

Alfredo Dávalos López
Coordinador-editor

La comunicación política en tiempos de emergencia

Serie Territorios en Debate - Segunda Etapa - N° 13



2021

La comunicación política en tiempos de emergencia / coordinado y editado por Alfredo Dávalos López. Quito : CONGOPE : Ediciones Abya-Yala : Incidencia Pública Ecuador, 2021.

xvi, 143 páginas : fotografías, gráficos, ilustraciones.- (Serie Territorios en Debate. Segunda etapa ; 13)

Incluye bibliografía

ISBN: 9789942097521

COMUNICACIÓN ; POLÍTICA ; OPINIÓN PÚBLICA ; DEMOCRACIA ; MEDIOS DE COMUNICACIÓN ; DESARROLLO TERRITORIAL ; GESTIÓN DEL RIESGO ; SALUD ; PANDEMIA ; COVID-19 ; PARTICIPACIÓN CIUDADANA ; BIG DATA ; ERA DIGITAL ; ECUADOR ; AMÉRICA LATINA. I. DÁVALOS LÓPEZ, ALFREDO, COORDINADOR-EDITOR

320.014 - CDD

Primera edición: 2021

© Consorcio de Gobiernos Autónomos

Provinciales del Ecuador – CONGOPE

Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre

Teléfono: 593 2 3801 750

www.congope.gob.ec

Quito-Ecuador

Ediciones Abya Yala

Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A

Apartado Postal: 17-12-719

Teléfonos: 593 2 2506 267 / 3962 800

e-mail: editorial@abyayala.org / abyayalaeditorial@gmail.com

Quito-Ecuador

Incidencia Pública Ecuador

Calle San Luis Oe8-78

San Francisco de Pinsha, Cumbayá

Teléfono: 593 999 012 226

e-mail: incidenciapublica.ecuador@gmail.com

Quito-Ecuador

Coordinador general de la serie: Francisco Enríquez Bermeo

Edición: Alfredo Dávalos López

Corrección: Emilio Juarado Naón

Diseño y diagramación: Antonio Mena

Impresión: Ediciones Abya Yala, Quito-Ecuador

ISBN: 978-9942-09-752-1

Tiraje: 1000 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, junio de 2021

Las opiniones de los autores no reflejan la opinión de las instituciones que patrocinan o auspician la publicación.

Este trabajo se llevó a cabo con una subvención del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE

Serie Territorios en Debate

Es un espacio creado por el CONGOPE e Incidencia Pública para debatir entre los gestores de la política pública, la academia y la sociedad civil, sobre el desarrollo desde una perspectiva territorial, que mire a lo urbano y lo rural como un espacio diverso y articulado de construcción social.

Índice

Presentación	VII
<i>Pablo Jurado Moreno</i>	
Prólogo	IX
<i>Francisco Enríquez</i>	
Prefacio	
Provincias, ciudades y pueblos: Un salto audaz al futuro.	XIII
<i>Toni Puig</i>	
Introducción	1
<i>Leonardo Laso Valencia</i>	
La comunicación política ciudadana	9
<i>Alfredo Dávalos López</i>	
La escucha ciudadana.	35
<i>Tatiana Larrea</i>	
La oportunidad de hacer más profesional la comunicación en la gestión del riesgo	53
<i>Silvia Fontana, Mario Riorda</i>	
Comunicar la pandemia:	
La fragilidad de la campaña frente a la potencia del mito.	83
<i>Caroline Ávila</i>	
Pandemia del COVID-19, la madre de todas las crisis.	113
<i>Javier Sánchez Galicia</i>	
Autores y autoras	141

Presentación

El Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador CONGOPE presenta el Volumen 13 de la Serie Territorios en Debate: *La comunicación política en tiempos de emergencia*, con el que se busca una mayor comprensión de lo que se conoce como comunicación política, la importancia de mantener una relación cercana con la ciudadanía y desempeñar la gestión política pública de manera coherente y efectiva, en un contexto de crisis generalizada que se ha acentuado dramáticamente durante la pandemia.

Hace un año, el CONGOPE desarrolló una serie de jornadas de formación virtual que aportaron con herramientas y conocimientos para que los gobiernos provinciales afronten de forma estratégica la crisis sanitaria, y todos sus efectos colaterales. Fueron conferencias sobre gestión de crisis y comunicación política, dictadas por un grupo de expertos nacionales e internacionales, que fueron recogidas por el CONGOPE en la revista institucional *Territorios*.

Esa experiencia permitió confirmar la necesidad de ahondar con mayor detenimiento en la temática de la “comunicación política”, que lejos de tratarse de una habilidad para dar un discurso, consiste en una metodología que al ser aplicada adecuadamente podría conducir al éxito de un proyecto político.

Uno de los grandes aprendizajes de estos últimos tiempos, ha sido que la comunicación es la columna vertebral de la democracia, porque extiende puentes que permiten la interacción, el diálogo ciudadano, la participación, el debate, la negociación y la generación de consensos, y, como afirma Alfredo Dávalos, si la política quiere lograr una real incidencia en la opinión pública, es importante establecer estrategias que planteen una comunicación horizontal, donde se reconozca al ciudadano como actor fundamental dentro de los procesos democráticos.

Es por ello que el CONGOPE ha invitado, entre otros, a Tatiana Larrea, directora de la Asociación Latinoamericana de Consultores Políti-

cos; Mario Riorda, presidente de la Asociación Latinoamericana de Investigadores en Campañas Electorales; Javier Sánchez Galicia, presidente del Instituto de Comunicación Política en Iberoamérica, y a Alfredo Dávalos, quien es Director del Programa Internacional en Consultoría Política y Gestión de Gobierno de la Universidad San Francisco de Quito, para que coordine y edite esta publicación, en la que se recogen las experiencias, reflexiones y conocimientos con los que ayudan a desentrañar la importancia que tiene la comunicación política para el efectivo desempeño de las autoridades provinciales, en estos tiempos de crisis.

Que los gobernantes en territorio se comuniquen con la población y estén al tanto de sus intereses, inquietudes y necesidades, les permitirá construir una relación efectiva que impactará tanto en su gestión como en la opinión que la ciudadanía se haga sobre ellos.

Una vez más, a través de la Serie Territorios en Debate, el CONGOPE continúa en su afán de aportar herramientas sobre las cuales los gobiernos provinciales y la sociedad en general pueden apoyarse para construir un mejor futuro.

Pablo Jurado Moreno
Presidente del CONGOPE
Prefecto provincial de Imbabura

Prólogo

Francisco Enríquez Bermeo*

Desde hace mucho tiempo la comunicación política constituye una importante herramienta de relacionamiento entre los gobernantes y los gobernados. Primero fue el contacto directo entre electores y elegidos, cuando los candidatos requerían de un balcón y una plaza llena para comunicar sus ideas, convencer al electorado y obtener su apoyo. Por supuesto que ese mecanismo iba acompañado de medios de comunicación masivos como la prensa escrita y la radio. Posteriormente fue la televisión la que cumplía esa función y los ciudadanos/as tenían la opción de escuchar los debates políticos para en función de ello optar por una postura política. Si bien todos esos recursos y medios cumplen aún una función trascendente en la comunicación política, hay otra herramienta de reciente factura que influye de manera significativa sobre la opinión de electores y ciudadanos/as. Nos referimos a las denominadas redes sociales en las que supuestamente todos los actores tienen la oportunidad de comunicar sus mensajes o ideas a los demás. Las redes sociales se han convertido en el inicio de la tercera década del siglo XXI en uno de los medios más eficaces de comunicación política, puesto que su influencia moviliza masas, provoca caídas de gobiernos, determina resultados electorales y consultas plebiscitarias, determina comportamientos patrióticos y nacionalistas, comportamientos xenofóbicos, homofóbicos y de muchas otras fobias, lo que da cuenta de su enorme relevancia.

Muchos de los que utilizan las redes sociales para hacer comunicación política e incidir en determinados comportamientos, recurren a bases de información (*Big Data*) que dan cuenta de las preferencias de la población en cuanto al mercado de consumo, ideas políticas, necesidades y aspiraciones. Información que se obtiene de bases de datos que guarda el sistema

* Coordinador de la Colección *Economía y territorio* del CONGOPE

financiero, comercial y otros que registran comportamientos y preferencias de la población. A ello se suman las expresiones que las personas manifiestan a través de las mismas redes sociales y sus distintas variables como Facebook, Twitter, Instagram, Tiktok, entre otras. Toda esa información permite, a quienes acceden a esas bases, estructurar perfiles de personas a quienes luego remiten mensajes a la medida, adecuados a sus preferencias, con los que van forjando corrientes de opinión e influyendo en sus decisiones.

Como ya se anotó, el uso de las redes sociales constituye un importante medio de comunicación entre gobernantes y gobernados, que más allá de influir en sus preferencias, puede también ser un medio eficaz para lograr comunicar mensajes importantes en situaciones de emergencia o alto riesgo de la población, situaciones que puede ser provocadas por fenómenos naturales o provocadas deliberadamente por determinados grupos interesados en obtener beneficios.

El libro que se presenta pretende analizar las distintas herramientas de la comunicación política, particularmente las redes sociales, como mecanismo de comunicación masiva, complementario y a veces alternativo a los grandes medios de información, que en tiempos de pandemia pueden ser muy útiles para realizar vigilancia epidemiológica a las personas y las sociedades.

El presente libro fue coordinado y editado por Alfredo Dávalos, quien aborda el tema desde el hartazgo ciudadano de quienes son los actores políticos y el tipo de relación entre el poder y los gobernados, llegando a la conclusión de la necesidad de introducir cambios radicales en la forma de gobernar e interactuar. El involucramiento de la ciudadanía en las distintas decisiones del gobierno y en la construcción colectiva de la política pública desde la perspectiva de la gente es imperativo para así cambiar de manera radical la forma en que debe ser concebida la política en esta era pandémica.

En el transcurso de los últimos seis años, el CONGOPE ha venido realizando una serie de publicaciones relacionadas con las competencias de los gobiernos provinciales, en los que se han abordado temas de desarrollo territorial y regional, el papel del nivel intermedio de gobierno e incluso

temas de política fiscal, económica y monetaria. Ha recurrido a la academia, a gestores de política pública local, territorial, sectorial y nacional, a la cooperación internacional, entre otros actores con quienes en diversos foros, conversatorios y seminarios, en revistas, folletos, libros, han expuesto sus experiencias, investigaciones y reflexiones sobre los temas anotados, mucho de ello recogido en la publicación de trece volúmenes de las colecciones de libros del CONGOPE, a los que ahora se suman cuatro más.

La publicación de este libro en esta segunda etapa de la colección Territorios en Debate, fue posible gracias a la voluntad de las autoridades del CONGOPE, Pablo Jurado Moreno, Presidente y Prefecto provincial de Imbabura y, a Edwin Miño, Director Ejecutivo, quienes en su trayectoria profesional, han dado innumerables muestras de compromiso por construir una política pública territorial, fruto de la experiencia, la investigación y el debate entre diversos actores.

Prefacio

Provincias, ciudades y pueblos: Un salto audaz al futuro

Toni Puig*

Saldremos de la cansada pandemia, a la que hemos llegado por destrozar la cadena de los vivientes al son de la fiesta alucinada del consumo como paraíso, si las ciudades y pueblos abandonamos nuestra actual mediocridad conformista pública y civil, apagamos la música de un manotazo, y volvemos a cabalgar desde equipos de gobierno con los ciudadanos y ya no apéndices malsanos de partidos enamorados de la economía ultraliberal. Yo viví e impulsé en equipo el primer salto en mi país.

Necesitamos ciudades y pueblos que cuiden a los ciudadanos plurales –cuidado es más que gestión; que opten por la contaminación cero con fecha fija e inaplazable; que abandonen el amaneramiento burocrático al que han reducido lo público; que apuesten por la cultura como conversación ininterrumpida para consensuar el sentido ético con que queremos convivir; que asegure un salario ciudadano mientras los salvajes continúan engordando...

He tenido mucho tiempo para pensar sentado y lo que he visto en las provincias, ciudades y pueblos es de una insignificancia pública que me cabrea. Me apetece levantarme y andar junto a la muchachada: llenarán nuestras plazas con razón, porque en sus ciudades y pueblos no hay futuro digno para todos. Y lo público debe asumir negligencias ya imperdonables.

*tpuigp@hotmail.com

La experiencia del Geoparque Imbabura

Inolvidable. Me lo recuerda cada día al levantarme la escultura inacabada en madera que me enamoró y compré a un artesano en San Antonio de Ibarra: está junto a mi cama. Me acompañó como guía y amigo Alfredo Dávalos. Juntos recorrimos Imbabura; nos reunimos con sus gobiernos; visitamos Cotacachi, la maravillosa Laguna de Cuicocha; nos despertamos en las termas de Chachimbiro... para terminar dando una conferencia sobre mi visión acerca del presente y el futuro del Geoparque en un antiguo templo restaurado como auditorio de una universidad llena de jóvenes. Estuve especialmente inspirado después de tantos contactos y la inmersión en unos paisajes y unas culturas singulares, cuajadas de sugerencias y deseantes de un futuro compartido.

Entre conversaciones y visitas, emergió lo que debe aportar el Geoparque a Imbabura, porque no puede ser un proyecto más, incluso prioritario. El Geoparque es la oportunidad única, para la actual generación de ciudadanos, gobiernos, empresas o asociaciones civiles diversas, de saltar con valentía a un futuro compartido más emprendedor y cualitativo en igualdad, vida en verde o culturas creativas con sentido para la vida personal y común, responsable y abierta. El Geoparque, como proyecto de suma creativa y compartida, es el punto de arranque para situar Imbabura entre los territorios de primer nivel referencial para la vida en el Ecuador, que necesita una profunda transformación. Esta solo es posible desde territorios que, con una red de pueblos y ciudades, compartan un proyecto estratégico común, político, cultural, ecológico, empresarial, educativo y de cuidado ciudadano.

El Geoparque facilita que Imbabura lidere este cambio imprescindible como país desde la apuesta por la conciencia medioambiental; el cuidado de la tierra, tan nuclear en las culturas de los pueblos originarios que están vivos en Imbabura, se ha convertido en la urgencia número uno mundial: necesitamos territorios con pueblos y ciudades que opten por la contaminación cero desde industrias y economías verdes circulares. Es el gran reto que no admite camuflajes ni discursos al viento. Aquí el Geoparque ha de liderar una experiencia de vida verde a nivel mundial. Pensar que no es

posible sitúa el proyecto en una baja intensidad y desmotivación. “¡Unidos podemos!”, es la respuesta valiente.

Frente a la muchachada, inspirado por la imaginación, con los pies en los paisajes del parque y las culturas de sus gentes, propuse la marca, el núcleo de referencia y de las propuestas, por el cual optar y desde el cual sumar, compartir, trabajar, comunicar y sentirnos corresponsablemente parte del Geoparque:

Imbabura Geoparque Mundial **compartimos cultura y paisajes** *vivámoslo intensamente*

Lograrlo, convertir la apuesta en realidad cotidiana, pide liderazgo público gubernamental de suma generosa y cooperante, iniciativa antiburocrática, atrevimiento, búsqueda de recursos, transparencia, calendarización de objetivos, comunicación implicativa y visibilización clara de resultados.

Hace años, cuando era un hombre más desbordante de innovación y sin miedos, formé parte del equipo que transformó Barcelona en una ciudad de referencia mundial. Casi nadie confió en nosotros. Pero la tenacidad paciente, el empuje imparable y la comunicación sin tregua, mostraron resultados en los Juegos Olímpicos del 92 y una ciudad para la vida desde entonces. En lo público, lo imposible no existe.

Háganlo desde cada uno de sus gobiernos.

Introducción

Leonardo Laso Valencia*

La pandemia cambió el mundo. Nos obligó a todos a reinventarnos, a emprender, a entrar en un proceso de digitalización de nuestras actividades a un ritmo frenético que nos permitiera afrontar la “nueva normalidad”; la realidad de estar encerrados, de trabajar desde casa. Y, sobre todo, a manejar la combinación de miedo y encierro.

Las autoridades y sus equipos de comunicación en los distintos niveles de gobierno tienen una tarea decisiva en el manejo de la sociedad en una crisis tan compleja. Por eso aplaudo la iniciativa del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE) de convocar a este muy buen grupo de consultores en comunicación política para publicar un libro que, no lo dudo, se convertirá en un auténtico manual tanto para las autoridades, que deben navegar en aguas turbulentas por un período tan prolongado, como para los directores de comunicación y sus equipos.

En Ecuador, donde se publica poco y, sobre todo, poco se toma en cuenta el conocimiento y la experiencia de técnicos en temas tan sensibles como la comunicación política (especialmente la comunicación de crisis), hay que destacar estos esfuerzos.

El libro recoge la visión de cinco consultores de gran trayectoria. Inicia con “La comunicación política ciudadana”, artículo en el que Alfredo Dávalos desarrolla un concepto que, junto a Toni Puig, ha venido exponiendo en sus charlas y trabajos con distintos gobiernos locales en Ecuador: el de que los ciudadanos son los grandes protagonistas en las sociedades posmodernas (mucho más, con la pandemia en curso):

* leolaso53@gmail.com

Todos estos hechos provocaron un nuevo protagonismo por parte de la ciudadanía; la cual, a través del cooperativismo, la solidaridad y la construcción colectiva, dio un claro ejemplo de la necesidad de un desarrollo conjunto de distintos proyectos y políticas públicas, en los que se piense, siempre, en el ciudadano como el principal protagonista de la historia.

Luego, Alfredo Dávalos hace un despliegue técnico sólido acerca del uso del *Big Data*, la investigación, la segmentación, los *influencers* y su rol en la comunicación horizontal, entre otras ideas muy interesantes. Incluye un esquema que considero muy útil como protocolo base para los DirComs: características del plan, tipos de investigación, temas, públicos objetivos y cómo profundizar en el ánimo de los ciudadanos.

En resumen, es una verdadera radiografía de los ciudadanos para poder entender sus preocupaciones y demandas, y de ese modo poder implementar políticas en un proceso de construcción colectiva. Queda claro que la búsqueda de Alfredo Dávalos es la ciudadanía: lograr que los ciudadanos sean los grandes protagonistas de la construcción de su futuro.

Tatiana Larrea, en su artículo “La escucha ciudadana”, trabaja sobre esa tríada que parece simple y casi obvia: investigación, estrategia y comunicación. Sin embargo, siempre podemos constatar que les cuesta mucho a los candidatos y gobernantes mantener este esquema como metodología en su comunicación. “No hay estrategia sin comunicación”; “Investigar es preguntar para conocer, comprender y escuchar”; “La comunicación política es y deber ser, una conversación permanente”; “No olvidemos que, en comunicación política, la percepción *es* la realidad”; son ideas que deben ser analizadas y metabolizadas por los actores políticos. En gran medida, el éxito en política es lograr que la gente tenga en su mente la idea de que el gobernante está haciendo todo lo que puede para protegerlos y encontrar soluciones a sus problemas.

Luego, Tatiana Larrea despliega una serie de conceptos y recomendaciones que la llevan a definir bien la estrategia y la ejecución de la comunicación: “No es una guerra, es un juego estratégico”.

El tercer artículo, “La oportunidad de hacer más profesional la comunicación en la gestión del riesgo”, corresponde a Mario Riorda y Silvia Fontana, quienes afirman que “la gestión del riesgo tiene un imperativo

sobre el hacer. Propende a cambios personales y culturales”. Se trata de una primera idea que define muy bien la comunicación de riesgo: el hacer es determinante. No hay forma de disfrazar el mal manejo de una crisis como la del COVID-19.

Más adelante, los autores profundizan en la gestión de riesgo (el hacer) y plantean un manejo comunicacional. Establecen que la gestión de riesgo es una política pública y que también constituye un derecho ciudadano:

La conservación de la confianza del público durante la emergencia requiere transparencia; es decir, que la comunicación sea veraz, se comprenda fácilmente, sea completa y se atenga exactamente a los hechos [a los que se refiere cuando se habla de gestión de riesgo y gestión de desastres].

Mario Riorda y Silvia Fontana tocan, en cada párrafo, temas fundamentales, ideas y conceptos muy potentes que los gobernantes deberían estudiar y profundizar a la hora de afrontar una crisis larga, sostenida y muy compleja.

La comunicación del riesgo tiene como objetivos:

- Retroalimentar las inquietudes y preocupaciones de la población; lo que permite disminuir la ansiedad.
- Orientar al público para que se prepare, participe en su minimización y prevención.
- Informar a la población de riesgos desconocidos con el fin de propiciar una percepción acorde a las necesidades.

La información pública debe poseer una serie de características:

Una comunicación del riesgo eficaz puede:

- Ayudar a que la gente tome decisiones.
- Reducir reacciones de ansiedad, apatía o enojo.
- Minimizar los impactos negativos.
- Mantener las normas o cambiar el *statu quo*.
- Aliviar sufrimientos y salvar vidas.

Claro, concreto, directo. Los autores proponen: conocer el riesgo para poder comunicarlo; planificar, estandarizar y visibilizar la comunicación de

riesgo; preservar siempre la seguridad humana; concentrar la información importante en un solo tipo de mensajes.

Quien comunica debe ser legítimo ante los ojos de quienes reciben los mensajes. La información sobre el riesgo debe ser simple, explicativa y concreta.

Un tema tan fascinante como desconocido por los gobernantes. La necesidad de identificar los sesgos perceptivos y cognitivos. Los miedos y las percepciones van cambiando durante la pandemia, y es necesario calibrar permanentemente si se quieren definir mensajes que despejen los temores y permitan mantener la confianza de la gente.

Finalmente, Riorda y Fontana describen los errores en la comunicación de riesgo. Los gobiernos nacionales y locales (no solo de Ecuador, sino de muchos países) deberían usar este artículo como *check list* de todo lo que hicieron mal. ¡Ojalá lo hubieran leído hace un año! Aplauzo el rigor de este aporte de Silvia Fontana y Mario Riorda.

“Pandemia COVID-19, la madre de todas las crisis”, con ese título, Javier Sánchez Galicia marca la línea de su ponencia, donde desarrolla:

Una crisis de sombra alargada, impredecible e intratable, que ha puesto en el escenario de la geopolítica una confrontación discursiva: salud vs. economía [...] La pandemia del coronavirus desencadenó otras grandes epidemias de virus ideológicos que estaban latentes en nuestras sociedades: noticias falsas, teorías de la conspiración, explosiones de racismo, la división sanitaria entre ricos y pobres, y la línea que distingue a los estadistas del ciudadano común.

Sánchez Galicia analiza la falsa dicotomía salud vs. economía; su artículo brinda un contexto histórico, así como una breve mirada geopolítica, luego de la cual profundiza en relación a dos temas fascinantes: biopolítica y biopoder (términos planteados por Byung-Chul Han que tomaron gran relevancia con la pandemia, por el uso de mecanismos tecnológicos para acceder a los datos de los ciudadanos con la finalidad de “salvar vidas”).

Javier Sánchez Galicia cita a Han:

Hoy se está produciendo de forma silenciosa un nuevo cambio de paradigma. El giro antropológico copernicano, que había elevado al hombre a productor autónomo del saber, es reemplazado por un giro dataísta. El hombre debe regirse por los datos.

Se abre allí un debate que habrá que seguir, porque sin duda es uno de los temas centrales en la definición de hacia dónde irán los Estados después de la pandemia:

La biopolítica es el poder político que ya no se ejerce exclusivamente en la plaza pública, con los seres humanos cualificados para ejercer su voluntad política, sino que nuestro tiempo nos muestra cómo, de manera cada vez más constante, el poder soberano se apodera de los cuerpos de los seres humanos desde el hogar (#QuédateEnCasa) y los lugares de socialización como la escuela (#SemáforoRojo).

En el apartado “Comunicar el riesgo y mitigar la crisis”, Sánchez profundiza:

La pandemia del COVID-19 puso en evidencia una confusión acerca de la diferencia entre la comunicación de riesgo y la comunicación de crisis. Para Riorda (2020), uno de los problemas más serios de los gobiernos es la incapacidad de discernir los conceptos de riesgo y crisis.

Luego desarrolla un análisis de la comunicación de riesgos. La “crisis en cascada” y sus perspectivas futuras; cómo debe ser la respuesta del gobierno a la crisis. Finalmente, con el subtítulo “La pandemia como ensayo de una próxima crisis”, Sánchez cierra con una reflexión que nos deja, como las películas francesas, sin saber si este es el final o el principio. Nos vamos del cine con un nudo en la panza, pensando en nuestros hijos y nietos...

Cita a Žižek:

“no habrá ningún regreso a la normalidad, la nueva normalidad tendrá que construirse sobre las ruinas de nuestras antiguas vidas”, pero también advierte que otro virus nos infectará: el virus de pensar en una sociedad

alternativa, una sociedad del Estado-nación, una sociedad que se actualiza a sí misma en las formas de solidaridad y cooperación global.

Caroline Ávila cierra el libro con su artículo “Comunicar la pandemia: La fragilidad de la campaña frente a la potencia del mito”. En él ataca un problema central de la comunicación del gobierno de Lenín Moreno y el manejo de la pandemia: la falta de un hilo conductor, un mito. Se trata de una retrospectiva histórica; resulta muy interesante recordar los “mitos” en la política ecuatoriana: “Este país amazónico, desde siempre y hasta siempre”, Jaime Roldós (1981), durante el conflicto de Paquisha; “Ni un paso atrás”, de Sixto Durán, en la guerra del Cenepa. Dice Ávila: “El mito de la patria fue comunicado, ritualizado y sacramentado en cada uno de los esfuerzos de gestión y comunicación del gobierno de la Revolución Ciudadana”. Y continúa con una crónica muy bien documentada del manejo comunicacional de la pandemia en Ecuador. Los hitos y errores, las herramientas utilizadas, las vocerías y acciones realizadas dentro de la estrategia de comunicación: recorridos, cadenas, ruedas de prensa. El discurso, las piezas producidas, incluido el *spot* “Campo Eterno”, que motivó un gran rechazo ciudadano, por tratar de convertir en poesía una tragedia en curso, ignorando la realidad de una manera surrealista.

Caroline Ávila termina reflexionando sobre su idea central: “la fragilidad de una campaña frente a la potencia de un mito”. Allí señala algunas ideas fundamentales que sustentan su hipótesis:

Para aplicar el mito en la comunicación de la gestión, el gobernante debe, además, articular un proceso de ritualización que fortalezca el mensaje y lo vuelva una constante.

La ritualización, tema al que Byung-Chul Han dedica un libro, es fundamental para destacar avances, logros, elementos de cohesión social y construcción de identidad colectiva.

La ventaja del uso del mito como elemento estratégico de comunicación es que facilita la movilización emotiva, la toma de conciencia y la consolidación del cambio de actitud a largo plazo.

Idea potente de Ávila que da cierre al libro: la posibilidad de, usando el mito, aprovechar la crisis para un cambio de actitud a largo plazo. Un cambio de actitud, utopía pendiente en el imaginario de los ecuatorianos.

El presente libro se vuelve una lectura obligada para autoridades, y equipos de gestión y comunicación de todos los niveles de gobierno. Ecuador viene de catorce años de un manejo comunicacional basado en el marketing, la publicidad, la militancia de periodistas y las granjas de *trolls*. *Comunicación política pos-COVID* me parece un gran aporte para empezar a dejar atrás esos manejos y reemplazarlos por una comunicación profesional. Repito: una comunicación profesional.

Mi reconocimiento al CONGOPE por este esfuerzo editorial y a los amigos consultores que despliegan aquí su talento y conocimiento de la comunicación política. Más allá de la comunicación, las provincias tienen un reto muy grande pospandemia. Especialmente en una competencia en la que se ve muy poca gestión: la promoción de las actividades productivas.

La reactivación de la economía es la gran prioridad nacional: generar oportunidades en el turismo interno, el desarrollo de proyectos agroindustriales, el avance en conectividad para atraer a *millennials* que quieran dejar las grandes ciudades para teletrabajar desde lugares más cerca de la naturaleza, en fin.

El CONGOPE debería asumir el liderazgo para desarrollar un gran plan de reactivación desde las provincias del Ecuador. Igual que con el libro, se puede convocar un equipo multidisciplinario de técnicos en áreas como agroindustria, turismo, marketing y comunicación, para armar proyectos bien pensados que, trascendiendo las administraciones, se ejecuten durante varios años para lograr resultados, como hicieron muchos gobiernos locales en Colombia, Argentina y México. Mancomunidades, iniciativas público-privadas, proyectos que cumplan con los objetivos de desarrollo sostenible y sean, por lo tanto, sujetos de crédito de multilaterales y cooperación internacional; estas son algunas de las alternativas que se pueden implementar. Solo se requiere voluntad política y asociatividad; dos condiciones que en el ejercicio político de Ecuador son poco frecuentes.

Ecuador vive la peor crisis en muchas décadas. Tenemos que salir de las zonas de confort, romper paradigmas, ser capaces de convertir este gran reto en una oportunidad para cambiar la historia.

La comunicación política ciudadana

Alfredo Dávalos López*

Resumen

La pandemia de la COVID-19 agravó mucho más la brecha existente entre los ciudadanos y la clase política, debido a que estos últimos terminaron por darles la espalda y abusar de ellos a través de distintos escándalos de corrupción, falta de certezas y un pésimo manejo de la gestión de la propia pandemia. Todos estos hechos provocaron un nuevo protagonismo por parte de la ciudadanía; la cual, a través del cooperativismo, la solidaridad y la construcción colectiva, dio un claro ejemplo de la necesidad de la construcción de manera conjunta de distintos proyectos y políticas públicas, en los que se piense, siempre, en el ciudadano como el principal protagonista de la historia.

Palabras clave: participación ciudadana, *Big Data*, ciudadano contemporáneo, investigación, estrategia.

*piolindavalos@hotmail.com

El ciudadano contemporáneo

Dentro de la coyuntura de la propia pandemia de la COVID-19, emerge con mayor fuerza el concepto del ciudadano contemporáneo, un fenómeno que, desde la perspectiva de Duchastel, da cuenta de una ciudadanía que brinda a los “miembros absolutos de una comunidad” un *status* que confiere “derechos y deberes”. Es decir, la ciudadanía es, a la vez, pertenencia y participación. La ciudadanía es otorgada en virtud de la pertenencia a una comunidad, pero también implica una participación, pues enmarca el ejercicio de los deberes cívicos. En suma, la ciudadanía define las condiciones de ejercicio de la democracia (Duchastel, 2002); es decir, una ciudadanía totalmente activa y movilizada.

Uno de los daños colaterales de la pandemia fue la forma en que se agravaron de manera profunda diversas crisis sociales, económicas y políticas en nuestros distintos países latinoamericanos, pero principalmente en Ecuador, ya que todos estos acontecimientos han provocado un efecto directo además de una nueva forma de gobernar y comunicar.

Ante estos hechos también habría que agregar que hoy los ciudadanos se volvieron mucho más críticos, demandantes e insatisfechos con la actuación de sus gobiernos. Los distintos abusos y escándalos de corrupción cometidos durante la pandemia agravaron los problemas de gobernabilidad y legitimidad; en muchos casos, llegaron a convertirse en una especie de olla de presión que en cualquier momento podría estallar.

Es fundamental señalar que lo que cambió en el mundo fueron, también, los ciudadanos. Por un lado, nacieron la unión, la solidaridad y el cooperativismo; pero, por el otro, afloró el abuso, la burla y la irresponsabilidad de varios políticos dentro del entorno latinoamericano.

***Big Data* y la investigación para comprender al ciudadano contemporáneo**

En este mundo atravesado por las crisis políticas y la pandemia, se vuelve fundamental la incorporación de distintas herramientas tecnológicas al

ejercicio de gobierno. Para Alberto Rentería (2020), la “inteligencia social digital” se basa en un análisis de la conversación de los ciudadanos de un país, ciudad o provincia a través del modelo de análisis *Social Intelligence*. Este, por medio del *Big Data*, le permite realizar al gobierno local un diagnóstico para comprender los intereses de la audiencia e identificarla a un nivel más profundo, más allá de las formas de segmentación tradicional.

Este proceso de investigación es fundamental en estos tiempos de turbulencia e incertidumbre, y consiste en obtener y comprender el humor social que proveen los usuarios a través de sus rastros digitales. Identificamos los intereses, temas, actitudes, opiniones, estilos de vida, sentimientos y comportamientos para diseñar mensajes que conecten con ellos (Rentería, 2020). Si bien es cierto que, tanto en la campaña del Brexit como en la de Trump, la utilización de estos datos fue muy cuestionada, es fundamental señalar, en primer lugar, que los usuarios aceptan los distintos términos de las plataformas permitiendo la utilización de sus datos; pero, desde la visión de Rentería, los verdaderos objetivos de la inteligencia social son claves para comprender cuáles son los temas, los momentos y los problemas que resuenan en la conversación ciudadana digital.

Análisis y segmentación de audiencias

Este método de análisis permite generar audiencias específicas con el objetivo de identificar el perfil de los usuarios de un gobierno local y comprender los distintos segmentos que la constituyen. Esta técnica ayuda a las organizaciones o personas a identificar su nicho en el mercado, a partir de la combinación de múltiples filtros. Se obtiene la información a través de empresas proveedoras de *Big Data* para los gobiernos locales. Para Rentería, la información debe basarse en 175 variables, cuyo objetivo es enriquecerla y focalizar el público que se ha definido durante la estrategia. Los datos recopilados sirven para lo siguiente:

- Proveer *insights* para crear una comunicación mucho más relevante y con mayor interacción.

- Construir públicos hiperfocalizados.
- Obtener características de los usuarios por medio de datos demográficos, intereses, historiales de búsqueda, hábitos en línea, patrones de compra y consumo de medios.
- Optimizar campañas de comunicación.
- Ayudar a construir mensajes personalizados de acuerdo con el segmento al que se dirigen.
- Crear comunicación relevante para el público objetivo de los distintos hitos y campañas del gobierno local.

Segmentación de la audiencia

Por medio de la minería de datos, el proceso de segmentación identifica los grupos de personas que se encuentran interconectadas dentro de la lógica de un gobierno local. Una vez que la audiencia está segmentada, nuestros *insights* basados en datos nos dicen qué les gusta, interesa o preocupa, así como las tendencias que los unen entre sí (Rentería, 2020). La segmentación de audiencias permite:

- Indagar con mayor profundidad en los diferentes grupos, públicos o segmentos que componen la audiencia completa de un gobierno local, generando hallazgos específicos para cada uno de ellos.
- A partir de esta información, podemos accionar estratégicamente los hallazgos y adecuar los contenidos por tipo de segmento objetivo.

Identificación de influenciadores

Desde su visión, la comunicación por medio de influenciadores ha cobrado una enorme importancia en el mundo de la comunicación gubernamental. Ellos tienen la capacidad de darle a una institución o gobierno una voz que aporte credibilidad y afinidad a un público específico. Además, constituye una forma más natural de conectar con los ciudadanos.

Rentería señala que uno de los retos más grandes para los equipos de comunicación de los gobiernos es encontrar al influenciador correcto para una audiencia específica. Se trata de detectar la cuenta o usuario que tiene el alcance, el peso y la credibilidad para influir en un público determinado, y generar un impacto positivo en nuestra campaña. Encontrar a los influenciadores correctos puede ayudar a transformar la manera en que son percibidos los gobiernos locales (Rentería, 2020).

Este tipo de estudios también indicará a través de qué medios y con qué mensaje se debe impactar a cada público.

Análisis de personalidad

Rentería señala que, cuando se estudia la personalidad de los ciudadanos en las redes sociales, se analizan todos los rastros de su huella digital, por ejemplo: publicaciones, biografías, fotos de perfil, seguidores y cuentas seguidas, *likes*, historiales de búsqueda, la música que escuchan o videos que reproducen ciertos grupos o tribus. Toda esta información es fundamental para elaborar las estrategias de comunicación del gobierno local.

Después, se calcula el puntaje promedio obtenido en cada una de las categorías y se compara con la audiencia general. Ello permite entender las características únicas de cada segmento. Desde su perspectiva, los *insights* de personalidad revelan las inclinaciones psicológicas de una audiencia para descubrir en profundidad el comportamiento de los ciudadanos (sus necesidades, actitudes, valores y hábitos), con el objetivo final de generar una comunicación personalizada. Todo ello permite:

- Encontrar el tono y la narrativa adecuados para compartir con los creadores de contenidos.
- Adaptar el mensaje y resaltar los aspectos más importantes para cada tipo de personalidad, segmento y/o cultura.
- Crear contenido estratégico de comunicación que refleje los atributos de los ciudadanos a quienes va dirigido.
- Influir en el tipo de contenidos que la audiencia produce y comparte.
- Entender las tendencias del humor social en general (Rentería, 2020).

Análisis de medios

Rentería concibe la estrategia de medios para los gobiernos con un enfoque de 360 grados:

- **Inteligencia.** Se optimiza la estrategia de medios a través de la identificación y comprensión de la audiencia objetivo. Porque se estudian en profundidad las características demográficas, socioeconómicas, psicográficas, culturales, los patrones de consumo y hábitos en línea, el consumo de medios análogos y digitales, la presencia en redes, y los influenciadores, entre otros indicadores.
- **Activación.** Cuando ya se cuenta con una radiografía completa de la audiencia, los gobiernos pueden decidir qué medios de comunicación y redes sociales son la mejor opción para conectar con el público objetivo, y crear una combinación de publicidad pagada y orgánica.
- **Medición.** Para ellos, medir el impacto de las acciones en la audiencia predeterminada es clave a la hora de evaluar la comunicación del gobierno local en medios. Este tipo de estudio permitirá conocer la efectividad de la inversión en medios de las distintas propuestas o productos de comunicación (Rentería, 2020).

La radiografía del gobierno local

Cuando contamos con la información obtenida de la investigación cuantitativa y cualitativa, así como de la escucha social, es posible realizar una radiografía del país, provincia o ciudad con base en todas aquellas percepciones o sentimientos que tiene la ciudadanía hacia su gobierno local (Strategos Red Latinoamérica, 2020).

Por medio de sus propias palabras, representamos todo lo que piensan, sienten o les provoca nuestro gobierno; es decir, las reacciones que los ciudadanos presentan en relación a él. En todo lo vinculado a la COVID

y la crisis sanitaria, por ejemplo, (agravada por la crítica situación política, económica y social que vive el Ecuador) entender la emociones y sentimientos de la gente se vuelve totalmente necesario. Es un elemento clave, sobre todo en esta época de pandemia, para desarrollar una adecuada estrategia de comunicación, segmentada y basada en la perspectiva del otro, que permita de manera inmediata una reactivación económica y turística de las provincias.

La investigación

En tiempos turbulentos y de crisis permanente como los que vive el Ecuador, toda estrategia requiere sustentarse en un amplio proceso de investigación cuantitativa y cualitativa. Los datos que brinde dicha investigación le permitirán al gobierno local elaborar e implementar una estrategia adecuada a cada uno de sus públicos con la reactivación de las provincias como horizonte. Por lo general, el principal problema de los gobiernos locales consiste en meter dentro del mismo saco a todos sus públicos. Sus equipos suelen basar sus estrategias en las ocurrencias y el sentido común de los políticos y de algunos de sus asesores. Hoy, en plena pandemia, es fundamental que dicha planificación se sustente en información obtenida de manera técnica y científica. En esta época tan complicada, todo proceso de investigación es central y resulta de gran valor para un gobierno local que tenga como objetivos:

- Contar con la información suficiente para elaborar una estrategia de comunicación ajustada a las condiciones sanitarias, sociales, políticas y económicas que están viviendo las provincias y el país. Ninguna coyuntura es igual; por lo tanto, ninguna estrategia, por más exitosa que haya sido en el pasado para el gobierno local, puede copiarse y aplicarse en otra provincia y/o cantón, ni en algún segmento específico de la población.
- Definir las tácticas que nos permitirán concretar esa estrategia. Se incluirán las distintas acciones que habrá de realizar el gobierno provincial

para mitigar el impacto de la pandemia o para una pronta recuperación económica y turística; pero siempre desde la interacción y construcción colectiva con la ciudadanía. Asimismo, los medios, herramientas y plataformas que se emplearán, y la forma, los tiempos y los contenidos que se habrán de difundir en cada coyuntura o crisis política.

- La investigación también es fundamental para evaluar si la estrategia y las tácticas que nos hemos planteado en cada coyuntura o crisis política están dando los resultados esperados, o si, por el contrario, se necesita hacer una corrección o modificación de manera inmediata.

Santiago Nieto señala que la investigación no sirve para adivinar el futuro, sino para lograr que nuestro gobierno se comunique adecuadamente con los ciudadanos, con el fin de que comprendan su acción, se involucren y la respalden. Desde su visión, dicha investigación debe ser hecha con el aporte de profesionales que se dediquen a la comunicación política (Nieto, 2005).

Características del plan de investigación

Con la finalidad de que la comunicación del gobierno provincial sea lo más profesional, técnica y pedagógica posible, es necesario contar con un completo plan de investigación. Para poder reconocer si el plan que se está emprendiendo o realizando está bien elaborado, es fundamental que cumpla con las siguientes condiciones:

- Que el equipo del gobierno local se organice en base a un cronograma. En este, se deberán establecer puntualmente las fechas en que se realizarán los distintos estudios de cada campaña, hito o proyecto del gobierno para hacerle frente a la pandemia o apuntar hacia la recuperación de la provincia.
- Los estudios deberán programarse para ser realizados en intervalos regulares que nos permitan conocer cómo evolucionan las principales variables de la gestión, así como las acciones emprendidas, los hitos o los proyectos del gobierno provincial.

- Se han de incluir investigaciones cuantitativas y cualitativas, además de la escucha social (digital), con la finalidad de contar con un espectro más robusto de elementos e informaciones útiles para nuestra gestión.
- El resultado de las investigaciones debe ser totalmente objetivo e imparcial.

Para Santiago Nieto (2005) este plan abarca todo el período de gobierno. Desde su visión, es fundamental contar con información que permita movilizar a los equipos encargados de los distintos hitos o proyectos.

Tipos de investigación

La complejidad y el dinamismo de las sociedades contemporáneas representan un fenomenal reto para todo aquel que desee conocer y comprender las características, expectativas, necesidades y móviles de acción de los ciudadanos (más que nunca en esta época de pandemia en la que demuestran un tremendo hartazgo y hastío hacia todo lo que significa la política).

Cada vez es mayor el número de perspectivas y especialidades que se requieren para determinar factores como los temas y preocupaciones del momento; los atributos que más aprecian los ciudadanos de nuestro gobierno o de nuestra gestión; la composición y características de la población; el equilibrio de fuerzas en el ámbito político, e incluso la manera de comportarse de los distintos actores. Para satisfacer semejante necesidad de información, los gobiernos deben recurrir a:

- Estudios demográficos.
- Estudios cuantitativos y cualitativos.
- *Big Data* y escucha digital.

Los temas más importantes de la investigación

En toda comunicación de gobierno debemos tener en claro cuáles son los temas que necesitamos investigar, y así contar con los elementos suficientes

para elaborar la estrategia y tácticas más adecuadas al momento de comunicarlos. Es por eso que, en toda comunicación de gobierno, es necesario indagar sobre:

- La coyuntura política.
- El ánimo de los ciudadanos.
- La forma en que es percibido nuestro gobierno.
- La incidencia real que tienen los “otros” en el escenario: personalidades públicas, líderes de opinión, especialistas, aliados, poderes fácticos, etc.
- Los públicos objetivo, grupos de ciudadanos o actores clave.
- El mensaje, los medios o herramientas más efectivas y adecuadas para la difusión de nuestros mensajes, y para conocer las opiniones, pensamientos, sentimientos y asociaciones del electorado.

En todo gobierno es indispensable contar con información precisa. La combinación de los resultados obtenidos a través de estudios cuantitativos, cualitativos y la escucha social permiten a los equipos de gobierno contar con información sobre:

- Cuáles son sus opiniones con respecto al gobierno local, y su actuación frente a la pandemia y la reactivación de la provincia.
- Cuáles son los argumentos, creencias, ideas, imágenes o asociaciones en los que se fundamentan sus valoraciones y opiniones.
- Las tendencias, las opiniones, los razonamientos, los afectos o desafectos, odios, rabia, frustraciones, los intereses y las percepciones de los ciudadanos.

Los gobiernos deben contar con la capacidad, la visión, el conocimiento y el entrenamiento necesarios para comunicarse e interactuar con los ciudadanos de manera permanente. Sin embargo, para poder sustentar sus proyectos, también deben tener un rico conocimiento de las características propias de cada provincia o ciudad. Las herramientas cuantitativas, cualitativas y el *Big Data* hoy son idóneas para poder lograrlo.

El ánimo de los ciudadanos

Investigar sobre el ánimo nos permite conocer las percepciones generales que tienen los votantes respecto a su realidad. Durante la última crisis y con todo lo que ha dejado la pandemia, hemos descubierto que los móviles más poderosos de los ciudadanos suelen estar asociados con la ira, la rabia, la frustración y la desesperanza que ellas han provocado. La gente se moviliza por amor y por odio; porque una decisión de gobierno le hace sentir esperanza y otras la hunden en la desesperación; porque el futuro prometido puede ser la esperanza hacia una pronta recuperación o porque se advierten nubes de tormenta en el camino.

Para contar con información más precisa sobre el estado de ánimo de la ciudadanía, se vuelve fundamental:

- Enfocar nuestras indagaciones hacia los problemas, temas de interés, temores, deseos y anhelos más cotidianos de la ciudadanía.
- Los equipos de gobierno e investigadores deben estar en guardia respecto a la tendencia de los ciudadanos a repetir mecánicamente tanto las perspectivas como las opiniones y propuestas que se difunden, fundamentalmente, en las redes. Por lo general las personas replican, o *viralizan*, sin un proceso de reflexión de por medio, todo aquello que aparece dentro del mundo digital nimbado por el aura de los líderes de opinión más prestigiados o, en ocasiones, a través de las propias *fake news*.
- El ánimo general ocasiona la interpretación de otros datos en las encuestas, porque todos los datos se mueven por causas. Por ejemplo, hoy con la COVID, la corrupción y la mala gestión de los gobiernos, los ciudadanos terminan por evaluar todo mal porque están molestos, hastiados, cansados, deprimidos y frustrados con la clase política; en cambio, si los ciudadanos están felices o se ha generado la esperanza de mejores días, así es como suelen evaluar bien las distintas variables.

Conocer el ánimo y los problemas de la ciudadanía se vuelve fundamental para definir las pautas que orientarán nuestra estrategia de comunicación de gobierno. Una vez que hemos tomado los anteriores puntos en consi-

deración, debemos indagar la situación del electorado con respecto a las siguientes variables:

- **¿Cómo perciben la realidad del país, el Estado y la ciudad donde trabajan en relación al tema de la pandemia?**

Aquí uno puede descubrir que, a veces, los ciudadanos tienen una percepción negativa del país, por su pésima gestión y por los actos de corrupción generados durante la pandemia de COVID-19, pero conservan una percepción positiva de su provincia o ciudad, debido a una buena gestión y a las acciones inmediatas contra la pandemia; o viceversa.

- **¿Cuáles de sus problemas los afectan más?**

Es fundamental conocer los problemas de la gente, aquellos que les quitan el sueño y tienen que ver con la realidad que han vivido y están viviendo con la pandemia. Cabe recordar que, muy al contrario de lo que los gobiernos podrían pensar, a la gente lo que menos le suele preocupar es, precisamente, la política; en lo principal, porque los políticos se han olvidado de ellos en plena crisis sanitaria y han sido incapaces de tomarlos en cuenta, pero sobre todo de apoyarlos y cuidarlos.

- **¿Creen que el país o la ciudad está mejor o peor que hace un año?**

Esta pregunta es importante, porque la gran mayoría de los ciudadanos suele comparar a su actual gobernante y gobierno con los anteriores, más aún si ha existido una pésima gestión de la pandemia. Y, como reza el conocido refrán, “el pasado siempre fue mejor”.

- **¿Creen que estarán mejor o peor dentro de un año?**

Esto depende mucho de cómo califican la gestión y la credibilidad de sus autoridades y su gobierno local. Sobre todo, los ciudadanos toman en cuenta si en verdad se interesaron por ellos en plena pandemia.

El entorno inmediato

La investigación nos permite conocer cómo vive la gente dentro de su comunidad, sobre todo en esta época de la COVID-19. Por ello, se vuelve fundamental conocer lo siguiente:

- **¿Qué es lo que pasa en su barrio o el entorno cercano en el que vive con la pandemia?**

A través de esta variable, los gobiernos provinciales y sus equipos pueden conocer si la gente se organiza y participa de alguna forma para ayudarse o apoyarse mutuamente en esta difícil situación que viven el país y las provincias. Cuál es el estado de ánimo de la gente; cuáles son las principales necesidades y problemas que enfrenta durante esta época de crisis, y cuál es la opinión local frente al gobierno y las autoridades. Además, también revela si el barrio o localidad en la que vive el ciudadano cuenta con fácil acceso a la salud, suficiente infraestructura y servicios públicos, un empleo, y si es que recibe alguna ayuda o apoyo del gobierno nacional o provincial.

Usted y su familia

Conocer cómo se encuentran el ciudadano y su familia es importante dentro de una gestión, pero, sobre todo, en el contexto de una grave crisis como la que se vive actualmente. Nos permite plantear propuestas que en verdad les interesen a las personas, ya que nos brinda la posibilidad de segmentar mucho mejor nuestro mensaje con base en aquellos temas que tienen que ver con su cotidianidad. Es por esto que, cuando investiguemos sobre la gente y sus familiares cercanos, es fundamental saber:

- ¿Cómo se encuentran en la actualidad?
- ¿Cómo fue su pasado?
- ¿Cómo visualizan su futuro?
- ¿Cuáles son los problemas actuales?
- ¿Qué creen que necesitan para mejorar su calidad de vida?

El objetivo de este tipo de investigación es conocer tanto sus ideales como la manera en que la ciudadanía considera que los podría materializar. La respuesta a los anteriores cuestionamientos no constituye, pues, la opinión de un experto en macroeconomía; son las reflexiones de personas que piensan, sienten y viven dentro de una crisis y pandemia de escala mundial.

Nosotros

Uno de los elementos clave que existen dentro de una gestión es conocer la percepción y las opiniones de la gente sobre la actuación de nuestro gobierno durante la pandemia. Esto, con la finalidad de que, dentro de la estrategia, planteemos toda una serie de tácticas que nos permitan explotar nuestra imagen positiva, o mejorarla si es que estuviera golpeada por una mala gestión; convertir nuestras debilidades en fortalezas, o tener los elementos para trabajar en cambiar los aspectos negativos de nuestra imagen.

Una importante variable que puede ser de gran utilidad para orientar la estrategia de comunicación del gobierno y, sobre todo, nuestra estrategia de reactivación consiste en conocer el “agrada” o nivel de aceptación y valoración positiva que poseen tanto del gobierno como de las principales autoridades y funcionarios. Para conocer el nivel de “agrada”, todo estrategia debe cuestionarse:

- Si a la gente le agrada el gobierno.
- Si a la ciudadanía le agradan sus autoridades.
- Si respaldan las distintas acciones durante la pandemia, así como sus proyectos e hitos de gobierno pensados para una pronta recuperación.

Otra variable que se vuelve crucial para nuestro gobierno es el “desagrada” que existe del gobierno local, de la principal autoridad y de los distintos actores de nuestra organización. Aquí, es fundamental saber:

- Si la gente rechaza al gobierno y sus autoridades.
- Si a los ciudadanos les desagradan el gobierno y sus autoridades.

- La falta de credibilidad que tienen por su mala actuación y gestión durante la pandemia.

Santiago Nieto (2005) aporta una importante nota técnica con respecto a estas variables. Señala que, para determinar su relación, hay que restarle el “desagrada” al “agrada”, a modo de conocer si, en la calificación que hace la gente sobre el gobierno, nuestro saldo se encuentra en positivo o negativo.

Si el “agrada” del gobierno es mayor que el “desagrada”, será más sencillo el proceso de diseño de nuestra comunicación. Al contrario, si el “desagrada” es mayor, durante la gestión habremos de enfrentar grandes obstáculos para poder lograr la gobernabilidad. Un “agrada” alto es como nadar a favor de la corriente; un “desagrada” alto nos exigirá el brío y la tenacidad que demuestran los salmones al remontar cuevas río arriba.

Con el fin de conocer las razones y argumentos que justifican un determinado nivel de “agrada” o “desagrada” para nuestro gobierno, autoridades y funcionarios, investigamos otras dos importantes variables: la *profundidad positiva* y la *profundidad negativa*.

La *profundidad positiva* se refiere a conocer, a través de la investigación, la siguiente información:

- Cuántos ciudadanos tienen argumentos por los que ven bien a nuestro gobierno y su actuación frente a la pandemia.
- Cuáles son los elementos por los que la gente ve bien a nuestro gobierno frente a la crisis sanitaria.

Por su parte, la *profundidad negativa* significa, a través de los estudios, conocer:

- Cuántos ciudadanos tienen argumentos por los que ven mal a nuestro gobierno y su actuación frente a la pandemia.
- Cuáles son los elementos por los que la gente ve mal a nuestro gobierno frente a la crisis sanitaria.

Cuando la *profundidad negativa* es mayor, resulta más difícil incrementar los niveles de apoyo hacia nuestro gobierno. No obstante, este tipo de estudios son de gran utilidad al momento de seleccionar los argumentos que debemos debilitar y los elementos a difuminar; así como aquellos que tenemos que fortalecer y exponer en mayor medida.

Otros en el escenario

En toda coyuntura política y social, aparecen distintos actores, instituciones y personajes que, incluso si no participan directamente en la dinámica del gobierno, pueden llegar a influir en la opinión pública. Son líderes de opinión, o de facto, cuya palabra cuenta con un alto nivel de influencia y credibilidad en amplias capas de la sociedad; hoy, dentro del mundo digital, son los conocidos *influencers*. En algunas ocasiones, defienden abiertamente una perspectiva ideológica. En otras, lo hacen en forma encubierta. En algunas más, muestran un comportamiento errático, carente de toda estrategia: hablan por hablar, de lo que les place y cuando les place.

Detectar a los *otros en el escenario* y conformar con base en nuestros hallazgos un estudio de *aliados*, *neutrales* y *antagonistas* es de gran utilidad para conocer a quiénes podemos convencer, a quiénes debemos neutralizar y con quiénes conviene aliarnos.

No olvidemos que, dentro de los actores que aparecen en el escenario, podemos encontrar personajes u organizaciones que pueden llegar a constituirse como un importante respaldo para nuestro gobierno o para nuestras autoridades.

Los públicos objetivos

Cuando el gobierno cuenta con toda la información necesaria de nuestros públicos y de los distintos actores, solo entonces podemos elaborar modelos para definir los *targets* o grupos objetivos. De esta manera, sabremos a cuál o cuáles segmentos debemos dirigir nuestros mensajes, así como los principales esfuerzos para nuestra comunicación.

En todo proceso de investigación dentro de los gobiernos es importante utilizar el *Big Data* y, sobre todo, combinar herramientas cualitativas y cuantitativas. Esto, con la finalidad de comprender profundamente a los ciudadanos. Los resultados no siempre son alentadores para nuestro gobierno y la gestión; no obstante, la información más clara y precisa, acompañada de una interpretación crítica, objetiva y desapasionada, puede conducirnos a contener o revertir los elementos que juegan en nuestra contra, principalmente en esta época de crisis generada por la pandemia.

La forma de comunicar y gobernar cambió

La comunicación es fundamental en la política de hoy. No se puede pensar en un modelo político sin comunicación, pero tampoco se puede pensar en la comunicación sin política. En la actualidad, la acción de gobierno es más volátil y permanece menos tiempo en el recuerdo de los ciudadanos.

La comunicación política debe ir siempre acompañada de una buena gestión de gobierno, de liderazgo, de la capacidad de solucionar los problemas, pero sobre todo de lograr el consenso y la interacción con los distintos públicos.

La comunicación política es la columna vertebral de todo gobierno, puesto que es capaz de interactuar, informar, persuadir, marcar agenda, mantener el apoyo dentro de la opinión pública y, principalmente, movilizar a la ciudadanía; es así que la comunicación permite estar en contacto permanente con los ciudadanos e interactuar con ellos –con la finalidad de dar respuestas a sus distintas demandas, pero también de elaborar la estrategia desde su perspectiva.

La comunicación se ha convertido en la principal herramienta de los distintos gobiernos para poder informar sobre su gestión, pero es importante señalar que hoy el ciudadano es mucho más crítico, está expuesto a miles de mensajes de toda índole y cada vez le genera mucho más rechazo todo lo que tenga que ver con la política. Razón por la cual la comunicación política debe romper los esquemas, debe ser mucho más ciudadana y estar basada en la cotidianidad de la gente. Es tarea de los gobiernos

abandonar la comunicación de forma lineal o piramidal; es decir, aquella comunicación que proviene desde arriba, porque se gesta en las estructuras de poder pensando siempre en sus propios intereses, que es incapaz de reconocer al otro y que, por lo general, termina siendo netamente informativa, porque no le interesa que la ciudadanía se organice, debata, opine, interactúe y participe (Dávalos, 2009). Existen experiencias desde los gobiernos locales en las que se considera que están comunicando bien y sintonizando de una buena manera con la ciudadanía, pero resulta que, en distintas ocasiones, el propio proyecto u obra no era realmente la principal prioridad para la propia vida de la comunidad.

Una comunicación estratégica en tiempos de crisis permite a los actores políticos ser proactivos y marcar su propia agenda; dar respuestas y brindar certezas a la ciudadanía dentro del futuro inmediato. Este tipo de comunicación debe ser clave para mantener el apoyo dentro de la opinión pública de manera permanente, ser una herramienta fundamental en las situaciones de crisis, pero sobre todo ser capaz de movilizar a la ciudadanía en torno a algún político, algún tema o alguna coyuntura en la que la gente se sienta afectada de alguna manera. Es por eso que la visión de Habermas, vista desde un enfoque republicano, ubica a la ciudadanía como “un proceso activo, especialmente caracterizado por la participación y la comunicación” (Habermas, 1992 citado en Frutos, 2000: 176).

Para la oposición, la comunicación también juega un papel preponderante, puesto que, si es estratégica, le permite estar presente en la mente de la gente, dar a conocer sus propuestas y su rechazo a distintas medidas tomadas por los gobiernos de turno. Pero lo más importante es que la oposición entienda la comunicación como una forma de estar en contacto permanente con la ciudadanía, con la finalidad de entender y conocer sus distintas demandas y preocupaciones para darles respuesta e incorporarlas a su propia agenda. Es por eso que la participación política debería ser una de las piezas clave de la legitimación de las democracias y las instituciones del Estado. Desde la visión de Mateos y Moral “los encargados de llevar a cabo tal participación en las democracias actuales son los partidos políticos” (Mateos y Moral, 2006). Lamentablemente, en sociedades como la ecuatoriana las organizaciones políticas son una especie de haciendas lide-

radas por caudillos y se han convertido en meras maquinarias electorales que han dejado de lado la representación, la formación y la defensa de los distintos intereses colectivos.

La comunicación es también clave, porque permite estar en contacto permanente con los distintos actores, dar a conocer a la ciudadanía los distintos hitos de los gobiernos, y sobre todo tener la capacidad de persuadir, convencer y movilizar a los ciudadanos en torno a una causa en común.

Dentro de una organización, la comunicación estratégica permite mantener a sus integrantes alineados y en concordancia con dicha comunicación (su misión, visión y valores corporativos de manera interna y externa), con la finalidad de que todo lo que se dice, se piensa y se perciba de esta organización tenga una estrecha relación con lo que realmente es.

La comunicación de gobierno hoy debería orientarse a brindar certezas y generar esperanza en la ciudadanía.

La construcción colectiva de las políticas públicas

La comunicación es la columna vertebral de la democracia; sin ella, difícilmente se podrían contar con canales que permitan la interacción, el diálogo ciudadano, la participación, el debate, la negociación y la generación de consensos. Si hoy la política quiere lograr una real incidencia en la opinión pública, es necesario establecer estrategias que planteen una comunicación, una visión horizontal, que sea capaz de reconocer al otro como un actor fundamental dentro de los procesos democráticos. Al respecto, Eulalio Ferrer señala que la comunicación, a su vez, es un diálogo entre seres humanos, dirigido al cambio e intercambio de puntos de vista, opiniones, ideas, valores y creencias, y que, como *realidad envolvente*, nos une y afecta a todos, condiciona lo que somos y lo que hacemos (Ferrer, 1992).

Por lo general, la comunicación política desarrollada a través de una perspectiva publicitaria carece fundamentalmente de una profunda investigación y, por supuesto, de una estrategia que sustente las ideas o conceptos planteados en un plan de comunicación gubernamental. Aquí es importante señalar que las grandes ideas son estratégicas y no publicitarias;

esta visión provoca que muchas de las campañas del gobierno terminen siendo simples ocurrencias y no tengan como objetivo generar una interacción real entre actores políticos y ciudadanía.

Los medios masivos cada vez tienen un menor impacto entre la gente, debido a que estamos viviendo en un mundo hipercomunicado, en el que la ciudadanía está expuesta a miles y miles de mensajes que son muy pocos recordados. Es por eso que tanto los medios digitales como el propio contacto directo desde una visión estratégica se han convertido en herramientas capaces de fomentar y propiciar una verdadera interacción ciudadana.

Al respecto, Manuel Garretón plantea que es necesario ir hacia la reconstrucción de una sociedad-polis, lo que para él significa “la construcción de un sistema sólido de relaciones entre Estado, sistema de representación y actores fuertes en muy distintos niveles: en el nivel local y regional de cada país, en el nivel nacional [...] y global” (Garretón, 2000: 90). Además, se vuelve sumamente necesario fomentar en la ciudadanía una cultura política que vaya mucho más allá del valor de su voto y la convoque a participar de manera permanente en toda decisión o proyecto del gobierno provincial.

Además, los gobiernos locales deben implementar modelos que fomenten una verdadera democracia participativa a través de la construcción colectiva de las propuestas y proyectos junto a la gente, en asambleas ciudadanas o en los distintos presupuestos participativos, y llegar a lo que José Luis Sampedro denomina una democracia real, “el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo” (Sampedro, 2011).

Una comunicación permanente pensada en el otro es mucho más efectiva que la campaña permanente, porque va más allá de un pensamiento meramente electoral y vertical, y de pensar solo en persuadir; tiene que ver con la capacidad de poder empoderar, cambiar y transformar la realidad de la gente.

Las principales voces dentro del espacio público deben ser las de la propia gente. Hoy es necesario pensar en una comunicación que desarrolle estrategias capaces de empoderar y darle la voz a los ciudadanos, generando participación, opinión e interacción tanto en las calles como a través de las distintas herramientas digitales.

Al respecto, Scolari señala que las teorías de la comunicación “estuvieron obligadas a dejar de lado el modelo lineal de tubo [...] como *instrumentos* en manos de los emisores todopoderosos que transmitirían sus mensajes a una masa pasiva de destinatarios a favor de un nuevo paradigma mucho más amplio fundado en el concepto de ‘mediación’ de Barbero” (Scolari, 2004: 234).

A pesar de que hoy, en plena pandemia, existe un profundo desencuentro entre los actores políticos y sociales, autores como Adriana López señalan que estas diferencias existentes entre dichos actores pueden ser temporales y no irreconciliables. Desde su visión, lo ideal para una sociedad democrática sería “que hubiera puentes entre unos y otros, y que los actores políticos estuvieran abiertos de manera permanente a los distintos reclamos sociales” (Dávalos, 2009: 11).

Es por eso que, en la actualidad, el ciberespacio y el espacio público se convierten en aquellos lugares simbólicos capaces de generar el debate y la participación ciudadana, sobre todo si los actores políticos logran incorporar acciones ingeniosas y creativas de un alto impacto comunicacional, que estén basadas en lo cotidiano, lo lúdico y en lo que realmente le interesa a la gente. Si la sociedad es el punto de partida y de llegada de “la otra política”, esta no sólo involucra la relación entre los gobernados y los gobernantes, sino también –y sobre todo– las relaciones cotidianas, la convivencia y los conflictos entre todas las personas que comparten un espacio social, sea territorial o no (López, 2006: 25).

Estos espacios pueden ser el canal perfecto para consolidar la democracia, reactivar a las provincias y lograr una verdadera interacción con la ciudadanía, además de establecer un vínculo entre los políticos y la gente de manera permanente. Esto solo se puede lograr si la comunicación es planteada de manera horizontal, de forma que permita la expresión de los distintos actores y se logre una real participación ciudadana, que sea capaz de darles voz y poder de decisión en los distintos proyectos y programas políticos o de gobierno. Gobernar implica entender al ciudadano, tener empatía y dar respuesta a sus necesidades objetivas y subjetivas.

Ciudadanos protagonistas

Ante los vertiginosos cambios tecnológicos, hoy se vuelve fundamental que los gobiernos establezcan innovadores procesos de comunicación para poder llegar de manera efectiva, y así poder construir junto a la ciudadanía y estar presentes en la vida cotidiana de la gente. Para la antropóloga Adriana López, la constitución de los sujetos colectivos implica, necesariamente, imaginar la participación de cada persona en totalidades sociales más amplias que aquellas que experimentamos fenomenológicamente. Ella señala que “en nuestros tiempos, la emergencia del *ciberspacio* nos remite a un *mundo paralelo*, donde el tiempo, el espacio, la geografía, las identidades y la cultura tienen otra dinámica. Se trata de un mundo virtual y no solo imaginado, porque el observador no permanece como tal, sino que puede penetrar interactivamente en ese mundo, lo que destaca su carácter de agente” (López, 2006: 21).

La ciudadanía se ha vuelto mucho más exigente y considera que el trabajo de los políticos es su obligación. Hace algunos años, pavimentar una calle, brindar servicios básicos, o hacer alguna obra tenían impacto en la percepción que existía en la gente frente al político; hoy, en plena pandemia, sucede todo lo contrario, porque la gente exige la posibilidad de poder participar y opinar de muchas de las decisiones que se toman en las instancias de gobierno, cada vez más a través de los medios digitales. Para Francisco Sierra, la lógica de la red debe ser pensada como una estructura o sistema de auto organización social, porque en parte hace posible una nueva forma de comunicación política. Desde su visión, la red cuenta con “un amplio potencial emancipador para el estrechamiento de nuevos lazos y la construcción de nuevas socialidades distintas en el marco de una nueva cultura virtual” (Sierra, 1997: 10). Aunque esto podría depender, muchas veces, según el caso. ¿Quién es el emisor o a qué grupo mediático pertenece?

Ante estos nuevos paradigmas que enfrenta la política, es posible pensar en gobiernos o instancias políticas en las que la ciudadanía tenga la posibilidad de formar parte de un gobierno colectivo, en el cual sus propuestas y preocupaciones sean tomadas en cuenta; para que, al final, tanto políticos como ciudadanos logren ganar-ganar desde una construcción colectiva. Este tipo de democracia ya ha sido incorporada de manera directa por varios go-

biernos locales indígenas de América Latina y a través de varios movimientos sociales, como los zapatistas en México, la primavera árabe en Egipto, los indignados en España, las movilizaciones en América Latina durante el año 2019 o el movimiento *Black Lives Matter* durante el pasado proceso electoral en los Estados Unidos. Para Francisco Sierra, “la creación de una comunidad cibercultural de apoyo favorece la creación de lazos de solidaridad mediante la configuración de todo tipo de redes” (Sierra, 1997: 9).

Si bien es cierto que hoy se comienza a configurar en un nuevo modelo de democracia participativa a través de herramientas como el mundo digital, fomentando la construcción colectiva, e impulsando el gobierno abierto y la interacción permanente con la ciudadanía para dar respuesta a sus distintas inquietudes; es necesario que la comunicación política replantee la forma de diseñar las estrategias de comunicación, ya que hoy deberían ser diseñadas desde la perspectiva del otro, y estar basadas en el día a día y en la cotidianidad de la gente. El ciudadano ya no puede ser visto como un número o un simple dato estadístico y la comunicación no puede seguir siendo planteada de manera vertical, ya que impide una verdadera participación e interacción ciudadana.

Para lograr la participación, la comunicación política se debería convertir en la principal impulsora de estas nuevas estrategias democráticas, de manera tal que logre incidir en la forma de ver y entender la política, y genere una mayor participación e incidencia de la ciudadanía en los distintos procesos democráticos. Generar una cultura de construcción colectiva, además de lograr establecer, desde la academia, distintos procesos de investigación y discusión que permitan ir alimentando permanentemente esta nueva visión de una comunicación mucho más ciudadana, en la que el ciudadano sea el principal protagonista.

Conclusiones

Desde los movimientos y protestas de octubre del 2019, en toda América Latina se demostró que las crisis sociales, económicas y políticas ponían en descrédito a la clase política tradicional y provocaban en la ciudada-

nía percepciones de rechazo, frustración, coraje y desesperanza que fueron agravadas a raíz de la pandemia de la COVID-19.

Un nuevo ciudadano contemporáneo surgió con más fuerza después de la pandemia, embanderando valores como la solidaridad, la unión, el cooperativismo y la construcción colectiva de soluciones y propuestas para enfrentar la crisis desde la ciudadanía; ante la ineficacia e impavidez de los gobiernos de turno, su manejo desastroso de la crisis, y los distintos escándalos de corrupción durante la pandemia.

Hoy los gobiernos locales deben ser capaces de interactuar y construir junto a la ciudadanía, de manera colectiva y permanente, las distintas políticas y proyectos desde la propia cotidianidad y realidad de la gente.

La tecnología y la investigación son fundamentales para escuchar de manera permanente las distintas demandas, preocupaciones y frustraciones, así como para conocer y entender las variadas emociones que están provocando los gobiernos y sus autoridades.

El rechazo y enojo de la ciudadanía hacia la clase política y a sus distintas decisiones ha hecho que la gobernabilidad sea mucho más compleja, y que las crisis políticas, sociales y económicas se mantengan en el tiempo de manera permanente, porque los gobiernos se siguen burlando de la gente.

Los ciudadanos se han convertido en los verdaderos protagonistas de la historia; hoy los gobiernos locales no pueden gobernar dándoles la espalda ni, mucho menos, tomar decisiones sin haber sido consensuadas o construidas junto a la gente.

Bibliografía

- Cusot, Gustavo, Alfredo Dávalos y Víctor Polanco (2012). “El enfoque estratégico de nuestra comunicación”. En *Colección de comunicación política estratégica. Volumen 2*. Ecuador: Ágora Democrática y Strategos Red Latinoamérica.
- Dávalos, Alfredo (2012). “Metodologías y estrategias para las campañas políticas”. En *Colección de comunicación política estratégica. Volumen 1*. Ecuador: Ágora Democrática y Strategos Red Latinoamérica.

- (2012). “Campañas políticas exitosas”. En *Colección de comunicación política estratégica. Volumen 4*. Ecuador: Ágora Democrática y Stratos Red Latinoamérica.
- Engel, Kart y Gladys Engel (1985). “Los mass-media y las elecciones”. En *Sociología de la comunicación de masas. Volumen III. Propaganda política y opinión pública*, de M. Moragas (Ed.): 89. Barcelona, Editorial Gustavo Gili.
- Ferrer, Eulalio (1992). *La Publicidad*. México: Editorial Trillas.
- Garretón, Manuel Antonio (2000). *Política y Sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de siglo*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Izurietta, Roberto, Rubén M. Perina y Chistopher Arterton (2001). “Estrategias de comunicación política”. En *Estrategias de comunicación para gobiernos*. Ecuador: Editorial Ecuador.
- López Monjardín, Adriana (2006). “La comunicación zapatista: Movimiento social y procesos semióticos y discursivos”. Presentado en el Congreso Internacional de comunicación política, Ecuador.
- (2003). “El neoliberalismo: de la hegemonía al marketing”. *Revista Rebeldía*. N° 7: 18-36.
- Mateos, Araceli y Félix Moral (2006). *El comportamiento electoral de los jóvenes españoles*. Madrid: INJUVE.
- Reig, Ramón (2004). *Dioses y Diablos mediáticos. Cómo manipula el poder a través de los medios de comunicación*. Barcelona: Ediciones Urano.
- Reguillo, Rossana (1997). “Ciudad y Comunicación, Ejes y Niveles”. *Revista Diálogos de la comunicación*.
- Revista Rebeldía* (2003). “Cambiar de canal”. Editorial. N° 29: 1-2.
- Reyes Arce, Rafael y Lourdes Munch (1994). *Mercadotecnia para las campañas políticas del PRI*. México.
- Roiz, Miguel (2002). *La sociedad persuasora, control cultural y comunicación de masas*. España: Editorial Paidós.
- Sampedro Blanco, Víctor (2000). *Opinión pública y democracia deliberativa: medios, sondeos y urnas*. Madrid: Ediciones Istmo.

Glosario:

Big Data: Es un término que describe el gran volumen de datos —estructurados y no estructurados— que inunda una empresa todos los días. Pero no es la cantidad de datos lo importante, sino lo que las organizaciones hacen con ellos. El *Big Data* puede ser analizado para obtener *insights* que conlleven a mejores decisiones y acciones de negocios estratégicas.

Hiperfocalizados: Segmentos o audiencias que están determinados a través de una definición muy fina de cada uno de los públicos; algunos autores incluso lo llaman acupuntura electoral.

Insights: Un *insight* es una clave, la esencia que nos permite encontrar la solución a un problema. Un camino, un dato que nos sugiere cómo resolver cualquier ecuación por compleja que sea. Un *insight* no es la solución, es simplemente el punto que nos lleva al camino de esa solución.

Influencers: Un influencer es una persona que, de algún modo, ha logrado destacarse en los canales digitales; especialmente en las redes sociales como Facebook o Instagram, y en plataformas de video como YouTube.

Social Intelligence: La inteligencia social se define como la capacidad de una persona para comunicarse y relacionarse con otros en forma empática y asertiva.

Minería de datos: La minería de datos es el proceso de hallar anomalías, patrones y correlaciones en grandes conjuntos de datos para predecir resultados. Empleando una amplia variedad de técnicas, una persona puede utilizar esta información para incrementar sus ingresos, recortar costos, mejorar sus relaciones con clientes, reducir riesgos y más.

La escucha ciudadana

Tatiana Larrea*

Resumen

Cuando utilizamos el término “comunicación política”, no nos referimos a hablar de política o dar un discurso. La comunicación política es una metodología que, adecuadamente aplicada, conduce al éxito un proyecto político. Este proceso metodológico se basa en herramientas científicas que aportan a disminuir la incertidumbre y facilitan, de esa manera, la toma de decisiones a nivel gubernamental y en campaña electoral. La comunicación política debe ser entendida, entonces, como un proceso metódico de conversación permanente, cuyo pilar fundamental es la investigación. Así, escuchar a la ciudadanía, al electorado, al otro, se convierte en la base de la gestión; hay comunicación política. Escuchar adecuadamente a la ciudadanía garantiza contar con buena información de partida, permite el diseño de una estrategia eficaz y, a su vez, guía una comunicación eficiente. En este sentido, la clave del éxito de una estrategia de campaña o de gobierno radica en saber escuchar al protagonista de esta historia: la gente.

Palabras clave: investigación, estrategia, comunicación, política, democracia, conversación, ciudadanía.

*tatilarrea@hotmail.com

Comunicación política: el concepto

La comunicación es una conversación. La comunicación política debe ser entendida como una conversación permanente entre una candidatura y el electorado, o entre gobernantes y la ciudadanía. Para que una conversación sea eficiente, se debe hablar, emitir mensajes, pero sobre todo escuchar.

La imperiosa necesidad de escuchar siempre a la gente. Indudablemente la comunicación más importante de todas, y a la que paradójicamente se le presta menos atención cuando se olvida que la comunicación es siempre de dos vías. Para recordarlo es útil ese refrán que dice que “por algo tenemos dos oídos y una sola boca”. Normalmente es más importante escuchar que hablar. (Noguera, 2001: 97)

Todos los días hacemos comunicación, porque conversamos con otras personas en el trabajo, en la casa, en la calle. La comunicación política también es un proceso de conversación. Para que la comunicación entre el gobierno/candidatura y la ciudadanía/electorado sea eficiente (es decir sea realmente una conversación permanente), se debe cumplir el siguiente ciclo:

Ilustración 1: Proceso de comunicación política.



Fuente: Murphine, 2012: 84.

Este proceso de comunicación política se implementa a través del cumplimiento de tres etapas que también se repiten de manera permanente (Murphine, 2012: 85):

- **Investigación:** conocer, a través del relevamiento de información, las opiniones, percepciones, sentimientos y expectativas de la ciudadanía.
- **Análisis y estrategia:** analizar y comprender esta información y, a partir de ella, diseñar una estrategia de comunicación política.
- **Comunicación:** emitir los mensajes para conectarse con la ciudadanía y lograr su aceptación.

En otras palabras, son tres pasos que permiten que tenga lugar la comunicación política o conversación:

Ilustración 2: Los pasos de la comunicación política.



Fuente: Ralph Murphine, 2012: 86.

No hay estrategia sin investigación

Investigar es preguntar para conocer, comprender y *escuchar*. Esa es la base de la investigación de opinión pública. Así, sencillito. Como decía mi hija a sus seis años: “si no pregunto, no me entero”.

En la vida, como en el mundo de la política (y en muchos otros ámbitos), no podemos planificar ni, peor aun, comunicar algo sin antes escuchar al otro; sin antes conocer qué piensa, qué le interesa, qué necesita.

Por eso la investigación es la base fundamental del proceso metodológico de la comunicación política. Dicha comunicación no es más que un proceso de conversación permanente entre gobernante y ciudadanía, o candidato o candidata y electorado; forma un círculo virtuoso que consiste en escuchar, dar el mensaje y obtener respuesta (Murphine, 2012: 84-85).

Para lograr implementar este proceso, probadamente exitoso, se requieren tres pilares:

- Investigación
- Estrategia
- Comunicación

En ese orden y volviendo a repetir el ciclo de forma continua y permanente. Escuchamos (a través de la investigación); elaboramos nuestros mensajes dentro de un diseño estratégico basado en los resultados de la investigación, y comunicamos nuestros mensajes a través de los medios y formas que nos dicta la estrategia. Y luego, volvemos a escuchar para saber si nuestros mensajes llegaron de manera adecuada; ajustamos o afinamos nuestra estrategia (de ser necesario), y volvemos a comunicar.

La comunicación política es y debe ser una *conversación permanente*. Y, como todo ejercicio de conversación, su eficiencia depende, sobre todo, de saber escuchar, ergo investigar.

Pero el gobernante (o candidatura) no puede escuchar a todos y cada uno de los ciudadanos y ciudadanas; por eso, y para que el primer paso de la escucha se cumpla, es necesaria la aplicación de técnicas de investigación científica que permitan recopilar las opiniones, percepciones y expectativas

de la ciudadanía respecto de la gestión que se está llevando a cabo o del tema de interés. Solo a través del relevamiento de esta información, el gobernante podrá conocer el impacto de sus acciones y decisiones en la ciudadanía, y así comunicarse posteriormente con ella de manera más eficiente.

La investigación también permite profundizar en la estructura de pensamiento, hábitos, costumbres y valores de las y los ciudadanos para poder comprenderlos y sintonizar mejor en términos de comunicación.

Adicionalmente, la investigación permite conocer los medios o vías de comunicación más adecuados para difundir los mensajes, es decir, cómo se puede entregar eficientemente a la ciudadanía los mensajes. La selección de la vía de comunicación de los mensajes debe ser escogida en base a la comprensión, dimensión y particularidades de cada audiencia. Ningún medio o vía reemplaza o excluye a otro. Simplemente se debe decidir de manera estratégica cuál es más eficaz para la transmisión de los mensajes.

Existen muchas y diversas técnicas y herramientas de investigación. Cada técnica responde a un tipo de investigación y persigue objetivos específicos en cuanto al levantamiento de información de acuerdo al segmento, el lugar de residencia, las características socioeconómicas y culturales, entre otras consideraciones.

Pero, ¿cómo escuchar adecuadamente? La investigación de opinión pública debe considerar dos entradas: una cuantitativa y una cualitativa. El uso combinado de técnicas de investigación cuantitativas y cualitativas es indispensable para tener un acercamiento completo al pensamiento y comportamiento de los grupos humanos estudiados. Se trata, pues, de conocer, entender, comprender y cuantificar opiniones, percepciones, intenciones, motivaciones, expectativas y sentimientos de las poblaciones de interés.

De ahí que no se trate solo de hacer una encuesta en algún momento, sino de monitorear permanentemente la opinión ciudadana y profundizar cualitativamente en esos hallazgos, así como descubrir esquemas y lógicas de pensamiento para luego cuantificarlas e identificar porcentajes, segmentos, frecuencias, etcétera.

La combinación de técnicas cualitativas y cuantitativas responde a que la personalidad del individuo (nuestro sujeto de investigación) está conformada por dos marcos de referencia: uno externo y otro interno. El marco

de referencia externo es el marco normativo o social, que da cuenta de las “distintas formas sociales que determinan comportamientos repetitivos”. Mientras que el marco de referencia interno es el personal, que contiene el “sistema de creencias, actitudes, experiencias de vida que configuran la manera de ser” (Zapata, 1994).

Entonces, para lograr un entendimiento completo e integral de las opiniones, percepciones y expectativas de los individuos, se requiere investigar sus dos marcos de referencia. Las técnicas cuantitativas (la encuesta por ejemplo) son la entrada al marco normativo o social, donde nos encontramos con las posiciones políticamente correctas y socialmente aceptadas. En cambio, las técnicas cualitativas (grupos focales por ejemplo) nos conducen al marco personal, es decir a la profundidad de las motivaciones del comportamiento de la persona.

Recordemos el Titanic, que chocó contra un iceberg porque su capitán solo pudo apreciar su punta visible. No tuvo la oportunidad de ver lo que estaba bajo el agua. Haciendo una analogía con la investigación de la opinión pública, podemos decir que la punta del iceberg es fácilmente detectable a través de técnicas cuantitativas, pero aquella masa de hielo que el agua oculta solo se la puede descubrir con investigación de tipo cualitativa.

En nuestra tarea dentro de la consultoría política no podemos conformarnos con las primeras respuestas o la superficie de las cosas. Debemos profundizar, debemos tratar de *ver más allá de lo evidente*, encontrar las percepciones que se han instalado en el imaginario colectivo y descubrir qué las motivó. Esta es la garantía de contar con una buena información que genere insumos confiables para el diseño de una estrategia eficiente.

No olvidemos que, en comunicación política, *la percepción es la realidad*, porque la percepción suele imponerse a lo que realmente pasa. Justamente las percepciones toman forma por las dos vías que mencionaba: factores externos e internos. Los factores externos se refieren a la información que recibimos cotidianamente, a la coyuntura que atraviesa una sociedad, a las construcciones hechas por los medios de comunicación, a la opinión pública. Los factores internos son aquellos que tienen que ver con la experiencia de vida de los individuos, sus prejuicios, traumas y temores que influyen decisivamente en la forma en que asumimos un hecho o una información.

La percepción sobre una persona, un gobierno, una candidatura o un hecho en concreto, no necesariamente es fiel a la realidad. Por ejemplo, es común encontrarnos con que un político tenga la imagen de corrupto, sin que necesariamente haya cometido ningún delito. Basta con que se construya con eficiencia un *frame* (o encuadre) en torno a su imagen haciéndolo ver como corrupto, para que la gente empiece a creerlo. Depende entonces de la forma que se le da al agua.

Ahora bien, si detectamos una percepción implantada en el imaginario colectivo, en lugar de rebatirla negando su veracidad, debemos encontrar cuáles son los elementos que la componen e hicieron que se formara, y así poder desactivarla. Y, en el caso contrario, si detectamos una percepción favorable al proyecto para el cual estamos trabajando, hay que aprovecharla para posicionar nuestro mensaje.

Esto empaata con la enseñanza de Tony Schwartz sobre la necesidad de tocar el “acorde sensible” en la comunicación política, que permite conectar al líder político con el electorado (o ciudadanía) y potenciar las percepciones ya existentes en su mente:

El primer principio de la comunicación política es comenzar con el ciudadano o votante. El objetivo de una campaña política es tocar un acorde sensible en el votante. Este acorde está hecho de información ya presente en su mente. El objetivo no consiste en insertar nueva información. (Schwartz, 2012: 83)

De ahí la importancia de comprender a partir de investigar y escuchar.

No hay éxito sin estrategia

Es común oír hablar de estrategia en todos los ámbitos de la vida cotidiana: para enamorar a alguien, para conseguir un ascenso laboral, para ganar un partido de fútbol, para triunfar en los negocios, etcétera. Pero, ¿qué es una estrategia en el ámbito de la política?

En su definición, no se diferencia mucho de lo que sería una estrategia en asuntos de la vida cotidiana, sobre todo si usamos una muy sencilla: es un plan que contiene las acciones que debemos realizar para lograr un objetivo.

Pero cuando se trata de comunicación política, hablar de estrategia es un poco más complejo. Pues no se trata solamente de tener una idea y definir un par de acciones para lograr lo que queremos obtener. Tampoco resulta tan fácil como diseñar una ruta para evitar el tráfico y llegar a nuestro destino de manera más rápida.

Como toda estrategia, la política tiene como fin último lograr una meta. Es muy común caer en confusiones; se han creado incluso mitos que conducen a campañas electorales y gobiernos, lejos de lograr sus objetivos, a crasos errores.

Revisemos algunas definiciones de lo que es una estrategia política. “Estrategia se refiere a un plan de acción diseñado para alcanzar una meta particular”, dice Ralph Murphine, uno de los padres de la consultoría política moderna. “La estrategia es el camino que une dos puntos: el diagnóstico y el objetivo, dónde estamos y a dónde queremos llegar”, así lo entendió, bastante claro y sencillo, el ex candidato presidencial de México, Ricardo Anaya. “La estrategia entonces es un plan integral en el que cobra sentido todo lo que hace y deja de hacer el gobierno y todo lo que comunica o deja de comunicar”, sostiene Jaime Durán Barba, reconocido consultor político ecuatoriano.

Y así y todo, podemos llegar a confundirnos... No hay nada más esclarecedor que el poema del gran Mario Benedetti, “Táctica y estrategia”:

Mi táctica es
mirarte
aprender como sos
quererte como sos

mi táctica es
hablarte
y escucharte
construir con palabras
un puente indestructible

mi táctica es
quedarme en tu recuerdo
no sé cómo ni sé
con qué pretexto
pero quedarme en vos

mi táctica es
ser franco
y saber que sos franca
y que no nos vendamos
simulacros
para que entre los dos
no haya telón
ni abismos

mi estrategia es
en cambio
más profunda y más
simple

mi estrategia es
que un día cualquiera
no sé cómo ni sé
con qué pretexto
por fin me necesites.

Entonces, la estrategia NO es:

- Un spot.
- El puerta a puerta.
- Un meme.
- Una encuesta.
- Un plan de redes sociales.
- Un afiche.
- Un slogan.
- Ni mucho menos una ocurrencia.

No hay comunicación sin estrategia

El tercer paso de la comunicación política es, justamente, comunicar. Una vez que hemos escuchado a la ciudadanía, nos hemos puesto en sus zapatos, como se dice coloquialmente, hemos entendido y comprendido sus puntos de vista; pasamos a diseñar nuestra estrategia. Ya con la estrategia definida en términos, por lo menos, de objetivos políticos, objetivos estratégicos, metas medibles, diagnósticos y recursos; podemos emprender la comunicación de nuestros mensajes (también definidos y detallados en la estrategia).

Comunicar se trata entonces de contar nuestra historia a nuestra manera... y bien. Aquí entran en juego los mensajes, la narrativa y el relato, pero también los medios, formas y formatos por los que los vamos a transmitir; para lo cual en la estrategia se debe haber identificado el tipo de audiencias con las que vamos a conversar. Cada audiencia es diferente y tiene sus particularidades, por lo que sería absurdo pensar que un solo tipo de mensaje, formato y vía pueda bastar.

Ningún medio o vía de comunicación es suficiente ni excluyente de los demás. A priori debemos usar todos los medios disponibles para transmitir nuestros mensajes: TV, radio, prensa escrita y, desde hace algunos años, internet (en las distintas plataformas disponibles). Siempre y cuando nuestras audiencias tengan acceso a los diferentes medios (suena obvio, pero he visto de todo).

Ya lo alertaba Sartori, el paso del *homo sapiens* (con el peso en la cultura escrita) al *homo videns* (con la imposición de la imagen):

La ruptura se produce a mediados de nuestro siglo [XX], con la llegada del televisor y de la televisión. La televisión —como su propio nombre lo indica— es “ver desde lejos” (tele), es decir, llevar ante los ojos de un público de espectadores cosas que puedan ver en cualquier sitio, desde cualquier lugar y distancia. Y en la televisión el hecho de ver prevalece sobre el hecho de hablar, en el sentido de que la voz del medio, o de un hablante es secundaria, está en función de la imagen, comenta la imagen. Y, como consecuencia, el telespectador es más un animal vidente que un animal simbólico. Para él las cosas representadas en imágenes cuentan y pesan más que las cosas dichas con palabras. (Sartori, 1997: 30)

Me atrevería a decir que hoy en día hemos dado un nuevo salto: del *homo videns* a una suerte de *homo activus*. Un actor social que, como el *homo sapiens*, razona; que ve como el *homo videns*, pero que adicionalmente hoy actúa a través de las redes sociales. Ya no es el simple espectador, sino que tiene la posibilidad de actuar, interactuar e incidir (para bien o para mal).

En este contexto, el concepto de *transmedia* adquiere mucha importancia y no puede ser omitido en ninguna estrategia de comunicación política. *Transmedia* es la posibilidad de transmitir una misma narrativa a través de la gran cantidad y diversidad de medios y plataformas disponibles en la actualidad. Cada uno con sus particularidades, audiencias y formatos, encaminado a cumplir objetivos estratégicos.

Las redes sociales son, sin duda, un medio muy importante en lo que concierne a la comunicación política, pero no es el único; no debe excluir a las vías tradicionales. Al contrario, cada medio o canal de comunicación debe transmitir los mensajes adecuándose a las audiencias y a los formatos que cada uno tiene.

Entonces, las redes sociales en el diseño de una estrategia de comunicación política son un medio, vía o canal más de transmisión de mensajes, de construcción de encuadres (*frames*) y de posicionamiento de narrativas. El uso de las redes sociales en campaña y gobierno es estrictamente estratégico. Para ello debemos considerar algunos puntos:

- ¿Con quién quiero conversar?
- ¿Dónde (en qué red) están mis audiencias?
- ¿Qué les interesa? Para poder “colarme” en sus conversaciones.
- Si necesito influir y llegar a los formadores de opinión, élites políticas, periodistas, ¿qué red utilizo? Twitter, indiscutiblemente.
- ¿Dónde y cómo debo responder a un ataque?
- Y, sobre todo, ¿debo responder o no a un ataque?

Cuando la utilización de las redes sociales carece de un fin o uso estratégico, se suelen cometer algunos errores, muy comunes por cierto:

- Gobernar por Twitter.
- Pensar que se puede ganar una elección porque las redes nos son aparentemente favorables.
- Colocar videos eternos que consumen todos los megas y “patinan” en los teléfonos hasta el aburrimiento.
- Hacer publicaciones hiperpolíticas que no atraen a los ciudadanos no politizados (algunos politizados también nos aburrirnos con ese tipo de publicaciones, sobre todo cuando se trata de debates complicadísimos sobre leyes, presupuestos...).
- Creación de perfiles incoherentes con la verdadera personalidad del actor político.
- Pelear con troles.
- Peor aun, pelear y bloquear cuentas reales.
- Pensar que cada *like* es un voto.
- Caer en una suerte de comunicación endogámica, es decir, hablarnos solo entre nosotros y creer que lo que está en la red es lo que piensa “todo el mundo”. ¡Cuidado!
- Convencernos de que, si ya usamos redes, no necesitamos ningún otro medio de comunicación.

Este último es, quizás, el peor error. En el caso ecuatoriano, este dejaría fuera de nuestro radar al 31 % de la población, que no tiene acceso a internet. En campaña electoral, perderíamos la oportunidad de llegar con nuestros mensajes a un tercio de la población y perderíamos votos. En el ejercicio de gobierno, estaríamos discriminando y restringiendo el derecho a la información al 31 % de la población (Datareportal, 2020).

La política se trata de la gente

No es una guerra, es un juego estratégico. La política debe estar siempre enfocada en mejorar la calidad de vida de la población, desarrollar un país en paz, con respeto de las diferencias y diversidades (que siempre van a existir, felizmente). Por eso debemos entender que, en la política, la protagonista es la gente.

Si fuera una guerra, los consultores seríamos expertos en armas y aconsejaríamos a nuestros clientes en ese sentido, pues bastaría con eliminar al enemigo. En ese escenario, ¿para qué nos molestaríamos en escuchar a la ciudadanía y argumentar para conquistar su confianza?

La política y las campañas electorales no deben ser entendidas como guerras o batallas campales, sino como un juego estratégico, en el que, partiendo de las necesidades, expectativas y sueños de la población, debemos encontrar el mejor camino para implementar acciones que nos lleven a cumplir nuestros objetivos. Sin eliminar a nadie, sino compitiendo, convenciendo.

Si entendemos así la política, podremos estar claros en que *no todo vale*. Las acciones y decisiones políticas impactan en la vida de muchas personas, ya sea para mejorarlas o empeorarlas. Si nos regimos por la idea de que todo vale, ponemos en serio riesgo la convivencia social, la armonía que genera el respeto a los demás; en otras palabras, lastimamos el contrato social, base fundamental de la democracia. Una comunidad lastimada, dividida, no se desarrolla, pues tiende a discriminar a quienes no piensan igual. Y que todos pensemos igual en todo es imposible.

En el ejercicio de gobierno, la incomprensión o la mala comprensión del fin de la política resulta más evidente. Gobiernos que se niegan a escuchar a la ciudadanía, que se encierran en una burbuja de autohalagos y autoengaños, no solamente se desgastan y pierden popularidad y credibilidad, sino que ponen en riesgo la vida de su población.

Si en la campaña electoral omitimos escuchar al electorado, no sabremos qué necesitan ni mucho menos qué esperan de nosotros. El riesgo en campaña es creer que, con la finalidad de ganar, se puede ofrecer todo y cualquier cosa, aunque luego sea imposible de cumplir. Son muchísimos los casos de gobernantes que incumplen su palabra, que cambian su plan de gobierno, que traicionan la confianza de sus electores y fracasan porque pierden lo más valioso: la credibilidad. En esos casos, la historia (siempre que la memoria colectiva no se pierda) les pasa factura. Por eso a algunos actores políticos, *lo peor que les puede pasar es ganar*.

Y, en el ejercicio del poder, a los gobernantes que dejan de escuchar a su ciudadanía les va aun peor. La comunicación se rompe y la credibilidad se pierde. Esto provoca crisis profundas como aquellas de las que fuimos

testigos, espectadores o protagonistas en 2019, cuando los pueblos de diversos países del mundo hicieron escuchar su voz de protesta e inconformidad. Y algunos gobernantes no supieron escuchar, por lo que se desataron olas de violencia estatal que buscaban silenciar en lugar de entender a su gente. Las imágenes de personas asfixiadas por los gases lacrimógenos, heridas, asesinadas y desaparecidas quedarán por siempre grabadas en la memoria de esos pueblos.

Y, por eso, cuando nadie escucha... las paredes hablan y las calle gritan:

Fotografía 1: Paredes con graffitis y expresiones artísticas en varias ciudades latinoamericanas.



Fotografía 2: Imágenes de las protestas ciudadanas en 2019
en Bolivia, Chile, Ecuador y Francia.



Y no se trata solamente de mantener la “popularidad”; se trata de tener credibilidad y legitimidad para gobernar, que no es más que tomar decisiones. La crisis sanitaria de 2020, por el COVID-19, desnudó a los gobernantes del mundo. Quienes decidieron mentir, ocultar información y aprovecharse de la crisis humanitaria más grave de este siglo perdieron credibilidad y pusieron en riesgo la vida de la población. La historia los juzgará.

Escuchar y decir la verdad en momentos de crisis es una cuestión de vida o muerte. La vida de las personas depende de la palabra, la legitimidad y las decisiones de los gobernantes.

Ojalá hayamos aprendido las lecciones y recordemos siempre que el eje de la política es la gente. Y, en ese sentido, la política es como el amor. Cuando hablamos de política (del buen ejercicio de la política), el objetivo es el servicio y la toma de decisiones para el bien común. ¿De quién? De las personas. Cuando hablamos de comunicación política, estamos proponiendo una conversación. ¿Con quiénes? Con personas. Cuando hablamos de campañas electorales, nos enfocamos en conseguir confianza y votos. ¿De quiénes? De personas.

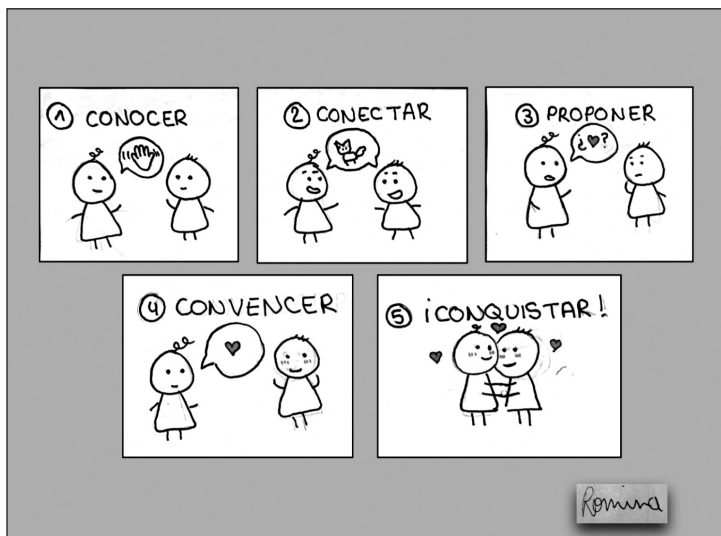
Y, como todo esto se trata de las personas, es factible hacer una analogía con el amor y el proceso de conquista romántica. Pues sí, porque a nuestros votantes (y obviamente a la ciudadanía) debemos tratarles con tino, respeto y comprensión.

Entonces, por lo menos en mi época de juventud, para enamorar a alguien había que seguir ciertos pasos:

- Averiguar el nombre, buscar el pretexto para acercarse, presentarse y entablar una conversación.
- Encontrar algo en común que les conecte.
- Proponer una salida, cita, encuentro, para conocerse mejor.
- Convencerle de que es buena idea estar juntos.
- Conquistar el corazón de la persona.

Los mismos pasos debemos considerar para comunicar en política, ya sea en campaña como en el ejercicio de gobierno: conocer, conectar, proponer, convencer y conquistar.

Ilustración 3: La política como el amor.



Fuente: Romina Simon.

Si no olvidamos que la gente es la protagonista de esta historia, si hacemos las cosas con metodología, empatía y profesionalismo, si no perdemos de vista el objetivo de hacer política; el éxito de nuestras estrategias estará garantizado.

Bibliografía

- Coronel, Carlos Santiago, Francisco Delgado, Tatiana Larrea y Diego Paúl Zaldumbide (2016). *La comunicación política*, Raúl Borja (Ed.). Quito: CIEES.
- Datareportal (2020). “Digital 2020 Ecuador”. Disponible en: <https://datareportal.com/reports/digital-2020-ecuador>
- Murphine, Ralph (2012). *Ideas en la comunicación política moderna*. Puebla Benemérita Universidad de Puebla.
- Noguera, Felipe (2001). “La campaña permanente”. En *Estrategias de comunicación para gobiernos*. UPD. GSPM. Editorial Ecuador.
- Sartori, Giovanni (1997). *Homo videns. La sociedad teledirigida*. México: Santillana.
- Schwartz, Tony (1974). *The Responsive Chord*. New York. Citado en *Ideas en la comunicación política moderna* (2012). Ralph Murphine. Puebla: Benemérita Universidad de Puebla: 83.
- Zapata, Roberto (1994). “La encuesta psicomotivacional y los ‘focus groups’”. Usos, ventajas y peligros”. IV Seminario Internacional de Dirección de Campañas Políticas. Quito.

La oportunidad de hacer más profesional la comunicación en la gestión del riesgo

Silvia Fontana* Mario Riorda**

Resumen

La gestión del riesgo tiene un imperativo sobre el hacer. Propende a cambios personales y culturales. Su foco es evitar las amenazas y vulnerabilidades ante un peligro. Por eso es que una buena estrategia de comunicación no reemplaza una mala estrategia política integral; forma parte de ella, de su exteriorización. Una mala comunicación generalmente conduce toda una estrategia al fracaso. Los desastres, provocados tanto por factores naturales como antrópicos, o ambos, pueden demostrar la capacidad de los distintos niveles gubernamentales para gestionar el riesgo o, por el contrario, poner en evidencia la vulnerabilidad de las instituciones que resultan incapaces de atender la problemática. Ante ello, cabe preguntar si se puede hacer algo frente al riesgo de desastres o si, por el contrario, es como el intento de manejar lo desconocido y/o lo incierto. El capítulo analiza cuáles son los desafíos y las oportunidades que se le plantean a la comunicación en el marco de la gestión del riesgo de desastres; así como, también, qué cuestiones se deben tener en cuenta para una eficiente comunicación del riesgo. El análisis conjuga los medios, los mensajes y los actores involucrados en este tipo de comunicación. Transita la definición y el tratamiento de conceptos clave, y se destacan componentes y recomendaciones profesionales en la comunicación del riesgo, además de la observación de muchos errores evitables.

Palabras clave: comunicación gubernamental, comunicación del riesgo, riesgo de desastres, gestión del riesgo, vulnerabilidad, resiliencia, crisis.

* silviafontana@gmail.com

**marioriorda@yahoo.com.ar

Introducción

Los desastres, provocados tanto por factores naturales como antrópicos (o por ambos), pueden demostrar la capacidad de los distintos niveles gubernamentales para gestionar el riesgo o, por el contrario, poner en evidencia la vulnerabilidad de las instituciones, que resultan incapaces de atender el problema. Ante ello, cabe preguntar si se puede hacer algo frente al riesgo de desastres o si, por el contrario, es como el intento de manejar lo desconocido y/o lo incierto.

Así, un análisis de los desafíos y las oportunidades que se le plantean a la comunicación en el marco de la gestión del riesgo de desastres (como también la pregunta acerca de qué cuestiones hay que tener en cuenta para una eficiente comunicación del riesgo) debe conjugar los medios, los mensajes y los actores involucrados en este tipo de comunicación. ¿El objetivo? Hacerla más profesional; por ende, más efectiva.

La gestión del riesgo tiene un imperativo sobre el hacer. Propende a cambios personales y culturales. Su foco es evitar las amenazas y vulnerabilidades ante un peligro. Por eso es que una buena estrategia de comunicación no reemplaza una mala estrategia política integral; forma parte de ella, de su exteriorización. Una mala comunicación generalmente conduce toda una estrategia al fracaso (Riorda y Bentolila, 2020: 96).

Entonces, comunicar el riesgo implica concebir que los recursos y sus efectos deben propender a reducir la atención –y desviación– hacia temas menos importantes, y que deben ser transversales, estables y constantes. Asimismo, es de vital importancia entender que la comunicación del riesgo trabaja sobre acciones integradas destinadas a reducir la vulnerabilidad: políticas, estrategias, instrumentos y medidas; sea en modo de preparación o en modo de post-impacto (Fontana y Cabas, 2014). No se trata solo de comunicación; se trata de acciones integradas, donde la comunicación articula y juega un rol clave (no siempre muy estudiado).

Los primeros estudios en crisis (donde el riesgo debe ser gestionado) han demostrado tempranamente que lo que se creían coberturas sensacionalistas desde los medios, en la realidad fáctica, no eran tales. Entre los fragmentos informativos de tono alarmista o tranquilizador, el 60 % per-

tenecía a la segunda categoría. La preponderancia de las declaraciones “técnicas” tranquilizadoras, por encima de las alarmistas, pasa a ser del 73 %, frente al 27 %. Sin embargo, en crisis, las personas asustadas captan más la información negativa que la positiva. Vincent Covello, que se desempeñó en el cargo de director del Centro de Comunicación de Riesgos de Nueva York, sostiene que, en situaciones críticas, hacen falta tres buenas noticias para contrarrestar una mala (Riorda y Bentolila, 2020).

La información acerca de que algo que antes se consideraba seguro pueda ser peligroso, o no, naturalmente suscita alarma en la población; casi independientemente de la atención que se preste a una u otra posibilidad. Peter Sadmann, consultor norteamericano, entiende que, en una situación crítica en la que hay riesgo, un contenido excesivamente tranquilizador también es alarmante, porque se duda de él. Actualmente es casi imposible el ocultamiento de la información al público; tarde o temprano, el impacto de la emergencia saldrá a la luz. Por lo tanto, y para impedir que circulen rumores e información errónea que imposibiliten enmarcar el suceso, conviene hacerla pública lo antes posible. Sin embargo, los anuncios tempranos, a menudo se basan en información incompleta y, a veces, también errónea. Por esta razón, cobra fundamental importancia reconocer públicamente que la información inicial puede cambiar a medida que se comprueban o se obtienen más datos. La conservación de la confianza del público durante la emergencia requiere transparencia; es decir, que la comunicación sea veraz, se comprenda fácilmente, sea completa y se atenga exactamente a los hechos. Aunque la transparencia, por sí misma, no garantiza la confianza, el público advertirá que se están tomando decisiones competentes. Generalmente, a mayor transparencia, mayor será la confianza, y la construcción de confianza constituye un pilar fundante en el manejo de toda crisis (Riorda y Bentolila, 2020).

Es cierto que, si un riesgo se divulga —o se le da estatus “oficial” mediante la intervención del gobierno— y resulta ser exagerado e inexistente, los críticos dirán que es alarmismo. Supóngase, no obstante, que las autoridades creen que el riesgo es bajo o son cautelosas respecto a hacer un anuncio. Los críticos dirán “encubrimiento”, “¿por qué no se informó al público antes?” (Elizalde, 2009: 152). Así es que “el anuncio público de

un nuevo escenario de riesgo [...] puede tener consecuencias profundas (Elizalde, 2009: 152).

Este contrasentido nos pone frente a un problema en el que las decisiones no se pueden plantear a modo de receta (Elizalde, 2009: 152), sino que la comunicación del riesgo, como medida no estructural, se torna importante “para mejorar o empeorar la percepción del peligro” (Elizalde, 2009: 160), y juega un papel central y estratégico en el escenario del riesgo.

Los gobiernos tienden a evitar comunicar aquellos hechos que pueden causar alarma en la población, pero tanto la prudencia como la exageración pueden ser muy costosas para ellos. La comunicación tiene como desafío dotar de certidumbre sobre los riesgos a la sociedad.

Algunos conceptos clave para comenzar

No es posible hablar de comunicación del riesgo sin antes conocer qué es la gestión del riesgo de desastres y cuáles son sus principales supuestos.

La gestión del riesgo de desastres ha comenzado a tratarse en las agendas de gobierno a partir de la consideración sobre la contribución que estos procesos tienen en el marco del desarrollo: “la sostenibilidad, sin control del riesgo, es imposible; el desarrollo sostenible sin ello es solo una consigna vacía” (Lavell, 2002: 12).

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, acuerdo internacional que regula las directrices internacionales en la materia, promueve la reducción sustancial del riesgo de desastres y de pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de personas, empresas, comunidades y países. En este sentido, la gestión del riesgo no puede ser reducida a una obra o acción concreta, sino que debe estar ligada a un proceso que conduce al planeamiento y la aplicación de políticas, estrategias, instrumentos y medidas, y que debe ser asumido por todos los sectores de la sociedad (GAR, 2015).

La gestión del riesgo de desastres es la aplicación de políticas y estrategias de reducción de dicho riesgo con el propósito de prevenir nuevos,

reducir los existentes y gestionar el riesgo residual, contribuyendo con ello al fortalecimiento de la resiliencia y a la reducción de las pérdidas por desastres (ONU, 2017, A/71/644).

La gestión del riesgo conlleva una serie de fases que los actores sociales deberían contemplar durante su implementación: la toma de conciencia; la sensibilización y la educación sobre el riesgo; el análisis de los factores y las condiciones del riesgo; la construcción de escenarios de riesgo; la identificación de los actores que más contribuyen a su generación, y las posibles soluciones. Así como las limitaciones para su implementación, la negociación como camino esencial en la toma de decisiones y el monitoreo permanente del comportamiento de los factores del riesgo (Lavell, 2002).

La gestión del riesgo de desastres incorpora a todos los actores de la sociedad en su proceso. Es decir que la participación social es requisito indispensable, pero siempre con una coordinación estatal; ya que es el Estado el principal responsable, aunque no el único. Esto lo convierte en un gran desafío para los gobiernos que se ven interpelados cotidianamente por la necesidad de dar respuestas y soluciones a las situaciones de crisis por desastres.

Se proclama y se entiende que la mejor manera de gestionar las crisis es evitarlas, o bien estar preparado para ellas; es entonces cuando entra en juego la gestión del riesgo. Pero si no es sencillo resolver una crisis, aun con varias opciones de respuesta posible, tampoco se puede estar siempre preparado para reaccionar ante las crisis. El apremio de una crisis implica, muchas veces, que las reacciones sean tardías respecto a los acontecimientos que se suceden cuando aparece el “factor sorpresa”. El supuesto de que toda crisis es evitable tiene su correlato en que las instituciones no constituyen regularmente células de manejo de crisis de manera previa ni existen mapeos del riesgo. En consecuencia, la condición de “evitable” es difícil de sostener, aunque sí queda en pie la condición de la crisis como algo “gestionable”. Es decir que se cree en el manejo de las crisis, pero partiendo de cierta situación de mayor o menor imprevisibilidad, o bajo el “factor sorpresa”, dado que el riesgo gubernamental es de 360 grados (Riorda y Bentolila, 2020: 27).

Ahora bien, ¿a qué se hace referencia cuando se habla de riesgo y de desastre? El riesgo es la posibilidad de que se produzcan muertes, lesiones,

o destrucción y daño de bienes en un sistema, una sociedad o una comunidad en un período de tiempo concreto; determinados de forma probabilística como una función de la amenaza, la exposición, la vulnerabilidad y la capacidad (ONU, 2017, A/71/644).

Gráfico 1: Fórmula del riesgo de desastre.

$$\text{RIESGO} = \frac{\text{AMENAZA X VULNERABILIDAD}}{\text{CAPACIDAD DE RESPUESTA}}$$

El desastre es una “disrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad en cualquier escala debida a fenómenos peligrosos que interaccionan con las condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad, ocasionando uno o más de los siguientes problemas: pérdidas e impactos humanos, materiales, económicos y ambientales” (ONU, 2017, A/71/644).

El riesgo es un desastre latente, mientras que un desastre es un riesgo materializado. Es en este contexto en el que los gobiernos se encuentran ante la difícil decisión de tener que gestionar la incertidumbre. Es entonces cuando la comunicación del riesgo se convierte en una política fundamental para la gestión integral del riesgo de desastres, ya que desde la comunicación política los gobiernos procuran disminuir el riesgo al que está expuesta la población, generando capacidades en la audiencia a fin de que disminuyan las vulnerabilidades existentes.

La gestión del riesgo de desastre busca orientar las actividades en la preparación, la respuesta a la emergencia, la rehabilitación y la reconstrucción (Fontana, 2014: 8). De esta manera, la comunicación no se realiza sobre medidas inmediatas posteriores a los eventos, sino desde mucho antes, para consolidar los sitios inestables y persuadir a la población de reducir los niveles de riesgo. Se requiere un amplio apoyo a los programas más innovadores y la divulgación de las experiencias exitosas, enfatizando en ellas el rol que tienen los gobiernos, ya que son quienes más acciones pueden generar para evitar la emergencia (Arguello, 1995).

La atención de una comunicación efectiva es indispensable para obtener cambios en las actitudes, acciones y políticas frente al riesgo de desastres. Si se quiere persuadir para cambiar hábitos, atraer la atención para apoyar acciones de incidencia, invitar a la participación, cambiar mentalidades para salvar vidas y aumentar la resiliencia de las personas, sus comunidades y medios de vida, la comunicación del riesgo debe estar siempre presente.

Gestionar la comunicación del riesgo implica un desafío, ya que aquello que se informa indebidamente, a destiempo o sin objetivos claros genera confusiones, desarticula cualquier planificación para la reducción del riesgo de desastres, altera la comprensión de los hechos, muchas veces genera caos y, sobre todo, no contribuye a una economía de recursos.

La falta de planificación hace que el momento de comunicar se convierta en una improvisación seriada de mensajes que solamente transportan información, sin convertirse en actos de comunicación. Las organizaciones que se enfrentan a la comunicación del riesgo a menudo se equivocan demasiado en muchas direcciones y, cuando alertan a los interesados de todos los riesgos potenciales, crean una verdadera fatiga de notificación (Cleaveland *et al.*, 2020). No es habitual que se diagrame un “sistema relacional” o “mapa de públicos”. Es importante enfatizar que la organización de un plan comunicacional del riesgo debe perseguir un criterio de eficiencia, optando por una concepción local de la prevención. Es decir, que proceda según las problemáticas particulares de cada territorio, ya que difieren unos de otros considerablemente.

De lo dicho se desprende una serie de postulados para una buena gestión del riesgo y, aun más, para una buena comunicación del mismo.

- La gestión del riesgo es una política pública o, mejor dicho, un conjunto de políticas públicas articuladas y transversales.
- También es un derecho ciudadano en tanto protege de vulnerabilidades que afectan la vida, el ambiente y la propiedad, entre otros elementos.

Presupone, además, una serie de requisitos para su efectividad que, en la realidad de los gobiernos, rara vez están presentes de modo estable (mucho menos en el contexto de ciertos riesgos específicos):

- Políticas públicas elaboradas previamente y racionalidad en su diseño.
- Coordinación multinivel; lo que implica cogestión a modo de sociedades estratégicas, más allá de un rol articulador, coordinador y administrativo central.
- Tiempo; porque focaliza la educación como valor central, la cual no es algo instantáneo.
- Énfasis en la comunicación como cultura y como construcción social; ya que se equipara la comunicación social con la participación social.
- Mucha institucionalidad (recursos, entramado normativo, institucionalización del diálogo, etc.).

Ahora nos introducimos en la comprensión de la comunicación del riesgo

La comunicación del riesgo de desastres “constituye el proceso mediante el cual actores involucrados (poblaciones en riesgo, centros académicos, instituciones del Estado, organizaciones sociales, entre otros) en la reducción del riesgo de desastres, la preparación y la resiliencia, se transmiten mensajes que les permiten comprender los riesgos y actuar coordinadamente de forma prospectiva, correctiva y reactiva” (Cruz Roja Internacional, 2014: 6).

La comunicación del riesgo tiene como objetivos:

- Retroalimentar las inquietudes y preocupaciones de la población; lo que permite disminuir la ansiedad.
- Orientar al público para que se prepare, y participe en su minimización y prevención.
- Informar a la población de riesgos desconocidos, con el fin de propiciar una percepción acorde a las necesidades.

Las políticas públicas referidas a la reducción de riesgos y a la mitigación del desastre son una instancia de articulación discursiva entre la comunicación gubernamental y la comunicación de crisis. Por lo que, partiendo del supuesto de que los riesgos son contruidos socialmente, se comprende la comuni-

cación del riesgo como la construcción de un entramado discursivo en el que diversos actores políticos y sociales están involucrados (Fontana, 2016).

Los especialistas Christian Reuter, Alexandra Marx y Volkmar Pipek (2012) proponen un modelo de cuatro escenarios típicos en situaciones de crisis:

- a) Organizaciones hablándole al público (el modelo básico y descendente de crisis).
- b) El público hablándole a las organizaciones.
- c) El público hablándole al público (ciudadanía integrada y activa).
- d) Organizaciones hablándole a organizaciones.

Esta última modalidad es central para la comunicación, porque incorpora sociedades estratégicas en la gestión del riesgo.

Existen tres tipos de comunicación del riesgo de desastres: comunicación para el cuidado, comunicación para el consenso y comunicación ante una crisis.

La percepción es uno de los pilares fundamentales, por lo que el conocimiento de las opiniones, creencias, sentimientos, valores y actitudes que tiene una persona o comunidad acerca de un posible riesgo debe ser una herramienta fundamental de quienes desarrollan materiales, acciones y/o campañas de comunicación de riesgos. Se puede decir que “por percepción entendemos la forma en que los distintos sectores sociales visualizan el problema del riesgo y los desastres y las condiciones bajo las cuales se asumen como actores directos o como simple espectadores” (Mansilla, 2000: 59).

Desde el enfoque del riesgo, puede inferirse que este no es algo objetivo, sino más bien una construcción social. Y, como tal, va cambiando de acuerdo a las condiciones geográficas, culturales, históricas y económicas. Douglas manifiesta que “la percepción del riesgo es entonces un proceso social y en sí misma una construcción cultural” (citado por García Acosta, 2005: 16). Así es que la comunicación del riesgo se torna importante “para mejorar o empeorar la percepción del peligro” (Elizalde, 2009: 160), ya que la gente responde únicamente ante los riesgos que percibe.

Por eso, la información pública debe poseer una serie de características esenciales y útiles para los destinatarios:

- Debe ser oportuna: Estar disponible para cuando la misma sea necesaria.
- Debe ser precisa: Su contenido debe poder reflejar todos los puntos de vista alrededor del problema (riesgo) y la información brindada debe ser la necesaria.
- Debe ser clara: La información debe ser comprensible por parte de todos los receptores, sin que por ello pierda rigor y profundidad.
- Debe ser creíble: Los receptores deben apropiarse de la información para actuar en sintonía.
- Debe ser transparente: Los comunicadores deben decir, de manera clara y temprana, lo que saben, lo que no saben y lo que están haciendo.
- Debe ser responsable: Los comunicadores deben demostrar que ellos y sus funcionarios son responsables de lo que se hace, dice y promete.
- Debe incorporar la escucha y la investigación: Los comunicadores deben mostrar una clara conciencia de las preocupaciones del público. En la práctica, esto significa monitorear los medios de comunicación y utilizar otros métodos para comprender las opiniones públicas cambiantes sobre los riesgos y la efectividad de su gestión. Requiere mensurabilidad de efectos (Riorda y Bentolila, 2020).

En el diseño de la comunicación de riesgo deben estar presentes tres principios que la distingan y diferencien de los objetivos de la manipulación de la opinión pública (Covello *et al.*, 1989).

- *Principio democrático*: En una sociedad democrática, los ciudadanos tienen el derecho a participar de las decisiones que afectan sus vidas, sus propiedades y aquellas cosas que consideren valiosas.
- *Principio de participación*: El objetivo de la comunicación de riesgo en una democracia debe ser producir un público informado, involucrado, orientado a las soluciones y colaborador.
- *Principio de interacción*: La comunicación del riesgo es una actividad de dos vías basada en el respeto mutuo, la confianza y el intercambio abierto de información.

Si bien el gobierno debe estar atento a las políticas de comunicación del riesgo, hay que tener en cuenta que hay actores que tienen cierto protagonismo en la comunicación. Aquí se hace referencia especialmente a los medios de comunicación social, cuya función principal es informar y que, en la actualidad, se han convertido en intermediarios frente a las necesidades de la población.

No hay dudas acerca de que los medios producen (de igual modo que cualquier miembro de nuestras sociedades) discursos que construyen realidad, y que potencian, intensifican y organizan (definitivamente más que los demás actores sociales) la circulación de esos discursos (Caggiano, 2001).

Una comunicación del riesgo eficaz puede:

- Ayudar a que la gente tome decisiones.
- Reducir reacciones de ansiedad, apatía o enojo.
- Minimizar los impactos negativos.
- Mantener las normas o cambiar el *statu quo*.
- Aliviar sufrimientos y salvar vidas.

Entre las bases para gestionar la comunicación del riesgo planteadas por Elizalde (2009) podrían considerarse las siguientes:

- *diferenciar entre las “percepciones exageradas” y las “percepciones ajustadas” a la realidad, según los resultados de estudios y de investigaciones científicas.*
- *diferenciar entre percepciones emocionalmente condicionadas y percepciones racionalizadas.*
- *trabajar con todos los jugadores sociales que participan en la conformación de las expectativas de peligro, de las percepciones de miedo y de pánico sobre determinados grupos de interés.*
- *gestionar una “retórica” para los grupos de expertos y otra “retórica” para los no expertos con el mismo contenido.*
- *se centra también en la reconstitución de una relación entre la corporación acusada o imputada por la percepción de riesgo y quienes experimentan el miedo o la percepción de peligro.*

- *partir de un mapa aproximado del tipo y del origen de las percepciones de los implicados* (Elizalde, 2009: 168-172; cursivas en el original).

En síntesis, la comunicación del riesgo de desastres es un recurso fundamental dado que:

- Proporciona elementos para la prevención y la actuación.
- Legitima acciones públicas del gobierno y de los ciudadanos.
- Genera percepciones del riesgo acordes a la realidad.
- Modifica hábitos o conductas.

Nos encontramos ante el desafío de comunicar el riesgo

A la hora de sostener la implementación de políticas públicas para la gestión del riesgo de desastres, la comunicación se torna una política clave, a través de la cual se pretende crear capacidades en la audiencia con el fin de propiciar que disminuyan las vulnerabilidades en las que se encuentra.

Un programa de comunicación de riesgos tiene como objetivos:

- Promover procesos de comunicación que busquen la concientización de los riesgos existentes en una comunidad, a fin de impulsar una visión integral orientada a reducirlos y a disminuir las vulnerabilidades sociales, institucionales y culturales.
- Favorecer la generación de cambios de actitudes y hábitos tendientes a incorporar la prevención de riesgos en las culturas e identidades que conviven en la comunidad, incentivando la construcción de una aceptabilidad social de los riesgos que permita trabajar colectivamente en su reducción.

(Programa de Comunicación del Riesgo de Desastres de la Ciudad de Santa Fe)

Al riesgo, cuando se lo comunica, le caben acciones que se enmarcan en aspectos educativos, pedagógicos, explicativos (para concientizar), institucionales y normativos (para posibilitar, gestionar y sancionar), y animadores y facilitadores (que motiven al hacer).

Lo que se busca es “la reconstrucción de una relación pública y privada entre la corporación y sus *stakeholders*, que expresan incertidumbre, miedo o expectativas de peligro” (Elizalde, 2009: 171). Así es que la comunicación de riesgos es una herramienta que puede permitir conseguir resultados positivos en la prevención, preparación, mitigación y reducción de riesgos de desastres, a través de mecanismos y estrategias efectivas de comunicación.

Estos espacios generan una sinergia, ya que cada sector puede aportar sus experiencias y visiones sobre la temática trabajando especialmente sobre la necesidad de una toma de conciencia sobre la responsabilidad que le cabe a la sociedad en la construcción del riesgo y en su posible reducción.

Para conocer los riesgos presentes en una comunidad y cuáles son sus causas, se hace necesario que converjan ámbitos idóneos. La importancia de contar con el aporte académico sobre los riesgos de desastres dará un sustento técnico-científico a las acciones que se vayan a implementar. Las investigaciones y estudios sobre posibles eventos peligrosos que pueden afectar el territorio y producir daños (humanos y materiales) son de una importancia primordial para pensar un programa de comunicación del riesgo (Flores, 2006).

“Las comunidades afectadas por situaciones de riesgo o desastres tienen, además de los muchos o pocos recursos económicos y/o materiales, otros recursos que conforman su capital social” (Flores, 2006: 26). Es así que, desde la perspectiva del riesgo, se busca incorporar a todos los actores de una comunidad con la finalidad de promover una cultura del riesgo. Esta articulación de actores debe ser propiciada desde los gobiernos, siendo la comunicación aquel espacio a través del cual se promueve la toma de conciencia sobre la responsabilidad que le cabe a la sociedad en la construcción del riesgo y en su posible reducción.

No existe una sola manera de comunicar el riesgo. Existen diversos mecanismos, acciones y prácticas para llevar adelante el proceso de comunicación hacia la reducción del riesgo de desastres. Estas maneras de comunicar

el riesgo cobran diversas formas de acuerdo a los escenarios, como también existen diversos canales a través de los cuales comunicarlo.

Tras la petición de la Comisión Europea para evaluar el abordaje de la emergencia por el virus H1N1, el informe “Science, H1N1 and society: Towards a more pandemic-resilient society” afirma que una “cultura” proporciona un estándar o marco de referencia en relación al cual se evalúa la validez y la confiabilidad de la información y las experiencias. Así también, hay diferencias entre la racionalidad técnica y cultural del riesgo: la primera incluye la confianza en métodos científicos, explicaciones y evidencia; la segunda implica la confianza en la cultura política y el proceso democrático. Los límites de la racionalidad técnica son estrechos y reduccionistas, mientras que los límites de la racionalidad cultural son amplios, e incluyen el uso de analogías y precedentes históricos. En la primera perspectiva, los riesgos se despersonalizan, y hay un énfasis en la variación estadística y la probabilidad; en la última perspectiva, los riesgos son personalizados, y el énfasis está en los impactos del riesgo sobre la familia y la comunidad. Además, la racionalidad tecnológica apela a la autoridad y la experiencia, mientras que la racionalidad cultural apela a la sabiduría popular, las opiniones y tradiciones de los grupos de pares (HEG Expert Group, 2010).

Una serie de recomendaciones para trabajar el equilibrio entre el peligro (la variable con la que se toman decisiones) y la alarma (la sensación subjetiva de quien percibe el peligro):

1. Reducir la probabilidad de que la atención social y los recursos sean desviados de problemas importantes a otros menos importantes.
2. Reducir la probabilidad de que la atención individual y del público sea desviada de los riesgos significativos a otros menos significativos.
3. Reducir el sufrimiento humano innecesario debido a los altos niveles de ansiedad, miedo, alarma o preocupación ante los riesgos.
4. Reducir los niveles de alarma pública (cuando no sean necesarios).
5. Reducir la probabilidad de que ocurran conflictos y debates prolongados y estériles sobre riesgos.
6. Reducir las tensiones injustificadas entre comunidades y gobiernos.

7. Mejorar el entendimiento de percepciones públicas y necesidades.
8. Mejorar las respuestas anticipadas de los organismos públicos.
9. Mejorar la información a los individuos y comunidades sobre los riesgos importantes.
10. Mejorar el diálogo con la comunidad sobre los temas de riesgo.
11. Mejorar la información de los individuos y de las comunidades sobre las responsabilidades de los gobiernos, los procesos y las decisiones.
12. Tomar decisiones más informadas sobre el *management* del riesgo (Covello *et al.*, 1989).

Entonces, ¿qué hay que tener en cuenta para comunicar el riesgo de desastre?

Alrededor de la comunicación del riesgo de desastre existen una serie de cuestiones que se convierten en directrices a seguir. Los siguientes puntos enfatizan y describen aquellas directrices que, aunque no de manera exhaustiva, es esencialmente relevante observar ante la necesidad de comunicar el riesgo de desastre. Por ello es importante ver qué se debe tener en cuenta (Fontana y Maurizi, 2011):

1. *Conocer el riesgo de desastre para poder comunicarlo.* Poder transmitir mensajes efectivos implica hablar con seguridad sobre los contenidos que se difunden. Para lograrlo, es necesario conocer el riesgo; lo que implica, a su vez, indagar acerca de las percepciones del riesgo presentes en la sociedad. Es recomendable investigar las percepciones que tienen los ciudadanos, pero también de todos los actores involucrados, incluyendo a quienes tienen el poder de tomar las decisiones o de gestionar el riesgo.
2. *Planificar la comunicación.* Todo proceso de planificación significa hacer controlables aquellos factores incontrolables. Se trata de sistematizar la información disponible acerca del riesgo e indicar modos de actuación al respecto. Para ello se debe:

- Establecer un objetivo comunicacional teniendo presente que la comunicación del riesgo trata de preservar la seguridad humana ante todo.
- Establecer cursos de acción a seguir que incluyan fundamentalmente información detallada acerca de la magnitud del riesgo; se debe evitar exagerarlo, ya que esto podría tornarse en contra del organismo responsable de la gestión bajo la generación de una “falsa alarma”.

Lo importante es que se reduzca el sufrimiento humano innecesario debido a los altos niveles de ansiedad, miedo, alarma o preocupación ante los riesgos. En este sentido, las administraciones públicas tienen el deber de facilitar a los ciudadanos la información asociada al riesgo de desastres.

Podría decirse que los elementos a tener en cuenta a la hora de abordar la comunicación del riesgo de desastre por parte de los organismos responsables son:

- Saber que se trata generalmente de problemáticas locales que tienen consecuencias regionales.
- Comprender que los contenidos y la construcción de los mensajes deben partir desde abordajes locales.
- Incorporar al público en la fase de implementación de las políticas de prevención o mitigación.
- Comprender que la mayoría de las veces se trata de casos que deslegitiman la imagen de los gobiernos, por lo que dicha imagen debe ser cuidada en el contenido de los mensajes.

3. *Estandarizar la comunicación.* Para que los mensajes sean efectivos, las consignas que transmiten deben ser simples, precisas y claras. El criterio de las comunicaciones debe ser uniforme; fundamentalmente, tienen que transmitir a los ciudadanos aquellos contenidos que les permitan aplicar las medidas de autoprotección y prevención.

4. *Visibilizar la comunicación.* La comunicación del riesgo es una tarea particular que se diferencia de las demás comunicaciones gubernamentales

porque trata acerca de problemas que afectan e impactan en la vida de las personas. Por lo que, en este sentido, humanizar la comunicación es un recurso efectivo que, además, garantiza una mayor fijación de los mensajes y sus contenidos, lo que los vuelve más efectivos.

5. *Preservar la seguridad humana.* El objetivo primario de la comunicación del riesgo es preservar la seguridad humana, lo que invita a planificar una comunicación que eduque a la población acerca de los riesgos de desastre existentes y delimite las acciones de prevención concretas. Deben evitarse la alarma innecesaria y las exageraciones, y favorecer la reflexión. Para esto, los gobiernos deben decidir qué y cuándo comunicar, basándose en la planificación llevada a cabo antes.

6. *Asumir las responsabilidades en la comunicación.* Los gobiernos son los principales responsables de llevar adelante todas las acciones para la gestión del riesgo de desastres; pero, además, en sus comunicaciones ellos deben asumir roles concretos con responsabilidades que los involucran como actores en los riesgos. De lo contrario, si quien proclama la prevención sugerida en caso de ocurrencia de desastres no se referencia dentro de la comunicación, esta puede no ser atendida.

7. *Explicar y especificar modos de acción en las comunicaciones.* Lo importante es que los contenidos de las comunicaciones sean altamente pedagógicos, ya que ello permitirá a las personas acceder a las medidas de autoprotección y prevención necesarias para su seguridad, y les brindará capacidades sociales que llevarán a la reducción de las vulnerabilidades (y, con ella, a la probable no materialización del riesgo).

8. *Concentrar la información importante en un solo tipo de mensajes.* La información sobre el riesgo debe ser simple, explicativa y concreta; es necesario que responda al mismo criterio de estandarización de toda comunicación, ya que su contenido básicamente se trata de acciones de protección y prevención. También debe preservar los derechos de los afectados por el riesgo y promover su capacitación. Esto no siempre es una empresa sencilla. El

pasado suele generar un encuadre significativo en el presente y generar dos tipos de miedos (Camps, 2011: 173-192): el miedo fáctico (el pesar, producto del conocimiento y certeza del pasado) versus el miedo epistémico (incertidumbre, pura emocionalidad sobre el futuro). Y, si bien el miedo no es lo recomendable en la gestión (salvo en dos situaciones temporales y excepcionales, como se verá) ya que hace que todo sea temible y se pierda el raciocinio, la pura esperanza hace que todo sea intrascendente, se desoiga todo y el ciudadano no se sienta afectado por nada.

Muchas veces la razón puede describir e informar acerca de los hechos, pero no puede decir cuál es el significado moral de esos hechos porque no sabe qué es el bien y qué es el mal. En ese sentido, lo que se llama miedo epistémico (pura emoción) es condenable. Pero la variable del miedo fáctico, que equivale al miedo experiencial, muchas veces adquiere un sentido pedagógico (y hasta periodístico) que ayuda a la concientización presente, funge como encuadre situacional para evidenciar hechos o vivencias de gravedad en el pasado, y puede colaborar para entender el presente.

9. *Quien comunica debe ser legítimo ante los ojos de quienes reciben los mensajes.* Quienes sean elegidos como emisores de los mensajes deben ser legítimos ante la sociedad, de lo contrario, los contenidos pierden fuerza. Pueden ser personas reconocidas por sus labores en diferentes tipos de riesgos, como científicos, académicos, funcionarios públicos responsables del riesgo, entre otros. También se puede representar figurativamente a algunos de los actores involucrados en el riesgo, ya que esto también va en concordancia con la humanización de las comunicaciones.

10. *La comunicación del riesgo debe estar disponible antes y durante la ocurrencia de los desastres,* ya que de nada sirve comunicar después. La información es más valiosa cuando se tiene antes y durante los desastres. Para esto los gobiernos deben comunicar siempre acerca de los riesgos, valiéndose de los principales medios de comunicación, que son partícipes y responsables también en el proceso de la gestión del riesgo. Estos, al igual que los gobiernos, también deben decidir qué y cuándo comunicar para no incurrir en la generación de “falsas alarmas”.

11. *Considerar que la apelación al pánico, como manifestación colectiva, no solo es inadecuada, sino que quita chances a mejores respuestas.* El filósofo francés Jean Pierre-Dupuy sostiene que el pánico social es un fenómeno excepcional en situaciones de tensión extrema o crisis inminente, y ocupa un importante espacio en el imaginario colectivo; pero que, empíricamente, hasta se duda de su existencia. Sintetiza una vasta postura académica respecto al pánico colectivo en situaciones de catástrofe que la considera como algo poco frecuente. En la cultura popular existe una creencia común de que la gente entra en pánico social en situaciones de peligro, especialmente cuando hay multitudes. Sin embargo, la cooperación y el comportamiento ordenado regido por normas prevalece en emergencias y desastres. No solo el altruismo individual es notable, sino que también el de los grupos de ayuda mutua entre el público (Dupuy, 1999: 41-55). Los británicos Stephen Reicher y John Drury (2020) detallan, basados en años de estudios y experiencias reales, que precisamente en las emergencias es cuando las personas dejan de pensar en términos de “yo” y comienzan a pensar en términos de “nosotros”; cuando comienzan a coordinarse, apoyarse mutuamente y asegurarse de que los más necesitados reciban la mayor ayuda. En general, la cooperación es más significativa en situaciones críticas. La conexión interpersonal aflora y se rompen ciertas distancias psicológicas.

La propia OMS en sus documentos públicos afirma que las sociedades tienen habilidades de afrontamiento considerables en estas situaciones, especialmente cuando la confianza en quienes manejan el brote (epidemiológico, por ejemplo) es alta. Por el contrario, cuando los mensajes se basan principalmente con el objetivo de prevenir el pánico público, la tendencia a tranquilizar en exceso induce a errores. Se ha demostrado que los mensajes que aseguran al público que no hay necesidad de pánico aumentan realmente el nivel de miedo, ya que dejan la siguiente impresión: una razón para el pánico, aunque todavía no está aquí, se avecina en el horizonte (Outbreak Communication, 2004). De hecho, es más común que el relajamiento y la autocomplacencia sean más característicos respecto a una conducta de riesgo prolongada que la parálisis producto del miedo (el cual, pasado un tiempo, se rutiniza, genera acostumbamiento y necesita ser calibrado con nuevas alarmas que lo activen).

12. *Los marcos internacionales que inspiran y representan el consenso en la gestión del riesgo poco dicen de dos situaciones en particular.* Una de ellas sucede cuando se produce el “riesgo súbito” y no hay tiempo para el consenso. Y, en segundo lugar, cuando se está en situaciones de riesgo alto o “riesgo máximo”, que se da como última instancia. En ambas circunstancias no hay más tiempo y no hay consensos posibles, sea porque la demora en la primera situación significa ausencia de respuestas urgentes frente a un sistema poco preparado y con bajas o discretas capacidades para afrontar el riesgo; sea porque, como en la segunda situación, tras esa alarma no hay nada más salvo el desastre. Esas instancias requieren de mensajes de advertencia con alta carga de impacto. “Evacuen, la tormenta los matará” y “Tienen que irse, no esta noche, no en una hora, sino ahora mismo”, fueron los mensajes de Rick Scott, gobernador de Florida ante los posibles tornados y el peligro de marejadas que podían superar los 4,5 metros sobre el nivel normal del mar (en un estado sin elevaciones geográficas) en ocasión del huracán Irma, en 2017 (Riorda y Bentolila, 2020: 123).

13. *Los sesgos perceptivos y cognitivos influyen.* Paul Slovic (2006: 212-231) afirma que la aceptación del riesgo en una actividad representa aproximadamente un tercio del poder que se adjudica al beneficio de esa actividad, y que el público suele aceptar riesgos de actividades voluntarias (deportes, por ejemplo) con mucha más tolerancia que con la que afronta riesgos involuntarios, aunque provean los mismos beneficios. Es bastante alta la insatisfacción en la relación entre los niveles de riesgo y de beneficio que el mercado o las regulaciones suelen imponer, por lo que las personas son proclives a tolerar altos niveles de riesgo en actividades con altos beneficios. La percepción del riesgo distorsiona fácilmente al riesgo real. La emisión de un mensaje propicio para que la aceptación del riesgo sea lo más voluntaria posible es lo recomendable.

Otro sesgo particularmente importante para las autoridades es el “sesgo retrospectivo”. La información sobre el coronavirus, por ejemplo, está evolucionando todo el tiempo; por eso conduce a revisiones constantes de las evaluaciones. Las personas generalmente creen que un resultado siempre fue

más probable una vez que saben que sucedió. Durante meses o incluso semanas, esto puede llevar a la percepción de que las autoridades “deberían haber sabido” hacia dónde se dirigían los eventos cuando en realidad la incertidumbre era muy grande. Ser claro sobre el grado de incertidumbre y recordarle a la gente esa incertidumbre cobra especial importancia para la credibilidad del poder que gestiona una crisis, de manera que los riesgos parezcan mayores o menores. Esto incluye el encuadre positivo y negativo (por ejemplo, 2 % de mortalidad versus 98 % de supervivencia). Los rangos prudentes son prudentes y un gesto de honestidad, también (Lunn *et al.*, 2020).

Asimismo, es significativa y condicionante la existencia del “sesgo de confirmación”, que implica que la ciudadanía mantiene su mirada de acuerdo a los niveles de polarización política previos que se hayan tenido o se tengan en el momento de la gestión del riesgo. Esto es algo sumamente preocupante que impacta en la percepción social del riesgo, ya que el nivel de cumplimiento de estándares esperables frente a amenazas o vulnerabilidades depende básicamente de que se reproduzcan sus sesgos de confirmación según el filtro de su creencia o identidad política o social previa. Hay que destacar que, más allá de todo lo anterior, la comunicación del riesgo tiene el imperativo de darse en el marco de un intercambio participativo de información y opiniones sobre el riesgo entre individuos, grupos e instituciones involucradas en la gestión del riesgo de desastres. Las excepciones son solo eso, excepciones.

Finalmente, ¿cuáles son los errores de la comunicación del riesgo?

Hay saberes acumulados que, sin constituirse en recetas, son útiles para reconocer cuándo hay mala praxis en situaciones críticas en las que se debe comunicar el riesgo. Uno de ellos, que, aunque expresado repetidamente, no deja de ser una virtud, y que, por su recurrente olvido y desconsideración, siempre resulta problemático: la necesidad de simplificar la información. La explicación sencilla de fenómenos complejos constituye un axioma de la comunicación no solo en casos de crisis, sino que es la base de cualquier tipo de comunicación.

Dos consecuencias que acarrea no considerar este sencillo postulado. En primer lugar, el público tolera menos la complejidad mientras más preocupado está. Las personas apáticas simplemente no escuchan cuando no comprenden el mensaje; las interesadas piden aclaraciones. Las personas asustadas o enfadadas consideran que se las intenta engañar y, por ello, se asustan y enfadan todavía más. El segundo motivo por el cual simplificar la información no es fácil en situaciones críticas: las fuentes tienden a hablar en términos más complejos cuanto más inquietas están. De manera inconsciente y también intencional, la inquietud las impulsa a parapetarse detrás de grandes palabras y frases rimbombantes. Los funcionarios de la CRN en Three Mile Island temían (erróneamente, como se vio después) que la burbuja de hidrógeno formada en el recinto de contención explotara y causara una fusión. Cuando comunicaron esta posibilidad a los periodistas, lo hicieron de manera tan alambicada que estos pensaron que la estaban negando en lugar de reconocerla (Sandman, 2006).

Los mapas de mensajes, como una herramienta importante para transmitir información compleja de manera simple, permiten anticipar las preguntas y las preocupaciones de la audiencia antes de que se hagan públicas. Se trata de organizar las ideas de especialistas y traducirlas en mensajes. Tareas como determinar las preocupaciones, identificar los hechos y la audiencia, elaborar mensajes clave y material de apoyo, validar los mensajes y compartir información chequeada son básicas para desarrollarlo. La audiencia busca informes de situación, comunicados de prensa, conferencias de prensa, entrevistas, presencia de voceros oficiales, información actualizada en los sitios web institucionales, presencia de la noticia en las redes sociales, provisión de recursos audiovisuales como fotografías o videos, historias de vida, testimonios (UN-OCHA, 2009).

Entre los errores que afectan a una buena comunicación del riesgo de desastres, podemos enumerar, aunque no de manera exhaustiva, los siguientes:

- Mezcla de mensajes de múltiples expertos: ¿a quién le creo?
- Información tardía: ¿y ahora para qué me lo dicen?
- Actitudes paternalistas.

- No atender a rumores y mitos a tiempo.
- Luchas públicas de poder y confusión.
- Aparentar estar mal preparado o desorganizado.

Desconocer las reglas y principios de la comunicación de riesgo puede generar problemas importantes, como:

- Conflictos y debates amargos y prolongados.
- Altos niveles de alarma y escandalización pública.
- Dispersión de la atención de la audiencia, que se desvía de los problemas importantes a los menos importantes.
- Altos niveles de ansiedad, miedo y preocupación generan un sufrimiento humano innecesario (Fontana y Cabas, 2011: 46).

La comunicación del riesgo de desastres ocupa una parte importante de los recursos y preocupaciones del gobierno. Dado los errores cometidos en el pasado, se fue aprendiendo a considerar este tipo de comunicación como algo primordial que requiere de máxima atención y de fuerte preparación.

Hoy en día, puede establecerse que la comunicación del riesgo se ha convertido en un apartado central de las políticas públicas. Nuevos espacios han aparecido en esta sociedad del riesgo que busca constituir un listado de actividades gubernamentales, sociales y empresariales, entre otras, tendientes a la prevención de los riesgos de desastres.

En las sociedades democráticas, la comunicación de riesgo es un imperativo político, ya que esta se basa en la premisa de que el derecho a elegir requiere de una ciudadanía informada. Por ello, la responsabilidad de informar y alertar a las personas sobre los riesgos de determinadas iniciativas tecnológicas es principalmente del Gobierno, y el derecho a buscar información es una potestad de los ciudadanos (Fontana y Cabas, 2011: 46).

La comunicación del riesgo invita también a brindar respuestas a los miedos de las personas ante nuevos escenarios, y al impacto que generará en sus vidas e intereses. La gente teme más a aquello que no puede ver, entender o controlar.

Se cuenta con condiciones importantes para comunicar adecuadamente cuando existe un “triángulo de confianza” interno en las instituciones y agencias técnicas especializadas (como las de salud, muy frecuentemente) que interrelaciona a expertos técnicos, comunicadores y tomadores de decisiones. En un vértice, el personal técnico debe comprender la necesidad de comunicaciones claras y sin jerga. En otro, los comunicadores deben comprender la necesidad de precisión científica y médica, así como la de colocar el conocimiento científico en un contexto político. Y en un tercer vértice, los tomadores de decisiones deben aceptar la necesidad de informar a las personas para que los comunicadores proporcionen respuestas a una audiencia hambrienta de información (Riorda y Bentolila, 2020).

Simultáneamente, un “triángulo de confianza” externo aporta eficacia, mediante la interacción de los funcionarios gubernamentales, expertos y medios de comunicación. Se presupone –idealmente– que se cuenta con la existencia de la confianza mucho antes de un suceso. La confianza se construye mejor en “tiempo de paz” que durante las condiciones agitadas de un brote epidemiológico, por ejemplo. Sin ella, es poco probable que las comunicaciones sean convincentes o capaces de persuadir al público para que adopte comportamientos deseables.

La verdad es un bien público. Este criterio implica un juicio orientador para ser lo suficientemente cauto y que, en el avance de la gestión del riesgo y de la crisis, haya buenas probabilidades para decir “la situación no es tan mala como temíamos”, en lugar de “la situación es peor de lo que pensábamos”. El equilibrio es complejo y no exento de polémicas si la arbitrariedad es ilimitada y se aproxima a la desvirtuación o desfiguración de la verdad. No hay que olvidar que el miedo tiende a aumentar la percepción del riesgo, mientras que la ira puede reducirlo (Riorda y Bentolila, 2020; Lunn, Belton *et al.*, 2020).

A modo de cierre

La comunicación del riesgo es un proceso que involucra a diversos actores (ya sean grupos, individuos o instituciones) tanto de la sociedad civil como

del gobierno, los medios de comunicación y el sector privado; ya que cada uno de ellos cumple un rol específico en el proceso comunicacional. Lo más importante en este proceso es la interacción que se da entre la organización que maneja el riesgo y la audiencia a la cual se dirige (Lundgren y Mc Makin, 1998), ya que el mensaje debe incorporar las percepciones de todos los actores para que pueda ser considerado efectivo.

Es por todo esto que la comunicación de riesgo tiene dos fases: la fase preventiva y la fase de abolición del riesgo mismo. En esta última fase es importante que los *policy makers* (quienes tienen el poder de decisión) asuman la responsabilidad frente al riesgo. En este tipo de comunicación, importa la percepción del riesgo que tiene la sociedad en general, pero también la de los *policy makers*, debido a que toda la comunicación es entendida como la representación del valor social que existe acerca del fenómeno en juego. Por lo tanto, la comunicación debe incorporar todos aquellos elementos que refieran a dicho valor para generar la empatía entre lo que se dice (mensaje) y a quien va dirigido (destinatario).

La comunicación del riesgo pretende la reducción del riesgo de desastres generando capacidades en la audiencia que disminuyan las vulnerabilidades a las que se ve expuesta la población. Por ello, es importante enfatizar que la organización de un programa comunicacional del riesgo debe buscar un criterio de eficiencia, optando por una concepción local de la prevención. Es decir, que proceda según las problemáticas particulares de cada comunidad, ya que las mismas difieren unas de otras de manera considerable (más allá del impacto global que un riesgo latente o materializado genere).

Cabe recordar que, a diferencia de la gestión de crisis, en el riesgo no necesariamente se requiere una trayectoria futura. Se puede trabajar en el estricto presente sobre hábitos y conductas. Por ello, la gestión de riesgo no siempre tiene metas claras, sino que muchas veces necesita de rangos para comunicarse. No precisa expectativas ni exitismo, sino que necesita certezas y, toda vez que se pueda, consenso construido en torno a su alcance. Por eso, las ideas de codiseño, cogestión y corresponsabilidad son conceptos importantes en la gestión del riesgo.

En tal sentido, los actores locales deben reconocer cada situación particular, señalando e identificando de modo específico el verdadero problema. Así,

al detectar el problema, es posible establecer soluciones precisas y concretas (Lamarque, 2001). Como dicen Molin Valdés y Villalobos Mora, “el concepto de comunicación para los desastres alude a un proceso planificado y articulado, que no desprecia ningún modelo ni recurso técnico disponible y su cometido esencial es facilitar el diálogo entre todos los actores sociales” (2009: 49).

Cabe acotar, a modo de magnificar las dimensiones de los riesgos a gestionar, un listado desarrollado por Arjen Boin y Patrick Lagadec (2000: 186). Allí aparecen algunas características de las nuevas crisis que permiten dimensionar no solo la complejidad, sino las serias chances que tienen de dislocar y condicionar la gestión de riesgo:

- Grandes impactos y grandes poblaciones afectadas.
- Costos económicos muy altos que superan las capacidades de seguro clásicas.
- Problemas genéricos y combinados sin precedentes que afectan los recursos vitales.
- Dinámica de bola de nieve, debido a una multitud de fenómenos de resonancia.
- Sistemas de emergencia que reaccionan con el pie equivocado: procedimientos obsoletos, no aplicables e incluso contraproducentes.
- Incertidumbre extrema que no desaparecerá dentro del período de emergencia.
- Una larga duración de amenazas que se transforman con el tiempo.
- Convergencia; es decir, un gran número de actores y organizaciones que irrumpieron en escena.
- Problemas críticos de comunicación: dentro de las organizaciones responsables, con el público, con los medios de comunicación o con las víctimas (incluso con poblaciones muy distantes en el espacio o el tiempo).
- Apuestas considerables de todo tipo.

Esta mirada, lejos de aportar una visión pesimista, intenta hacer todo lo contrario: busca adosarle un nivel de máxima jerarquía e institucionalidad a la gestión del riesgo, así como tornarla un fenómeno de alto impacto en la vida cultural de las sociedades y en una gestión de la dirigencia con

responsabilidad política, social y económica. Así, la premisa más importante de la comunicación del riesgo es que todas las personas que habitan un mismo territorio son responsables de su protección y seguridad; por lo tanto, todos deben colaborar para la reducción de los riesgos.

Bibliografía

- Beck, U. (2011). “Convivir con el riesgo global”. En *La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales*. D. Innenarity y J. Solana (eds.). Madrid: Paidós.
- Boin, A. y P. Lagadec (2000). “Preparing for the Future: Critical Challenges in Crisis Management”. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Blackwell Publishers, N° 4, Vol. 8.
- Caggiano, S. (2001). “Bolivianos ¿en dos ciudades argentinas? Identidades sociales en procesos migratorios contemporáneos”. CLACSO-Buenos Aires. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/becas/20101111073731/caggiano.pdf>. [Visitado el 13 de setiembre de 2012]
- Camps, V. (2011). *El gobierno de las emociones*. Barcelona: Herder.
- Cardona, Omar Darío (1993). “Manejo ambiental y prevención de desastres: dos temas asociados privado”. En *Los desastres no son naturales*. Andrew Maskrey (comp.). Perú: LA RED.
- Cleaveland, A., J. Cussin Newman y S. Weber (2020). “El arte de comunicar el riesgo”. *Harvard Business Review*. Disponible en: <https://bit.ly/3t3zLdK>
- Covello, V. *et al.* (1989). “Effective Risk Communication. The Role and Responsibility of Government and Nongovernment Organizations”. Nueva York: Plenum Press.
- EIRD-ONU (2008). “La gestión del riesgo de desastres hoy. Contextos globales, herramientas locales”. Disponible en: <http://www.eird.org/gestion-del-riesgo/index.html>. [Visitado el 3 de mayo de 2011].
- Dupuy, J.P. (1999). *El pánico*. Barcelona: Gedisa.
- Elizalde, L. (2009). “Gestión de la comunicación pública. Empresas, grupos e instituciones en el escenario público”. España: Bosch Comunicación.

- Fontana, S. y P. Cabas (2014). “Comunicación del riesgo: definiciones y alcances”. En *Comunicando el riesgo: estrategias comunicativas frente al riesgo de desastres*. S. Fontana y V. Maurizi (eds.): 17-19. Buenos Aires: Biblos.
- Fontana, S. y V. Maurizi (2011). “¿Comunicar el riesgo de desastres o el desastre de comunicar el riesgo? Reflexiones para lograr una comunicación del riesgo efectiva”. *Revista Espacios Políticos*. Año 12, N° 7. Buenos Aires: 59-61.
- (2014). *Comunicando el riesgo. Estrategias comunicativas frente al riesgo de desastres*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Fontana, Silvia (2009). *Sobre llovido, mojado. Riesgo, catástrofe y solidaridad. El caso Santa Fe*. Córdoba: EDUCC.
- (2016). “¿Se puede hacer algo frente al riesgo de desastres? ¿Comunicar el riesgo o el riesgo de comunicar?” *Revista Más Poder Local*. N° 29: 8-10.
- (2017). *Gobernar el riesgo de desastres. Riesgo, desastre y gestión del riesgo*. Alemania: Editorial Académica Española.
- García Acosta, V. (2005). “Vulnerabilidad social, riesgos y desastres”. *Revista Desacatos*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- HEG Expert Group (2010- 2011). “Science, H1N1 and society: Towards a more pandemic-resilient society”. Chairperson: Ms. Britt-Marie Drottz Sjöberg Rapporteur: Mr. Yves Charpak.
- Herzer *et al.* (2002). “Convivir con el riesgo o la gestión del riesgo”. Disponible en: www.cesam.org.ar/publicaciones.htm. [Visitado el 28 de febrero del 2007]
- Lamarque, P. (2001). “Poder local: intendentes, alcaldes, jefes de gobierno: lo esencial de su comunicación”. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires – Libros del Rojas.
- Lundgren R. y A. McMakin (1998). “Risk Communication: A Handbook for Communicating Environmental, Safety and Health Risks”. Battelle Press.
- Lunn, P., C. Belton, C. Lavin, F. McGowan, S. Timmons y D. Robertson (2020). “Using Behavioural Science to Help Fight the Coronavirus”. *Behavioural Research Unit, ESRI. Working Paper*, N° 656 – March.

- Mansilla, E. (2000). “Riesgo y Ciudad”. Universidad Autónoma de México. División de Estudios de Posgrado. Facultad de Arquitectura. Diciembre. Disponible en: <http://desenredando.org>. [Visitado el 5 de marzo 2007]
- Molin Valdés, H. y M. Villalobos Mora (2009). “Riesgos y desastres: el papel de los comunicadores sociales para el cambio cultural hacia la prevención”. Disponible en: <http://www.disaster-info.net/lideres/spanish/mexico/biblio/spa/doc12545/doc12545-1a.pdf>. [Visitado el 9 de julio de 2016]
- WHO Expert Consultation on Outbreak Communications (2004). “OUTBREAK COMMUNICATION. Best practices for communicating with the public during an outbreak”: 43.
- Reina, A. (2008). “El canto de las sirenas. Algunas consideraciones sobre la comunicación de gobierno”. En *Nuevo Espacio Público. Revista de Gobierno y Políticas Públicas*, N° 1: 90-116.
- Reuter, C., A. Arx y V. Pipek (2012). *International Journal of Information Systems for Crisis Response and Management*, N° 4(1): 1-16.
- Reicher, S. y J. Drury (2020). “Don’t personalise, collectivise! The British Psychological Society is a charity registered in England and Wales”. Disponible en: <https://thepsychologist.bps.org.uk/dont-personalise-collectivise>
- Riorda, Mario (2011). “Gestionando certidumbres: la comunicación de crisis no es comunicación gubernamental, electoral ni de riesgo”. En *La gestión del Disenso. Comunicación Gubernamental en problemas*. L. Elizalde, D. Fernández Pedemonte y M. Riorda (eds.). Buenos Aires: La Crujía.
- Riorda, M. y S. Bentolila (2020). “Crisis. Cualquiera tiene un plan hasta que te pegan en la cara”. Buenos Aires: Paidós.
- Sandman, P. (2006). “La verdad sin tapujos: 7 enseñanzas de ThreeMile Island”. En *Boletín del OEIA*, N° 47/2, marzo.
- Slovic, P. (2006). *The perception of risk*. Sterling. Earthscan.
- UN-OCHA (2009).

Comunicar la pandemia: La fragilidad de la campaña frente a la potencia del mito

Caroline Ávila*

Resumen

El uso del mito en política no es una novedad. La literatura señala las bondades de sus efectos para reforzar el cambio de comportamiento o la colaboración de la sociedad ante el riesgo y la emergencia. Sin embargo, a pesar de sus bondades, la evidencia recogida en este artículo señala que el gobierno del presidente Moreno no empleó referencias o analogías míticas en la comunicación pública, sino que la dejó a merced de una frágil campaña que se apoyaba en una variedad de herramientas sin un hilo conductor motivador y efectivo. Este caso de estudio permite reflexionar sobre la campaña comunicacional aplicada en Ecuador y contrastarla con otros ejemplos que permitan identificar las ventajas del uso del mito político en la comunicación pública en momentos de emergencia, como es el caso de la pandemia por la COVID-19.

Palabras clave: mito político, comunicación gubernamental, campaña, COVID-19, crisis.

*cavila@uazuay.edu.ec

Introducción

Al analizar brevemente los esfuerzos gubernamentales por contener la pandemia, resaltan rápidamente los resultados obtenidos en países como Alemania y Nueva Zelanda. No solo porque están dirigidos por valiosas mujeres (Angela Merkel y Jacinda Arden, respectivamente), sino porque pudieron realizar una gestión impecable que escuchó a los científicos, controló, vía testeo masivo, los nuevos casos, se decidió por medidas de confinamiento, y promovió el uso de la tecnología para el autocuidado y la prevención (*ElEconomista.es*, 2021). Estas decisiones, entre otras, fueron clave para que los resultados de ambos países hayan sido bastante exitosos; sobre todo, en el primer momento de la pandemia. A estas herramientas de gestión, se puede añadir una más: la comunicación.

Existen estudios que dan cuenta de los usos de Twitter como herramienta de comunicación gubernamental durante la pandemia (Castillo-Esparcia, Fernández-Souto y Puentes-Rivera, 2020; Drylie-Carey, Sánchez-Castillo y Galán-Cubillo, 2020; Marino, Villar y Rodríguez, 2020); otros hablan de la relación de los medios con el gobierno y su rol de intermediadores con la ciudadanía (Aleixandre-Benavent, Castelló-Cogollos y Valderrama-Zurián, 2020; Llano Guibarra y Aguila Sánchez, 2020; