo, tales como la generación de temor innecesario, “especialmente en Asia, que fue la región más afectada por el brote SRAS en 2003 (WHO, 2020).

Los primeros casos que fueron referidos como “la neumonía de Wuhan” y que posteriormente se confirmaron bajo el nombre de nuevo coronavirus (SARS-coV) tuvieron lugar en Wuhan, China, desde finales de diciembre del 2019 (Liu et al., 2020), aunque se argumenta la posibilidad de que la infección ya estuviera presente en China y Europa tiempo antes de su brote precipitado en Wuhan (Platto, Xue, & Carafoli, 2020). De acuerdo con el seguimiento de los primeros casos, se presentó una historia compartida de exposición al mercado de mariscos de Huanan por parte de los infectados, por lo que se emitió una alerta sanitaria el 31 de diciembre del 2019 y el establecimiento fue cerrado el 1 de enero del 2020. Sin embargo, la también existencia de casos confirmados sin exposición al mercado de Huanan hizo posible confirmar la transmisión de humano a humano en etapas tempranas. Desde la aparición de los primeros casos comenzó la asignación de hospitales encargados de proveer atención médica y de realizar los estudios clínicos necesarios para la identificación temprana del padecimiento. Para el 23 de enero de 2020, alrededor de 11 millones de ciudadanos en Wuhan fueron puestos en confinamiento, con restricciones de entrada y salida de la región, y en el lapso de un mes, alrededor de 80,000 casos fueron confirmados en China (MacIntyre, 2020). El COVID19 es, pues, la quinta pandemia en el mundo después de la gripe española de 1918 y el séptimo virus de la familia coronavirus en infectar humanos (Liu, Kuo, & Shih, p 328).

2.2 El Inicio de la Pandemia y su avance hacia América Latina

Poco después del primer brote en Wuhan, la infección comenzó a distribuirse a las principales provincias de China continental, así como a Beijing, Shanjai, Honk Kong y Macao. Adicionalmente, varios casos fueron confirmados en territorio internacional, en países como Japón, Corea del Sur, Taiwán, Tailandia, Estados Unidos. (Bogoch et al., 2020; Xu et al., 2020), Irán e Italia (MacIntyre, 2020). Se cree que los grandes flujos migratorios provocados por la celebración del año nuevo chino propiciaron un considerable incremento en el esparcimiento del virus. (Singhal, 2020). Desde los primeros meses a partir del primer brote en Wuhan, autores como Macintyre ya advertían que el acceso de circulación abierta entre fronteras en el territorio de la Unión Europea, así como los constantes flujos migratorios entre las poblaciones de Irán, Pakistán, Afganistán e Irak potenciarían la propagación de la enfermedad a través de Europa y Medio Oriente (p. 1). Además, ya se pronosticaba un mayor índice de mortalidad del virus en países con altos ingresos y con poblaciones envejecidas, como Estados Unidos, Japón, Australia e Italia (*ibid.*) A pesar de esto, el orden cronológico de distribución del virus se mantiene confuso. Existen registros de que el paciente número 1 con resultados positivos de 2019-nCov en los Estados Unidos se confirmó el 20 de enero del 2020 (Omer, Malani, & del Rio, 2020) al igual que en Corea del Sur (Shim, Tariq, Choi, Lee, & Chowell, 2020). Después de un día, el 21 de enero, Institucionalmente, el COVID19 fue declarado “Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional” por La Organización Mundial de la Salud el 30 de enero del 2020 (WHO, 2020), y eventualmente, el 11 de marzo del mismo año, se le declaró como “Pandemia Global”(Adhanom, 2020).

La extensión del SARS-CoV-2 en Latinoamérica inició tarde en febrero del 2020. El 28 de febrero de aquel año, México confirmó su primer caso (Caldera-Villalobos et al., 2020), y posteriormente siguieron Argentina y Chile, ambos registrando sus primeros contagios el 3 de marzo (Tagliazucchi, Balenzuela, Travizano, Mindlin, & Mininni, 2020), (Castillo et al., 2020). Colombia y Perú ingresaron por igual al conteo de casos confirmados el 6 de marzo

(Gómez-Ríos, Ramirez-Malule, & Ramirez-Malule, 2020; Munayco et al.,2020), y países como Panamá (9 de marzo), Ecuador (10 de marzo) y Nicaragua (19 de marzo) le siguieron (Franco et al., 2020; Pearson, Prado, & Colburn, 2020). El escalamiento de los contagios continuó dándose de tal manera que el 26 de marzo fue registrado como el primer día en el que ya existían casos confirmados en la completitud de la lista de países de América Latina. (Sánchez-Duque, Arce-Villalobos, & Rodríguez-Morales, 2020).

2.3 Política Pública de Contingencia Sanitaria: El Caso de México

Tal como Tashiro & Shaw afirman (2020), es importante resaltar que mientras que la pandemia se desenvuelve como un fenómeno de magnitudes globales, las respuestas para hacerle frente se remiten a contextos locales. Estos dependen del “sistema de gobierno, regulaciones, provisión constitucional, la robustez del sistema de salud y, más importante, de la cultura y el comportamiento ciudadano” (Tashiro & Shaw, p. 3).

Ahondar en el contexto mexicano en el marco de la crisis por el coronavirus significa profundizar en las particularidades políticas, sociales y mediáticas que interactúan e intervienen en la evolución de la pandemia. Habiendo ya descrito en el capítulo correspondiente a la problematización las decisiones institucionales tomadas por el gobierno federal mexicano, así como la opinión que estas han producido en la población, ahora se continúa con la descripción del panorama comunicativo del gobierno federal.

2.3.1 Estrategia De Comunicación Del Gobierno Federal

Atender al análisis del modelo de comunicación del gobierno mexicano nos llevará a una disyunción de sus características generales, es decir, aquellas que se encuentran comprendidas dentro de la teoría de la comunicación política, y de sus componentes particulares, que a grandes rasgos podrían considerar su contexto histórico, las condiciones sociales y la existencia de liderazgos, partidos, elecciones y medios en el panorama

gubernamental mexicano. En resumen, el contexto específico en el que las características generales teorizadas tienen cabida.

Sobre la descripción específica del comportamiento comunicativo del gobierno federal mexicano, se destaca que (i) el gobierno federal, encabezado por Andrés Manuel López Obrador se distingue ampliamente en su estrategia comunicativa de otras gestiones, adoptando narrativas y retóricas de sus campañas políticas previas y de su jefatura de gobierno del entonces Distrito Federal, ahora desde el marco nacional, y que a su vez ha propiciado dinámicas entre el Estado y los medios de comunicación igualmente particulares. Después, que (ii) el modelo de comunicación del gobierno federal abordado aquí se trata del adoptado como parte de las acciones implementadas para hacerle frente a la pandemia del COVID-19, y (iii) que por tanto se desarrollan dentro del contexto de la comunicación de la política pública, diferenciada teórica y conceptualmente (pero en ningún sentido excluida) de otros tipos de comunicación política, como el marketing, la propaganda, etc. El planteamiento anterior otorga un grado necesario de especificidad en términos políticos, sociales y conceptuales, que también resultará de utilidad no sólo para concluir con el apartado contextual de la investigación, sino también para ofrecer claridad sobre la estructura del capítulo teórico.

Desde que se desempeñaba como jefe de gobierno del entonces Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador se ha diferenciado de sus homólogos en periodos anteriores por su estrategia de comunicación. Kushick (2004), y Pérez & Cuna (2006) consideran estas estrategias como sumamente efectivas, al haber generado grandes niveles de aceptación entre los capitalinos, consolidando la aceptación del partido que representaba (PRD) en las elecciones del 2003, y ganando “la mayor parte de las delegaciones políticas de la ciudad de México, así como la mayoría en la Asamblea de Representantes de esta capital” (Kushick, p. 56). Sobre este éxito, Pérez & Cuna sostienen que el elemento clave consistió en las conferencias de prensa matutinas, las cuales fueron “parte medular de esas estrategias

políticas y comunicativas planificadas, estructuradas y aplicadas por el GDF con el objetivo de posicionar a López Obrador como candidato a la presidencia para el 2006” (p. 89).

Las apodadas “mañaneras” del presidente Andrés Manuel López Obrador son conferencias diarias matutinas que tienen lugar en el palacio de gobierno, donde alrededor de 50 periodistas de diferentes periódicos nacionales se reúnen para escuchar y preguntar sobre la agenda diaria del presidente. Usualmente estas ruedas de prensa cuentan con la presencia de expertos en los temas a tratar y miembros del gabinete del gobierno federal. Es común observar al presidente dar indicaciones y tomar decisiones sobre la marcha mientras se encuentra en el atril conversando y hasta bromeando con los periodistas presentes en la sala. Y es que la frecuencia con la que AMLO se encuentra frente a la prensa es histórica. Un reportaje de la BBC menciona que “López Obrador es el primer presidente en la historia de México que conversa y ofrece información cotidiana a los periodistas”. (Nájar, 2019).

A pesar de la aparente novedad de su política de comunicación diaria desde la representación del ejecutivo, la estrategia de las conferencias mañaneras ha formado parte de la forma de hacer gobierno de Andrés Manuel desde hace ya 20 años. Durante su gestión como jefe de gobierno del Distrito Federal, el alto grado de exposición de su imagen en medios resultó altamente beneficioso para él, su partido y en general, su aprobación pública, que de acuerdo con Kushick era incluso mayor que la del presidente Fox en aquel tiempo (Kushick, p. 59). De hecho, las encuestas de aprobación de AMLO durante su administración mostraron que alrededor de un 80% de la población capitalina calificó como positivo el gobierno de la ciudad (p.60). A pesar de todo esto, la pericia comunicativa de López Obrador no ha salido limpia de la evaluación de periodistas y críticos. Entre otras cosas, se ha considerado que las ruedas de prensa matutinas se encuentran lejos de ser informativas, y se antojan más bien como instrumentos de difusión de propaganda (argumento que se aborda con mayor profundidad en el capítulo teórico).

Además de los autores ya señalados, existe poca literatura destinada al entendimiento teórico del mencionado estilo comunicativo del presidente López Obrador a través de sus conferencias. Parece ser que más bien ha sido una cuestión atendida por los propios medios de comunicación, y empleada como anzuelo comercial durante la promoción de cursos y capacitaciones en comunicación política por parte de la iniciativa privada. Debido a lo anterior, existe mínimo sustento empírico que respalde la noción de que existe un cierto grado de poder en las conferencias matutinas del presidente para mantener su buena imagen o ganar puntos en elecciones previas y próximas. Sin embargo, la carencia de material sobre este tema no debería ser motivo suficiente para descartarlo. Esta investigación, más bien, se realiza bajo la asunción de que los discursos empleados por parte del presidente en sus conferencias matutinas, y a un nivel más general, la estrategia de comunicación diaria por parte del gobierno federal tiene un alto grado de influencia y capacidad persuasiva sobre la población mexicana. Dicha afirmación considera como variable determinante la diferencia más notable entre la gestión del presidente y sus homólogos en previas administraciones, y esta es la frecuencia de exposición de la figura presidencial en los medios.

Pronto después del reconocimiento del COVID-19 como una pandemia de alcance global por parte de la Organización Mundial de la Salud, el gobierno mexicano puso en marcha un espacio adicional de comunicación permanente entre la Secretaría de Salud y la comunidad. Bajo el nombre de “informes diarios sobre coronavirus”, también ya mencionados en el capítulo de problematización, se ha compartido con la población el número de casos confirmados, fallecidos y recuperados, se informa sobre las últimas decisiones gubernamentales emprendidas para contener la pandemia y se da respuesta a las preguntas de los periodistas. De esta forma, la política de comunicación del gobierno federal se robustece notoriamente al contar con dos conferencias diarias transmitidas a través de las redes sociales del gobierno y espacios televisivos en los canales de Milenio y Canal Once. Este fortalecimiento comunicativo del Estado encuentra su justificación en la teoría cuando

se toma como parte del *policy process*, o proceso de las políticas, más allá de considerarlo una forma más de comunicación política.

La consideración de las políticas públicas como un proceso implica la existencia del pensamiento de que, a través de su estudio, es posible identificar diversas etapas, diferenciadas entre sí, y con un orden que sugiere un principio y un fin de cada etapa del proceso igualmente distinguible. Este enfoque ha sido sujeto de diversas críticas por parte de investigadores y académicos que ponen en duda las aplicaciones empíricas de sus afirmaciones desde la perspectiva del Estado. Si bien esta discusión es crucial para el entendimiento de la política pública, para los fines propuestos en este capítulo sólo se enfatiza en la consideración de las conferencias de prensa del gobierno federal como un elemento propio del proceso de las políticas. Cuando se entiende que la política pública consiste en cualquier acción del Estado para atender cualquier cuestión pública, es sencillo vislumbrar este argumento. El gobierno de México se enfrenta a uno de los panoramas más complejos en la historia de la sociedad moderna, y las acciones, los programas, las medidas que ha tomado, forman parte de una política pública: la política de contención del virus SARS-CoV-2. Es en este sentido que la comunicación gubernamental se desarrolla, y razón por la cual se ha robustecido. Las conferencias de prensa del gobierno federal, particularmente la de los informes diarios sobre coronavirus, obedecen a la etapa de las políticas públicas donde éstas son puestas en marcha después de haber sido planificadas, es decir, la etapa de implementación. En esta etapa convergen e interactúan tanto las estrategias de comunicación como el resto de las medidas sanitarias implementadas por parte del gobierno federal. Tomando en cuenta este argumento, y considerando el acercamiento a la *policy science* desde el ámbito del análisis de la política pública, estas conferencias podrían ser evaluadas tanto como el resto de las acciones gubernamentales emprendidas.

Hasta ahora, sin embargo, las estrategias de comunicación que circundan las políticas públicas, sus narrativas y su impacto, así como las metodologías para analizarlas, han

permanecido relativamente inexploradas. El capítulo siguiente adquiere, pues, una relevancia estelar en el presente proyecto de investigación. No sólo porque en él se desenvuelve el compendio teórico y conceptual considerado para el subsecuente capítulo metodológico, sino porque se propone como objetivo principal abonar al desarrollo teórico de la recepción pública de las políticas. Se trata de un terreno inexplorado en el estudio de las políticas públicas, y de un área conceptual y teórica en la que convergen la ciencia de las políticas y el estudio de la opinión pública de forma armónica.

CAPÍTULO III. MARCO TEÓRICO

De la forma que se menciona en el capítulo introductorio, la comunicación de las políticas públicas, sus dinámicas con los medios de comunicación y su influencia en la opinión pública no ha sido analizado empíricamente de la forma propuesta en esta investigación. Esto se debe principalmente a que el enfoque predominante de análisis de este tipo de escenarios corresponde al manejo y comunicación de crisis. Dentro de estos, se encuentran estudios de confianza pública en el gobierno y percepción de riesgo como el de Mei Lin & Jensen (2020), quienes estudiaron las relaciones entre la obediencia y la confianza públicas a través de grupos focales vía Whatsapp en Singapur. Las observaciones de las autoras sugieren correlaciones entre la confianza de los ciudadanos en la transparencia y comunicación del gobierno con actitudes como la obediencia pública e incluso experiencias de ansiedad y negación. (p. 1127). Estudios similares como los de Johnson & Slovic (1995), Ragnar, et al (2017) y Metlay (1999), estudian las relaciones entre la comunicación de escenarios de crisis y sus efectos en la confianza pública. Los trabajos mencionados, sin embargo, no toman en cuenta a los medios de comunicación a través de los cuáles la información fue adquirida, y por lo tanto impiden analizar su influencia en la opinión pública sobre el desempeño gubernamental. Por otro lado se encuentran estudios como los de Pennings & Symons (2021) y Scannell, et al (2021), que consideran la influencia de las estrategias comunicativas gubernamentales y los medios de comunicación en la ciudadanía, pero lo hacen únicamente en el contexto de persuasión en campañas de vacunación contra la COVID19.

Adicionalmente se encuentra una cantidad considerable de estudios sobre framing, que analizan el comportamiento de los medios de comunicación al cubrir eventos y difundir noticias relacionadas con la pandemia por medio del análisis de contenido. Dentro de este enfoque se encuentran los trabajos de Mutua & Ong'ong'a (2020), Ogbodo, et al (2020), Poirier, et al (2020) y Jo & Chang (2020), siendo estos últimos los únicos en sugerir correlaciones entre el encuadre de las noticias sobre COVID19 y la aprobación pública sobre

el desempeño gubernamental. Jo & Chang estudiaron el uso de encuadres comparativos entre la administración del gobierno de Corea del Sur y otros países con desempeños pobres para contener la pandemia, concluyendo que estos pueden incrementar la aprobación ciudadana del país propuesto como líder o ejemplar. A pesar de contar con una propuesta similar, esta investigación sólo cubrió noticias publicadas en periódicos impresos, además de que se abstuvo de incluir dentro del análisis el rol del gobierno en el proceso de difusión de información.

Los estudios señalados contribuyen al entendimiento de la comunicación de crisis y su relación con la confianza y obediencia públicas, así como de la influencia de los medios de comunicación a través del encuadre en la participación ciudadana y la aprobación pública. Sin embargo, fallan al integrar algunos elementos destacados en esta tesis. Por ejemplo, que al considerar la comunicación de crisis como parte de un proceso mayor de planificación e implementación de políticas públicas, el gobierno adquiere un papel particular en el proceso de difusión de información sobre COVID19. Esto como consecuencia resalta la importancia de la interacción entre los medios de comunicación y el Estado en la comunicación de las políticas públicas implementadas para la contención de la pandemia.

Debido a lo anterior, el modelo de Van Ryzin fue considerado como eje de cohesión de los enfoques principales de este capítulo teórico. Después de presentar modelo conceptual de Van Ryzin, se expone el término de política pública y se defiende la importancia de tomar en cuenta la comunicación de las políticas públicas como un elemento con características y propósitos diferenciados de la implementación de las mismas. Se propuso evidenciar dicha afirmación a través del concepto de Campaña Permanente. Al abordar la influencia de los medios de comunicación en la opinión ciudadana sobre el desempeño gubernamental, se mencionan los términos de *Media Dependency*, *Framing* y Personalización de la política como posibles explicaciones a los diferentes estilos de difusión de información sobre COVID19 a través de las plataformas analizadas en el modelo estadístico. Se distinguen las

características principales de la lógica de las redes socio digitales, las cuales interactúan y se complementan con la lógica de los medios tradicionales y las estrategias de comunicación de las políticas públicas. Finalmente, integrando los conceptos revisados, se propone un replanteamiento del modelo de Van Ryzin, y se defienden las modificaciones en el contexto del caso de estudio.

3.1 El Modelo de Van Ryzin

El fundamento teórico sobre el cual se construye la investigación propuesta toma de Van Ryzin la vinculación del Estado con la ciudadanía a través de la política pública. Lo hace considerando los componentes administrativos y sociales que configuran la transformación de la acción del gobierno en la percepción sobre su desempeño, la satisfacción y la confianza pública. De manera consecutiva busca enriquecer las aportaciones del autor profundizando desde lo empírico en los elementos exógenos de influencia en la percepción pública. Este capítulo de teoría se centra de manera exclusiva en el factor exógeno correspondiente a los medios de comunicación y su interacción con la comunicación de las políticas públicas. Para hacerlo, se presenta primeramente el modelo de Van Ryzin y se describen los elementos más relevantes para la investigación expuesta.

Gregg Van Ryzin, profesor de la Universidad Estatal de New Jersey, expone en su artículo “Pieces of a Puzzle: Linking Government Performance, Citizen Satisfaction, and Trust”, un modelo que, tal como el título de su obra establece, se propone vincular el desempeño gubernamental con la percepción ciudadana de dicho desempeño, la satisfacción y la confianza pública. Por sencillo que dicho menester parece, el autor defiende que para la ciudadanía es más bien complicado relacionar de manera crítica y objetiva la intervención del Estado en los asuntos públicos con su opinión. Van Ryzin critica la falta de indicadores accesibles para la evaluación ciudadana de los resultados de las acciones gubernamentales, así como una serie de factores exógenos que afectan la forma en que la ciudadanía percibe

el desempeño de su gobierno.

La figura número 1 postula dos niveles sobre los cuáles los conceptos vinculados se desarrollan. En el nivel de la izquierda, el objetivo, Van Ryzin sitúa lo que llama administración gerencial del gobierno y a sus respectivos resultados, los cuáles son afectados por una serie de factores exógenos como los económicos y los sociales (p.3). El nivel de la derecha, el subjetivo, compila la percepción ciudadana sobre los resultados de los programas gubernamentales, la satisfacción y la confianza pública. Se puede observar que cada término cuenta con un conjunto de influencias exógenas que lo afecta. En el caso del objeto de estudio, Van Ryzin argumenta que los factores sociodemográficos, los medios de comunicación y las actitudes individuales hacia el gobierno son los que permean en la formación ciudadana de la opinión sobre el desempeño gubernamental (p.4).

Al respecto de ellas, el autor afirma que, si bien se ha demostrado que la ciudadanía es capaz de interpretar de forma crítica los resultados de los programas públicos implementados, dicha interpretación se sujeta a una condición de distancia entre el ciudadano y el programa en cuestión. Esto sugiere que cuando la ciudadanía es incapaz de relacionarse directamente con las políticas públicas, esta tiende a ser mayormente influenciada por los factores exógenos ya descritos. En este sentido, la comunicación de las políticas públicas se vuelve crucial, en tanto que se presenta como el segundo vínculo entre los ciudadanos y el gobierno, siendo la exposición a la política en sí, el primero y más relevante.

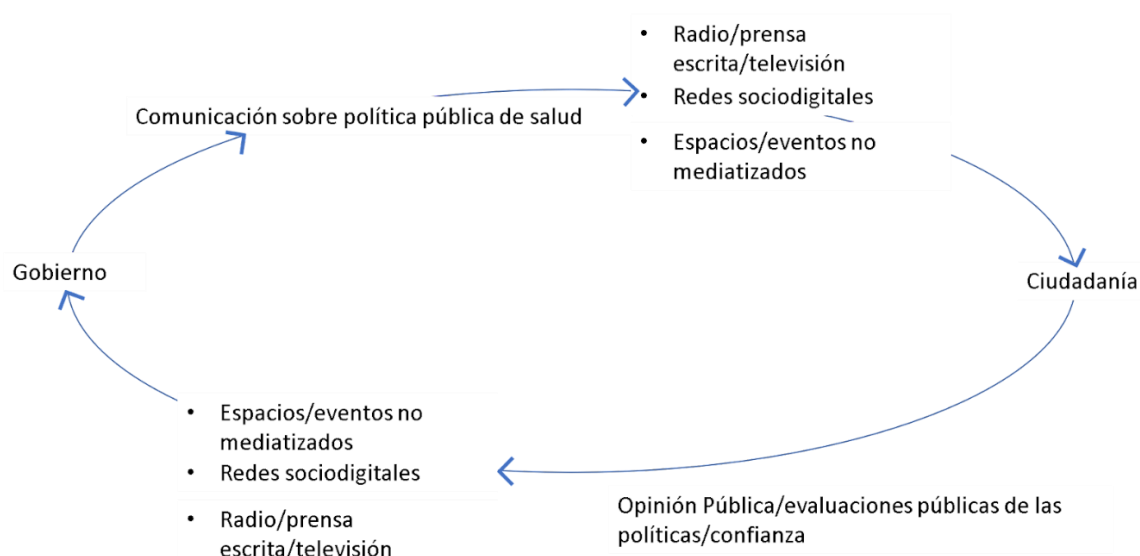
Las hipótesis planteadas se conciben dentro de un proceso comunicativo que de la misma forma que la mayoría de los modelos de comunicación proponen, consta de un emisor (gobierno), un mensaje/acción (implementación, comunicación y seguimiento de las políticas públicas) y un receptor (ciudadanía), así como de varios canales (medios de comunicación) diversas formas de "interferencia" (tratamiento mediático, creencias y predisposiciones públicas, etc.) y *feedback* (opinión pública, confianza pública, etc.) Este capítulo desglosa el

contexto conceptual sobre el cual cada componente de este proceso comunicativo se desarrolla.

De forma general, la comunicación del gobierno mexicano hacia su ciudadanía podría considerarse como un tipo de relación política entre las distintas clases que componen a una comunidad dentro de la *polis*; una relación caracterizada por el empleo del discurso público como herramienta de persuasión para la toma de decisiones políticas. Esta interpretación forma parte del proceso introductorio que Mazzoleni propone en el primer capítulo de su obra “La Comunicación Política” (2010). Una evolución natural en el entendimiento de la comunicación gubernamental es la que Wolton ofrece al considerar las definiciones primigenias del término “Comunicación Política” (1989). Introduce los conceptos de “democracia” como el modelo político bajo el cual dicha interacción de las clases sociales tiene lugar, y “electorado”, englobando entonces una nueva categoría social de clase política hacia la cual los mensajes del gobierno son dirigidos. Bajo esta lógica se entendería que el gobierno federal dirige sus discursos hacia un “electorado mexicano”, como parte de un proceso de comunicación propio del sistema democrático que lo rige.

Figura 3

Dinámica de comunicación de políticas entre el gobierno, los medios y la ciudadanía



Fuente: Elaboración propia

Las figuras 1 y 2 esquematizan el núcleo de este capítulo. Se distingue primeramente que los eventos gubernamentales como las conferencias matutinas del presidente Andrés Manuel López Obrador y las ruedas de prensa vespertinas de la Secretaría de Salud se enmarcan en el estudio de la política pública, como parte del proceso comunicativo de la implementación de las políticas públicas de salud (distinguidas de otros tipos de políticas públicas y sus respectivas implementaciones). Estos espacios tienen como principal objetivo la difusión de información relativa a la gestión del gobierno federal para hacerle frente a la pandemia por COVID19, y hacen uso irremediable de diversos medios de comunicación para llegar a la ciudadanía. A saber, se clasifican como medios tradicionales la radio, la prensa y la televisión; como redes socio digitales a Facebook, Twitter, YouTube y WhatsApp, y como espacios o eventos no mediatizados a todo aquel que permita la transmisión directa y sin ningún tipo de modificación de los discursos gubernamentales, independientemente de la plataforma. De forma secuencial, se muestra que, una vez llegada la información a la ciudadanía, ésta

responde ofreciendo un *feedback* colectivo en forma de opinión pública, evaluaciones públicas de las políticas, confianza pública, entre otras.

Dicha respuesta puede (aunque de forma diferenciada en términos de cantidad y frecuencia) ser obtenida de los espacios públicos a través de las clasificaciones de medios de comunicación ya mencionados y también por medio de mecanismos especializados y no mediatizados como las encuestas de opinión, o aquellos eventos constitucionales propios de las sociedades democráticas diseñados para la manifestación del sentir público sobre la gestión gubernamental, tal como lo son los procesos electorales.

Tomando el caso de la pandemia por COVID en México como ejemplo, las transmisiones de las conferencias mañaneras de AMLO y las ruedas de prensa del Subsecretario López-Gatell representan el inicio del ciclo Inter comunicativo de las políticas públicas de salud. Posterior a esto los diversos medios de comunicación, tales como los periódicos impresos y digitales, programas de televisión y radio y redes sociales toman parte “recogiendo” la información de su fuente original y amplificando su alcance hacia la ciudadanía a través de las diversas estrategias de la lógica mediática. Una vez que la información se encuentra disponible en los espacios públicos, la ciudadanía hace uso de ella y de los resultados objetivos de la intervención del gobierno como complemento en la formación de la opinión sobre su desempeño. Esta, por su parte, es expresada a través de los mismos medios de comunicación, aunque en formatos diferentes, tales como entrevistas, encuestas de opinión y la creación de contenido en redes sociales.

En este sentido, los conceptos que se profundizan en este capítulo de teoría son el de Política Pública, al ser el producto estatal sobre el cual se genera la opinión pública, y el de Mediatización, en tanto que los medios de comunicación y sus dinámicas características son propuestas como influencias exógenas en la percepción sobre el desempeño gubernamental.

Ambos conceptos se enlazan a través de la comunicación de las políticas públicas, que también se analiza como parte del objeto de estudio.

3.2 Política Pública

La Cámara de Diputados del gobierno federal mexicano define a las políticas públicas como “el producto de los procesos de toma de decisiones del Estado frente a determinados problemas públicos. Estos procesos de toma de decisión implican acciones u omisiones de las instituciones gubernamentales” (Cámara de Diputados, s.f.). Esta perspectiva trae consigo un conjunto de supuestos sobre el rol que el Estado mexicano juega en la sociedad, así como de los escenarios sobre los cuales tiene injerencia. Podríamos decir, con base en la definición adoptada por el Legislativo, que la política pública sólo puede ser llevada a cabo por el Estado, excluyendo así cualquier proceso similar encontrado en el resto de organizaciones, instituciones privadas e individuos. De manera complementaria, el gobierno habrá de limitar su intervención para hacer frente únicamente a los problemas públicos, haciendo a un lado la vida privada de los ciudadanos. También se asume que, al ser entendidas como producto de un proceso, las políticas públicas son el resultado esperado de un periodo de planificación con un principio y un final, descartando las decisiones “en caliente”, las regulaciones aisladas y el resto de actividades triviales del gobierno.

Esta definición funciona como guía que determina el nivel y la forma en que el Estado interviene en la sociedad, es decir, se comporta de forma prescriptiva. Al mismo tiempo, desde la academia, el estudio de la política pública se interesa en explicar los procesos de toma de decisiones y práctica política de la forma más precisa posible, lo cual le confiere también una cualidad descriptiva. Se trata de dos de las principales características del estudio de las políticas públicas, resultado de los propios orígenes de la disciplina.

Se sabe que los estudios de las políticas comenzaron a adquirir relevancia entre la década de los 20's del siglo XX y los primeros años posteriores a la Segunda Guerra Mundial (Bazua & Valenti, 1993; Howlett & Ramesh, 2003). Sin embargo, numerosos autores consideran a Harold Lasswell como el precursor dominante de la disciplina, quien en 1951 propuso la creación de una "Ciencia de las políticas" capaz de integrar los elementos teóricos de las ciencias y la práctica políticas (hasta el momento separada de la academia) de forma eficiente. (Aguilar, 2012; Bazua & Valenti, 1993; Howlett & Ramesh, 2003; Moreno Zalazar, 1993; Sabatier, 1991). Aguilar Villanueva (2012) describe la propuesta de Lasswell como innovadora debido a su enfoque en los procesos de toma de decisiones, cuestión que había sido relativamente ignorada por la Ciencia Política, enfocada primordialmente en los sistemas electorales y de partidos, y desatendida por las ciencias jurídicas y administrativas, las cuales se decantaron por el análisis de las facultades, normas e instituciones (p.33). De acuerdo con Howlett & Ramesh, (2003), Lasswell planteó tres características principales que habrían de distinguir a las *policy sciences* del resto de acercamientos académicos a la práctica política. En primer lugar, serían multidisciplinarias. Las *policy sciences* buscarían la ruptura del entonces tradicional estudio de las instituciones y estructuras del gobierno como sistemas aislados para procurar un enfoque integral de campos como la Sociología, el Derecho y la Ciencia Política. En segundo lugar, Lasswell visualizó en las ciencias de las políticas una disciplina utilitaria, es decir, enfocada por encima de cualquier cosa al análisis de problemáticas sociales reales con la finalidad de proponer soluciones. Se trata de una perspectiva apuntada hacia la resolución de los retos y problemas del Estado a través de la academia. Finalmente, las ciencias de las políticas deberían ser prescriptivas, alejarse de la objetividad científica y reconocer la naturaleza inseparable de "medios y fines o valores y técnicas" (p. 3). Lasswell esperaba que los analistas de las políticas fueran capaces de determinar con claridad la conveniencia de unas decisiones sobre otras.

