

Infraestructuras

Para que un sistema comunicativo pueda operar se requiere una infraestructura física (Larrosa–Fuentes, 2016b, 2024). Las infraestructuras son ensamblajes que permiten el movimiento y transporte de datos, información, discursos, personas, entre muchas otras cosas y que, con su operación, crean relaciones sociales y ordenan las ya existentes (Larkin, 2013). Así, un primer paso para investigar cómo fue que el Gobierno Federal utilizó la comunicación pública para la gestión de la pandemia supone examinar qué infraestructuras soportaron los sistemas de comunicación empleados para enfrentar la extraordinaria amenaza a la humanidad que implicó la aparición de un virus que hasta 2019 era desconocido.

En las primeras semanas de la pandemia el Gobierno Federal, en voz del subsecretario de Salud, Hugo López–Gatell, colocó en la esfera pública la idea de comenzar una reconversión hospitalaria, la cual fue un proceso que implicó convertir hospitales y centros de salud en espacios en donde exclusivamente se recibían y atendían personas enfermas de covid–19 (Mendoza–Popoca et al., 2020; Secretaría de Salud, 2020a). Al realizar nuestro trabajo de investigación encontramos que el gobierno hizo muchas reconversiones, no solo de hospitales, también en otros ámbitos, incluido el comunicativo. Ante esto, en este capítulo proponemos el concepto de reconversión infraestructural, un proceso en el que se utiliza una infraestructura, o un conjunto de ellas, para un propósito distinto de su diseño inicial. El resultado de esta reconversión es la creación de una nueva infraestructura que permite usos y resultados diferentes a su versión original. En nuestra investigación nos interesó observar cómo fue que el Gobierno Federal hizo una reconversión infraestructural para la producción y distribución de conocimiento sobre la pandemia.

Cuando se discute la materialidad de la comunicación muchas veces se asume que las tecnologías y las infraestructuras que soportan las prácticas comunicativas son objetos materiales asépticos y libres de cualquier valor político, económico y cultural. Sin embargo, debates recientes señalan lo contrario y explican que estas materialidades tienen incrustadas los valores y las normas de operación de la sociedad de su tiempo y, en particular, de los actores individuales o colectivos que las diseñaron y produjeron (Howard, 2005). Por esta razón, el capítulo abre con una contextualización sociohistórica que describe analíticamente el gobierno de la Cuarta Transformación, mejor conocida como la 4T, encabezada por el presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Esta contextualización es importante por dos razones. La primera es que establece cuáles son las condiciones de posibilidad bajo las cuales la pandemia se gestionó. Eso quiere decir que el momento histórico en México, su tipo de gobierno, así como sus funcionarios, dieron pie a ciertos universos de posibilidades de gestión y descartó otros. La segunda es que la reconversión infraestructural que se hizo durante la pandemia fue un proceso moldeado por los valores de la 4T. Así, es relevante estudiar la reconversión infraestructural porque permitió observar cómo fue que el Gobierno Federal programó infraestructuras para la producción y distribución de conocimientos a través de valores, prácticas y discursos muy específicos. Estas infraestructuras fueron clave en la organización colectiva para enfrentar un peligro comunitario como la pandemia.

El segundo y tercer apartado del capítulo constituyen el corazón del texto, pues ahí se explora críticamente cuáles fueron las infraestructuras que el gobierno reconvirtió para la producción y distribución de conocimientos sobre el covid-19. En el proceso de producción de conocimiento encontramos que el gobierno reconvirtió la infraestructura que había sido diseñada en 2010 para hacer frente a la pandemia de AH1N1 y que tuvo como base el modelo Centinela. A partir de este modelo el gobierno buscó producir conocimientos sobre la dispersión del virus en el territorio nacional y contabilizar los contagios, las defunciones y las camas disponibles para atender a los enfermos. Después, estos conocimientos tuvieron que traducirse en productos comunicativos que pudieran ser comprendidos por la mayoría de los habitantes en México y diseñar una estrategia de distribución de estos productos. Para llevar a cabo esta tarea

se desarrollaron campañas informativas sobre las características del SARS-CoV-2 y campañas de acción colectiva para tomar medidas de contención del virus, como hacer cuarentenas, lavarse las manos constantemente, usar mascarillas y guardar distancia social. Todos estos mensajes se distribuyeron a través de tres ensamblajes:

- El ecosistema digital del Gobierno Federal.
- Los sistemas de radiodifusión público y privado.
- Una conferencia de prensa diaria.

LA 4T Y EL UNIVERSO DE POSIBILIDADES DE GESTIÓN DE LA PANDEMIA

La pandemia llegó a México cuando el país se encontraba en una feroz disputa política. En julio de 2018, quince meses antes del primer caso de covid-19 en territorio nacional, López Obrador ganó la presidencia de México. Este hecho ocasionó una sacudida del mundo político nacional por varias razones. La primera fue que, con esta elección, se completó un proceso importante en la larga transición partidista que comenzó con el nuevo milenio. En esos casi veinte años la derecha, representada por el Partido Acción Nacional (PAN), había gobernado el país en dos administraciones. Después, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que podríamos considerar de centro, había vuelto en 2012. Y el triunfo de López Obrador, abanderando a un partido y movimiento de izquierda, completó, al menos en teoría, una primera vuelta de transición en la geometría política tradicional. La segunda razón es que este político ganó las elecciones con el respaldo de 30 millones de votos, luego de haber contendido en dos ocasiones por la presidencia de México. El apoyo y la legitimidad con los que comenzó a gobernar fueron altos.

Paradójicamente, a pesar de la cantidad de votos con que llegó a la presidencia y con los altos niveles de popularidad de que gozó previos a la pandemia, el país ingresó a un periodo de alta polarización entre sus élites políticas. Esto se explica porque el gobierno entrante propuso un viraje en las políticas públicas en los ámbitos de economía, salud, ciencia y cultura, entre otros. Este viraje estuvo sustentado en una serie de enunciados políticos y discursos como “primero los pobres”, el desarrollo de

una “austeridad republicana”, así como de la lucha en contra “del pasado neoliberal” y de la corrupción —enunciados y discursos que teóricamente construyen representaciones colectivas y órdenes imaginados—. Estos discursos fundacionales estuvieron amarrados y organizados a través de lo que el presidente denominó como la “Cuarta Transformación”, conocida también como la 4T, la cual se desarrolló a contrapelo de los discursos que habían cohesionado la mente colectiva mexicana y el escenario político de los últimos treinta años. El resultado fue un choque entre los órdenes imaginados que habían gobernado a México y los propuestos por la 4T.

El mote de la 4T fue ideado por el presidente y buscó construir la idea de que su gobierno y administración se comparan con tres transformaciones históricas previamente desarrolladas en México: la Guerra de Independencia, la Guerra de Reforma y la Revolución Mexicana. En este orden de sucesos su gobierno fue la cuarta transformación. Sin embargo, a diferencia de las anteriores, esta fue de orden pacífico, pues no hubo un conflicto armado. En 2018, cuando recién comenzó esta presidencia, el nombre de la 4T causó sorna y risa entre comentaristas, periodistas y políticos críticos al movimiento, pero finalmente se quedó para nombrar la administración de López Obrador. La 4T es una elaborada amalgama de discursos y narrativas políticas. Esta amalgama se convirtió en una narrativa maestra que condensó “principios rectores, ideologías generalizadas y perspectivas socioculturales” (Shenhav, 2015, p.34), la cual dio pie a un orden imaginado que permitió la movilización social, política y electoral en México. Como artificio simbólico de retórica política, la narrativa maestra de la 4T fue exitosa en el plano discursivo. Sin embargo, como etapa histórica, en realidad tendrá que verificarse en el futuro.

