

Comunicación y grupos vulnerables: el caso de la difusión de los programas sociales en México, análisis de la efectividad en la comunicación política

Talina Merit Olvera Mejía^(*)

Miguel Ángel Martínez Cervantes^(**)

Resumen: En el régimen democrático, la relación entre gobernantes y gobernados da origen a la comunicación política y a una serie de acciones que permite a los gobiernos informar sobre la conducción de la vida pública del país, con el fin de lograr aceptación y legitimación ciudadana. El objetivo del artículo es analizar las estrategias gubernamentales de comunicación de los programas sociales hacia los grupos más vulnerables en México para mostrar su efectividad en términos de comunicación política entre el gobierno y la sociedad, en lo que respecta a la difusión y acceso a dichos programas. Para ello, realizamos una revisión bibliográfica sobre comunicación política y legitimidad entre los distintos sectores sociales. Además de un análisis documental a las siete evaluaciones externas de procesos realizadas en 2022 a los programas prioritarios implementados durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, en su apartado de difusión. El análisis pone en evidencia, la carencia de un plan de coordinación para la difusión del programa y la ausencia de una estrategia diferenciada para los grupos más vulnerables que viven en comunidades rurales e indígenas alejadas ya que su acceso a medios digitales y a las oficinas locales es limitado, lo cual ha impedido su ingreso a estos programas.

Palabras claves: comunicación - comunicación política - difusión - medios digitales - políticas públicas - programas sociales - grupos vulnerables - México

[Resúmenes en inglés y portugués en la página 241]

^(*) Doctora en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora Investigadora de Tiempo Completo en el Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México y Coordinadora del Doctorado en Políticas Públicas de la misma universidad. Perteneciente al Sistema Nacional de Investigadores, Nivel 1, de la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación. Sus principales temas de investigación se relacionan con el análisis y evaluación de políticas públicas. talina_olvera@uaeh.edu.mx

^(**) Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Profesor de la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública, perteneciente al

Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública en el Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAEH. Líneas de investigación, análisis político, análisis electoral y formas de gobierno. miguel_martinez@uaeh.edu.mx

Introducción

Las relaciones sociales requieren de una organización que posibilite la sana convivencia entre las personas. Son las estructuras institucionales, producto del Estado moderno y sus diversas formas de gobierno, las que han permitido el desarrollo de las sociedades contemporáneas. Este Estado moderno ha evidenciado una división entre gobernantes y gobernados, división que genera una necesidad comunicativa, indispensable para el funcionamiento de lo social. En una democracia, la relación entre gobernantes y gobernados da origen a la comunicación política y, con ello, a una serie de estrategias que permite a los gobiernos informar a la población sobre la conducción de la vida pública del país, con el fin de lograr la aceptación y legitimación por parte de la ciudadanía. La comunicación política, en aras de un mayor alcance entre la población, ha tenido una evolución, desde los medios de comunicación masiva tradicionales, como la radio, la televisión y la prensa; hasta los medios digitales, como las redes sociales. Este avance tecnológico indudablemente ha modificado la relación entre los gobernantes y los gobernados, buscando un mayor acercamiento con la sociedad en la difusión de sus acciones y programas sociales. Estas estrategias tecnológicas, generalmente tienen en mente a un ciudadano con acceso a medios digitales, pero qué pasa con aquellos quienes viven en localidades alejadas sin acceso a Internet e incluso sin acceso a televisión o prensa. Este escenario hace cuestionarnos acerca del alcance de las estrategias digitales y los medios tradicionales en la comunicación dentro de los grupos más vulnerables del país a los que el gobierno quiere llegar y garantizar sus derechos sociales a través de políticas y programas públicos.

En 2019, al inicio del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), se implementaron 19 programas prioritarios dirigidos a garantizar los derechos sociales como educación, alimentación, trabajo, salud, vivienda, seguridad social o desarrollo económico a la población más vulnerable como infantes, estudiantes, jóvenes, personas con alguna discapacidad, adultos mayores y productores agrícolas que vivieran en localidades con alto grado de marginación o localidades indígenas. La adecuada difusión y comunicación es imprescindible para acercar a la población y lograr los objetivos del programa y el goce efectivo de sus derechos sociales. Por lo anterior, el objetivo del artículo es analizar las estrategias gubernamentales de comunicación de los programas sociales hacia los grupos más vulnerables en México para mostrar su efectividad en términos de comunicación política entre el gobierno y la sociedad en lo que respecta a la difusión y acceso a dichos programas. Para ello, siguiendo la metodología de la investigación documental realizamos una revisión bibliográfica sobre comunicación política y legitimidad entre los distintos sectores sociales. Además de un análisis documental a las siete evaluaciones externas de

procesos realizadas en 2022 a los programas sociales prioritarios implementados durante el gobierno de AMLO, en su apartado de difusión, y solicitadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social¹ (Coneval).

Seleccionamos las evaluaciones de procesos debido a que son éstas las que analizan la gestión operativa de los programas y valoran si dicha gestión contribuye al cumplimiento de los objetivos del programa (Coneval, 2017). La difusión del programa (características, beneficios y requisitos), dirigida a un grupo específico, es parte del proceso de gestión. Este artículo analiza los medios de comunicación con que cuentan los programas, ya sean digitales o tradicionales; la población a la que se dirigen; los productos que generan y la difusión en el contexto urbano y rural para concluir la forma en la que se comunica a las localidades y sectores más vulnerables y si el mensaje llega a toda la población objetivo o existen sesgos. Los programas prioritarios analizados están dirigidos a los sectores más vulnerables para mejorar su educación y la productividad en el sector rural. Los programas son:

1. Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez
2. Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez
3. Jóvenes Escribiendo el Futuro
4. Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente
5. Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos
6. Producción para el Bienestar
7. Sembrando Vida

El artículo se divide en cinco apartados. El primero esboza la importancia de la comunicación política entre gobernantes y gobernados, así como la eficacia que ésta tiene en la difusión de programas sociales. En el segundo apartado se muestra a los medios masivos de comunicación y el uso de las nuevas tecnologías como estrategias de comunicación política entre los gobiernos para informar y legitimarse entre los gobernados. El tercer apartado presenta la estrategia de comunicación política en México, particularmente la realizada por el gobierno de AMLO, quien usó medios digitales para informar y difundir los programas sociales. En el cuarto apartado se establece la metodología y el análisis, a través de las evaluaciones de procesos, de las estrategias de comunicación de los programas sociales entre los sectores más vulnerables. Finalmente mostramos algunos retos en la comunicación política dirigida a grupos vulnerables, así como las conclusiones.