El llamado de Lasswell para la creación de las *policy sciences* tuvo lugar en un espacio y periodo de tiempo característico, definido por los fenómenos sociales y académicos que posicionaron a las ciencias de las políticas como una evolución natural del resto de las disciplinas políticas. Villanueva, por ejemplo, desde finales del siglo pasado sostuvo que el estudio de la hechura de las políticas fue descuidado y hasta olvidado. (1992). Aguilar Villanueva analiza las razones académicas de este descuido y las atribuye al enfoque teórico de la sociología política, que terminó volviéndose dominante entre las ciencias políticas:

Las teorías sistémica, marxista, elitista o pluralista explicaban las decisiones de gobierno desde fuera del gobierno mismo. El secreto de la decisión y su efectucción radicaba en fuerzas y estructuras sociales, exteriores y superiores, que determinaban exhaustivamente la materia y la forma de la decisión. La estructura económica, el conflicto de las clases, el interjuego de los grupos de interés, el comportamiento del entorno social o cultural del sistema político ... eran los factores más socorridos para dar enteramente cuenta de por qué los gobiernos decidían de la manera en que lo hacían. (p.16).

De acuerdo con el autor, los procesos de creación de las políticas no fueron estudiados porque desde la óptica de la teoría política predominante simplemente no existía razón para hacerlo. El Estado era, más bien, gobernado por las fuerzas sociales y económicas bajo las cuales tenía existencia. Las ciencias administrativas, por otro lado, concentraron sus esfuerzos en analizar “la administración pública del capital privado” (p.17), obviando de su enfoque los procesos de toma de decisión del aparato de gobierno.

Adicionalmente, una serie de fenómenos sociales evidenció la necesidad del Estado, particularmente el estadounidense, de contar con el respaldo teórico para asistir y también legitimar la toma de decisiones bajo un sistema democrático: la proliferación del modelo socialista (Aguilar, 1992. p. 19), la presión social y política de aplicar conocimiento académico

en la resolución de problemas raciales, de empleo, ambientales y a la carrera armamentista (Sabatier, 1991), entre otros.

En la actualidad, las características distintivas de las policy sciences que Lasswell procuró (multidisciplinariedad, enfoque a la resolución de problemas sociales y condición prescriptiva), son reconocidas como aportaciones de gran valor al campo de estudio, pero no lograron mantenerse como pilares definitivos para la continuación de la disciplina. El componente multidisciplinario, por ejemplo, continúa siendo enfático, pero se integra dentro de lo que actualmente se considera un campo de estudio en sí mismo: el de las políticas públicas. Howlett & Ramesh (2003) sugieren que actualmente el investigador de la política pública da por entendida su necesidad de ser experto en dos campos como mínimo, el de las políticas públicas y aquel tema social o gubernamental sobre el cual la política pública a analizar se desarrolla (ej. política pública + economía, política pública + medio ambiente). Por otro lado, el enfoque en la resolución de problemáticas ha decaído con notoriedad debido a la naturaleza misma del sistema político: “Los gobiernos a menudo han probado ser resistentes al consejo del experto en los temas con los que están lidiando” (p.4). De acuerdo con los autores, las ventajas y superioridad técnica del análisis de las políticas públicas son frecuentemente subordinadas a la necesidad política.

A pesar del rumbo que adquirió el estudio de las políticas, su valor tanto para la academia como para los gobiernos que deciden hacer uso de ella son innegables. Como se puede observar con el ejemplo de la Cámara de Diputados del gobierno federal de México, los conceptos y metodologías ofrecidas por el estudio de la política pública son frecuentemente utilizados como marco de referencia para el Estado.

3.2.1 Definición de Política Pública

Existe una amplia variedad de definiciones de política pública. Algunas de ellas mucho más complejas que otras, pero todas de gran utilidad para enmarcar teóricamente el objeto de estudio de este proyecto. Una de las más sencillas y también de las más populares es la que Thomas Dye ofreció en 1972 y repite con la quinceava edición de su libro *Understanding public policy*: “Política Pública es cualquier cosa que el gobierno decide hacer o no hacer”. (Dye, 2017) Esta definición, si bien sencilla, ofrece un panorama introductorio sobre la naturaleza de las políticas públicas. En primer lugar Dye atribuye un sentido de propiedad al concepto: la política pública es del gobierno. Esta es una afirmación que se desarrolla con solidez en cada una de las definiciones de política pública existentes. En segundo lugar, el autor ilustra que la política pública es un producto racional del Estado, de sus líderes y administradores. La acción o inacción es el resultado de una decisión deliberada.

La definición de William Jenkins en 1978, por otro lado, otorga un mayor nivel de complejidad al entendimiento de la política pública. La define como “un conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor político o grupo de actores políticos sobre la selección de objetivos y los medios para conseguirlos en donde estas decisiones deberían, en principio, ser realizables por aquellos que las toman” (Jenkins en Howlett & Ramesh, 2003). A diferencia de Dye, Jenkins especifica con claridad su visión de la política pública como un proceso. Adicionalmente complementa que este proceso se compone de una serie de acciones interrelacionadas, lo cual descarta la posibilidad de incluir absolutamente todo lo que un gobierno hace o no hace. En palabras de Omar Guerrero: “en las políticas públicas todo es gobierno, pero en gobierno no todo es políticas públicas” (1993)

Jenkins también agrega a la definición de Dye que la política pública consiste no sólo en las decisiones tomadas por el gobierno, sino también en los objetivos y los medios para conseguirlos. La orientación al cumplimiento de objetivos de la política pública de Jenkins

ofrece un panorama en el que la evaluación y el seguimiento de las acciones del gobierno no sólo se muestran como un derecho ciudadano sino como una obligación del Estado, al formar parte del proceso mismo de la toma de decisiones. Quizá la característica que más resalta de la definición de Jenkins es que delimita el rango de acción del gobierno al mencionar que este sólo habrá de tomar decisiones dentro del límite de sus posibilidades. Jenkins reconoce que existen limitaciones en la capacidad de acción del Estado que a su vez, condicionan su capacidad de decisión.

Una tercera definición, la de James Anderson en 1984, termina de complementar los elementos que componen la definición oficial de política pública que ofrece el gobierno mexicano. Anderson entiende a las políticas públicas como “un curso de acción con un propósito llevado a cabo por un actor o conjunto de actores para lidiar con un problema o asunto de preocupación” (Anderson en Howlett & Ramesh, p. 7). Anderson agrega a las definiciones anteriores la cuestión del problema público, vincula la acción del gobierno con la percepción del Estado acerca de la existencia de un problema a resolver.

Figura 3

Definición de Política Pública a través del tiempo

Autor	Año	Estado como protagonista de la PP	Considera la PP como un proceso o conjunto de acciones	Establece que el objetivo de la PP es la resolución de problemas públicos
Thomas Dye	1972	x		
William Jenkins	1978	x	x	
James Anderson	1984	x	x	x
Gobierno Federal de México	Actualidad	x	x	x

Fuente: Elaboración propia

En la Figura 4 se describe cómo el concepto de política pública ha cambiado y agregado diferentes niveles de complejidad. No se defiende la superioridad de ninguna de las

concepciones de política pública expuestas, más bien se ilustra que la disciplina ha evolucionado e integrado nuevo conocimiento hasta llegar a la definición que habrá de emplearse como eje de este proyecto: La política pública es el resultado de un proceso de selección de un conjunto de medios para atender un problema público por parte del Estado, que deriva en la toma de decisiones interrelacionadas para resolverlo.

Considerar a la política pública como un producto hace entendible la actual tendencia de los gobiernos y la academia de evaluarlas, tanto en términos de cumplimiento de objetivos como en el uso eficiente de los recursos públicos. Adicionalmente, tomar en cuenta el proceso o ciclo (dependiendo del enfoque) le ha permitido a analistas e investigadores desglosarlo confiriéndole diversas “etapas” con la intención de conocer mejor las dinámicas entre los actores involucrados y sus respectivos roles dentro de la toma de decisiones.

3.2.2 Análisis de las Políticas Públicas y el Ciclo de las Políticas.

Los estudios de política pública actuales se enfocan menos en la estructura del gobierno o el comportamiento de los actores políticos, y más en lo que los gobiernos hacen (Howlett et al., 2020). Una de las estrategias con mayor presencia en el campo para conseguirlo, es la del análisis de las políticas públicas, o *policy analysis*. El análisis de las políticas públicas es un proceso multidisciplinario que hace uso de distintas metodologías/técnicas para estudiar los problemas de las políticas públicas y sus soluciones (Howlett et al., 2020; Kurebwa et al., 2020). Consiste en una actividad que, a diferencia de la creación misma de las políticas, puede y es llevada a cabo por personas y organizaciones ajenas al Estado, tales como académicos, organizaciones del tercer sector, grupos religiosos, entre otros. Existen cuatro tradiciones académicas para el análisis de las políticas públicas que son aprovechadas dependiendo del interés del investigador (Howlett & Ramesh, 2003). Una de ellas, por ejemplo, relaciona los resultados de las políticas o *outcomes*, con el tipo de régimen político que las pone en marcha. Otra dirección que algunos teóricos han tomado es la de estudiar el

proceso de creación de las políticas desde una óptica causal, es decir, analizando las diferentes variables intervinientes que condicionan o motivan la elección de algunas políticas sobre otras. Adicionalmente se encuentra el enfoque en el contenido de las políticas, clasificándolas de acuerdo con su naturaleza regulatoria, distributiva, redistributiva, o constitutiva. La cuarta tradición se decanta por el estudio del impacto de las políticas públicas a través de la evaluación de sus resultados, midiendo el “éxito” de las mismas haciendo uso de modelos estadísticos e indicadores.

La existencia de estas tradiciones ha traído como resultado conclusiones muy diferenciadas sobre las políticas analizadas, complejizando y fragmentando el entendimiento de los procesos de las políticas públicas. El ciclo de las políticas o *policy cycle* se desarrolla como una de las estrategias más conocidas para hacer frente a este problema. Bajo el supuesto de que las políticas públicas son el resultado de un proceso, el ciclo de las políticas es entendido como un desglose por etapas de todo lo que ocurre desde el inicio hasta el final de este. Nuevamente Harold Laswell aparece como el primero en ofrecer un esquema de organización secuencial en el proceso de la toma de decisiones. Es importante resaltar que al hablar del ciclo de las políticas se hace alusión a un término conceptual desarrollado para entender de manera abstracta el proceso de la toma de decisiones en la práctica política. Esto ha permitido la elaboración de diferentes modelos que distribuyen de forma diferenciada cada etapa. A pesar de esto, la mayoría coincide en que el proceso de las políticas públicas incluye cinco etapas principales: *Establecimiento de la agenda*, que consiste en el proceso a través del cual los problemas públicos llegan a la atención del gobierno; *formulación de la política*, en la cual se crean y ponderan los posibles cursos de acción a tomar para atender el problema público en cuestión; *toma de decisión*, relativa a la adopción de un plan en particular; durante la etapa de *implementación*, el gobierno pone en efecto la política seleccionada, y finalmente la etapa de *evaluación*, en la cual se monitorean los resultados de la implementación y son juzgados por el gobierno y la ciudadanía. Cada una de estas etapas

tiende a ser subdividida en diferentes “etapas internas”, aumentando su nivel de complejidad y especialización.

La comunicación de las políticas públicas se desarrolla dentro de la etapa de implementación ya mencionada, y consiste en el punto medular de este estudio. Se trata de un punto crucial en el desarrollo de la política pública misma, y su impacto es notable en el entorno gubernamental, mediático y particularmente ciudadano.

De acuerdo con el tradicional modelo de sistemas políticos de Easton (1957), la intervención gubernamental ocurre gracias a una serie de “inputs” que provienen del exterior. En lo que podría considerarse como el fundamento teórico sobre el cual la actual etapa de establecimiento de la agenda se desarrolla, los inputs son divididos en dos categorías: demandas y apoyos. De acuerdo con Easton, las demandas provienen de ciudadanos o grupos cuyas necesidades no han sido satisfechas. Las demandas por sí mismas, dice el autor, no son suficientes para producir la intervención del gobierno, se complementan con el apoyo ofrecido por la ciudadanía. Este apoyo se manifiesta como la promoción de las acciones, objetivos e intereses por parte de un individuo o grupo hacia otro, pero también es observable por medio de “estados mentales” como la disposición de cooperación frente a las demandas del Estado. En este sentido, mientras que desde la óptica de la teoría de sistemas de Easton la comunicación de las políticas públicas habrá de servir para informar a la ciudadanía que sus demandas están siendo atendidas, al mismo tiempo que procurar el apoyo sostenido de la población hacia la intervención gubernamental, desde una perspectiva administrativa la comunicación entre el gobierno y la ciudadanía se convierte en “un factor crítico para la implementación exitosa de las políticas” (Ahn, 2012).

Este último punto se vuelve particularmente relevante en el caso de las políticas públicas de salud, y lo ha sido de manera constante durante la pandemia por COVID.19, debido a que el comportamiento sociopolítico ciudadano ha evidenciado a una escala global la importancia

de la relación entre el gobierno y la ciudadanía para cumplir exitosamente con las medidas de mitigación. La confianza pública en el Estado, por ejemplo, ha jugado un papel importante en la cooperación ciudadana. En su investigación, Bargain y Aminjonov apuntan que en el caso europeo las regiones con mayores niveles de confianza en el gobierno demostraron niveles significativamente superiores de obediencia pública al estudiar los índices de movilidad ciudadana (2020). Otro estudio realizado en Alemania ofreció resultados similares. En este caso, la variable que probó condicionar la obediencia pública a las instrucciones del gobierno fue la preferencia partidista. Los autores observaron mayores niveles de cooperación por parte de aquellos ciudadanos simpatizantes con la inclinación política del partido en el poder (Goldstein & Wiedemann, 2021). Lo anterior sugiere que, si bien la comunicación de las políticas públicas forma parte de un proceso unilateral de implementación gubernamental, la salida de los mensajes del gobierno a los espacios públicos implica su interacción con ciudadanos que reaccionan a estos como ciudadanos, pero también como electores.

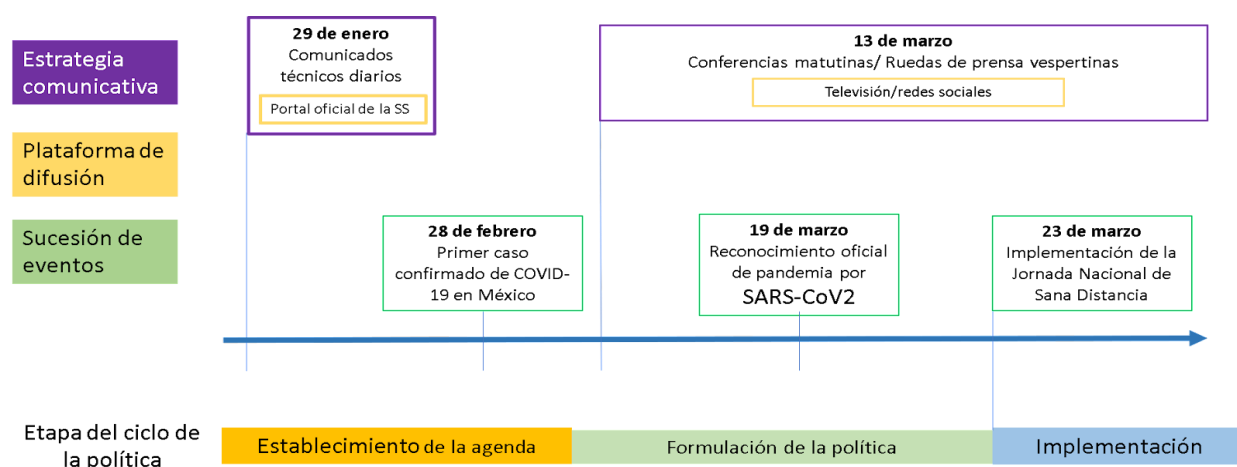
Si bien la comunicación de las políticas públicas puede ser vista como una etapa independiente y separada de la implementación en el ciclo de las políticas, existen ventajas conceptuales al tomar en cuenta al proceso de comunicación de las políticas públicas como un subconjunto de estrategias que tienen lugar de forma simultánea al proceso de implementación. Profundizando, podría decirse que los procesos comunicativos sobre política pública por parte del gobierno hacia la ciudadanía, particularmente en el caso de estudio propuesto, han tenido lugar a lo largo de cada una de las etapas presentadas, desde la formulación de la agenda hasta la actual implementación. Como ya se mencionó previamente, la idea de que la toma de decisiones en política pública adquiere la forma de un ciclo dividido en etapas es meramente teórica, y su uso es relevante para el mejor entendimiento de la práctica política por parte de la academia y en menor grado de los analistas. Sin embargo, se reconoce que las etapas propuestas en el ciclo de las políticas no

se presentan de forma lineal, y en muchas ocasiones ni siquiera ocurren de manera estructurada.