El uso pragmático y simbólico de la comunicación política es uno de los elementos distintivos de la administración federal encabezada por López Obrador, el cual ha sido ampliamente debatido en la conversación nacional y que podemos sintetizar a través de cinco ideas principales. La primera es que el gobierno ha instrumentado una política que, llamaremos, de abundancia publicitaria (Larrosa-Fuentes, 2023). Aquí lo publicitario proviene de lo público. En este sentido la publicidad refiere a aquellas acciones y prácticas comunicativas que construyen e intervienen lo público y no a las actividades de mercadotecnia de promoción de bienes y servicios. Lo abundante refiere a que fue un gobierno que todo el tiempo

estuvo comunicando a través de la figura de su presidente, quien todas las mañanas salió a dar una conferencia de prensa y los fines de semana los dedicó a viajar por todo el país. La estrategia buscó ocupar todos los espacios, lo cual le permitió un férreo control de las agendas pública y mediática. Las “mañaneras”, como se les llamó coloquialmente a sus conferencias de prensa, ejemplifican esta abundancia publicitaria: si en administraciones pasadas los presidentes ofrecían pocas ruedas de prensa con reporteros, López Obrador salió a dar una conferencia matutina diaria, de lunes a viernes, y con duración de hasta tres horas.

El segundo rasgo de la estrategia comunicativa fue la construcción de un ensamblaje que hibridó la comunicación digital y a ras de tierra. Por una parte, la 4T vivió en el ecosistema digital —sobre el cual abundaremos con más detalle en las siguientes páginas—, incluso, en algún momento de su administración el presidente habló de “las benditas redes sociales”, en referencia a la libertad y las posibilidades comunicativas que le dieron estas plataformas a su gobierno. Así, el ensamblaje comunicativo estuvo hecho a base de páginas web y de plataformas como Twitter y Facebook, YouTube e Instagram, por donde se transmitió mucha de la información de las actividades, ideas y propaganda del gobierno. Por otra parte, la 4T desplegó una permanente campaña de comunicación a ras de tierra. El presidente estuvo invariablemente en giras de trabajo en las que buscó comunicarse de forma directa con sus bases políticas. A diferencia de otros periodos, en donde los actos de gobierno eran para congregarse a las élites políticas, en muchas de las apariciones públicas de AMLO la comunicación la entabló con personas de a pie.

De forma paralela a la tendencia anterior, el gobierno decidió hacer fuertes recortes al gasto en publicidad oficial. A manera de ejemplo, durante los primeros años de su gobierno, el gasto en este rubro fue de una quinta parte con respecto a lo que erogó la administración anterior, encabezada por Enrique Peña Nieto (Gómez García et al., 2024). Esta decisión tuvo como consecuencia que los medios de comunicación dejaran de recibir una importante tajada de recursos sin los cuales, muchos de ellos, se vieron en serios problemas económicos. No obstante, el gobierno no modificó las reglas para la asignación de publicidad oficial. Esto implicó que el gasto se siguiera ejerciendo de forma discrecional y que un pequeño grupo de medios de comunicación, como Televisa, TV Azteca

y *La Jornada* se vieran beneficiados por estos recursos públicos (Gómez García, 2021).

El desarrollo de una estrategia que hibridó las campañas territoriales del presidente con un uso intensivo de las plataformas digitales, y el cambio en la política pública de asignación de recursos económicos a los medios por concepto de publicidad oficial, modificó las relaciones entre el poder ejecutivo federal y los medios de comunicación. Tradicionalmente, los ensamblajes comunicativos presidenciales fueron creados en estrecha colaboración con la industria de medios de comunicación corporativos y una élite del gremio periodístico. En el nuevo esquema, estas empresas disminuyeron su poder técnico, comunicativo y político. Esto llevó a que muchos medios de comunicación, de ser actores que trabajaban activamente con el gobierno, dejaran de colaborar. Entonces, la tercera idea refiere a la transformación del vínculo político entre el Gobierno Federal y medios de comunicación. En esta mutación, los medios dejaron de ser el único canal por el cual se distribuía la comunicación política y dejaron de tener el incentivo económico que los llevó a colaborar con la presidencia. En contraparte, la presidencia perdió la alianza con un sector importante de las industrias mediáticas y les ofreció un trato de opositores políticos.

El ensamblaje comunicativo de la presidencia fue utilizado para diversos fines, entre los que destaca la difusión de narrativas que apuntalaron órdenes imaginados muy particulares y que sirvieron de base para el universo discursivo de la 4T. Así, por ejemplo, se repitió, machaconamente, que para el gobierno era muy importante atender a la población más pobre, impulsar una “austeridad republicana”, luchar contra la corrupción y desterrar el “pasado neoliberal”, entre otras ideas, a las cuales volveremos con calma en lo que resta del libro. Por ahora, baste señalar que la construcción de estas historias implicó el desarrollo de antagonistas a la 4T. En este libreto emergieron actores como medios de comunicación corporativos, periodistas de élite, el gremio académico y científico, la tecnocracia, los empresarios y las clases altas, entre otros.

Aquí aparece un cuarto rasgo importante del uso de la comunicación política de este gobierno, que es la construcción discursiva de ciertos actores políticos como opositores al régimen. En particular, destaca el caso de los medios de comunicación y periodistas, así como del gremio

científico, que fueron críticos de la 4T y de su gestión frente a la pandemia. AMLO y funcionarios como Hugo López-Gatell se vieron envueltos, sistemáticamente, en polémicas y disputas con medios de comunicación como *Reforma*, *El Universal*, *Animal Político* y con periodistas como Carlos Loret de Mola, Raymundo Riva Palacio y Peniley Ramírez, tan solo por mencionar a algunos. Al mismo tiempo, hubo importantes confrontaciones entre el régimen y gremios académicos que criticaron al manejo científico de la pandemia. Aquí destaca la figura de María Elena Álvarez-Buylla, entonces directora del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), y quien asumió un papel de defensa y confrontación en contra de aquellos que no apoyaban las políticas públicas de la 4T. Estas confrontaciones discursivas llegaron a ser fuertes e incluso violentas, lo que llevó a que muchos periodistas, medios de comunicación y organizaciones civiles se pronunciaran en contra de estos actos discursivos por atentar contra la civilidad, en especial, contra la libertad de expresión (véase Artículo 19, 2021).

Finalmente, un quinto rasgo de la comunicación de la 4T es la concentración de poder y la personalización política. Desde el inicio de su mandato, una de las prácticas comunicativas más visibles e influyentes del presidente fueron las conferencias matutinas. Estas prácticas, por lo general, se llevaron a cabo en la Ciudad de México en el Palacio Nacional. En términos simbólicos esto es relevante porque dio cuenta, un día sí y otro también, de que el gobierno estaba en operación en la capital del país. Por otra parte, el ensamblaje fue diseñado para que el presidente siempre tuviera el mayor poder comunicativo y, por lo tanto, fuera la pieza central de todo el engranaje. La comunicación ocurría donde el presidente estaba, por lo que, cada vez que salía de gira, las conferencias de prensa y, en general, el ensamblaje comunicativo se podía movilizar fuera de la Ciudad de México. En este orden de cosas, durante el sexenio de la 4T el presidente fue quien concentró la abundancia publicitaria, se encargó de conducir las narrativas de gobierno y, por consiguiente, dejó poco espacio para que sus secretarios de estado y otros funcionarios relevantes adoptaran papeles protagónicos en la esfera pública. La concentración y centralización del poder es un rasgo distintivo de la cultura política y comunicativa en México (Sánchez Ruiz, 1987) y la personalización política ha sido un fenómeno constante en el mundo liberal de las últimas décadas (Bennett, 2012).

Ahora bien, ¿qué nos dice este breve análisis de la 4T como discurso y proyecto político, así como de sus estrategias comunicativas? ¿Por qué presentar a la 4T y sus rasgos comunicativos frente a la gestión de la pandemia? Reflexionar sobre estas preguntas es importante porque la 4T fue, en buena medida, el universo de posibilidades bajo el cual México enfrentó la pandemia. Esto quiere decir que el virus llegó en un momento en el cual había una fuerte disputa política en el país y en el que las características de su gobierno ofrecieron solo ciertos futuros posibles y no otros. En ninguna circunstancia México pudo enfrentar la pandemia como lo hicieron, por ejemplo, los países escandinavos, los cuales tienen infraestructuras de salud pública con una alta capacidad de respuesta. De la misma forma, el gobierno no podría haber hecho frente a la pandemia, desde una dimensión comunicativa, como lo hicieron gobiernos autoritarios como China o Corea del Norte, o bien, como tuvo lugar en sistemas democráticos con bajas tensiones políticas y dotados de sistemas públicos de comunicación robustos, como es el caso de algunos países europeos. En México fue evidente que el gobierno trasladó muchas de las características y lógicas de la comunicación presidencial a la creación de un ensamblaje comunicativo para enfrentar a la pandemia. Así, en lo que resta de este capítulo, ofrecemos una vista panorámica de cuál fue la estrategia de comunicación pública del gobierno en tiempos de covid-19 —una estrategia que fue creada dentro del universo de posibilidades que enmarcó el presente histórico mexicano.

LA RECONVERSIÓN INFRAESTRUCTURAL PARA PRODUCIR CONOCIMIENTO SOBRE UN NUEVO VIRUS

Cuando un peligro acecha a una comunidad, como es el caso de un virus desconocido, las acciones colectivas se encaminan a entender las nuevas condiciones de realidad. Las personas, en tanto colectivos humanos, buscan comprender qué es lo que está pasando, cómo está cambiando su entorno y cuáles medidas tienen que tomar para protegerse. En otras palabras: las comunidades crean métodos para producir conocimientos sobre aquellos peligros o problemas colectivos a los que se están enfrentando. Como se desarrolla en la Introducción que precede a este capítulo, esta producción de conocimiento se estructura por prácticas y sistemas

de comunicación. En el caso de la pandemia por covid-19 la humanidad entró a una carrera para descifrar las características del SARS-CoV-2 y por encontrar posibles soluciones frente a los contagios y la mortalidad provocados por el entonces nuevo virus.¹ Distintas comunidades epistémicas, no exclusivamente científicas, se formaron a escala global, pero también en las escalas nacionales, estatales, municipales, e incluso en grupariedades más pequeñas. El trabajo de todas estas comunidades estuvo estructurado por infraestructuras que permitieron el desarrollo de prácticas y sistemas comunicativos.

En México, al igual que ocurrió en la mayor parte de los países del mundo, al inicio del año 2020 se pusieron en marcha mecanismos institucionales para producir y distribuir conocimientos sobre la pandemia. En una línea de tiempo básica, sabemos que los primeros casos de covid-19 se detectaron en diciembre de 2019 en China, que el 9 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) informó sobre la existencia de un nuevo coronavirus y que México detectó su primer caso el 27 de febrero de ese mismo año. Así, desde diciembre de 2019 el gobierno comenzó a poner atención a las noticias que se reportaban desde China, en donde fue el primer brote del virus, así como a los comunicados de la OMS, la organización de corte global que tuvo como misión concentrar y evaluar los conocimientos que poco a poco se fueron produciendo sobre el virus. A partir de estas primeras coyunturas el gobierno inició el desarrollo de un sistema de generación de información sobre el avance de la pandemia en el territorio nacional.

A finales de marzo de 2020, un mes después de detectado el primer caso de covid-19 en México, el Consejo de Salubridad General sesionó y declaró a la epidemia como una “emergencia sanitaria” (Consejo de Salubridad General, 2020). Este consejo es relevante en términos epistémico-comunicativos, pues es un órgano colegiado, “con carácter de autoridad sanitaria” en el cual se deliberan “asuntos prioritarios de salubridad general —incluyendo crisis y epidemias—” (Consejo de Salubridad General, s/f). Este órgano pudo haber sido una herramienta para la creación de conocimiento

1. Un ejemplo de este trabajo epistémico es que en menos de tres años, científicos y académicos de todo el mundo publicaron más de 200 mil estudios sobre este virus y la enfermedad que causa (Johnson, 2022).

jurídico, político y de salud durante la pandemia. No obstante, en esa primera sesión de marzo el Consejo designó a la Secretaría de Salud como la institución encargada de dirigir y organizar “todas las acciones que resulten necesarias para atender la emergencia” (Consejo de Salubridad General, 2020). En ese momento, y a través de ese acto, el mundo jurídico comisionó a esta secretaría, encabezada por Jorge Alcocer Varela, para organizar las labores de gestión de la pandemia, algo que había ocurrido de facto desde principios de 2020 y que se extendió durante los más de dos años que duró la emergencia sanitaria.

La tarea de la Secretaría de Salud, en términos de producción epistémica, fue enorme y compleja. Esta tarea operó en dos niveles: uno internacional y otro nacional. En el primer nivel México tuvo que conectar una porción de su burocracia con comunidades epistémicas transnacionales y transgubernamentales (Coronado Martínez, 2021, p.475). Un ejemplo claro de ello fue que, en la referida sesión del Consejo de Salubridad General, se acordó que las acciones del gobierno mexicano frente a la pandemia estarían basadas en información proporcionada por la “OMS y expertos internacionales” (Coronado Martínez, 2021, p.487). Además, a lo largo del periodo que duró la pandemia el gobierno se conectó a diversos esfuerzos científicos, políticos y humanitarios que buscaron responder preguntas básicas como ¿qué nos está atacando y cómo podemos defendernos? Sin embargo, lo cierto es que, en términos de producción de conocimiento sobre el virus, sus mutaciones, transmisibilidad y mortalidad, así como posibles tratamientos y vacunas, México no tuvo un papel protagónico, pues mucho de este desarrollo epistémico se llevó a cabo en países del norte global.

Dado lo anterior, el trabajo más importante de producción epistémica consistió en generar conocimientos sobre el avance de la pandemia al interior del país. El gobierno tuvo que generar información sobre cuántas personas estaban infectándose, cuántas estaban ingresando a los hospitales y centros de salud para buscar alivio, y cuántas iban falleciendo. Esta información, al igual que en muchos países del mundo, permitió crear modelos para predecir la magnitud de los contagios, así como del avance que iría teniendo la pandemia. Además, también sirvió para generar estrategias de mitigación en la circulación del virus y acondicionar la infraestructura de salud necesaria para atender a los enfermos. Este conocimiento

fue fundamental en el trabajo que hizo la Secretaría de Salud para estructurar la respuesta frente a un problema inesperado.

Dado que la versión del coronavirus que desató la pandemia era desconocida, no existía ningún tipo de protocolo para enfrentarla. Esto supuso, en el campo epistémico, que políticos, funcionarios públicos y científicos improvisaran con lo que tenían disponible en su entorno. Es decir, tuvieron que construir infraestructuras para la producción y circulación de conocimiento, a partir del capital y capacidades ya instaladas. Aquí, por infraestructura entendemos aquellas redes que permiten el intercambio de ideas y materiales en el espacio (Larkin, 2013, p.328), y que, al hacer ese trabajo, producen relaciones sociotécnicas (Harvey et al., 2016, p.5) que hacen posible la organización social. Así, el reto fue generar información con infraestructuras y tecnologías que no necesariamente eran funcionales para tal propósito.