La comunicación política entre gobernantes y gobernados

Las relaciones sociales son el resultado de la interacción entre las personas. Para mantener relaciones interpersonales se requiere de una organización social que posibilite la convivencia entre las personas. Arendt (1997) esboza que fue la política² la que se encargó de establecer las bases de la organización social, pero en Hobbes (2000) es en quien se reconoce, a partir de sus planteamientos filosóficos, la necesidad de contar con la política

como una forma de organización social sobre la cual establecer las bases estructurales para garantizar la convivencia de las sociedades modernas y hacer posible la convivencia social y el desarrollo de las personas. Este instrumento de la política dio origen al Estado moderno, que primero en Maquiavelo (citado por Echandi, 2010) y después en Hobbes (2000) se reconocería como el modelo de la práctica política de las sociedades modernas y contemporáneas.

La implementación del Estado moderno como estructura fundamental de la política contemporánea dividió a la sociedad en dos grandes clases, que Mosca (1984) denominaría los gobernantes y los gobernados: la primera reducida a un número selecto de personas o grupos de poder y, la segunda, haciendo alusión a las masas, siempre numerosas en proporción con los dirigentes. Para el análisis de la clase gobernante, desarrolló el término de clase política, que aglomeraba a diferentes grupos de poder con la responsabilidad de dirigir el rumbo de los gobernados; entre los grupos destacados se identifica a los intelectuales, al aparato religioso, al sector económico y al gremio militar, así como al grupo político en el poder. En el acercamiento a Mosca (1984) lo que interesa es abordar la esfera analítica de la división de la sociedad y retomar al grupo político como parte de la clase política que gobierna y su relación con los gobernados.

Con respecto a lo esbozado, se tiene como punto de partida la organización social dividida en dos clases: los políticos que gobiernan junto a los diversos grupos de poder y la sociedad que es gobernada. En este espectro, es importante reconocer las formas de interacción política y social que se presentan entre los gobernantes y los gobernados dentro de la estructura política del Estado moderno. La relación entre los gobernantes y la sociedad estará determinada por el grado de institucionalización que se establezca en la forma de gobierno adoptada por los diferentes países, por la manera en que se estructuran las organizaciones del Estado, por la relevación en el ejercicio del poder, pero sobre todo, por la comunicación que el gobernante mantiene con los gobernados. Los regímenes de gobierno, en tanto, son el reflejo de la organización política de las sociedades contemporáneas. Analizar los regímenes de gobierno es una tarea indispensable para las ciencias sociales, debido a que de éstos y de las prácticas gubernamentales se deriva la conducción de la vida económica, política y social, así como la participación de la sociedad en la toma de decisiones públicas. Cada forma de gobierno tiene su propia lógica estructural en el acceso, distribución y ejercicio del poder. La conducción del gobierno y la relación con los gobernados varía según el régimen político, sin embargo, se resalta la responsabilidad de todo gobernante para crear estrategias y mecanismos de comunicación a fin de informar a los gobernados las acciones de interés público. En el régimen totalitario la concentración del poder se encuentra en una sola persona y la relación del gobierno con la sociedad se da en una línea horizontal, la comunicación tiene una sola dirección y la sociedad no cuenta con posibilidades institucionales de contrarrestar dichas decisiones. El régimen autoritario se caracteriza por la concentración del poder en una persona, pero en la distribución de éste se halla repartido entre un grupo selecto previamente determinado por el líder político, por lo que la relación entre los gobernantes y gobernados se establece de arriba hacia abajo, pero atendiendo algunas demandas sociales (Linz, 2010).

El régimen democrático se convirtió en el proyecto político de la modernidad, su desarrollo no ha sido tarea sencilla. La adopción e implementación de la democracia como forma de gobierno resultó de un esfuerzo de los intelectuales, a partir de la segunda mitad del siglo XX, que desde la trinchera académica han resaltado los beneficios de este modelo de gobierno, así como desde las demandas de la sociedad por contar con un sistema de gobierno representativo y participativo, basado en la consolidación de las instituciones. Asimismo, se impulsó el modelo de gobierno participativo desde los organismos internacionales, como la Organización de Naciones Unidas (ONU), para que los diferentes países adopten este régimen de gobierno. Dahl (2006), al respecto arguye que el modelo político más adecuado fue la democracia representativa para establecer las bases de las estructuras que determinarán el comportamiento social y la relación entre los gobernantes y gobernados.

En la democracia existe la necesidad de establecer canales de comunicación entre gobernantes y gobernados a fin de estrechar los lazos de representación y, así, dar a conocer sus decisiones en materia económica, política y social, además de brindar información de los diversos programas y políticas públicas que están dirigidos a la solución de los problemas que enfrenta y demanda la sociedad. En la democracia representativa, mantener informado al pueblo es un vínculo que se crea para obtener la aceptación popular y, con ello, legitimar la conducción de la vida pública. En este régimen de gobierno los ciudadanos no son simples espectadores, son actores que validan o rechazan las acciones gubernamentales a través de los diferentes medios de participación política que ofrecen las instituciones democráticas. Las relaciones entre gobernantes y gobernados se da a través de la comunicación que se establece. Esta representa uno de los juegos de poder político más importante en el sistema de representación, ya que las decisiones de los políticos encuentran un eco en la ciudadanía y, en particular, de su base electoral. La comunicación, al respecto, no solo es una estrategia de informar a la población y encontrar legitimidad en ello, sino también, se convierte en una estrategia de permanencia en el poder por parte de los grupos gobernantes.

Así, la relación entre gobernantes y gobernados en democracia da origen a la comunicación política. De acuerdo con Monte, O'Quinn, Morales, y Rodríguez (2011), el término se desarrolló posterior a la segunda mitad del siglo XX y coloca a la comunicación política como el vínculo entre gobierno y sociedad, el cual establece las formas de interacción política. Los gobernantes buscan incidir en la sociedad, haciendo de la comunicación el medio por el cual se difunden las acciones de interés público, así como la transmisión de valores y principios ideológicos para lograr una aceptación por parte de los gobernados, por lo que la calidad de la democracia, no solo depende del nivel institucional dentro de los Estados modernos, sino también, de la capacidad de los políticos por comunicar sus acciones y convencer a los ciudadanos de que su proceder está enfocado en la atención o demandas ciudadanas, de aquí la importancia de establecer canales de comunicación para mantener informada a la población de las acciones que los gobiernos emprenden (Bobbio, 2000).

La intención de los gobiernos, de acuerdo a Weber (1979), es buscar la aceptación social a través de la comunicación y, con ello, la legitimación de sus decisiones y de su forma de conducir la vida pública, para dar continuidad al proyecto político y gubernamental. Debido a que la característica de una democracia es la competencia y competitividad de los diversos partidos en el acceso al poder mediante los diversos procesos electorales, la

comunicación permite mostrar el grado de interés de los políticos en la atención de los problemas públicos, así como de las demandas que provienen directamente de la población y de los grupos vulnerables.

La comunicación política a través de los medios de comunicación

Los gobiernos tienen la necesidad de comunicar sus acciones, por lo que hacen de la comunicación política un instrumento que los lleva a establecer canales o vías de comunicación para dar a conocer sus logros y avances de gestión, las estrategias de seguridad y de orden público, los proyectos en materia económica y de desarrollo, lo acontecido en las relaciones internacionales y diplomáticas, las acciones en materia de transparencia y rendición de cuentas, así como los programas sociales y políticas públicas (Ponce y Kanashiro, 2017). Yanes (2007) sostiene que la acción política depende de las estrategias de comunicación por parte de los gobiernos, se destaca a los políticos gobernantes como actores que se dirigen a la sociedad para comunicar sus acciones y programas. Para ello, se requiere de una intermediación que haga posible vincular al gobierno y a los gobernantes, es aquí donde los medios de comunicación juegan un papel importante.

Los medios de comunicación masivos se consideraron, en un primer momento, el medio e instrumento para difundir las acciones del gobierno y para hacer saber a los gobernantes de su trabajo en favor de la sociedad. Estos medios están directamente relacionados a la era de la tecnología, ya que después de la segunda mitad del siglo XX han ido evolucionando de acuerdo a los avances tecnológicos y a la adaptación de las formas de comunicar. La prensa escrita fue el primer medio de comunicación que se utilizó como una estrategia de gobierno para comunicarse con la población: los periódicos, las revistas, los ensayos y libros representaron un esfuerzo por dar a conocer las acciones de gobierno (Coca y Peñalva, 1998). La radio también fue una de las herramientas de comunicación con más alcance que la prensa escrita, esto permitió hacer llegar la información o el mensaje a un mayor número de personas. La televisión fue un descubrimiento relevante en el siglo XX, que con el desarrollo de la tecnología logró superar a los medios impresos y a la radio en cuanto a su alcance, se convirtió en el medio preponderante para establecer el vínculo comunicativo entre el gobierno y la sociedad.

El surgimiento del Internet revolucionó la era de las comunicaciones y de los medios masivos de comunicación, modificó la dinámica comunicativa entre el gobierno y los ciudadanos. El Internet, como medio de comunicación, facilitó la transmisión de la información y mantuvo un mayor alcance entre las personas. Asimismo, la era digital ha evolucionado con el Internet como medio de información y comunicación. Caballero (2021) sostiene que la evolución del Internet configuró nuevos modelos de comunicación conocidos como la Web 1.0, plataforma estática que únicamente difundir información, el usuario solo podía consultar información pero no interactuar, por lo que no se diferenciaba de los medios masivos de comunicación existentes ya que cumplió con el mismo cometido, brindar un canal comunicativo unidireccional. Sin embargo, la evolución de la Web creó la versión 2.0, en la que además de consultar información se permitía la interacción entre

quien difundió y quien buscaba información. En este sentido, la Web 2.0 se convirtió en un modelo de comunicación más efectivo, logrando una interacción entre el usuario y el informante. Dicha interacción dio lugar a la creación de plataformas interactivas más sofisticadas y personalizadas, surgiendo en el siglo XXI las redes sociales, entre las que se destacan plataformas como *Facebook*, *Twitter*, *Instagram*, *YouTube*, *TikTok* y *WhatsApp*. El surgimiento de las nuevas tecnologías implicó un cambio importante tanto en la interacción social como en la relación de los gobernantes y los gobernados. Esto ha puesto en evidencia que los gobiernos no han sido, y no pueden ser, ajenos al uso de las nuevas tecnologías y de las redes sociales para poder comunicar sus acciones, sus programas sociales y políticas públicas. En este siglo XXI, los gobiernos ya cuentan con plataformas en Internet, muestran información sobre la estructura gubernamental en sus diferentes niveles, asimismo, han creado páginas oficiales de Internet para dar a conocer la organización de la administración pública y, desde ahí, promover los programas de gobierno y las políticas públicas dirigidas a la población.