La cobertura de la pandemia por COVID-19 por parte del gobierno federal mexicano es un claro ejemplo de lo anterior. Se sabe que la Secretaría de Salud comenzó a emitir diariamente boletines electrónicos en su sitio oficial desde el 29 de enero de 2020, semanas antes de que la enfermedad por el virus fuera reconocida como pandemia global por la Organización de las Naciones Unidas. En este caso, la comunicación gubernamental comenzó a tener lugar desde el reconocimiento del problema público, es decir, desde el establecimiento de la agenda. A lo largo de las siguientes semanas, durante la formulación de las posibles rutas de acción, esta comunicación evolucionó de tal manera que los boletines electrónicos fueron complementados por las conferencias vespertinas.

Figura 4

Relación cronológica de las acciones del gobierno federal para el control de la pandemia



Fuente: Elaboración propia.

En la figura 4 se observa la sucesión de eventos en México relativos a la pandemia por COVID19 alrededor de la cual ha girado el ciclo de toma de decisiones gubernamentales. Al mismo tiempo se presentan las dos principales estrategias de comunicación implementadas

por el gobierno federal, así como la plataforma de difusión empleada en cada una. Se aprecia que los comunicados técnicos diarios publicados en el sitio web de la Secretaría de Salud aparecieron cerca de un mes antes del primer caso confirmado en México y casi dos meses antes de la implementación del primer programa nacional de contención de la pandemia, la Jornada Nacional de Sana Distancia. También, que 10 días antes de la etapa de implementación, el modelo de comunicación del gobierno federal evolucionó a uno con mucho más alcance a través de conferencias y ruedas de prensa mediadas. Además de lo anterior, esta Figura ilustra que contrario al modelo del ciclo de las políticas públicas, el gobierno federal de México optó por un esquema de comunicación activo desde el reconocimiento del problema público, y se ha mantenido constante a lo largo de todo el proceso. Además de que, tal como se expuso, resulta complicado identificar con precisión los momentos del inicio de la delimitación de la agenda y de la formulación de las posibles políticas a implementar, por lo cual el académico (y en este caso el estudiante) sólo puede realizar estimaciones basadas en el análisis de la información disponible.

La diferencia entre el modelo del ciclo de las políticas y la práctica comunicativa del gobierno federal mexicano hace evidente algunas de las limitaciones de este enfoque. Si bien los comunicados, conferencias y ruedas de prensa del gobierno federal se desenvuelven dentro del marco del proceso de toma de decisiones del Estado, es decir, del proceso de la política pública, la estrategia de comunicación constante del gobierno de Andrés Manuel López Obrador parece obedecer a una serie de objetivos no identificables por medio del análisis de la política pública. ¿Por qué, entonces, el gobierno se comunica de la forma en la que lo ha hecho? Esta pregunta bien puede analizarse con la consideración de las condiciones de organización social bajo las cuales las políticas públicas tienen lugar.

Se ha argumentado que el gobierno y la ciudadanía interactúan a través de las políticas públicas, siendo el Estado el emisor y la población el receptor de estas. Las políticas públicas se “encuentran” con la comunidad en los espacios públicos, en donde factores externos como

los propuestos por Van Ryzin influyen en la forma en la que los ciudadanos perciben la gestión pública. Ya en los espacios públicos se dibuja una ciudadanía habilitada para influir a través de ciertos mecanismos comunicativos y normativos en la toma de decisiones del Estado. En este caso, sin embargo, se otorga particular atención al sistema de organización sociopolítico que permite que este tipo de interacciones ocurran: el democrático. De acuerdo con Ornstein & Mann, (2000) los sistemas políticos democráticos se caracterizan por un fuerte vínculo entre el gobierno y las campañas políticas, en tanto que se sabe que lo que ocurre en el gobierno se relaciona con las decisiones electorales de la ciudadanía (p. 4). En este sentido, se entiende que la comunicación del gobierno sobre las decisiones públicas se planifica y ejerce como una obligación relativa a la transparencia y la administración eficiente de los recursos públicos al mismo tiempo que como una oportunidad de publicidad que recae dentro de lo entendido como “campaña permanente”. Las campañas permanentes se definen como “el uso de la oficina por parte de individuos u organizaciones elegidos en elecciones para construir y mantener el apoyo popular” (Lilleker, 2006). Las campañas permanentes son, de acuerdo con Lilleker, el resultado de la evolución del sistema electoral en la sociedad moderna. Define factores tales como el decaimiento del apoyo a los partidos políticos, la disponibilidad permanente de la cobertura de noticias gracias a los avances tecnológicos, entre otros. (p. 145). Ornstein & Mann (p.32) sugieren que uno de los términos más apropiados para entender la naturaleza de las campañas permanentes es el de “responsividad instrumental”. Se trata de la noción de que, en las campañas permanentes, el Estado prioriza la transmisión de información que favorecerá su agenda en oposición con la de otros actores políticos por encima de su responsabilidad institucional de informar a la ciudadanía de manera objetiva sobre la realidad de los problemas públicos.

Al tomar en cuenta el contexto democrático dentro del cual el fenómeno de estudio tiene lugar, las causalidades de la estrategia comunicativa del gobierno federal son inferibles con mayor facilidad. Si el proceso completo de las políticas públicas ocurre dentro de los espacios

públicos habilitados por un sistema político democrático, entonces resulta sencillo vincular la constante intención persuasiva de un partido o líder político en campaña permanente con la necesaria comunicación de las políticas públicas. La comunicación de las políticas públicas se presta como herramienta estratégica con un rol dual en el que al mismo tiempo que se difunde información relativa al proceso de toma de decisiones del gobierno, el régimen político busca persuadir a una población que también es vista como electorado. La política pública de contención de la pandemia por COVID-19, además de ser una intervención indispensable para mitigar los efectos de una crisis mundial, se convierte entonces en una especie de transacción política entre el gobierno y la población mexicana, en la cual el Estado ofrece la atención de un problema público validado por la gravedad y la urgencia a cambio de popularidad del régimen y legitimidad de la política misma.

Dentro del marco de acción que se ha propuesto como determinante en la estrategia de comunicación del gobierno federal, este es, el de un sistema comunicacional propio de una administración en campaña permanente, los medios de comunicación representan grandes oportunidades para la difusión de la información gubernamental persuasiva, al mismo tiempo que retos potenciales debido al tratamiento mediático propio del sistema de medios.

3.3 Mediatización de las Políticas Públicas

Como ya se mencionaba, a la interacción entre el gobierno y la ciudadanía mediante la comunicación de las políticas públicas se suma el rol de los medios de comunicación, el cual es de tal importancia que se considera por autores como propio de un actor político en sí mismo (Pareja & Echeverría, 2014). De acuerdo con McNair (2019) los medios de comunicación funcionan tanto como transmisores de la comunicación política como emisores de mensajes políticos contruidos por los periodistas (p.12). La comunicación de las políticas públicas, pues, no ocurre al vacío. Más bien, tiene lugar en los espacios públicos gracias a la intervención de los medios de comunicación. Sin embargo, como se menciona, la posición

de intermediario en la que los medios de comunicación se ubican en el proceso comunicativo entre el Estado y la ciudadanía le permite intervenir directamente en los mensajes de diversas formas a través del tratamiento. McNair interpreta al tratamiento mediático como la difusión de una realidad construida que influye fuertemente en la forma en que la sociedad percibe su entorno.

Mazzoleni, por su parte, sostiene una postura que ubica al comportamiento mediático como parte de una relación de interdependencia con el Estado, y postula a la influencia de los medios de comunicación en el ambiente social y político como el eje central de lo que se conoce como mediatización de la política. Autores como Altheide se han referido a la mediatización como sinónimo de mediación, interpretando ambos términos como la influencia del sistema de medios que lo posiciona como guía de la interacción social y por lo tanto se vuelve “integral para crear, modificar y mantener la cultura” (Altheide, 2016). Contrario a esto, Stromback defiende la importancia de interpretar estos conceptos de forma diferenciada. El autor sugiere considerar a la mediación como el acto neutral de comunicar información a través de diferentes medios de comunicación, y a la mediatización más bien como un proceso que hace uso de diversas técnicas destinadas a procesar la información noticiosa en función de los intereses de quienes las llevan a cabo.

Stromback repasa las definiciones de algunos de ellos en su capítulo “Mediatization of Politics”. Esaiasson, por ejemplo, define a la mediatización como un proceso en el que existe un desarrollo hacia el incremento de la influencia de los medios (en Bucy & Holbert, 2011). Mazzoleni, por su parte, la entiende como “una extensión de la influencia de los medios en todas las esferas sociales” (p.368). Hjarvard, define a la mediatización como “el proceso en el cual la sociedad es sujeta de forma creciente, o se vuelve dependiente de los medios de comunicación y su lógica” (ibid). Los autores referidos comparten la noción de que los medios de comunicación se han presentado como agentes definitivos de influencia en la forma en

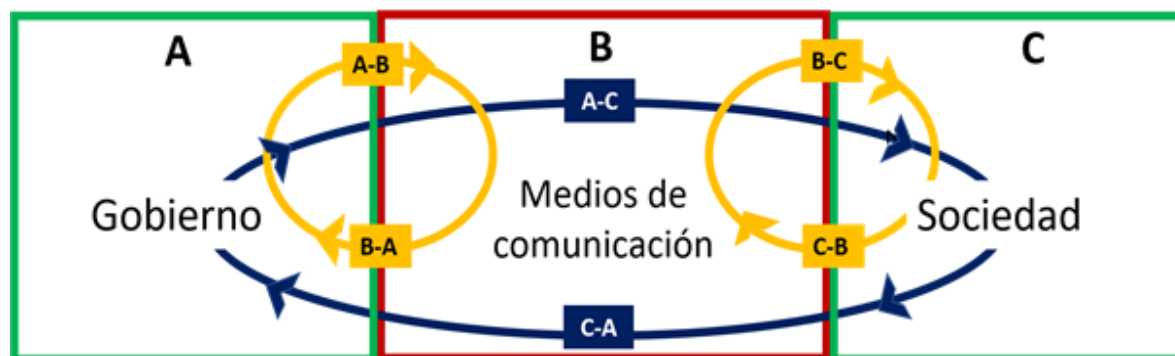
que la sociedad interactúa, al mismo tiempo que de cambio en la conformación de la cultura. Stromback considera que los medios de comunicación deben ser considerados como un sistema social y cultural que se encuentra presente de forma permanente, con la capacidad de generar símbolos, señales, mensajes, significados y valores. Los medios se han convertido en la fuente principal de información acerca de cualquier tipo de tema (Bucy & Holbert, p. 369). Se trata de una condición de dependencia social, y de acuerdo con Stromback, de la pérdida de autonomía de la política.

3.3.1 Media Dependency

Entender la interacción de la ciudadanía con los medios de comunicación es tan crucial como lo es entender la relación de interdependencia entre estos y la política. En la figura 6 se presenta un modelo que desglosa las diferentes interacciones y relaciones de interdependencia entre el Estado, los medios de comunicación y la ciudadanía representada como sociedad. Esta figura visualiza, tal como Mazzoleni propone, un esquema dinámico relacional entre los actores (Mazzoleni, 2014).

Figura 6

Relación e interdependencia entre el gobierno, los medios y la sociedad



Fuente: Elaboración propia

Las líneas flechadas indican la dirección en la que los mensajes e interacciones se dirigen, y los cuadrados rodeando cada sistema separan el control que cada uno tiene sobre el contenido transmitido. Por ejemplo, en el cuadro de la izquierda se observa que el gobierno hace uso de los medios de comunicación para comunicarse con la ciudadanía por medio de la línea resaltada en color azul (A-C). Esta describe cómo la información sobre los asuntos públicos es transmitida hacia los espacios públicos. Se aprecia un control sobre la información emitida que se hace evidente a través de las diversas configuraciones de formato (conferencia de prensa, boletín, comunicado oficial), género (propaganda, comunicación sobre políticas públicas, incluyendo los servicios públicos derivados de las mismas, etc) y comunicador (funcionarios, miembros de los diferentes poderes del Estado, expertos y analistas consultados por el gobierno, etc) que el gobierno considera conveniente para conseguir sus objetivos administrativos y políticos. Sin embargo, este control se ve interrumpido una vez que la información entra en contacto con los medios de comunicación, que pueden proyectarla de forma directa hacia los consumidores de información o darle tratamiento en función de la lógica mediática. Altheide y Snow (Bucy & Holbert, 2011) proponen como lógica mediática lo siguiente:

Consiste en una forma de comunicación: el proceso a través del cual los medios presentan y transmiten información. Los elementos de esta forma incluyen los varios medios de comunicación y los formatos usados por estos medios. Los formatos consisten, en parte, en cómo el material es organizado, el estilo en el cual es presentado, el enfoque o énfasis en características o comportamientos particulares y la gramática de comunicación de los medios. El formato se convierte en un marco de referencia o una perspectiva que es usada para presentar los fenómenos tanto como para interpretarlos (p. 372).

Stromback abona a la definición de Altheide y Snow mencionando que la lógica mediática determina cómo los medios de comunicación interpretan y cubren las noticias, mediante los

formatos, procesos de producción y rutinas, así como la necesidad de contar con historias convincentes (ibid). La mediatización de la política, entonces, consiste en parte en la conducta supeditada de los actores políticos a la lógica mediática. Sin embargo, como ya se mencionó, la relación interdependiente entre los medios de comunicación y el gobierno posee implicaciones más complejas. La relación A-B/B-C de la figura (número) ejemplifica un ciclo de mutua influencia y conflicto entre los medios y el Estado. La interacción A-B ejemplifica lo que Stromback interpreta como lógica política, que consiste en la adaptación de los medios de comunicación a las necesidades del sistema político, adaptándose en la forma en que la comunicación política es cubierta e interpretada. La interacción B-A, por otro lado, obedece a la lógica mediática condicionando y modificando la forma en que la política es comunicada, perdiendo autonomía. Como se aprecia, la relación interactiva e interdependiente entre la comunicación política y los medios de comunicación (relación A-B/B-A) termina influyendo de forma directa o indirecta en las estrategias comunicativas del gobierno tanto como en los procesos de transmisión de información empleados por los medios para llegar a sus audiencias (relación A-C).

El extremo derecho de la figura (número) representa la relación interdependiente entre los medios de comunicación y la sociedad (Relación B-C/C-B). Si bien Stromback defiende una interacción dependiente por parte de la sociedad hacia los medios de comunicación debido a su condición de fuente principal de acceso de la información, las preferencias de consumo de los ciudadanos han mostrado en diversas ocasiones la relevancia de su participación como audiencia para un sistema de medios que tiene lugar dentro del modelo capitalista: sin consumidores, la lógica mediática se vuelve insostenible. El sistema de comercialización de la información se presta como un claro ejemplo de la necesidad de los medios de comunicación de sujetarse a las tendencias de consumo vigentes, así como atender los temas públicos en función de la generación de utilidades.

Además de la naturaleza competitiva y de comercialización de los sistemas mediáticos, existen diversas variables organizacionales que, en conjunto con variables de tipo contextual, condicionan la forma en que la información es atendida, producida y publicada. Cuando se habla de variables organizacionales se alude a las propuestas por de Vreese (2016) en “Comparing political journalism”: estructuras de propiedad de los medios, (públicos o privados), misión editorial, refiriéndose al enfoque de mercado del medio de comunicación en cuestión (mercado de élites o de las masas), políticas editoriales, o las inclinaciones políticas de la organización (derecha o izquierda), el tipo de canal (impreso o transmitido) y la plataforma (online, offline). Las variables contextuales, por otro lado, consisten en el periodo de tiempo específico en que los eventos a ser cubiertos tienen lugar, así como el tipo de noticia en cuestión. Elementos de carácter nacional como la estabilidad económica y la cercanía de las noticias con los procesos electorales son presentados por de Vreese como variables relevantes ajenos al sistema de medios. similares al tema sobre el cuál la noticia se desarrolla, que de acuerdo con el autor ha mostrado tener un impacto en la percepción periodística y por tanto, en el tratamiento que recibe.