El gobierno habló constantemente de una “reconversión hospitalaria” durante los primeros meses de circulación del virus. Esta expresión sirvió para dar cuenta de la tarea que implicó convertir una infraestructura que servía para dar múltiples servicios de salud a una en la que el objetivo único fuera atender a pacientes enfermos de covid-19. Sin embargo, este movimiento, que conceptualizamos “reconversión infraestructural”, también ocurrió en otros ámbitos que fueron más allá de ensamblajes hechos a partir de equipo hospitalario como camas, ventiladores y equipo médico como doctoras y enfermeros. Como veremos, también hubo una reconversión infraestructural que permitió la generación y distribución de conocimientos, así como la organización social. Esto quiere decir que, para generar toda la información necesaria, la Secretaría de Salud tuvo que echar mano de infraestructuras y tecnologías que no estaban diseñadas para dar seguimiento a la evolución del SARS-CoV-2, sino para otras enfermedades respiratorias. En pocas palabras, la Secretaría de Salud también tuvo que hacer una reconversión infraestructural comunicativa —en este caso en específico, para ensamblar prácticas epistémico-comunicativas que permitieran la construcción de conocimiento.

La reconversión infraestructural llevó a que la Secretaría de Salud echara mano del sistema que en México se construyó a partir de la pandemia de AH1N1 que tuvo su brote en 2009. A partir de esa experiencia, el país, siguiendo las recomendaciones de la OMS, desarrolló una infraestructura

que en 2020 estaba compuesta por 473 unidades médicas, conocidas como Unidades de Salud Monitora de Enfermedad Respiratoria Viral (USMER). Estas unidades estaban capacitadas para dar seguimiento a enfermedades respiratorias a partir del modelo Centinela (Secretaría de Salud, 2022a). Este modelo no busca conocer todos los casos de las infecciones, sino solamente obtener una muestra a través de la cual los casos se estudian a profundidad.

La eficiencia de la vigilancia Centinela es semejante a la de una encuesta. Mientras que un censo obtiene información de casi todos los individuos de una población, las encuestas recolectan información de una proporción muy reducida de personas u hogares, para hacer inferencias que representan a los sujetos no encuestados. En esencia, la vigilancia Centinela es una encuesta dinámica con recolección continua de información (Torre et al., 2010, p.5).

Al paso de los primeros meses de la pandemia la Secretaría de Salud también recolectó información a través de todas las unidades médicas que no pertenecían al sistema USMER. Estos dos mecanismos permitieron obtener información sobre el contagio y mortalidad por covid-19 (Secretaría de Salud, 2022a).

El segundo elemento importante de producción de conocimientos fue la Red de Infección Respiratoria Aguda Grave, que se conoció popularmente como la Red IRAG. Esta red fue la base para crear un sistema de información alimentado por aquellos hospitales destinados a tratar enfermos por covid-19. Los hospitales enviaban la información a la Secretaría de Salud, la cual consolidaba y analizaba todos los datos. Esto permitió tener un sistema de información que se actualizaba a diario ofreciendo datos sobre el número de hospitalizados en el país, las tasas de hospitalización en términos territoriales y la disponibilidad de camas generales y con ventiladores para tratar la enfermedad (Hugo López-Gatell Ramírez [@HLGatell], 2020).

Finalmente, el tercer elemento para la producción de conocimiento estuvo encaminado a hacer análisis genómicos (Secretaría de Salud, 2022a). La vigilancia genómica tuvo como objetivo conocer las características del virus, sus mutaciones y variantes, a través de laboratorios

distribuidos por todo el país, principalmente en universidades públicas. Los resultados de todos estos estudios se enviaban al Instituto de Diagnóstico y Referencia Epidemiológicos (InDRE), que a su vez se encargaba de notificar a la OMS cualquier información relevante.

Los detalles del sistema epistémico-comunicativo que tuvo que desarrollar el Gobierno Federal, al igual que en otros países del mundo, son tantos y tan complejos que darían para escribir un libro entero al respecto. En el caso mexicano, este sistema estuvo hecho a partir de un ensamblaje improvisado, en el que participaron personas e instituciones del sistema federal de salud, así como de los 32 estados del país —incluso, algunos servicios de salud en el nivel municipal—. También contribuyeron laboratorios de instituciones públicas y privadas como hospitales, universidades y centros de investigación. En este esquema, estas instituciones tuvieron la obligación de compartir con el Gobierno Federal la información que iban generando, particularmente la relacionada con el número y tipo de pruebas realizadas, número de contagios, número de fallecimientos, así como el número de camas disponibles para tratar enfermos. El movimiento que hizo el Gobierno Federal fue conectar estas infraestructuras, las cuales permitieron la creación de un sistema de información sobre el desarrollo de la pandemia en todo el territorio nacional.

Además de la Secretaría de Salud hubo otras instituciones de gobierno que tuvieron un papel preponderante en el tratamiento de la información que se iba produciendo. Una de ellas fue el Conacyt. Esta institución, entre otras cosas, colaboró con la Secretaría de Salud para consolidar muchos de los datos que se generaban. En los primeros meses de la pandemia, desde distintas universidades y gremios científicos y políticos se pidió al Gobierno Federal una política de datos abiertos para conocer la información que se producía (Daen, 2020). Ante esta situación, el Conacyt creó el “Ecosistema Nacional Informático covid-19”,² un tablero público en el que se aglutinó información estadística de la pandemia. En este tablero, que se actualizaba diariamente, cualquier persona podía consultar estadísticas como el número de casos confirmados, negativos y sospechosos;

2. El tablero estaba alojado en la página web: <https://datos.covid-19.conacyt.mx/> (fecha de última consulta: 1 de octubre de 2022).

número de casos activos, hospitalizados y recuperados, así como el número de defunciones. También se pudieron consultar las estimaciones que el Conacyt hizo a través de modelos matemáticos predictivos, sobre el número de positivos estimados, defunciones estimadas y casos activos estimados.³ Toda esta información podía desagregarse por estados, sexo y edad. Además, fue posible descargar los datos para analizarlos de forma independiente.

Como se puede observar, el Gobierno Federal tomó decisiones que le permitieron construir sistemas de comunicación para la producción de conocimiento sobre la pandemia. Estas decisiones no gozaron de una aprobación total de las élites políticas en México y, por el contrario, tuvieron fuertes críticas de los partidos de la oposición, así como de algunos medios de comunicación y expertos en derecho, salud pública y epidemiología. Por ejemplo, se hicieron dos señalamientos importantes sobre la decisión del Consejo de Salubridad General de concentrar todo el poder de gestión en la Secretaría de Salud (Rodríguez-Pérez et al., 2023, p.81; Sánchez-Talanquer et al., 2021, p.56). La primera fue que el consejo demoró un mes en sesionar y se perdió tiempo en tomar medidas para detener la circulación del virus. La segunda crítica, fundamental en el marco de la discusión sobre el poder epistémico de la comunicación, es que el poder de gestión se centralizó en la Secretaría de Salud. El Consejo tiene un diseño institucional para ser un órgano colegiado, con una composición plural y que delibera públicamente sobre cómo conducir las políticas de salud del país. Sin embargo, este Consejo, como herramienta de deliberación pública, no fue utilizado para discutir cómo gestionar la pandemia. En otras palabras: las prácticas epistémico-comunicativas ocurrieron a puerta cerrada y se excluyó a expertos que no trabajaran en la Secretaría de Salud.

Luego de varias semanas del inicio de la pandemia el modelo Centinela, como método para la detección de las personas que se contagiaban, también fue criticado. A escala global se hizo famosa la frase de directivos de la OMS con la cual se solicitaba a los gobiernos hacer “pruebas y

3. Por ejemplo, el modelo AMA, que fue desarrollado por tres investigadores para hacer inferencias y predicciones sobre la pandemia (Capistran et al., 2020).

más pruebas” como la vía más adecuada para generar información sobre la dispersión del virus. No obstante, la Secretaría de Salud mantuvo la política de utilizar el modelo Centinela como método de detección primario. Ante esto, diversas organizaciones, medios de comunicación y ciudadanos reprocharon esta postura y exigieron que se hicieran más pruebas, pues advertían que el modelo Centinela no era útil para conocer la magnitud de los contagios (Sánchez-Talanquer et al., 2021, Capítulo 5). De la misma forma, el modelo matemático para estimar el número real de contagios y decesos fue cuestionado públicamente. En la prensa hubo fuertes debates al respecto y en muchos casos se señaló que el gobierno subestimaba el avance de la pandemia —como, por ejemplo, las críticas que hizo el matemático Raúl Rojas (2021) y que se publicaron en el periódico *El Universal*, o bien las del actuario Arturo Erdély (2020)—. Por otro lado, artículos periodísticos publicados en medios de comunicación internacionales también cuestionaron la forma en la cual el gobierno contaba el número de muertos y, en algunos casos, se sugirió abiertamente que había una manipulación de las cifras (Ahmed, 2020; Galindo & Lafuente, 2020; Montes, 2020).