Los medios de comunicación y las redes sociales en el gobierno de México

Ya en el siglo XXI, a inicios del año 2000, México había superado el sistema político autoritario, dejaba atrás las elecciones semi-competidas y el sistema de partidos hegemónico, se instauraba el inicio de un sistema democrático en el acceso al poder. El votante mexicano eligió democráticamente a sus gobernantes, hubo una distribución del poder más equitativa y transparente, por lo que el ejercicio del poder de los gobernantes estaría determinado bajo las condiciones estructurales que instauraron las nuevas instituciones democráticas. Si bien el presente artículo no se basa en la medición del nivel de la democracia en México, se destaca que a partir del año 2000 las condiciones en el acceso, distribución y ejercicio del poder cambiaron con respecto a la dirección y estilo del sistema autoritario priista que gobernó por 71 años y, con ello, se modificó la comunicación entre el gobierno y la sociedad, estrechando el vínculo entre los políticos y los ciudadanos. En términos de comunicación, este cambio significó que a partir de los medios de comunicación masivos y el surgimiento de las nuevas tecnologías se estableciera una nueva relación entre el gobierno y la sociedad. Este contexto democrático y de transición política fortaleció la necesidad de los gobernantes para comunicar sus acciones políticas y sus proyectos y programas dirigidos a la sociedad.

De este espectro, entre el gobierno y la sociedad, lo que resulta de interés en el presente artículo es la comunicación que se da entre éstos dos agentes a partir de las acciones de gobierno encaminadas a la sociedad por medio del diseño de políticas públicas enfocadas en la ayuda y derechos sociales. El análisis de la comunicación de los programas sociales, en un sistema democrático, es un factor fundamental que permite conocer la forma en cómo el gobierno comunica sus decisiones políticas y sus programas sociales. En pleno siglo XXI el uso de las nuevas tecnologías en México estableció una serie de cambios significativos en la forma de la organización de la política gubernamental, la dinámica

de comunicación cambió. Caballero (2022) sostiene que la actividad gubernamental es atravesada por las nuevas tecnologías con el acceso al Internet, a las plataformas oficiales de gobierno y a las redes sociales como medios de difusión de los programas y de mecanismos de interacción con la sociedad, sobre las cuales se encuentra la información y los lineamientos para acceder a los programas sociales.

Islas y Arriba (2018) señalan que la llegada del Internet a México se da en el año de 1989, empero, es hasta el inicio de la segunda década del siglo XXI que su acceso entre los mexicanos se hace presente significativamente. En 2009 el 30% de la población tenía acceso a Internet, para el 2010 sube al 33% y de este año al 2018 se incrementa al 64%. En este contexto, la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH, 2015), elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), destaca el uso del Internet en los hogares mexicanos a partir del 2001, año en que sólo el 6.2% de los hogares contaba con acceso a este servicio, para el 2015 se incrementó al 39.2%. Los datos revelan que el aumento fue considerable, representando que el 57.4% de usuarios tuvieran acceso a Internet, es decir, 62.4 millones de personas con conectividad; en contraste con los 46.3 millones de personas que no contaban con ningún dispositivo para conectarse a la red. De acuerdo a la ENDUTIH (2016) el porcentaje de usuarios con acceso al Internet en la esfera nacional es del 59.5%, para el año 2017, según la ENDUTIH (2017) el incremento de los usuarios de Internet es de 63.9% y para el 2018 es del 65.8%, es decir, 83,079,732 millones de personas con acceso (ENDUTIH, 2018). En 2018, la ENDUTIH reflejó que el 65 % de la población en México era usuaria de Internet, es decir, que un total de 74.3 millones de personas tenían acceso a él, destacando entre ellos el 10.1% que corresponde a personas de 6 a 11 años y el 16.4% de 12 a 17 años (ENDUTIH, 2018).

En el caso del estado de Hidalgo, por poner un ejemplo, el acceso a Internet es menor que en el ámbito nacional, pues para el año 2015, de acuerdo a la ENDUTIH (2015), el 31.8% de los hogares contaba con acceso a él, es decir, 246,602 hogares, lo que representa el 53.5% de la población hidalguense con acceso a Internet y el 66.9% de la población hacia uso de la telefonía celular. Para el 2016, de acuerdo a la ENDUTIH (2016), el 37.5% de la población en la entidad tenía acceso a Internet, es decir, 296,727 hogares, lo que representa el 56.1% de usuarios de Internet, y con respecto al uso de telefonía celular el 69.6% de la población. Para el año 2017, de acuerdo con la ENDUTIH (2017), el 33.11% de los hogares contaba con acceso a Internet, es decir, 260,283 hogares, lo que representa el 59.3% de la población y el porcentaje de la población que contaba con un celular para este periodo es del 67.4%. Para el año 2017, de acuerdo a la ENDUTIH (2018), el 38.2 % de los hogares contó con el servicio de acceso a Internet, lo que representa el 57.3 % de la población tenía acceso a este servicio y el porcentaje de personas que poseía un celular es del 67.5 %.

En México, al igual que en otras partes del mundo, el Internet, las plataformas digitales y las redes sociales han sido herramientas útiles para dar a conocer los programas y las políticas públicas dirigidas a los diversos sectores de la sociedad, entre ellos, a los más vulnerables. En consecuencia, las páginas oficiales de Internet y las redes sociales gubernamentales se han convertido en una herramienta informativa para que la población conozca los lineamientos y requisitos de los programas a los que pueden acceder; la efectividad de la comunicación estará determinada en función de la capacidad que tiene el gobierno a

través de los medios de comunicación tradicionales y los nuevos medios digitales para que la población se entere de los programas.

El gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador tomó a las redes sociales como vía de comunicación y acceso a la información hacia la ciudadanía, desplazando a la radio, la televisión y la prensa escrita; las redes se convirtieron en las nuevas vías de comunicación mostrando mayor efectividad y alcance de publicación. El gobierno de AMLO, de acuerdo a Corral (2024), creó una nueva estrategia de comunicación, lo que implicó un cambio en la interacción del gobierno con la ciudadanía a través del uso de Internet y de las redes sociales. Esta nueva estrategia, por parte del presidente, impactaría directamente en la percepción de la población y legitimidad de las acciones emprendidas por el gobierno federal, que se autodenomina de izquierda, y en la atención a los grupos más vulnerables. El uso de las conferencias matutinas generó una comunicación directa con la sociedad, sin intermediarios, y se mantuvo una conexión con la población, haciendo de su administración, en la percepción social, como un gobierno cercano a la gente. El uso de las redes sociales, a través de plataformas como *Twitter*, *Facebook* y *YouTube* generó una de las vías de comunicación directa con millones de personas que se informan a través de estas plataformas y sin depender de los medios de comunicación tradicional. El empleo de las nuevas tecnologías y la introducción de las redes sociales como medios de comunicación social ha sido un distintivo del gobierno de AMLO, que se ha trasladado a la administración pública y, en particular, a la difusión de los programas sociales y políticas públicas dirigidas a los grupos más vulnerables para que puedan participar en dichos programas.

Metodología

En México, son las evaluaciones de proceso las que dan cuenta del análisis y valoración de la gestión operativa de los programas. Los programas sociales siguen un modelo general de procesos: (1) planeación, (2) difusión, (3) solicitud de apoyos, (4) selección de beneficiarios, (5) producción de bienes y servicios, (6) distribución de bienes y servicios, (7) entrega de apoyos, (8) seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyo (Coneval, 2017). La difusión, como parte del proceso, se centra en comunicar las características y beneficios del programa, así como los requisitos de ingreso a la población objetivo. En 2022 se llevaron a cabo siete evaluaciones de procesos a programas prioritarios, coordinadas por el Coneval y realizadas de forma externa por consultorías. Los programas son:

1. Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez
2. Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez
3. Jóvenes Escribiendo el Futuro
4. Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente
5. Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos
6. Producción para el Bienestar
7. Sembrando Vida

Este artículo analiza las siete evaluaciones externas de procesos en el rubro de difusión del programa para identificar los medios de comunicación a través de los cuales este se difunde, ya sean digitales o tradicionales; la población a la que se dirigen; los productos que generan y las estrategias de difusión en el contexto urbano y rural para concluir sobre la manera en la que se comunica a los sectores vulnerables y mostrar su efectividad en términos de comunicación política entre el gobierno y la sociedad en la difusión y acceso a dichos programas. Los programas prioritarios analizados están dirigidos a sectores vulnerables como infantes, adolescentes, personas con alguna discapacidad y productores agrícolas que vivan en localidades de alta marginación, indígenas o afromexicanas. El objetivo es que los estudiantes de educación básica, media superior y superior concluyan sus estudios a partir del otorgamiento de una beca. Respecto a las personas con alguna discapacidad permanente el objetivo es contribuir a mejorar su ingreso monetario. Por otra parte, los programas destinados al ámbito rural buscan mejorar los cultivos de pequeños y medianos productores, al igual que los precios de garantía para contribuir a su autosuficiencia alimentaria y mejorar sus ingresos, respectivamente.

Comunicación digital y tradicional para la difusión de los programas sociales entre los grupos vulnerables

Para el Coneval (2017) la difusión son “los procesos sistemáticos e institucionalizados de información sobre las principales características del programa, beneficios que ofrece, requisitos de inscripción y calendario, y que van dirigidos hacia un público determinado”. La relevancia de la difusión radica en que a través de ella se establece la comunicación con la población a la que se quiere llegar. En caso de no existir una adecuada difusión y comunicación el resto del proceso de implementación se vería afectado, comprometiendo el logro de los objetivos y resultados del programa. Si la difusión se realiza de forma adecuada y oportuna la población objetivo tendrá la información suficiente para acceder al programa y garantizar sus derechos sociales. Este proceso generalmente tiene dos momentos, el primero de un amplio alcance con promoción nacional en medios digitales propios del gobierno y los programas; el segundo más focalizado en la población objetivo con estrategias en los centros educativos u oficinas locales de los programas.

Todos los procesos de difusión inician con la publicación de las Reglas de Operación³ (RO) del programa en los sitios Web del gobierno de México. Esto detona la difusión a nivel nacional en medios digitales, principalmente a través de redes sociales como *Facebook*, *Twitter*, *YouTube* e *Instagram*; todos ellos a través de cuentas oficiales. Las redes sociales tienen mayor presencia en los programas dirigidos al ámbito educativo, con población objetivo joven cursando educación media superior y superior, cuya edad oscila entre los 15 y 29 años; en el caso de educación básica son los padres, madres o tutores quienes reciben esta información. Las evaluaciones de procesos, a través de información proporcionada por los beneficiarios, destacan que es este sector de la población quien más hace referencia a conocer e informarse del programa a través de redes sociales. Si bien el resto de los

programas cuenta con sitios Web y redes sociales, su mención no fue destacada entre la población objetivo. Respecto a la oportunidad en la información proveniente de estas fuentes digitales oficiales, la población objetivo señala problemas con el enlace Web de los programas, información desactualizada o poco relevante para ellos.

Ante esta situación, sobresale la presencia de mecanismos informales de comunicación como lo son los grupos de *WhatsApp* o *Facebook*, creados por algún estudiante o miembro de la comunidad escolar o agraria. Los beneficiarios señalan que es a través de ellos que se mantienen actualizados en la información y obtienen respuestas más ágiles a sus dudas; sin embargo, la veracidad de su información podría cuestionarse, al no ser un medio oficial. Estos mecanismos de comunicación informal funcionan en comunidades donde hay mayor cohesión social. Las redes sociales y el uso de *WhatsApp* se ha popularizado dado que un número importante de la población objetivo cuenta con teléfono celular y los planes incluyen el uso ilimitado de estos medios. La escasez de presupuesto para la difusión de los programas ha impulsado la comunicación a través de medios digitales, como infografías, carteles o vídeos, que además de difundirse a través de las redes sociales oficiales del gobierno también se comparten vía correo electrónico a los actores interesados. No obstante, existe inconformidad entre dichos actores, pues desearían que el material les fuera entregado impreso para compartirlo en lugares visibles de sus escuelas u oficinas. Al respecto, para el año 2024 el programa de Becas para estudiantes de Educación Media Superior implementó un sistema de mensajes directos vía SMS y correos electrónicos para notificar a los estudiantes sobre procesos de inscripción, pagos y aclaraciones; también mejoró la interacción con estudiantes a través de *chatbots* y asistentes virtuales en la plataforma oficial (ROP, 2023).