3.3.2 Mediatización y Comunicación de las Políticas Públicas

Como ya se mencionó, la lógica política y la lógica mediática compiten para determinar el curso de las interacciones comunicativas entre el Estado, los medios de comunicación y la ciudadanía. Adicionalmente, los autores proponen que el nivel de influencia de los medios en el Estado va más allá de impactar en la estrategia comunicativa del Estado. Un acercamiento reciente al estudio de la mediatización de la política sugiere que la mediatización de los procesos gubernamentales puede llegar a afectarlos.

Poca literatura fue encontrada al respecto del nivel y la forma en que la mediatización de la política afecta los procesos de toma de decisiones gubernamentales en términos de política pública, sin embargo, a raíz de afirmaciones como las de Esser (Kriesi et al., 2013), podría

inferirse que los medios de comunicación podrían intervenir de una manera observable más allá del establecimiento de la agenda en las democracias mediatizadas contemporáneas. El autor menciona que la mediatización puede dirigir la habilitación, adaptación, obstrucción, e incluso la sustitución de algunas funciones políticas a través de la lógica mediática. La sujeción del Estado a la lógica mediática, por su parte, se entiende como una estrategia para recibir cobertura, apoyo público y legitimidad (p.155). Esser profundiza, sin embargo, en que la influencia mediática en los procesos políticos no es absoluta, ni se da en cada una de los emprendimientos del Estado. Más bien, se espera que algunas instituciones, procesos y actividades políticas sean más susceptibles a la mediatización en función de su compatibilidad con los medios. Afirmo que los aspectos políticos relativos a la dinámica de poder, autopromoción y publicidad tenderán a ser mayormente influenciados por la mediatización, en comparación con aquellos relacionados con la toma de decisiones y las políticas públicas. El autor categoriza el grado de influencia de la mediatización considerando los diversos escenarios y roles existentes en las arenas políticas, distinguiendo acciones de lucha por el poder y la autopromoción que acompañan de forma natural a los actores políticos en contextos específicos como las campañas electorales, de aquellos en los que el Estado y sus instituciones intervienen en los espacios públicos mediante la toma de decisiones.

En este sentido, resulta imprescindible resaltar las observaciones ya realizadas sobre el entendimiento de los procesos comunicativos de los gobiernos que hacen uso del cargo para emprender estrategias de campaña permanente. Tomando como premisa las afirmaciones de Esser, y aplicándolas al modelo de gobierno de autopromoción, se estima que dentro del proceso de las políticas públicas (establecimiento de la agenda, formulación, implementación y evaluación de las políticas) algunas etapas podrán contar con un grado mayor de susceptibilidad a la influencia de la mediatización que otras, en función de su afinidad con esta. La idea se presta contradictoria, considerando que la teoría estima al proceso de creación de las políticas públicas como uno cerrado en el cual el Estado opera como autor

único. Sin embargo, en el contexto federal mexicano, la estrategia de comunicación constante a lo largo de cada una de las etapas identificables en el proceso de la política de contención de la pandemia abrió la puerta a nuevas interacciones del sistema de medios con las instituciones gubernamentales. A través de esta modalidad comunicativa se observa cómo las diferentes instituciones y actores involucrados en la atención a la pandemia por COVID19, dirigidos por el presidente Andrés Manuel López Obrador, buscan moldear la forma en que se da la cobertura de los medios a la intervención gubernamental. En este sentido, la personalización del proceso de toma de decisiones se presenta como indicador de la presumible influencia de la mediatización en el gobierno. Esser resalta un grado creciente de preferencia de cobertura mediática a actores políticos, candidatos y personalidades por encima de las instituciones, los partidos políticos y las organizaciones (Kriesi et al., 2013) De acuerdo con el autor, este comportamiento de los medios ocurre debido a las limitaciones del sistema de medios para proyectar imágenes completas y complejas del mundo real, por lo cual se opta por cubrir aquellos aspectos de la política que pueden ser transformados con facilidad en productos mediáticos. Por otro lado, dice, la importancia de los partidos políticos y las instituciones en la actualidad se presenta desdibujada, lo cual resulta en oportunidades de transmisión de mensajes políticos por parte de las personalidades públicas. En el caso mexicano, el presidente Andrés Manuel López Obrador y Hugo López-Gatell, titular de la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud en la Secretaría de Salud de México, operan como las principales personalidades públicas al frente del control de la pandemia, compartiendo información y mensajes políticos que atraen la cobertura mediática de su figura como funcionarios y de las instituciones y el régimen político que representan. Kriesi argumenta que cuando la política basada en argumentos serios es desplazada por actores políticos que se prestan como celebridades, el público es propenso a realizar juicios superficiales sobre temas públicos basados en criterios ampliamente irrelevantes (p.182).

Lo anterior permite inferir que, bajo condiciones características de un gobierno en campaña permanente, la lógica mediática podría influir en un grado mayor en la forma en que los actores políticos e instituciones hacen política, que en aquellos gobiernos que no optan por esta modalidad de gobierno, al punto de comenzar a permear en el usualmente considerado hermético proceso de toma de decisiones.

La condición de personalización de la política y en general la presunta predisposición del gobierno federal mexicano a la influencia mediática en la comunicación de las políticas públicas relacionadas con la COVID-19, ha facilitado la aplicación de técnicas de tratamiento de la información propias de la lógica mediática a la información relativa al control de la pandemia. El *game framing*, o encuadre de competencia, por ejemplo, se entiende como la presentación de la información pública y la vida política como una suerte de competencia que expone a los participantes como ganadores y perdedores en sus interacciones. El *game framing* es considerado en primera instancia como una estrategia periodística empleada a pesar del potencial dañino a la cobertura profesional de los eventos públicos, el pensamiento crítico ciudadano y la opinión pública informada. (Lawrence, 2010) A pesar de que el *game framing* se proyecta como una herramienta inherente de los medios, en el caso de estudio se puede observar un comportamiento mutualista en el cual el propio ejecutivo federal y su gabinete han hecho uso de los espacios de difusión disponibles para posicionar su gestión como ganadora en un contexto de competencia política en contra de opositores y los mismos medios de comunicación. Se trata nuevamente de conductas comunicacionales configuradas dentro del entorno de autopromoción y posicionamiento mediático permanente identificado en el gobierno de México. La adaptación del proceso de toma de decisiones a la lógica mediática se evidencia con claridad. El presidente ha optado en diversas ocasiones por un estilo de mando mediatizado a través de las conferencias matutinas, atendiendo preguntas y reclamos de los periodistas asistentes y ordenando a sus funcionarios poner en marcha investigaciones o dar prioridad a ciertos temas que, de no haber sido por la intervención de

los reporteros, habrían pasado por alto. Generalmente estas acciones se ven acompañadas de comentarios del ejecutivo referentes a la corrupción de previas administraciones, su falta de transparencia y su victoria como líder de lo que llama “cuarta transformación” frente a partidos, personajes políticos e incluso grupos sociales que son considerados opositores.

En resumen, el poder de influencia de los medios de comunicación en la implementación y comunicación de las políticas públicas ha sido poco estudiado, y en los casos en los que se alude a la mediatización de la política se ha llegado a separar esta injerencia como parte de la concepción tradicional de la política pública, cerrada y ajena de actores fuera del Estado. A pesar de ello, la combinación de factores coyunturales con las características de autopromoción del gobierno federal de México, han abierto la puerta para al menos considerar la relevancia que la lógica mediática comienza a adquirir en ciertos modelos de gobierno y para determinados actores políticos. En el caso particular, debido a la interacción diaria y permanente entre los medios de comunicación y las instituciones y actores involucrados en la atención de la pandemia, el feedback característico de las etapas de implementación y evaluación de las políticas públicas ha alcanzado un grado notorio de alcance. Esto en consecuencia ha propiciado la permeabilidad en tiempo real de las notas y participaciones periodísticas, acelerando la forma en que los titulares del gobierno cuentan con la retroalimentación sobre sus acciones. Sin embargo, la inmediatez del acceso gubernamental a las narrativas periodísticas no es equivalente al acceso a la opinión pública sobre su intervención. Más bien, se trata de un fenómeno de sobre exposición a las estrategias propias de la lógica mediática para transmitir información, así como de la reacción de la ciudadanía a dichas estrategias.

Al fenómeno de mediatización de la Política y con esta, de las políticas públicas, se adhieren las nuevas plataformas digitales de acceso a la información. En este sentido las redes sociales se integran al análisis con un conjunto de características particulares que han sido consideradas como una nueva lógica mediática, esta es, la lógica de las redes socio digitales.

3.3.3 La Lógica de las Redes Socio-Digitales

Como resultado de la integración de las nuevas tecnologías en los procesos de interacción social, las plataformas socio digitales se han presentado como un nuevo y creciente campo de investigación de las ciencias de la comunicación y la sociología política. Tal como Van Dijk afirma, las redes sociales han conseguido penetrar en y afectar las interacciones informales y profesionales de la gente, y comprenden grandes retos para algunas instituciones existentes como los medios de comunicación masiva y las autoridades de gobierno. (Poell & Dijck, 2013). Para los autores el crecimiento acelerado de las plataformas en línea ha forzado la adaptación a una nueva realidad en la que la distribución y producción masiva de información ha dejado de ser privilegio de un puñado. Es en este contexto de novedad tecnológica y adaptación social que se requiere el entendimiento de la lógica de las redes sociales, o *social media logic*, vista como “el conjunto de estrategias, mecanismos y economías apuntalando las dinámicas de las plataformas socio digitales” (p.3). En este sentido, los procesos y prácticas a través de las cuáles estas plataformas procesan información, noticias y en general el tráfico social son tan relevantes para el estudio como lo son en el caso de los medios masivos de comunicación, sin embargo, se desarrollan de maneras diferenciadas. En su texto “Understanding social media logic” Poell & Van Dijck, (2013) proponen un marco de referencia para el futuro análisis de la lógica de las redes sociales, enfocándose en los conceptos de programabilidad, popularidad y conectividad como ejes interrelacionados.

Dichos conceptos derivan de las interacciones entre los usuarios, programadores y el resto de los actores económicos y políticos que se encuentran en los espacios socio digitales. La programabilidad en las redes sociales, por ejemplo, es concebida como una evolución hiper tecnologizada de la tradicional propiedad de programación anticipada de los medios de comunicación masivos para mantener la atención de sus audiencias. En el contexto de las plataformas socio digitales, la programabilidad se manifiesta en la interacción activa de los

usuarios que producen contenido con los programadores y algoritmos creados para influir en la forma en que dicho contenido fluye a través de dichas plataformas. Esto, en consecuencia, permite a nuevos usuarios expuestos a la información direccionada contribuir y formar parte de un proceso de participación masivo. Se trata de un ciclo de producción y modificación de información de los usuarios y direccionado gracias a la intervención “natural” de la codificación de la plataforma en la cual estos procesos tienen lugar.

La interacción del principio de programabilidad con el de popularidad ofrecido por los autores, evidencia con mayor claridad la posible injerencia de la lógica de las redes sociales en las decisiones comunicacionales del gobierno. Poell & Van Dijck sostienen que si bien las redes sociales se mostraron en un principio como oportunidades para la transmisión de contenido descentralizado, la madurez y sofisticación de los procesos de filtro del contenido en función de su popularidad propició su condicionamiento a factores algorítmicos y socioeconómicos. Como resultado de lo anterior, los algoritmos de las plataformas sesgan, exponen, impulsan y ocultan el contenido producido por los internautas en función de sistemas de expresión de agrado como los “like” o “retweet” emitidos por los usuarios expuestos. Los medios masivos de información como periódicos y cadenas televisivas han adaptado su contenido y formato a la lógica de las redes sociales, y han conseguido trasladar su popularidad offline a las redes socio digitales gracias al principio de newsworthiness. Sin embargo, la apertura a la difusión de información por parte de cualquier internauta ha facilitado la producción de información “newsworthy” por usuarios regulares, periodistas independientes y en general, ciudadanos no vinculados con los medios. La constante competencia de información noticiosa entre los medios de comunicación masivos y los ciudadanos generadores de contenido, así como la búsqueda por mayores índices de popularidad para vencer los algoritmos, podría estar propiciando la difusión de información de forma escandalosa y cada vez más llamativa a costa del contenido objetivo y la calidad de información producida.

Si bien el gobierno no parece obedecer en primera instancia a la lógica de las redes sociales al compartir información política, cuando llegan a estas, los mensajes del gobierno se convierten en productos informativos utilizados por medios y ciudadanos para atraer mayores números de interacciones. Los mensajes del gobierno, entonces, reciben tratamiento en función de la lógica de las redes sociales por los terceros (medios de comunicación masiva con presencia en las redes, periodistas independientes, ciudadanos comunes, grupos de interés, etc.). En resumen, la estrategia comunicativa del gobierno federal actual tiende a adaptarse a la lógica mediática y posteriormente las narrativas del gobierno disponibles en los medios son adaptadas a la lógica de las redes sociales para ser difundidas, ya sea por los mismos medios de comunicación masiva o por los ciudadanos.

3.4 Factores Socioeconómicos y Actitudes Individuales hacia el Gobierno

Además de los medios de comunicación, los factores demográficos y las actitudes individuales hacia el gobierno también se integran como influencias exógenas en la percepción sobre el desempeño de gobierno de acuerdo con Van Ryzin. Si bien se ha especificado el enfoque exclusivo en el factor de los medios de comunicación, se considera pertinente su breve mención como respaldo mínimo de las hipótesis secundarias.

En este caso, las actitudes individuales hacia el gobierno que el autor propone derivan de forma directa de las condiciones demográficas de los ciudadanos. El autor hace mención de uno de sus trabajos (Van Ryzin, Muzzio, Immerwahr, 2004) en el que descubrió una diferenciación en la satisfacción sobre determinados servicios públicos de acuerdo con la etnicidad de los ciudadanos. Esta diferenciación, sin embargo, desaparece en su mayoría cuando se integra la variable de expectativas y variables de control. Van Ryzin concluye que los factores demográficos per se podrían no ser un factor determinante en la percepción sobre el desempeño gubernamental, sino más bien las actitudes individuales hacia el gobierno

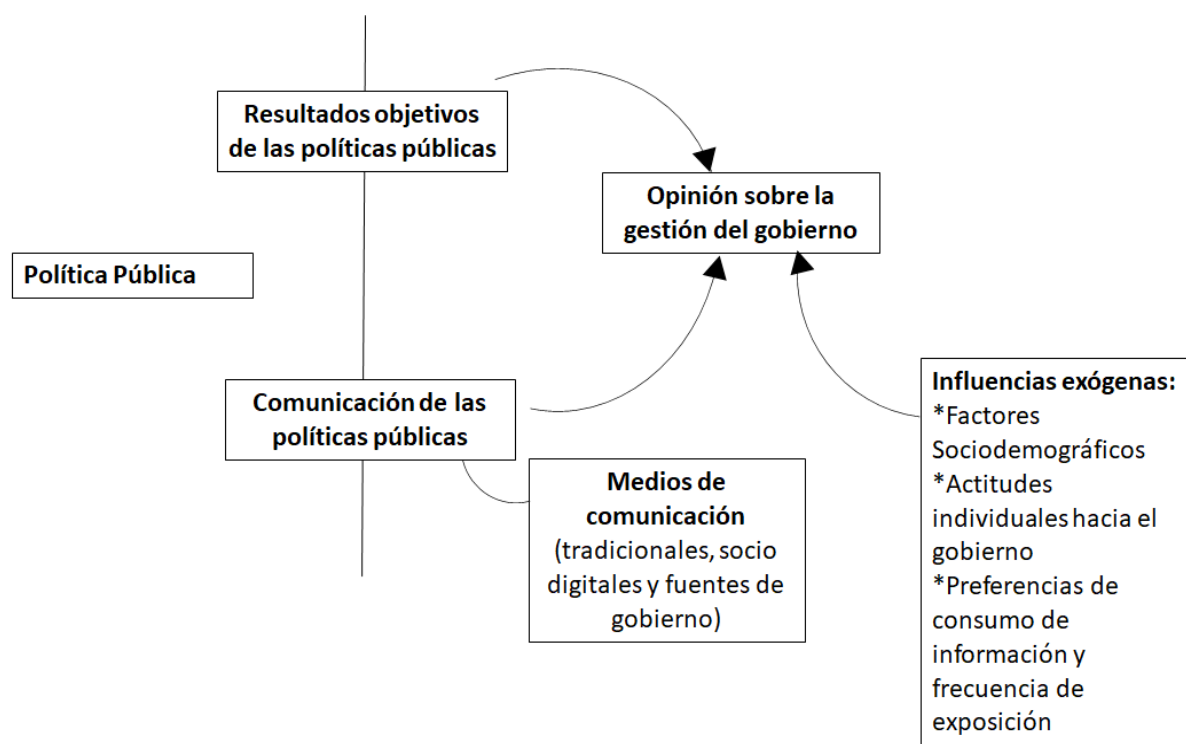
correlacionadas con estos. En este sentido, los componentes demográficos considerados en la presente investigación son la edad, sexo, nivel socioeconómico y escolaridad.

3.5 Replanteamiento del modelo de Van Ryzin

Como parte de la conclusión del capítulo teórico se propone la integración de los conceptos ya analizados dentro de una reinterpretación del modelo conceptual propuesto por Van Ryzin, visible en la figura 6. En este replanteamiento se llevan a cabo algunas modificaciones que tienen como objetivo proyectar el enriquecimiento del marco de referencia a raíz del estudio teórico llevado a cabo.

Figura 6

Replanteamiento del modelo de Van Ryzin



Fuente: Elaboración propia.

Lo primero que se puede observar en el replanteamiento de Van Ryzin es el enfoque específico en lo que el autor define como percepción de los resultados de las intervenciones del gobierno. Al hacerlo así, los conceptos de satisfacción y de confianza son eliminados por razones de simplificación. Adicionalmente, se aprecia que la línea entre los elementos objetivos y subjetivos de la acción gubernamental se complejiza. Mientras que Van Ryzin propone una interacción lineal que vincula estos elementos únicamente a través de los resultados de las estrategias administrativas (ahora mencionadas como políticas públicas), el esquema planteado propone una diferenciación entre los resultados objetivos, medibles y observables de las políticas públicas, y la comunicación de las mismas, en tanto que ambos componentes del proceso de toma de decisiones llegan a la población a través de canales distintos, interactúan con actores diferentes antes de llegar a la ciudadanía y presumiblemente poseen intereses separados.

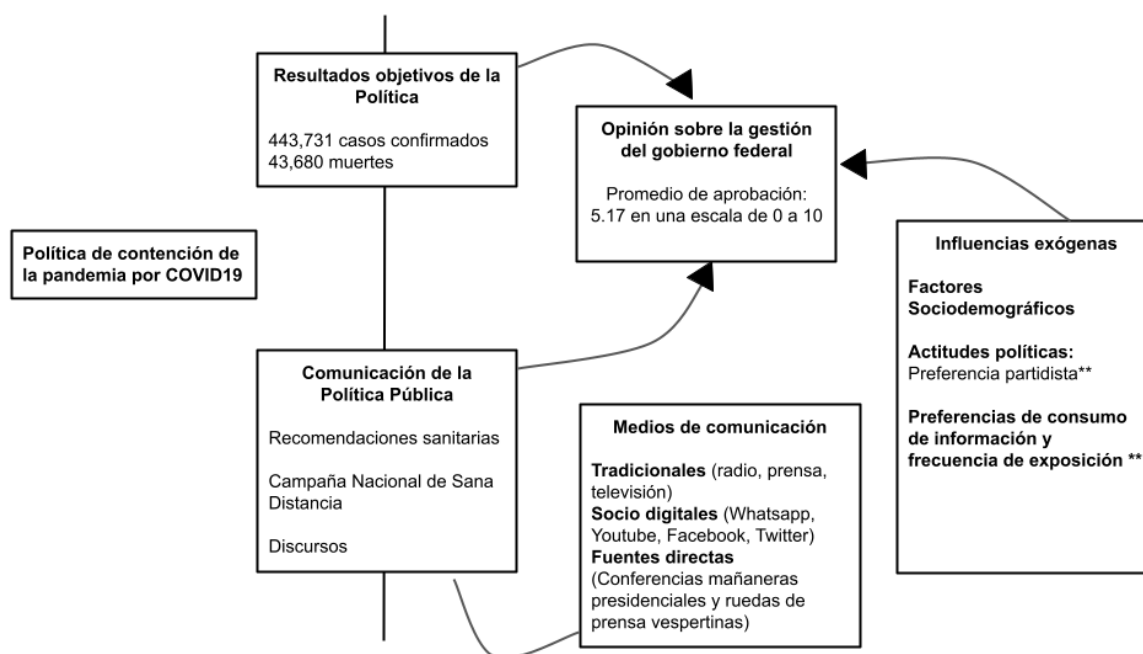
Se ha mencionado que si bien la política pública consiste en el proceso de toma de decisiones para la solución de lo que el Estado considera como problemas públicos, esta es entendida dentro del contexto democrático en el cual tiene lugar, y que condiciona irremediablemente no sólo la forma en que las decisiones son tomadas, sino también las estrategias a través de las cuales son comunicadas. De esta manera, los discursos derivados de la comunicación de las políticas públicas pueden contener elementos de autopromoción gubernamental, es decir, de campaña permanente, al mismo tiempo que información objetiva relevante para la entrega de cuentas y la transparencia del Estado en su administración.

Considerar la comunicación de las políticas públicas como un medio diferenciado de alcance a la ciudadanía, concede la oportunidad de integrar a los medios de comunicación como factores de influencia exógena en este eslabón. Esto como consecuencia produce una modificación en la interpretación de los factores exógenos de influencia en la creación de la opinión pública sobre la gestión gubernamental, al mismo tiempo que transforma la secuencia en este proceso. Para Van Ryzin los medios de comunicación se interpretan como

influenciadores directos en la percepción ciudadana, sin embargo, la reconfiguración planteada propone que los medios de comunicación en realidad influyen, a través de la lógica mediática, sobre la forma en que la información acerca de las políticas públicas es interpretada y transmitida a la ciudadanía, así como la forma en que es comunicada por el gobierno. En este sentido, si los ciudadanos son potencialmente expuestos a la mayoría de las diferentes plataformas de acceso a la información, lo que determina la influencia de un medio en específico en la formación de la opinión pública no es el medio de comunicación per se, sino el medio elegido por el consumidor. Es por eso que se integran las preferencias de consumo de información y frecuencia de exposición como factores exógenos de influencia. Aplicándolo al contexto estudiado, el modelo de Van Ryzin se vería de la siguiente forma:

Figura 7

Replanteamiento de Van Ryzin en el contexto del caso de estudio



Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro se argumenta que la opinión de la ciudadanía mexicana sobre el desempeño del gobierno federal en la contención de la pandemia se compone de tres elementos principales: los resultados objetivos de la política de contención (medible por el número de casos confirmados y de muertes por COVID19), la comunicación de la política pública, en forma de discursos, recomendaciones y campañas de difusión, y de factores exógenos como los sociodemográficos, la preferencia partidista y las preferencias de consumo de información y frecuencia de exposición a información relacionada con el COVID19. Así mismo, la forma en que la comunicación de la política pública sanitaria es transmitida a la ciudadanía se condiciona por las diferentes plataformas de acceso a la información.

CAPÍTULO IV. METODOLOGÍA

4.1 Información sobre la muestra

Los datos se analizan a partir de una encuesta con representatividad nacional realizada a 1221 personas mayores de edad, levantada entre el 1 y 8 de septiembre de 2020. Se utilizó un muestreo probabilístico polietápico, tomando como marco muestral las áreas Nielsen de México, estratificado por zona geográfica, sexo, edad y nivel socioeconómico. El margen de error de la muestra fue de $\pm 2.8\%$, con un nivel de confianza del 95% y la tasa de rechazo a las entrevistas fue de 18%. Previo a la aplicación, se realizó el piloteo del cuestionario del 14 al 24 de agosto y se atendieron las recomendaciones. Las entrevistas se realizaron en línea, y el trabajo de campo lo llevó a cabo la empresa QuestionPro a partir de su panel de participantes a nivel nacional. El cuestionario estuvo conformado por 32 preguntas, incluidas las variables sociodemográficas. La muestra se compuso por 49% de hombres y un 51% de mujeres, la edad de los entrevistados, descrita por rangos, fue de 18 a 29 años representando el 29% de la muestra, de 30 a 39 el 22%, de 40 a 49 el 18%, de los 50 a 59 el 22% y de 60 en adelante el 9%. En cuanto al nivel socioeconómico, un 34% de la muestra eran de nivel C/C-, un 47% de D/D+ y por último el 19% restante de ABC+ . En específico, el análisis se compone de tres variables independientes. La variable dependiente entendida como “Opinión Pública sobre la gestión del gobierno federal de la pandemia” se basó en el reactivo en el que se preguntó: “Ahora le vamos a mencionar a algunos actores políticos, le pedimos que indique qué tan efectiva diría que es la gestión con respecto al coronavirus de cada uno de ellos”; empleando una escala de 0 a 10 donde 0 es una gestión muy mala y 10 es una muy buena

De los actores en el cuestionario se creó una variable compuesta seleccionando aquellos correspondientes a la administración del gobierno federal, siendo estos el presidente Andrés Manuel López Obrador, el Secretario de Salud Jorge Alcocer y el Subsecretario Hugo López-

Gatell. La suma de los reactivos como variable compuesta arrojó una alfa de Cronbach de $\alpha = .849$, considerada como buena. La media de la variable compuesta es de 5.170.

Para las variables independientes se tomaron en cuenta las preguntas relacionadas con el consumo de información en los tiempos de pandemia. A fin de conocer sobre el consumo de medios se preguntó: ¿qué tanto se ha informado sobre la pandemia durante las últimas dos semanas a través de...?, se preguntó sobre medios socio digitales (Facebook, Twitter, Whatsapp y Youtube), así como medios tradicionales (radio, televisión y noticias de periódicos impresos); y para fuentes gubernamentales (Conferencias de prensa matutinas del presidente y vespertinas del Subsecretario López-Gatell). a partir de la escala: 1=nunca, 2=casi nunca, 3=algunas veces, 4=a menudo y 5=muy a menudo.

La variable de fuentes socio digitales de acceso a información sobre COVID arrojó una alfa de Cronbach de $\alpha = .759$, con una media de 3.12. La variable de fuentes tradicionales de información arrojó una alfa de Cronbach de $\alpha = .700$, con una media de .284. La variable de fuentes gubernamentales presentó una alfa de Cronbach de $\alpha = .826$, y una media de 3.149. En conjunto, las variables confirman suficiente viabilidad para llevar a cabo el análisis.

4.2 Métodos de Estimación

Para la comprobación de las hipótesis se llevó a cabo un análisis de regresión múltiple jerárquica. En este tipo de análisis, las variables independientes se integran en la ecuación de la regresión de forma preespecificada (Peter, 1999). La regresión múltiple jerárquica ofrece la oportunidad de demostrar si un conjunto de variables presenta una cantidad estadísticamente significativa de varianza sobre una variable dependiente: “En esta estructura se construye un número de modelos de regresión agregando diversas variables a los modelos anteriores en cada paso” (Kim, 2016). De esta forma, las variables elegidas para el modelo se agregaron de forma secuencial, integrando las variables independientes y las variables de control.

CAPÍTULO V. REPORTE DE RESULTADOS Y COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

5.1 Influencia de exposición a información sobre COVID19 en la percepción ciudadana

En el presente capítulo se exponen los resultados de las operaciones estadísticas realizadas y se reporta la confirmación o rechazo de las hipótesis planteadas. La tabla 1 reporta los estadísticos descriptivos de la variable sobre la opinión sobre la gestión del gobierno federal para el control de la pandemia. En ella es posible observar un cierto nivel de consenso sobre el sentir de la población al respecto de la intervención del gobierno. La tabla 2 registra los resultados de la regresión múltiple jerárquica llevada a cabo para analizar la influencia de la frecuencia de exposición a información sobre COVID19 en la percepción ciudadana sobre la intervención del gobierno federal en la pandemia en función de las tres clasificaciones de plataformas de acceso a la información: medios tradicionales, redes socio digitales y fuentes gubernamentales.

Tabla 1

Estadísticos Descriptivos variable 1

Media	15.95
Mediana	15.42
Desv. típ.	6.61
Rango	24.57
Mínimo	6.14
Máximo	30.71

Número de casos válidos: 1211

La variable de opinión sobre la gestión del gobierno federal para el control de la pandemia presenta una media de 15.95 puntos y una mediana de 15.42 puntos. La desviación típica de la variable es de 6.61 puntos, con un rango de 24.57. Se muestra una puntuación mínima de 6.14 puntos y una máxima de 30.71.

Tabla 2

Variables de influencia de frecuencia de exposición a información sobre COVID19 en la percepción ciudadana sobre la intervención del gobierno federal en la pandemia

VARIABLE	B	SE B	Beta
Sexo	-1.91	0.35	-0.14
Edad	-0.01	0.01	-0.02
Nivel Socioeconómico (AMAI)	-0.07	0.12	-0.01
Escolaridad	-0.28	0.22	-0.03
Frecuencia de exposición a información sobre COVID 19 a través de medios tradicionales (televisión, radio, prensa)	-0.06	0.01	-0.02
Frecuencia de exposición a información sobre COVID 19 a través de redes socio digitales (Facebook, Twitter, WhatsApp, YouTube)	0.30	0.060	0.15**
Frecuencia de exposición a información sobre COVID 19 a través de fuentes gubernamentales (Conferencias HLP, Conferencia)	1.15	0.11	0.31**

Nota: ** $p < .01$.

Con base en las mediciones obtenidas, el coeficiente de frecuencia de exposición a información de COVID19 a través de medios tradicionales no comprueba ser significativo para demostrar su influencia en la opinión pública sobre la intervención del gobierno federal para el control de la pandemia ($\beta = -0.02$ $p > .05$).

Por otro lado, la frecuencia de exposición a información de COVID19 a través de medios socio digitales de comunicación posee un coeficiente positivo y significativo para mejorar la opinión pública sobre la intervención del gobierno federal para el control de la pandemia ($\beta = 0.15$ $p < .01$). Este coeficiente es, sin embargo, considerablemente bajo en comparación con la frecuencia de exposición a información de COVID19 a través de fuentes gubernamentales,

que posee un coeficiente positivo y altamente significativo para mejorar la opinión pública sobre la intervención del gobierno federal para el control de la pandemia ($\beta = 0.310$ $p < 0.01$).

Los resultados sugieren grados diferenciados de influencia de las diferentes plataformas de acceso a la información en la opinión pública. De estos se destaca la falta de significación de los medios tradicionales de comunicación, y la alta significación de las fuentes gubernamentales de información sobre COVID19 para mejorar la opinión pública sobre el manejo de la crisis sanitaria.

5.2 Identificación partidista y apartidismo

La tabla 3 reporta los estadísticos descriptivos de la segunda variable, correspondiente a la frecuencia de exposición a fuentes gubernamentales de información sobre COVID19. En ella se observa un nivel intermedio de exposición ciudadana a las fuentes gubernamentales, y una puntuación máxima de exposición que podría considerarse no tan alta. La tabla 4 reporta los resultados obtenidos de analizar la influencia de la frecuencia de exposición a información sobre COVID19 a través de fuentes oficiales en la percepción ciudadana, considerando su identificación partidista o su identificación como apartidistas.

Tabla 3

Estadísticos Descriptivos variable 2

Media	4.99
Mediana	5.00
Desv. típ.	1.79
Rango	6.00
Mínimo	1.50
Máximo	7.50

Número de casos válidos: 1211

Sobre la frecuencia de exposición a información sobre COVID19 a través de fuentes gubernamentales, se registra una media de 4.99 puntos, con una mediana de 5.00 y una desviación típica de 1.79. Se muestra un rango de 6 puntos, con una puntuación mínima de 1.50 unidades y una máxima de 7.50

Tabla 4

Influencia de frecuencia de exposición a información sobre COVID19 a través de fuentes oficiales en la percepción ciudadana en relación con la identificación partidista y el apartidismo

PARTIDO	VARIABLE	B	SE B	Beta
PAN	Sexo	-0.41	1.03	-0.03
	Edad	-0.05	0.04	-0.09
	Nivel Socioeconómico (AMAI)	-0.31	0.35	-0.07
	Escolaridad	0.35	0.62	0.05
	Frecuencia de exposición a información sobre COVID 19 a través de fuentes gubernamentales (Conferencias HLP, Conferencia	1.37	0.27	0.39**
PRI	Sexo	-0.66	1.42	-0.05
	Edad	-0.14	0.05	-0.32
	Nivel Socioeconómico (AMAI)	-0.21	0.51	-0.05
	Escolaridad	-0.92	0.80	-0.12
	Frecuencia de exposición a información sobre COVID 19 a través de fuentes gubernamentales (Conferencias HLP, Conferencia	0.49	0.41	0.13
MORENA	Sexo	-1.80	0.60	0.15**
	Edad	0.06	0.02	0.13
	Nivel Socioeconómico (AMAI)	-0.27	0.20	-0.07
	Escolaridad	0.41	0.36	0.05
	Frecuencia de exposición a información sobre COVID 19 a través de fuentes gubernamentales (Conferencias HLP, Conferencia	1.26	0.19	0.32**
Otros	Sexo	-2.07	1.23	-0.16
	Edad	-0.08	0.04	-0.18
	Nivel Socioeconómico (AMAI)	0.23	0.43	0.05
	Escolaridad	1.15	0.70	0.15

	Frecuencia de exposición a información sobre COVID 19 a través de fuentes gubernamentales (Conferencias HLP, Conferencia	1.60	0.29	0.47**
	Sexo	-1.76	0.53	-0.14
	Edad	-0.03	0.02	-0.06
Apartidistas	Nivel Socioeconómico (AMAI)	0.18	0.20	0.04
	Escolaridad	-0.76	0.35	-0.10
	Frecuencia de exposición a información sobre COVID 19 a través de fuentes gubernamentales (Conferencias HLP, Conferencia	0.70	0.15	0.20**

Nota: ** $p < .01$.

Se realizaron diversos análisis explicativos para dar respuesta a H3, observables en la tabla 4, en los cuales se estudió la influencia de la frecuencia de exposición a información sobre COVID19 a través de fuentes gubernamentales en los ciudadanos en función de su identificación partidista. Los resultados arrojaron coeficientes positivos y significativos para el PAN ($\beta = 0.39$ $p < .01$), el PRI ($\beta = 0.13$ $p > .05$), MORENA ($\beta = 0.32$ $p < .01$) y para otros partidos ($\beta = 0.47$ $p < .01$), confirmando de esta forma que la frecuencia de exposición sobre COVID19 a través de fuentes gubernamentales mejora la opinión pública sobre la intervención del gobierno federal para el control de la pandemia, independientemente de la preferencia partidista.

La misma tabla presenta los resultados del análisis realizado para dar respuesta a H4. En este caso se observa que la frecuencia de exposición a información sobre COVID19 a través de fuentes gubernamentales presenta un coeficiente positivo y significativo para mejorar la opinión pública sobre la intervención del gobierno federal para el control de la pandemia en los ciudadanos identificados como apartidistas ($\beta = 0.20$ $p < .01$), lo cual confirma la hipótesis planteada.

Los resultados obtenidos en las dos tablas confirman el alto poder persuasivo de las narrativas del gobierno sobre su intervención en la lucha contra la COVID19. Sin embargo, este es observable con mayor facilidad al aislar a los encuestados en función de su

identificación partidista. Como se puede observar, la estrategia de comunicación de las políticas sanitarias de contención de la pandemia por parte del gobierno federal ha mostrado ser eficaz para mejorar la opinión pública de la ciudadanía al respecto de su gestión. Esta influencia es reforzada cuando la principal fuente de acceso a información sobre COVID19 se compone de las narrativas directas del gobierno a través de las conferencias matutinas y ruedas de prensa vespertinas.

CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES

La presente investigación se planteó con el objetivo de determinar si la frecuencia de exposición a información relacionada con la COVID19 a través de diversos medios de comunicación incide en la opinión pública sobre la intervención del gobierno federal mexicano en la contención de la pandemia. Los medios de comunicación fueron clasificados en tradicionales (prensa, radio y televisión), socio digitales (whatsapp, youtube, facebook y twitter) y fuentes oficiales de gobierno (conferencias matutinas de AMLO y ruedas de prensa vespertinas del Subsecretario López-Gatell). Así mismo, se propuso determinar si algunas actitudes políticas de la población mexicana hacia el gobierno mexicano inciden en dicha opinión pública, específicamente la preferencia partidista.

Como parte del cuerpo de investigación se preguntó ¿De qué manera las diferentes variables exógenas de influencia en la percepción del gobierno (Medios de comunicación y actitudes políticas) afectan la opinión pública sobre la intervención del gobierno federal de México para el control de la pandemia por COVID19? Al respecto, el análisis de regresión múltiple jerárquica sugirió que la frecuencia de exposición a información relacionada con COVID19 a través de medios tradicionales no representa una influencia significativa en la opinión pública de la ciudadanía mexicana, a diferencia de la frecuencia de exposición a información de esta índole mediante plataformas socio digitales y fuentes gubernamentales, las cuales probaron influir de forma significativa en el mejoramiento de la opinión pública de la población mexicana a la hora de evaluar el manejo de la pandemia por parte del gobierno federal.

Adicionalmente, el análisis estadístico realizado evidenció que el consumo de información relacionada con el COVID a través de las fuentes gubernamentales influye de manera positiva en la opinión pública independientemente de la preferencia partidista. El grado de dicha influencia, sin embargo, es variable.

En resumen, la variable exógena de frecuencia de exposición a medios de comunicación afecta en la opinión pública sobre el manejo de la pandemia mejorándola, aunque de forma diferenciada entre las diferentes plataformas. La influencia de la frecuencia de exposición a información a través de fuentes gubernamentales probó ser tal, que su impacto positivo sobre la gestión de la pandemia prevalece a pesar de la variable exógena de preferencia partidista. En este sentido, el análisis confirma que la variable de medios de comunicación tiene mayor peso que la de preferencias partidistas en el caso particular del contexto estudiado.

Los aspectos desarrollados dan respuesta a las hipótesis expuestas:

H1: La frecuencia de exposición a información de COVID19 a través de fuentes gubernamentales mejora la opinión sobre la intervención del gobierno federal para el control de la pandemia con mayor significancia que cuando ocurre a través de medios de comunicación tradicionales y socio digitales. Los resultados del análisis confirman la hipótesis, dado que la significación de la influencia de las fuentes gubernamentales ($\beta = 0.310$ $p < 0.01$) es superior a la de los medios tradicionales ($\beta = -0.02$ $p > .05$) y las redes socio digitales ($\beta = 0.15$ $p < .01$).

H2: La frecuencia de exposición a información sobre COVID19 a través de fuentes gubernamentales mejora la opinión pública sobre la gestión del gobierno federal de la pandemia, independientemente de la identificación partidista. La hipótesis es confirmada con fundamento en que el análisis estadístico arrojó que los partidarios del PAN ($\beta = 0.39$ $p < .01$), el PRI ($\beta = 0.13$ $p > .05$), MORENA ($\beta = 0.32$ $p < .01$) y otros partidos ($\beta = 0.47$ $p < .01$) son influenciados de forma significativa al exponerse a fuentes gubernamentales de información sobre COVID19

H3: La frecuencia de exposición a información sobre COVID19 a través de fuentes gubernamentales mejora la opinión pública sobre la gestión del gobierno federal de la

pandemia independientemente de su identificación como apartidistas. El análisis de regresión expuso un coeficiente positivo y significativo ($\beta = 0.20$ $p < .01$) que confirma la hipótesis.

La confirmación de las hipótesis encuentra razón en los conceptos analizados en el capítulo teórico. De acuerdo con lo revisado, se argumentó que a través de la comunicación de las políticas el gobierno puede hacer uso de recursos narrativos con intenciones políticas, tales como autopromocionarse o defenderse de los ataques a su régimen. Este tipo de características son identificables en la comunicación del gobierno federal y son consideradas como parte de un esquema de gobierno en campaña permanente. Por otro lado, al hablar de los medios de comunicación, se revisó el efecto de la mediatización de la comunicación de las políticas públicas partiendo de la lógica mediática y cómo el gobierno reacciona ante ella. En este sentido se consideró que, a través de la mediatización de la información relacionada con el manejo de la pandemia, los diversos medios de comunicación adquieren oportunidades para modificarla, es decir, darle tratamiento, con la finalidad de cumplir con los objetivos particulares del medio en cuestión. Debido a esto es posible anticipar narrativas periodísticas notoriamente diferenciadas de las gubernamentales, y categóricamente menos favorecedoras.

El caso de las redes socio digitales se considera aparte del de los medios tradicionales de comunicación, pero interconectado con ellos en todo momento. Las características particulares de las redes sociales le conceden a los internautas un alto grado de autonomía para crear, difundir e interactuar con la información disponible, con un nivel casi nulo de monitoreo y rendición de cuentas. La lógica de las redes socio digitales difiere de la lógica mediática en tanto que en esta última la legitimidad y veracidad de la información es crucial para ganar la confianza de los consumidores, mientras que en las redes sociales los parámetros considerados aluden más a la obtención de popularidad que al contenido empleado para conseguirlo.

De acuerdo con lo anterior se deduce que el alto grado de significancia de la exposición a información sobre COVID19 a través de fuentes gubernamentales se debe a las narrativas de autopromoción empleadas por la gestión del presidente Andrés Manuel López Obrador. Al mismo tiempo, la amplia cantidad de intereses y posibilidades de tratamiento a la información a través de los medios tradicionales y redes socio digitales sugiere que la falta de direccionalidad clara en el contenido disponible en este tipo de plataformas impide la influencia significativa en la opinión pública de la ciudadanía mexicana. Otra forma de explicar la influencia reducida de los medios de comunicación tradicionales y redes socio digitales es a través de las preferencias de consumo de los individuos. En este sentido, se entendería que a pesar de la diversidad de encuadres y tratamiento a la información, los consumidores concentran su atención en aquellos enfoques informativos que se ajustan a sus preferencias.

Este fenómeno no tiene lugar cuando los ciudadanos consumen información directamente a través de las fuentes oficiales de gobierno debido a que la direccionalidad de los mensajes es lineal, favoreciendo las políticas públicas de salud puestas en marcha, y al régimen en general. Este argumento se fortalece al considerar los resultados de H2 y H3, que analizan el impacto de la exposición a información sobre COVID19 en ciudadanos con diferentes preferencias partidistas considerando únicamente las fuentes gubernamentales. Al hacerlo se pudo observar que la estrategia de comunicación del gobierno federal ha sido efectiva para producir una buena opinión en la ciudadanía con una inclinación partidista diferente e incluso en personas identificadas como apartidistas.

Los resultados del análisis se posicionan como un desarrollo considerable del marco conceptual de Van Ryzin. Si bien el modelo del autor es propuesto como un esquema teórico, el análisis empírico confirma que los medios de comunicación influyen como factor externo en la creación de la opinión sobre el desempeño gubernamental. En este sentido, la investigación propuesta sugiere que la aplicabilidad del modelo de Van Ryzin puede ser escalable a un contexto de gobierno nacional, además del nivel local de gobierno considerado

por el marco conceptual original. De manera específica, la investigación contribuye considerablemente a entender con mayor profundidad el rol de los medios de comunicación como factores exógenos en la creación de la opinión pública sobre el desempeño del gobierno. Ocurre de esta forma debido a que, a diferencia del marco de referencia, la presente investigación profundiza en las diferentes plataformas de acceso a información bajo el supuesto de que los medios tradicionales, las fuentes socio digitales y las fuentes oficiales de gobierno operan de formas diferentes en función de sus características, intereses y formas de interacción con el público. Este enfoque en el factor exógeno de los medios de comunicación trajo consigo una nueva distinción del modelo de Van Ryzin, que consiste en la separación de la política pública de su proceso comunicativo. En este sentido, el modelo de comunicación de las políticas públicas sanitarias del gobierno federal mexicano se distingue de las formas convencionales de entender el ciclo o proceso de las políticas públicas por la teoría estudiada. Mientras que la implementación de la política pública sanitaria obedeció a la necesidad imperante de poner un alto a la propagación del COVID19, el uso del discurso y las diferentes narrativas gubernamentales comunicando estas políticas públicas se ha caracterizado por un alto grado de autopromoción del gobierno federal, que ha opacado la operatividad institucional del aparato de gobierno y ha puesto al Presidente López Obrador y al Subsecretario López-Gatell como protagonistas en este proceso. Este patrón de conducta del gobierno federal coincide con lo que Esser describe como parte de la adaptación del gobierno a la lógica mediática, centrando la atención de los procesos institucionales en actores políticos considerados como protagonistas por los medios de comunicación, en un esfuerzo por capturar eficientemente la atención de las audiencias/consumidores.

Como ya se mencionó, la investigación se limitó al estudio del factor exógeno de los medios de comunicación en la influencia de la opinión sobre el desempeño gubernamental. Como consecuencia, la literatura y análisis relacionados con los factores exógenos de

preferencias partidistas y factores socio demográficos es breve y requiere atención particular en futuras aproximaciones al modelo de Van Ryzin. Adicionalmente, el periodo de tiempo en el cual la información de la encuesta realizada tuvo lugar es limitado, y falla al presentar un panorama general del desarrollo de la intervención gubernamental a lo largo de casi dos años de pandemia. Una consideración orgánica del tema de estudio deberá ser capaz de proyectar de forma cohesiva la evolución del fenómeno de la pandemia por COVID19, así como de las políticas sanitarias implementadas, la opinión pública generada y de la forma en que los medios de comunicación han cubierto y tratado la información compartida.

Como posible solución, se propone un acercamiento longitudinal que considere la evolución del fenómeno a lo largo de un periodo considerable de tiempo, capaz de obtener eficientemente la información relacionada con las variables estudiadas y proveer análisis estadísticos más precisos.

REFERENCIAS

- Adhanom, T. (2020). WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19. *World Health Organization*, (March). Retrieved from <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>
- AEG. (2020). ¿Cómo revertir la crisis sanitaria del coronavirus en el Perú? Retrieved November 8, 2020, from https://aeg.pucp.edu.pe/tema_central/como-revertir-la-crisis-sanitaria-del-coronavirus-en-el-peru/
- Aguilar, L. F. (2012). Política pública: una mirada al presente y al futuro. *Opera*, 12(12), 31–61.
- Aguilar, L. F. (2012). Política pública: una mirada al presente y al futuro. *Opera*, 12(12), 31–61.
- Bazua, F., & Valenti, G. (1993). Hacia un Enfoque Amplio de Política Pública. *Revista de Administración Pública*, 84, 25–82.
- Benítez, M. A., Velasco, C., Sequeira, A. R., Henríquez, J., Menezes, F. M., & Paolucci, F. (2020). Responses to COVID-19 in five Latin American countries. *Health Policy and Technology*, (xxxx). <https://doi.org/10.1016/j.hlpt.2020.08.014>
- Berglund, L. (2020). State Capacity and COVID-19 lockdowns. *LUP Student Papers*. Retrieved from <https://lup.lub.lu.se/student-papers/search/publication/9009316>
- Birkland, T.A. (2019). An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making (5th ed.). *Routledge*. <https://doi.org/10.4324/9781351023948>
- Bogoch, I. I., Watts, A., Thomas-Bachli, A., Huber, C., Kraemer, M. U. G., & Khan, K. (2020). Potential for global spread of a novel coronavirus from China. *Journal of Travel Medicine*, 27(2), 1–3. <https://doi.org/10.1093/jtm/taaa011>
- Bommae, Kim 2016. University of Virginia Library. May 20, 2016. Consultado en novimembre de 2021. De <https://data.library.virginia.edu/hierarchical-linear-regression/>
- Branden B. Johnson; Paul Slovic (1995). *Presenting Uncertainty in Health Risk Assessment: Initial Studies of Its Effects on Risk Perception and Trust*. , 15(4), 485–494. doi:10.1111/j.1539-6924.1995.tb00341.x

- Burki, T. (2020). COVID-19 in Latin America. *The Lancet. Infectious Diseases*, 20(5), 547–548. [https://doi.org/10.1016/S1473-3099\(20\)30303-0](https://doi.org/10.1016/S1473-3099(20)30303-0)
- Caldera-Villalobos, C., Garza-Veloz, I., Martínez-Avila, N., Delgado-Enciso, I., Ortiz-Castro, Y., Cabral-Pacheco, G. A., & Martínez-Fierro, M. L. (2020). The Coronavirus Disease (COVID-19) Challenge in Mexico: A Critical and Forced Reflection as Individuals and Society. *Frontiers in Public Health*, 8(June), 26–29. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2020.00337>
- Cámara de Diputados. (n.d.). 2. *El marco teórico - conceptual de la evaluación de las políticas públicas*. Cámara de Diputados. Servicio de Investigación. Retrieved April 1, 2021, from <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/dps22/4dps22.htm>
- Castillo, A. E., Parra, B., Tapia, P., Acevedo, A., Lagos, J., Andrade, W., ... Fernández, J. (2020). Phylogenetic analysis of the first four SARS-CoV-2 cases in Chile. *Journal of Medical Virology*, 92(9), 1562–1566. <https://doi.org/10.1002/jmv.25797>
- Catherine Mei Ling Wong & Olivia Jensen (2020) The paradox of trust: perceived risk and public compliance during the COVID-19 pandemic in Singapore, *Journal of Risk Research*, 23:7-8, 1021-1030, DOI: 10.1080/13669877.2020.1756386
- Cheng, S. C., Chang, Y. C., Fan Chiang, Y. L., Chien, Y. C., Cheng, M., Yang, C. H., ... Hsu, Y. N. (2020). First case of Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) pneumonia in Taiwan. *Journal of the Formosan Medical Association*, 119(3), 747–751. <https://doi.org/10.1016/j.jfma.2020.02.007>
- Cimerman, S., Chebabo, A., Cunha, C. A. da, & Rodríguez-Morales, A. J. (2020). Deep impact of COVID-19 in the healthcare of Latin America: the case of Brazil. *Brazilian Journal of Infectious Diseases*, 24(2), 93–95. <https://doi.org/10.1016/j.bjid.2020.04.005>
- Cohen, E., & Franco, R. (2005). Como Lograr Impacto En Las Politicas Sociales (p. 316). p. 316. Retrieved from <https://www.cepal.org/es/publicaciones/1863-gestion-social-como-lograr-eficiencia-impacto-politicas-sociales>
- Deloitte. (2020). COVID-19: Medidas tomadas por Paraguay. Retrieved November 5, 2020, from <https://www2.deloitte.com/py/es/pages/legal/articles/COVID19-medidas-tomadas-por-paraguay.html>

- Dye, T. R. (2017). *Understanding Public Policy*. Fifteenth Edition. Florida State University.
- Fernández, A. N. (2012). Planificación de políticas, programas y proyectos sociales. Retrieved from <http://189.210.152.179/moodle/course/view.php?id=5482§ion=3>
- FMI. (2020). Jamaica Ramps Up Social and Economic Support in COVID-19 Response. Retrieved November 3, 2020, from <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/05/27/na052720-jamaica-ramps-up-social-and-economic-support-in-covid-19-response>
- Forrester, T. (2020). Jamaica and its response to the COVID-19 national epidemic and pandemic – INGSA. Retrieved November 3, 2020, from <https://www.ingsa.org/covidtag/covid-19-commentary/forrester-jamaica/>
- Franco, D., Gonzalez, C., Abrego, L. E., Carrera, J. P., Diaz, Y., Caisedo, Y., ... Martinez, A. A. (2020). Early transmission dynamics, spread, and genomic characterization of SARS-CoV-2 in Panama. *MedRxiv*, 2020.07.31.20160929. <https://doi.org/10.1101/2020.07.31.20160929>
- Gobierno de Paraguay. (2020). *GACETA OFICIAL* N° 61 Pág. 69 Sección Registro Oficial-Asunción, 26 de marzo de 2020. Retrieved from <https://www.mtess.gov.py/documentos/ley-65242020>
- Gómez-Ríos, D., Ramirez-Malule, D., & Ramirez-Malule, H. (2020). The effect of uncontrolled travelers and social distancing on the spread of novel coronavirus disease (COVID-19) in Colombia. *Travel Medicine and Infectious Disease*, 35, 101699. <https://doi.org/10.1016/j.tmaid.2020.101699>
- Gonzalez, E., Hopkins, K., Horwitz, L., Nagovitch, P., Sonneland, H. K., & Zisis, C. (2020, 21 octubre). The Coronavirus in Latin America. AS/COA. <https://www.as-coa.org/articles/coronavirus-latin-america>
- González-Bustamante, B. (2021). Evolution and early government responses to COVID-19 in South America. *World Development*, 137, 105180. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105180>
- Guerrero, O. (1993). Política Pública: Interrogantes. *Revista de Administración Pública*, 84.
- Holness, Andrew. (2020) THE DISASTER MANAGEMENT ACT. The Jamaica Gazzete Supplement. N° 51. Jamaica Printing Services.

- Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Subsystems*. 444, 161.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2020). *Studying public policy : principles and processes*.
- Huang, C., Wang, Y., Li, X., Ren, L., Zhao, J., Hu, Y., ... Cao, B. (2020). Clinical features of patients infected with 2019 novel coronavirus in Wuhan, China. *The Lancet*, 395(10223), 497–506. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30183-5](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30183-5)
- IMF. (2020). Paraguay Beats the Pandemic and Seeks New Growth. Retrieved November 5, 2020, from <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/07/01/na0701220-paraguay-beats-the-pandemic-and-seeks-new-growth>
- Jo, W., & Chang, D. (2020). Political Consequences of COVID-19 and Media Framing in South Korea. *Frontiers in public health*, 8, 425. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2020.00425>
- Klapper, J. T. (1957). What we know about the effects of mass communication: The brink of hope. *Public Opinion Quarterly*, 21(4), 453–474. <https://doi.org/10.1086/266744>
- Kuniya, T. (2020). Prediction of the Epidemic Peak of Coronavirus Disease in Japan, 2020. *Journal of Clinical Medicine*, 9(3), 789. <https://doi.org/10.3390/jcm9030789>
- Kurebwa, J., Mutukwa, W., & Chivaku, S. (2020). Public Policy Analysis: An Integrated Approach. In *Sumerianz Journal of Social Science* (Vol. 7, Issue 310). <https://doi.org/10.47752/sjss.310.130.131>
- Lilleker, D. (2006). *Key Concepts in Political Communication*. SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781446212943>
- Lillie, P. J., Samson, A., Li, A., Adams, K., Capstick, R., Barlow, G. D., ... the Airborne HCID Network. (2020). Novel coronavirus disease (Covid-19): The first two patients in the UK with person to person transmission. *Journal of Infection*, 80(5), 578–606. <https://doi.org/10.1016/j.jinf.2020.02.020>
- Liu, Y. C., Kuo, R. L., & Shih, S. R. (2020). COVID-19: The first documented coronavirus pandemic in history. *Biomedical Journal*, 43(4), 328–333. <https://doi.org/10.1016/j.bj.2020.04.007>

- Lofstedt, Ragnar; McLoughlin, Maeve; Osman, Magda (2017). *Uncertainty analysis: results from an empirical pilot study. A research note. Journal of Risk Research*, (), 1–11. doi:10.1080/13669877.2017.1313768
- MacIntyre, C. R. (2020). Global spread of COVID-19 and pandemic potential. *Global Biosecurity*, 1(3), 1–3. <https://doi.org/10.31646/gbio.55>
- McCombs, M. E. (2014). *Setting the agenda : the mass media and public opinion* / Maxwell McCombs (EBSCOhost, Ed.). Cambridge, UK ; Malden, MA, USA: Polity Press.
- Meade, N. (2020). After Beating Back the Coronavirus, Jamaica Prioritizes Tourism Over Public Health | The New Yorker. Retrieved November 3, 2020, from <https://www.newyorker.com/news/news-desk/after-beating-back-the-coronavirus-jamaica-prioritizes-tourism-over-public-health>
- Metlay, Daniel. 1999. Institutional Trust and Confidence: A Journey into a Conceptual Quagmire. In *Social Trust and the Management of Risk*, edited by G. T. Cvetkovich and R. E. Lofstedt, 100–116. London: Earthscan
- Moreno Zalazar, P. (1993). Exposición Crítica de los Enfoques Estadounidenses para el Análisis de las Políticas Públicas. *Revista de Administración Pública*, 84, 9–24.
- Mutua, S. N., & Ong'ong'a, D. O. (2020). Online News Media Framing of COVID-19 Pandemic: Probing the Initial Phases of the Disease Outbreak in International Media. *European Journal of Interactive Multimedia and Education*, 1(2), e02006. <https://doi.org/10.30935/ejimed/8402>
- OECD. (2020). Panorama de la Salud: Latinoamérica y el Caribe 2020. In *Panorama de la Salud: Latinoamérica y el Caribe 2020*. <https://doi.org/10.1787/740f9640-es>
- Ogbodo, J. N., Onwe, E. C., Chukwu, J., Nwasum, C. J., Nwakpu, E. S., Nwankwo, S. U., Nwamini, S., Elem, S., & Iroabuchi Ogbaeja, N. (2020). Communicating health crisis: a content analysis of global media framing of COVID-19. *Health promotion perspectives*, 10(3), 257–269. <https://doi.org/10.34172/hpp.2020.40>
- Omer, S. B., Malani, P., & del Rio, C. (2020). The COVID-19 Pandemic in the US: A Clinical Update. *JAMA*, 323(18), 1767–1768. <https://doi.org/10.1001/jama.2020.5788>
- Organization for Economic Co-operation and Development. (2019). *Health at a Glance 2019, Mexico*. Retrieved from <https://www.oecd.org/mexico/health-at-a-glance-mexico-EN.pdf>

- Ornstein, N. J., & Mann, T. E. (2000). The Permanent Campaign and Its Future. In *Rhetoric & Public Affairs* (Vol. 5, Issue 3).
- Pearson, A. A., Prado, A. M., & Colburn, F. D. (2020). Nicaragua's surprising response to COVID-19. *Journal of Global Health, 10*(1), 10371. <https://doi.org/10.7189/jogh.10.010371>
- Peter F. de Jong (1999) Hierarchical regression analysis in structural equation modeling, *Structural Equation Modeling: A Multidisciplinary Journal, 6*:2, 198-211
- Pennings S, Symons X. Persuasion, not coercion or incentivisation, is the best means of promoting COVID-19 vaccination *Journal of Medical Ethics 2021;47*:709-711.
- Platto, S., Xue, T., & Carafoli, E. (2020). COVID19: an announced pandemic. *Cell Death and Disease, 11*(9). <https://doi.org/10.1038/s41419-020-02995-9>
- Poirier, W., Ouellet, C., Rancourt, M., Béchar, J., & Dufresne, Y. (2020). (Un)Covering the COVID-19 Pandemic: Framing Analysis of the Crisis in Canada. *Canadian Journal of Political Science, 53*(2), 365-371. doi:10.1017/S0008423920000372
- Rockett, R. J., Arnott, A., Lam, C., Sadsad, R., Timms, V., Gray, K. A., ... Sintchenko, V. (2020). Revealing COVID-19 transmission in Australia by SARS-CoV-2 genome sequencing and agent-based modeling. *Nature Medicine, 26*(9), 1398–1404. <https://doi.org/10.1038/s41591-020-1000-7>
- Rosa, C., & Julie, T. (2020). Highways of Peru Swell With Families Fleeing Virus. Retrieved November 8, 2020, from The New York Times website: <https://www.nytimes.com/2020/04/30/world/americas/20virus-peru-migration.html>
- Rothe, C., Schunk, M., Sothmann, P., Bretzel, G., Froeschl, G., Wallrauch, C., ... Hoelscher, M. (2020). Transmission of 2019-nCoV Infection from an Asymptomatic Contact in Germany. *New England Journal of Medicine, 382*(10), 970–971. <https://doi.org/10.1056/nejmc2001468>
- Sánchez-Duque, J. A., Arce-Villalobos, L. R., & Rodríguez-Morales, A. J. (2020). Coronavirus disease 2019 (COVID-19) in Latin America: Role of primary care in preparedness and response. *Atencion Primaria, 52*(6), 369–372. <https://doi.org/10.1016/j.aprim.2020.04.001>
- Santacroce, L., Charitos, I. A., & Del Prete, R. (2020). COVID-19 in Italy: An overview from the first case to date. *Electronic Journal of General Medicine, 17*(6), 0–7. <https://doi.org/10.29333/ejgm/7926>

- Scannell Denise, Desens Linda, Guadagno Marie, Tra Yolande, Acker Emily, Sheridan Kate, Rosner Margo, Mathieu Jennifer & Fulk Mike (2021) COVID-19 Vaccine Discourse on Twitter: A Content Analysis of Persuasion Techniques, Sentiment and Mis/Disinformation, *Journal of Health Communication*, 26:7, 443-459, DOI: [10.1080/10810730.2021.1955050](https://doi.org/10.1080/10810730.2021.1955050)
- SET. (2020). ÑAPUA'A PARAGUAY. Retrieved November 5, 2020, from <https://www.set.gov.py/portal/napuaPy/home>
- Shim, E., Tariq, A., Choi, W., Lee, Y., & Chowell, G. (2020). Transmission potential and severity of COVID-19 in South Korea. *International Journal of Infectious Diseases*, 93, 339–344. <https://doi.org/10.1016/j.ijid.2020.03.031>
- Singhal, T. (2020). A Review of Coronavirus Disease-2019 (COVID-19). *Indian Journal of Pediatrics*, 87(4), 281–286. <https://doi.org/10.1007/s12098-020-03263-6>
- Soifer, H., & vom Hau, M. (2008). Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power. *Studies in Comparative International Development*, 43(3), 219. <https://doi.org/10.1007/s12116-008-9030-z>
- Stoecklin, S. B., Rolland, P., Silue, Y., Mailles, A., Campese, C., Simondon, A., ... Levy-Bruhl, D. (2020). First cases of coronavirus disease 2019 (COVID-19) in France: Surveillance, investigations and control measures, January 2020. *Eurosurveillance*, 25(6). <https://doi.org/10.2807/1560-7917.ES.2020.25.6.2000094>
- Strömbäck, J. (2005). In search of a standard: Four models of democracy and their normative implications for journalism. *Journalism Studies*, 6(3), 331–345. <https://doi.org/10.1080/14616700500131950>
- Tagliazucchi, E., Balenzuela, P., Travizano, M., Mindlin, G. B., & Mininni, P. D. (2020). Lessons from being challenged by COVID-19. *Chaos, Solitons and Fractals*, 137, 109923. <https://doi.org/10.1016/j.chaos.2020.109923>
- Tashiro, A., & Shaw, R. (2020). COVID-19 pandemic response in Japan: What is behind the initial flattening of the curve? *Sustainability (Switzerland)*, 12(13), 1–15. <https://doi.org/10.3390/su12135250>
- Van Ryzin, G. (2007). Pieces of a Puzzle: Linking Government Performance, Citizen Satisfaction, and Trust. *Public Performance & Management Review*, 30(4), 521–535. <https://doi.org/10.2753/pmr1530-9576300403>

Villanueva, L. F. A. (1992). La hechura de las políticas. *Optics of the Human Eye*, 14(3), 439. <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/1173%0Ahttp://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/B9780750637756500079>

WHO. (2020). Los nombres de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) y del virus que la causa. Retrieved November 5, 2020, from [https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/naming-the-coronavirus-disease-\(covid-2019\)-and-the-virus-that-causes-it?fbclid=IwAR1p6LazZ5YYXE3NpPw8z5blf3pDW67_-lkYNVaUAUeoMrwRO2pjofiSOU](https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/naming-the-coronavirus-disease-(covid-2019)-and-the-virus-that-causes-it?fbclid=IwAR1p6LazZ5YYXE3NpPw8z5blf3pDW67_-lkYNVaUAUeoMrwRO2pjofiSOU)

WHO. *COVID 10 Public Health Emergency of International Concern: Global Research and Innovation Forum*; WHO: Geneva, Switzerland, 2020; p. 7