Sin duda, la producción de conocimiento fue un campo de disputa política durante la pandemia. No es objeto ni pretensión de este texto hacer una evaluación técnica de la gestión de la propagación del covid-19 en términos científicos o de políticas públicas. En el campo de la comunicación, que sí es nuestro menester, fue notorio que el gobierno buscó concentrar las decisiones sobre la pandemia, incluidas las prácticas epistémico-comunicativas. La complejidad, tamaño y apremio de la situación hace muy difícil que un gobierno pudiera armar una estrategia de producción de conocimiento completamente abierta y transparente. No obstante, el Gobierno Federal perdió la oportunidad de utilizar una herramienta como el Consejo de Salubridad General. Este órgano pudo ser una vía para tomar mejores decisiones técnicas y científicas. Al mismo tiempo, pero desde el plano político, pudo ser una herramienta de deliberación pública, que ganara legitimidad y confianza de las élites políticas.

Las infraestructuras y tecnologías, incluidas aquellas utilizadas para la comunicación, tienen incrustadas los valores políticos y culturales de quienes las diseñaron (Howard, 2005). Los valores son aquellas creencias sobre lo que es importante, lo que es verdadero, correcto y bello (Guest,

2016, p.70). En particular, los valores políticos refieren a un orden de cosas deseable de un ente, evento, situación o sistema político (Halman, 2007), en este caso, de una infraestructura. En el caso que nos ocupa salta a la vista que la reconversión infraestructural para la producción de conocimiento y toma de decisiones sobre la gestión de la pandemia no privilegió valores como el pluralismo y la co-operación política. Este orden de cosas no es gratuito y ocurre en el contexto de una fuerte disputa política —un contexto descrito en la primera sección de este capítulo, el cual muestra la forma en la que la 4T y el presente histórico mexicano delimitaron el universo de posibilidades para enfrentar la emergencia sanitaria.

UN ENSAMBLAJE HÍBRIDO PARA LA DISTRIBUCIÓN DE CONOCIMIENTO

En la sección anterior colocamos una idea central: cuando una comunidad humana se enfrenta a un peligro, problema, o contingencia lo primero que hacen sus integrantes es producir conocimiento a partir de prácticas epistémico-comunicativas sobre las transformaciones de su entorno y de los peligros que les acechan. Una vez que empieza a generar conocimiento sobre estas transformaciones el siguiente reto es comunicar el conocimiento a todos los integrantes de la comunidad. Este proceso de distribución epistémica lleva a que las personas sepan cómo defenderse ante el peligro, cómo resolver problemas frente a las contingencias y, en especial, a organizarse para actuar como un cuerpo social y político, es decir, para actuar concertadamente de forma colectiva. México, al igual que la mayoría de los países del mundo, tuvo que producir conocimiento sobre el covid-19 y, al mismo tiempo, comunicarlo a toda la población para organizar las acciones colectivas que permitieran hacer frente a esta contingencia. Vale aclarar que este proceso no ocurrió de forma lineal ni ordenada. En este texto dividimos el proceso, por motivos analíticos, en una fase de producción de conocimiento y otra de su distribución. En la realidad estos dos procesos ocurrieron de forma caótica, compleja y superpuesta. En este marco, esta sección muestra, con el encuadre de una lente gran angular, cuál fue la forma en la que el Gobierno Federal planeó la distribución de información sobre la pandemia.

El conocimiento producido a través de las redes científicas globales y transgubernamentales, así como el elaborado por la Secretaría de Salud, no podía ser transmitido a la población sin ningún tipo de modificación o mediación. Así, hubo un proceso de traducción de toda esta información, pues la jerga científica y de políticas públicas es inaccesible para quien no vive en estos mundos sociales. Así, una actividad importante fue la elaboración de productos comunicativos que pudieran transportar el conocimiento que había sido generado previamente. Por ejemplo, la Secretaría de Salud confeccionó, todos los días, un documento al que denominó informe técnico diario. Este era un documento en el que se colocaba información sobre el avance de la pandemia a escala mundial, así como las estadísticas que describían el fenómeno en el plano nacional. Este documento fue útil para la población en general pero, en especial, para medios y periodistas, pues ahí podían encontrar un resumen de cómo se iba desarrollando la crisis sanitaria.

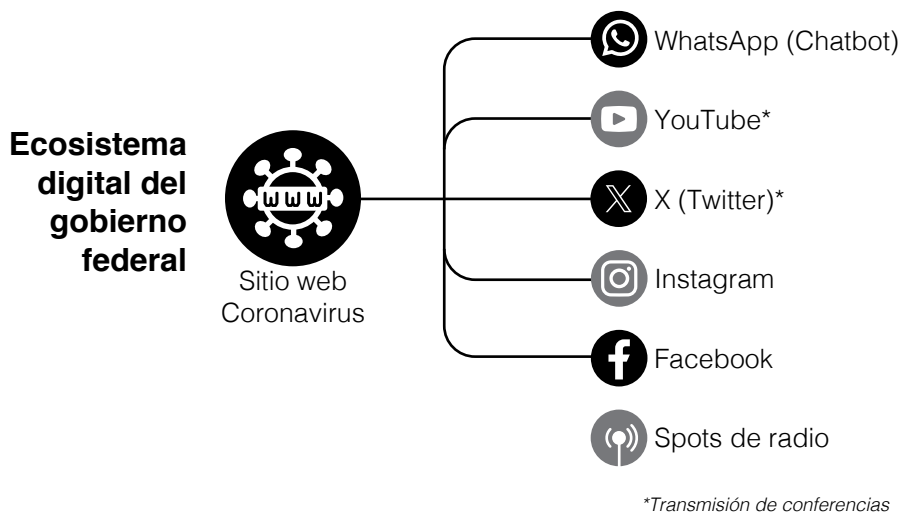
Además, la Secretaría de Salud produjo diversas campañas de comunicación sobre las características del virus, sus vías de transmisión, las medidas para evitar contagios, qué hacer en caso de caer enfermo, cómo cuidar la salud mental, así como información general sobre las políticas públicas de confinamiento, como fue la Jornada Nacional de Sana Distancia que se llevó a cabo del 23 de marzo al 1 de junio de 2020, y que implicó la reducción de actividades humanas en espacios públicos. La secretaría elaboró anuncios para impresos, radio, televisión y medios digitales en los que se distribuía el contenido de estas campañas informativas. Además, se produjeron spots para radio, televisión, y materiales informativos para Facebook y Twitter, como videos, animaciones e infografías para medios sociales. Finalmente, un producto comunicativo, muy relevante, y del cual abundaremos más en el resto del libro, fueron las conferencias de prensa que todos los días ofreció la Secretaría de Salud. En estas conferencias, como producto comunicativo, se condensó la información difundida a través del informe técnico diario, así como todas las campañas de publicidad.

Los productos comunicativos, a su vez, fueron distribuidos por medio de un sistema que requirió de una infraestructura para su operación. Así, el ensamblaje que México construyó para la comunicación pública

y masiva sobre la pandemia hibridó, por una parte, las recomendaciones en la materia de la OMS y, por la otra, el sistema de comunicación digital construido por el presidente López Obrador. Para la OMS un elemento muy importante es que los gobiernos trabajen en la disponibilidad de información sobre la crisis que se está gestionando. Esta disponibilidad se logra a través de habilitar un sitio de internet con información acerca de la epidemia, un centro de llamadas y gestores de comunidades que responda a las dudas de los ciudadanos, kits de prensa para los medios, entre otras cosas más (Organización Mundial de la Salud, 2009; Tumpey et al., 2019). Según la documentación que obtuvimos a través de peticiones de información a diversas instituciones y el seguimiento etnográfico que hicimos, la Secretaría de Salud utilizó, de forma prioritaria, lo que denominó “Ecosistema digital del Gobierno Federal” y que se muestra, de forma gráfica, en la figura 1 (Dirección General de Promoción de la Salud, s/d). A través de este sistema, que es un ensamblaje de varias infraestructuras y plataformas digitales, el Gobierno Federal buscó crear un espacio que, en línea con lo recomendado por la OMS, ofreciera información sobre la pandemia.

Como muestra la figura 1, al centro de este ecosistema está el sitio web coronavirus.gob.mx. Según consta en documentos de trabajo, esta página web fue el nodo central, en términos informativos, para enfrentar la pandemia y su objetivo fue “enviar el mayor número de usuarios al sitio coronavirus.gob.mx a través de los diversos medios digitales existentes dentro de la estrategia del Gobierno Federal, para mantener informada a la población acerca de la pandemia por el virus SARS-CoV2 (covid-19)” (Secretaría de Salud, 2020b). Así, desde el inicio de la pandemia el gobierno comenzó a concentrar en este sitio toda la información que iba generando. Al inicio, en marzo de 2020, ahí se colocó información sobre las características del virus, sus formas de transmisión y medidas para evitar los contagios. Poco a poco la página se fue poblando de información. Al tiempo de escribir estas líneas la página mostraba muchos recursos que se fueron añadiendo en los más de dos años que duró la pandemia. En el menú principal de la página se desplegaba, en primer lugar, la sección de “Datos”, en la que se podía encontrar información técnica y estadística como el reporte

FIGURA 1. ECOSISTEMA DIGITAL DEL GOBIERNO FEDERAL



Fuente: elaboración con base en información proporcionada por la Secretaría de Salud (2020b).

técnico diario, el tablero general Conacyt,⁴ datos del Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica (Sinave), de la ocupación hospitalaria, así como del exceso de mortalidad y de las variantes del covid-19. Además, en una pestaña de la página había un micrositio con información general, como las medidas de prevención de contagios y cuidados de salud mental. También había micrositios para niños, embarazadas, adultos mayores y personas con discapacidad. Otro espacio se dedicó al personal de salud, en el que había información especializada como el análisis del exceso de mortalidad, análisis situacional de la epidemia en México, documentos sobre vacunación, reconversión hospitalaria, tratamiento del covid-19, y vigilancia epidemiológica. Además, había un micrositio con todo lo relacionado con las vacunas.

4. Este tablero forma parte del “Ecosistema informático nacional”, el cual describimos previamente, y que fue una página web con datos abiertos en la que se dio a conocer la información estadística sobre la pandemia.

El Ecosistema digital, por otro lado, estuvo compuesto por diversas redes sociales creadas en diversas plataformas digitales a través de las cuales el gobierno buscó no solo concentrar la información que se generaba, sino distribuirla a la población. En la figura 1 se advierte que mucha de la estrategia descansó en plataformas como WhatsApp, Facebook, Twitter, Instagram y YouTube. Un primer uso que destaca de estas redes es que se buscó establecer un contacto directo e interactivo con la población a través de varios chatbots en WhatsApp. Estos chatbots fueron útiles para que, a través de un sistema automatizado, la Secretaría de Salud pudiera dar respuestas a preguntas relacionadas con la pandemia. En un primer periodo se habilitó una cuenta manejada por el personaje ficticio “Susana Distancia”, una súper heroína a manera de personaje de cómic, que contestaba preguntas relacionadas con el covid-19 y ofrecía a los usuarios un “test de riesgo para recibir orientación sobre su situación de salud” (Secretaría de Salud, 2020b). En un segundo periodo, cuando el gobierno tuvo que organizar la campaña de vacunación, se creó el chatbot con el personaje “Armando Vacuno”. Este segundo chat ofreció información a los ciudadanos sobre dónde y cuándo podían vacunarse, así como los pasos para obtener un certificado de inoculación. Así, WhatsApp fue una red útil para ofrecer información puntual a los ciudadanos y para ayudarlos en trámites burocráticos.

Además de concentrar la información en un sitio web, el gobierno buscó “dar a conocer a la población mexicana el mensaje de prevención y atención contra el covid-19, a través de materiales” (Secretaría de Salud, 2020b). Estos mensajes divulgaron información que permitió organizar acciones colectivas de la población como el lavado de manos, uso de gel antibacterial, estornudo de etiqueta y la portación de mascarillas. Estas campañas informativas y publicitarias fueron diseñadas por la Secretaría de Salud y distribuidas a través del ecosistema digital de manera intensiva. Por ejemplo, estos materiales se compartieron a través de Facebook, Twitter, Instagram y YouTube. En la tabla 1 se muestra el número de publicaciones por cada una de estas plataformas digitales, así como el número de impresiones que tuvieron.⁵ Por ejemplo, en Facebook hubo

5. Las impresiones son el número de veces que una publicación ha aparecido en una pantalla. No obstante, esta métrica no da cuenta del número de personas o usuarios únicos a los que ha llegado la publicación.

TABLA 1. PRODUCTOS COMUNICATIVOS DIGITALES ELABORADOS POR LA SECRETARÍA DE SALUD

Plataforma	Publicaciones	Diseños	Videos	Comunicados	Impresiones
Facebook @SecretariadeSaludMX	14,156	532	540	2,193	5,308,015,828
Twitter @SSalud_mx	17,282	515	119	2,193	480,103,541
Instagram @ssalud_mx	602	515	sin datos	sin datos	8,292,460
YouTube @SecretariadeSaludMexicoOficial	922	sin datos	922	sin datos	70,500

Fuente: elaboración con base en información proporcionada por la Secretaría de Salud (2020b, 2022b).

14,156 publicaciones, las cuales tuvieron más de cinco mil millones de impresiones; en Twitter lanzaron 17,282 publicaciones con más de 400 millones de impresiones; en Instagram hubo 606 publicaciones con más de ocho millones de impresiones y, finalmente, en YouTube publicaron 922 videos relacionados con la pandemia. Según la información ofrecida por la Secretaría todo este contenido se distribuyó de forma orgánica; es decir, esta institución pública no pagó a las plataformas para que las publicaciones se viralizaran.

Ahora bien, no toda la distribución ocurrió vía el ecosistema digital: también hubo participación del sistema de comunicación masiva. En la figura 1 se puede observar en la parte inferior derecha una mención a “spots de radio”. Aunque los spots no son un medio de comunicación sino un producto, lo cierto es que la infraestructura de distribución también incluyó a medios de comunicación masiva. Un primer elemento de esta parte de la estrategia fue la participación del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano compuesto por diversas estaciones de radio y televisión, que en ese entonces llegaban a 26 de los 31 estados del país y tenían una cobertura de 65.7% de la población —aunque con un rating bajo en comparación con canales privados (Lucas-Bartolo, 2020)—. En particular, el Canal Catorce de televisión transmitió durante 2020 y 2021 todas las conferencias de prensa vespertinas y los reportes diarios de covid-19 de la Secretaría de Salud. Además, este canal produjo una miniserie de cuatro episodios llamada “El encierro”, un programa de consulta con información y dudas sobre la pandemia, así como materiales informativos

en noticiarios de radio y televisión (Sistema de Radiodifusión del Estado Mexicano, 2020). También colaboró en la transmisión de los programas de “Aprende en casa II”, una estrategia que permitió a las niñas y los niños mexicanos tomar clases a través de la televisión en el periodo de pandemia (González Hernández et al., 2022). Por otra parte, la Secretaría de Salud produjo contenidos para medios. Por ejemplo, elaboró tres spots de radio y siete de televisión, los cuales se transmitieron a través de los tiempos oficiales que por ley tiene el Gobierno Federal y se compraron espacios para llegar a algunas estaciones comerciales y comunitarias del país. Además, durante los primeros meses de 2020, muchos medios de comunicación masivos transmitieron diariamente las conferencias vespertinas ofrecidas por la Secretaría de Salud, como por ejemplo, el canal Foro TV de Televisa, ADN 40 de TV Azteca, Milenio TV y La Octava (Lucas-Bartolo, 2020).

Las descripciones anteriores llevan a concluir que el Gobierno Federal ensambló diversas infraestructuras que pudieran soportar un sistema de comunicación híbrido para la distribución de conocimientos sobre el covid-19. A través de este sistema, compuesto por medios de comunicación como la radio y la televisión y plataformas digitales como una página web, Facebook, YouTube, Instagram, Twitter y WhatsApp, se difundió una gran cantidad de materiales informativos. En general, lo que muestra la información del Gobierno Federal es que la comunicación digital fue clave para la estrategia de distribución de conocimientos. Por ejemplo, en términos de campañas publicitarias se produjeron solamente tres spots para radio y siete para televisión. En contraparte, el número de materiales producidos para plataformas estuvo en los rangos de las centenas y los millares. En particular, es notoria la prominencia de Facebook con un alto número de publicaciones e impresiones (véase la tabla 1).

La estrategia de distribución de información no fue tan cuestionada como sí lo fue la producción de conocimiento sobre la pandemia. En general, fueron pocas las críticas públicas sobre los contenidos informativos, las campañas de publicidad y la forma en la que todos estos elementos se difundieron. Sin embargo, desde nuestra observación encontramos al menos dos elementos que se pueden revisar críticamente. El primero tiene que ver con la imposibilidad de hacer una evaluación, con la información pública disponible, sobre la efectividad de la estrategia. Por ejemplo, en

las respuestas que la Secretaría de Salud dio a nuestras peticiones de transparencia señaló que la información distribuida en redes tuvo miles de millones de impresiones. Aunque el dato sea verídico, ese número, por sí mismo, no permite saber con exactitud a qué usuarios alcanzaron, tampoco qué tipo de información les llegó, mucho menos cómo fue que los usuarios procesaron y valoraron esta información. Esta deficiencia también la podemos observar en el caso de las campañas de radio y televisión, pues no hay información que permita saber la efectividad de esta estrategia.

La crítica anterior pudo haberse subsanado con la activación de un sistema de evaluación que permitiera conocer la efectividad de la estrategia de comunicación pública. Por ejemplo, al igual que se hizo una encuesta serológica a escala nacional para conocer el porcentaje de personas infectadas por el virus y con eso hacer un cálculo más o menos adecuado sobre el estado de la población en relación con la enfermedad el gobierno pudo haber hecho encuestas, experimentos, grupos de discusión y entrevistas para conocer los patrones de consumo informativo de la población durante la crisis sanitaria, así como para verificar la efectividad e idoneidad de la estrategia general de comunicación. De la misma forma, así como el gobierno no estuvo abierto a discutir su estrategia de producción de conocimiento a través del Consejo de Salubridad General, tampoco mostró interés en proponer un debate sobre las mejores formas de distribuir información.

El segundo elemento para revisar críticamente tiene que ver con los canales por donde se difundió el conocimiento. Según los resultados de nuestra observación, fue notable que el gobierno privilegió la comunicación a través de plataformas digitales. Esto no es negativo en sí mismo, pues la comunicación digital ofrece muchas ventajas. Por ejemplo, la producción de contenidos para radio y televisión implica ceñirse a criterios legales, técnicos y comerciales que, por lo general, son más laxos en el mundo digital. Además, la producción y puesta en circulación de contenidos tiene un costo más bajo en redes sociodigitales que en los medios electrónicos, en los que el precio por el tiempo aire en radio y televisión es alto.

No obstante, si la estrategia se evalúa a partir de criterios como la universalidad de acceso a contenidos, la decisión del gobierno de darle

predominancia al ecosistema digital es perniciosa para un país que en 2020 tenía una penetración de internet de 66%, lo que implica que más de un tercio de los mexicanos no tenía acceso a la red —alrededor de 45 millones de personas (Newman et al., 2020, p.92)—. Por el contrario, la radio y la televisión, en su conjunto, son una infraestructura de comunicación con un alcance universal para la población mexicana (Márquez-Ramírez & Larrosa-Fuentes, 2019; Muñoz et al., 2022). A partir de estos datos, y desde una perspectiva de la universalidad del acceso al conocimiento e información sobre la pandemia, habría sido deseable que la estrategia hubiera utilizado de forma mucho más intensiva las infraestructuras de radiodifusión.

Las ideas y los argumentos anteriores se pueden enlazar con los resultados de la única encuesta académica, no comercial, de la que tuvimos noticia que se haya hecho en México, para conocer el consumo informativo durante la pandemia. En ese trabajo los autores encontraron que la ciudadanía mexicana utilizó, casi de forma diaria, a la televisión como su fuente principal de información, “seguida por la consulta que [hacían] en la plataforma sociodigital Facebook y en las sesiones informativas de López-Gatell” (Saldierna et al., 2021, p.223). Por una parte, el uso intensivo de Facebook para difundir contenidos resultó adecuado si nos atenemos a que fue la segunda fuente más consultada por las y los mexicanos para conseguir información sobre la pandemia. Sin embargo, por otra parte, el gobierno pudo haber hecho más por utilizar la radio y la televisión, sobre todo las de corte privado, para llegar a los sectores de la población que no utilizaban internet y que su medio informativo más importante era la televisión.

REFLEXIONES FINALES

En este capítulo colocamos una mirada de gran angular a la estrategia de comunicación del Gobierno Federal. Para poder echar a andar esta estrategia el gobierno tuvo que crear y reconvertir infraestructuras que soportaran sistemas de comunicación para la producción y distribución de conocimiento sobre la pandemia.

Al igual que hubo una “reconversión hospitalaria” para la atención de enfermos de covid-19, el argumento central que proponemos en este

capítulo es que también hubo una transformación en las infraestructuras comunicativas para producir y distribuir conocimiento. A este proceso lo hemos llamado “reconversión infraestructural comunicativa”. La reconversión infraestructural es un proceso en el cual se echa mano de una infraestructura para un propósito distinto al de su diseño inicial. En particular, la reconversión infraestructural comunicativa ocurre cuando un conjunto de infraestructuras es reensamblado para producir y distribuir conocimientos e información. Explicar estas reconversiones es relevante porque los gobiernos del mundo, no solo el mexicano, se enfrentaron al reto de conocer y entender, de forma colectiva, una gran amenaza para los seres humanos. A veces pareciera dado por sentado, pero la complejidad social, política, cultural y técnica de llevar a cabo estas reconversiones infraestructurales, así como el resto de las tareas colectivas que ocurrieron durante la pandemia, es extraordinariamente alta. Todas estas tareas, no lo olvidemos, están estructuradas por una infinidad de prácticas comunicativas.

La observación que hicimos muestra que para la producción de conocimientos se reconvirtió una infraestructura creada para monitorear casos de enfermedades respiratorias a través del modelo Centinela. Esa infraestructura permitió, pragmáticamente, producir conocimientos sobre el avance de la pandemia y llevar información sobre el estado de salud de millones de personas a bases de datos que fueron concentradas y analizadas por la Secretaría de Salud y otras instituciones. Esta información fue útil para que el gobierno tomara decisiones sobre la gestión de la pandemia. Aquí observamos una reconversión de infraestructura pública que había sido diseñada para otro fin y que además se conectó con infraestructuras privadas, como aquellos hospitales, universidades y laboratorios que no pertenecían al sector público, pero que también contribuyeron en la creación de conocimientos.

La reconversión infraestructural para la distribución de conocimiento tuvo otras características, las cuales se pueden explicar a partir de tres elementos. Primero, históricamente, el sistema de comunicación pública en México ha sido en su mayoría privado y, los medios públicos que existen, con sus excepciones, han tenido poca independencia de los gobiernos estatales y federal. Cuando llegó la pandemia el sistema de medios públicos estaba en ruinas, con muy bajo financiamiento y sin los recursos

jurídicos para ganar independencia de los poderes públicos (Gómez García, 2021; Muñoz et al., 2022).

La segunda idea es que López Obrador llegó a la presidencia de México con una confrontación de larga data con buena parte de los medios de comunicación privados. Además, durante su gobierno desarrolló una relación adversarial con no pocos medios y periodistas.

El tercer elemento, y que explicamos en la primera parte del capítulo, es que AMLO basó su estrategia de comunicación política en un sistema híbrido que combinó las conferencias de prensa, las giras a ras de tierra y el ecosistema digital. Así, en el caso de la distribución informativa durante la pandemia el Gobierno Federal echó mano de las infraestructuras que ya tenía para su comunicación política, específicamente de su ecosistema digital y de las conferencias de prensa. Aunque sí circuló información a través de sistemas públicos y privados de radio y televisión, lo cierto es que el gobierno no buscó pactar con empresarios mediáticos para reconvertir su infraestructura según las necesidades de comunicación que implicó la emergencia sanitaria. Como contraejemplo, en el rubro educativo el gobierno sí negoció con los empresarios privados de la televisión y en conjunto echaron a andar el programa “Aprende en casa II” (González Hernández et al., 2022), una alianza que no ocurrió para la comunicación pública de salud y de riesgo.

La reconversión infraestructural y el trabajo de producción y circulación de conocimiento lograron el objetivo de contar con un sistema que permitiera monitorear la pandemia y otro para difundir información. No es tarea de este libro evaluar la calidad del trabajo que se hizo desde planos epidemiológicos y de salud pública. Sin embargo, desde una dimensión comunicativa podemos señalar que el gobierno no contó con la aprobación de las élites políticas y fue duramente criticado. Lo anterior tiene explicaciones multicausales. Desde una dimensión política, la desaprobación se puede comprender a partir del contexto histórico, pues el covid-19 llegó en un momento de una disputa pública de gran envergadura, que incluyó una fuerte polarización entre élites políticas.⁶ Durante

6. La idea de que México enfrentó la pandemia en un escenario de polarización política de sus élites y que este orden de cosas estructuró la gestión de la emergencia sanitaria ha sido trabajada por varios autores. Es notable que en muchos de estos textos aparece esta polarización entre quienes aprobaron la gestión

la pandemia el presidente decidió continuar el desarrollo del orden imaginario que dio vida a la 4T y extendió su batalla al campo de la salud y al manejo de la pandemia. Esta decisión creó las condiciones para que en la esfera pública se suscitara una fuerte fricción entre el gobierno y comunidades de académicos y científicos, así como con medios de comunicación y periodistas. Esto no fue algo exclusivo de México y ocurrió en diversos países, tal como lo muestra la bibliografía internacional de investigación comparada (Bavel et al., 2020; Lilleker et al., 2021, p.346).

Ahora bien, ¿qué podemos decir sobre la reconversión infraestructural comunicativa en términos críticos? Con respecto a la producción de conocimiento, fue útil reconvertir la infraestructura que ya estaba en operación desde la epidemia AH1N1. Esa infraestructura tenía recursos tecnológicos y humanos para producir conocimientos. No obstante, esta infraestructura, como muchos elementos públicos del país, podrían estar mejor financiados y con una coordinación más efectiva. Con respecto a la distribución de conocimiento, el ecosistema digital probó ser una infraestructura con capacidades para sostener un sistema que llevara información a muchas personas. Sin embargo, como ya lo hemos apuntado, no fue un sistema que permitiera un acceso universal de conocimiento a todos los mexicanos. Ante esto, es claro que desarrollar y mantener un sistema público de medios de comunicación independientes y autónomos hubiera sido de mucha utilidad para gestionar la pandemia.

Por otra parte, como se ha documentado en estudios de comunicación política, las tecnologías y las infraestructuras están programadas a partir de normas y valores propios de quienes las crearon (Howard, 2005). Estos valores son una mezcla de quienes crean las tecnologías y de quienes ensamblan las infraestructuras. Si nos concentramos en el Gobierno Federal como un ensamblador infraestructural podemos encontrar algunas pistas para pensar críticamente su desempeño. Un elemento medular fue que el gobierno buscó concentrar y centralizar los procesos comunicativos en la Presidencia de la República, la Secretaría de Salud y otras instituciones, por lo general, ubicadas en la Ciudad de México. Otro elemento fue el

gubernamental (Atilano et al., 2021; Velázquez Yáñez, 2022) y quienes la criticaron tajantemente (Esteinou Madrid, s/f; por ejemplo Frenk, 2022, Capítulo 7; Sánchez-Talanquer et al., 2021; Ximénez Fyvie, 2021). El reto, nos parece, es superar esta polarización maniquea sin perder el filo crítico.

desarrollo de una imagen de “gobierno fuerte” que en ningún momento buscó dialogar, discutir y evaluar sus estrategias de gestión frente a actores políticos y sociales que no pertenecieran al gobierno. Estas características permitieron una reconversión infraestructural que privilegió valores de concentración, centralización y opacidad. El despliegue de la comunicación pública habría ganado mucho si se hubieran utilizado cuerpos colegiados de composición plural y que deliberaran públicamente para la toma de decisiones. Además, hubiera sido deseable una discusión y evaluación constante de la estrategia de comunicación, algo que no ocurrió durante los años pandémicos.

Desde la observación que realizamos para este libro, tanto la conferencia vespertina diaria organizada por la Secretaría de Salud como la conferencia matutina diaria del presidente López Obrador fueron nodos esenciales de la estrategia de comunicación. Extrañamente, en los documentos que el gobierno desarrolló para explicar su estrategia las conferencias no son centrales. Por ejemplo, en la figura 1, en la que la Secretaría de Salud muestra lo que llaman el Ecosistema Digital del Gobierno Federal aparece, abajo y a la derecha, casi de forma oculta, la “transmisión de conferencias”. Sin embargo, nuestra experiencia difiere del discurso oficial. Quienes escribimos este libro hicimos una observación de la estrategia de comunicación del Gobierno Federal desde la ciudad de Guadalajara y desde las posibilidades que el confinamiento por la pandemia nos permitió. Desde ese emplazamiento, las conferencias de prensa fueron muy relevantes.

Si en este capítulo utilizamos una lente gran angular, en los siguientes echaremos mano de una lente telefoto para observar las conferencias vespertina y matutina. Las ruedas de prensa fueron un espacio en el que confluyeron muchos, sino es que todos, los esfuerzos comunicativos del gobierno. En estas conferencias se divulgó el conocimiento que se fue generando sobre la epidemia, los productos de publicidad social para informar sobre medidas de mitigación y contención como las campañas #QuédateEnCasa y #Susana Distancia. Además, las conferencias se distribuyeron por el ecosistema digital del Gobierno Federal, pero también a través del Sistema de Radiodifusión del Estado Mexicano, televisoras y radiodifusoras privadas y múltiples cuentas de Facebook, Twitter,

YouTube, WhatsApp e Instagram de distintas organizaciones privadas. Así, los siguientes capítulos versan sobre las conferencias de prensa vespertina y matutina y cómo fueron una pieza central para la gestión comunicativa de la pandemia.