Si bien los medios digitales tienen una relevancia en la comunicación, es un hecho que un sector importante de la población a la cual van dirigidos los programas no cuenta con acceso Internet o con un equipo de telefonía celular o computadora y que debido a ello tenga poco contacto o familiaridad con este tipo de herramientas. Por esta razón, se ha recurrido a medios tradicionales de comunicación. Tres han sido los medios más recurrentes: el perifoneo, la radio comunitaria y la promoción directa, ya sea a través de reuniones, asambleas o visitas domiciliarias. También se han mencionado las llamadas telefónicas en algunos programas. La escasez presupuestaria ha impedido el uso de plataformas de comunicación tradicionales más amplias o con mayor cobertura, como lo pueden ser la radio, la televisión o los medios impresos. Los beneficiarios o potenciales beneficiarios de los programas destacan que es en los planteles educativos o en las oficinas locales de los programas donde obtienen información concreta de ellos. A pesar de ser este el espacio de contacto directo con el beneficiario final, las evaluaciones de proceso han evidenciado las carencias en cuanto al material de difusión impreso (folletos, carteles, posters, lonas, banners), así como la limitada información, en algunos casos, por parte del personal. Esto contribuye a que la población no comprenda el objetivo del programa o los requisitos para su inserción en él y no acceda al beneficio.

Como lo hemos estado señalando, este tipo de programas prioritarios implementados por el gobierno se dirigen principalmente a los sectores de la población más vulnerable que han quedado al margen de una garantía efectiva de sus derechos sociales. Estos sectores

son los ubicados en zonas de alta marginación y comunidades indígenas o afromexicanas. La ubicación en sí misma ya implica todo un reto en la difusión y comunicación, principalmente por los factores mencionados líneas arriba, como son el acceso a Internet o equipos de telefonía celular, las largas distancias entre estas comunidades y los planteles educativos u oficinas locales del programa y la escasez de material impreso; aunado al hecho de que es precisamente en estos últimos espacios donde la población objetivo obtiene información sobre el programa. A estas condicionantes se agrega la barrera de comunicación que imponen las distintas lenguas habladas en las comunidades indígenas, además de las limitaciones auditivas, visuales y de movilidad de un sector de la población objetivo. Las evaluaciones de procesos no identificaron una estrategia diferenciada, concreta y coordinada para estas localidades, parece que la estrategia oficial es el envío de información digital a los planteles educativos u oficinas locales para que ellos a su vez la repliquen. Sin embargo, estos se encuentran ante la falta de recursos para imprimir el material y compartirlo a los interesados. Incluso cuando contaran con este material, la distancia de varias comunidades impide el acceso a la información por parte de la población. Es en estos contextos donde se hace más evidente la comunicación por medios tradicionales, como las radios comunitarias con mensajes tanto en español como en la lengua indígena de la región. La vinculación con este medio se realiza a través del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI), quien también participa en la generación de material en lenguas indígenas. Las propias evaluaciones refieren a que son los programas educativos quienes generan material en lengua indígena, no hubo evidencia en el resto de los programas. En el caso de la producción de material para personas con discapacidad visual, auditiva o de movilidad múltiple no se pudo documentar la existencia de este tipo de instrumentos emitidos por las instancias oficiales. Cabe destacar que el éxito en la comunicación del programa depende en gran medida del personal a nivel local, de las estrategias que ellos generan y en la mayoría de las ocasiones con recursos propios. La Tabla 1 muestra por programa los medios de difusión formales, tanto digitales como tradicionales, además de los informales y los productos que cada programa genera para su comunicación (ver Tabla 1).

Retos en la comunicación hacia grupos vulnerables

Con base en la información analizada se muestra una carencia de estrategias diferenciadas por parte de los programas para comunicar en sectores urbanos, con acceso a medios digitales, y en localidades alejadas con altos niveles de marginación, con nulo acceso a Internet. Ello dificulta el acceso a información por parte de estos grupos más vulnerables de la población, quienes son prioritarios en las políticas sociales. Las evaluaciones de procesos han puesto en evidencia que no se cumple con llegar a comunidades rurales e indígenas alejadas, puesto que además de la nula estrategia de comunicación, tampoco existe material que permita la adecuada difusión.

Entre los retos de comunicación de los gobiernos podemos establecer los siguientes:

Programa	Medios de difusión
Becas Educación Básica para el Bienestar BJ	Digitales: Sitio Web, YouTube, Facebook, Twitter e Instagram Productos: materiales digitales como infografías, carteles y videos
Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior BJ	Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior BJ Digitales: Sitio Web, YouTube, Facebook, Twitter e Instagram Tradicional: Radios comunitarias Informales: Grupos de WhatsApp Productos: videos,
Jóvenes Escribiendo el Futuro	Digitales: Sitio Web, YouTube, Facebook, Twitter e Instagram Informales: Grupos de Facebook y WhatsApp, correos electrónicos Productos: materiales digitales como banners, infografías, carteles y videos.
Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	Digitales: Sitio Web, YouTube Tradicional: promoción directa, reuniones o asambleas, llamadas telefónicas, radios locales Productos: trípticos, noticias, videos
Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos	Digitales: Sitio Web y redes sociales Tradicional: radio comunitaria, perifoneo, visita a ejidos y promoción directa Productos: carteles, infografías, banners, videos
Producción para el Bienestar	Digitales: Sitio Web, YouTube, Facebook, Twitter e Instagram Tradicional: radio, línea telefónica (Línea del Bienestar), llamadas individuales, perifoneo, visita casa por casa Informales: WhatsApp y cuentas personales de Facebook Productos: videos, lonas, banners, carteles, folletos, trípticos
Sembrando Vida	Digitales: Sitio Web Tradicional: asambleas ejidales y comunales Informales: WhatsApp y cuentas personales y grupales de Facebook

Tabla 1. Medios de difusión de los programas sociales.

Fuente: Evaluaciones de Procesos, 2022

- Contenidos adecuados en redes sociales que capten la atención de la población joven beneficiaria de los programas, a través de videos cortos con información precisa que los mantengan al tanto de las actualizaciones o fechas importantes de los programas.
- Actualización de los sitios Web oficiales de los programas que brinden información oportuna a la población.
- Material de comunicación en lenguas indígenas o de signos que puedan ser comprendidos por las personas indígenas o con alguna discapacidad y que lleguen a las localidades más alejadas y marginadas.
- Oportunidad en la información brindada a los planteles educativos y oficinas locales de los programas, así como entendimiento de los beneficios y estrategia del programa por parte de quienes ahí laboran para comunicar eficientemente a la población objetivo.
- Reconocimiento de la relevancia del material impreso (lonas, banners, trípticos, carteles) en localidades alejadas o indígenas, con acceso digital nulo o limitado.
- Advertir estrategias que acerquen el contacto e información a las comunidades más alejadas, donde el traslado a los centros educativos y oficinas locales del programa implica esfuerzo físico y económico para la población que se busca atender.
- Fortalecimiento del uso de *chatbots* y asistentes virtuales para resolver dudas y preguntas de la población.
- Rescate de las buenas prácticas de comunicación identificadas en las localidades marginadas, indígenas o afromexicanas para replicarlos de manera formal e incluirlos en los documentos oficiales como las RO.

Conclusiones

La estrategia de comunicación política inició con la difusión de acciones y programas de gobierno en los medios masivos de comunicación, pero la evolución de la tecnología cambió la dinámica entre el gobierno y la sociedad. El acceso a Internet, a las plataformas digitales y a las redes sociales han demostrado mayor efectividad que los medios de comunicación tradicionales, por su alcance, entre la población. No obstante, un sector importante ha quedado al margen de esta comunicación debido a su nulo o limitado acceso al Internet y demás medios digitales. A pesar de que actualmente los gobiernos cuentan con plataformas en Internet y páginas oficiales que muestran información sobre la estructura gubernamental en sus diferentes niveles y promueven los programas y las políticas públicas dirigidas a la población, la comunicación y el acceso a ellos no llega a los grupos más vulnerables que habitan en las localidades marginadas, indígenas y afromexicanas. Incluso, se carece de estrategias coordinadas que comuniquen y mantengan actualizada la información, por lo que la población recurre a mecanismos informales, como los grupos de *Facebook* o *WhatsApp*.

Es un hecho que el acceso a Internet y a las redes sociales en México modificó la relación entre los gobernantes y los gobernados, sobre todo, en el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, quien hizo del Internet y de las redes sociales su estrategia

de comunicación para acercarse con mayor efectividad y en tiempo real a la sociedad para difundir sus acciones y programas sociales a los grupos más vulnerables. Sin duda el desarrollo de la tecnología y el acceso al Internet y a las redes sociales en el gobierno de AMLO marcó un cambio significativo en la comunicación gubernamental, ya que la organización de la administración pública federal se muestra en las páginas oficiales, así como en redes sociales, para difundir los programas y lineamientos de participación en los programas sociales. Si bien la estrategia de comunicación del presidente acercó el gobierno a la ciudadanía y permitió la difusión de los programas sociales a grupos vulnerables, empero, a pesar del desarrollo tecnológico y de sus herramientas, no toda la población en México tiene acceso a ellas, sobre todo, los grupos más vulnerables, a quien se dirigen los programas sociales, pues sus condiciones de acceso al internet es limitado por la distancia o la región en la que viven o el manejo de las redes sociales no es asequible a la población que no está familiarizada con la tecnología, por lo que la estrategia de comunicación de programas sociales a grupos vulnerables se encuentra limitada en su difusión y su acceso. No podemos negar que hoy en día el Internet y las redes sociales se han convertido en un instrumento fundamental para mostrar las acciones y comunicar programas sociales en México, pero es necesario ser consciente de las realidades que vive un sector importante de la población, grupos más vulnerables, que son una prioridad para los gobiernos y que no están recibiendo la información y su acceso a los programas y al goce efectivo de sus derechos sociales se ha visto comprometido.

Notas

1. El Coneval es el organismo, que hasta 2024, se encarga de la medición de la pobreza y de coordinar la evaluación de la política social en México con el propósito de brindar información a los tomadores de decisiones y mejorar los programas sociales y las condiciones de vida de las personas. Ha coordinado evaluaciones de diversos tipos: diseño, proceso, impacto, desempeño, entre otras.
2. Se entiende por política a la creación social, que de acuerdo a Arendt (1997) parte de la diversidad, de lo heterogéneo, de lo diferente, por lo que la intención de la política es crear un conjunto de estructuras que garanticen la libertad de las personas, mediante un entramado institucional que condicione las pasiones individuales y permita la interacción social armónica, evitando así el conflicto social.
3. Las Reglas de Operación son el instrumento normativo que establece los objetivos del beneficio o apoyo que entregan los programas sociales, así como los requisitos para acceder a ellos, el alcance, la forma de gestionarlos y el procedimiento para la entrega del beneficio, la lógica de intervención y los resultados que se pretenden alcanzar (Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana, 2024).

Referencias bibliográficas

- Arendt, H. (1997). *¿Qué es política?*. Barcelona. Paidós.
- Bobbio, N. (2001). *El Futuro de la Democracia*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Caballero, R. (2021). Nuevas Tecnologías y Política. Cómo influye el uso de internet y las redes sociales en la democracia. *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. núm. 28. Vol. 1. (pp. 77-101).
- Coca, C. y Peñalva, J. L. (1999). *Modelos de los Medios de Comunicación Social*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Corral, G. A. (2024). La Comunicación Presidencial en México: un Análisis Crítico de la Estrategia de Comunicación de AMLO. *Anuario de Investigación de la Comunicación CONEICC*, Núm. XXX1 (pp. 1-20)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2022). *Evaluación de Procesos del Programa de Becas para la Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez*. Ciudad de México: Cocoa Services.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2022). *Evaluación de Procesos del Programa Beca para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez*. Ciudad de México: Cocoa Services.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2022). *Evaluación de Procesos del Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro*. Ciudad de México: Cocoa Services.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2022). *Evaluación de Procesos del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente*. Ciudad de México: INSAD.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2022). *Evaluación de Procesos del Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos*. Puebla: Universidad Autónoma de Chapingo.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2022). *Evaluación de Procesos del Programa Producción para el Bienestar*. Puebla: Universidad Autónoma de Chapingo.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2022). *Evaluación de Procesos del Programa Sembrando Vida*. Puebla: Universidad Autónoma de Chapingo.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2017). *Términos de Referencia Evaluación de Procesos*.
- Dahl, R. (2006). *La Democracia, una Guía para los Ciudadanos*. México, Taurus.
- Echandi, M. (2008). El concepto de Estado y los Aportes de Maquiavelo. España, *Revista de Ciencia Jurídicas*, No. 32. (pp. 155-184).
- ENDUTIH, (2015). *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares*; consulta en: <https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2015/>
- ENDUTIH, (2016). *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares*; consulta en: <https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2016/>
- ENDUTIH, (2017). *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares*; consulta en: <https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2017/>

- ENDUTIH, (2018). *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares*; consulta en: <https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2018/>
- Gaetanos, M. (1984). *La clase política. México*. Fondo de Cultura Económica.
- Hobbes, T. (2008). *Leviatán*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Islas, O. y Arribas, A. (2018). El ambiente tecnológico. En Islas, O. y Arribas, A. Coordinadores, (2018). *Las benditas redes sociales digitales, El uso de internet en las elecciones presidenciales en México 2018*. Ecuador. Trenta y Barrientos.
- Linz, J. (2010). *Obras escogidas III: sistemas totalitarios y regímenes autoritarios*. España. Centro de Estudios Constitucionales.
- Ponce, M., Kanashiro, L. (2017). La Comunicación de Gobierno: Un Espacio de Disputa por el Poder de Significar. *Revista Contratexto*, núm. 27, (pp. 9-13).
- Reyes, M., O' Quínn, P., Morales, G. y Rodríguez J. M. (2011). Reflexiones sobre la Comunicación Política y Espacios Públicos. *UAEM*. Vol. 14, núm. 30. (pp. 85-101).
- Secretaría de Educación Pública (2023). *Reglas de Operación para el Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez para el ejercicio fiscal 2024*.
- Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (2024). *Guía para la elaboración de Reglas de Operación del Gobierno de Jalisco, 2025*. Gobierno de Jalisco.
- Weber, M. (1979). *Economía y Sociedad*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Yanes, M. (2007). La Comunicación Política y los Nuevos Medios de Comunicación Personalizada. *Revista Ámbitos*, núm. 16, (pp. 355-366).
-

Abstract: In a democratic regime, the relationship between those who govern and those who are governed gives rise to political communication and a series of actions that allow governments to inform about the conduct of the country's public life, in order to achieve citizen acceptance and legitimacy. The objective of this article is to analyze government communication strategies for social programs to the most vulnerable groups in Mexico to demonstrate their effectiveness in terms of political communication between the government and society, with regard to the dissemination and access to these programs. To this end, we conduct a literature review on political communication and legitimacy among different social sectors. We also conduct a documentary analysis of the seven external process evaluations carried out in 2022 on priority programs implemented during the government of Andrés Manuel López Obrador, in their dissemination section. The analysis highlights the lack of a coordination plan for program dissemination and the absence of a differentiated strategy for the most vulnerable groups living in remote rural and indigenous communities, since their access to digital media and local offices is limited, which has impeded their access to these programs.

Key words: communication - political communication - dissemination - digital media - public policies - social programs - vulnerable groups - Mexico

Resumo: No regime democrático, a relação entre governantes e governados dá origem à comunicação política e a uma série de ações que permitem aos governos informar sobre a condução da vida pública do país, a fim de alcançar a aceitação e legitimação dos cidadãos. O objetivo do artigo é analisar as estratégias de comunicação governamental de programas sociais aos grupos mais vulneráveis do México para mostrar sua eficácia em termos de comunicação política entre o governo e a sociedade, no que diz respeito à divulgação e acesso a esses programas. Para isso, realizamos uma revisão bibliográfica sobre comunicação política e legitimidade entre os diferentes setores sociais. Além de uma análise documental das sete avaliações externas de processos realizadas em 2022 aos programas prioritários implementados durante o governo de Andrés Manuel López Obrador, na sua secção de divulgação. A análise destaca a falta de um plano de coordenação para a divulgação do programa e a ausência de uma estratégia diferenciada para os grupos mais vulneráveis que vivem em comunidades rurais e indígenas remotas, uma vez que o seu acesso aos meios digitais e aos escritórios locais é limitado, o que tem impedido a sua entrada nestes programas

Palavras-chave: comunicação - comunicação política - divulgação - mídia digital - políticas públicas - programas sociais - grupos vulneráveis - México.

[Las traducciones de los abstracts fueron supervisadas por el autor de cada artículo]
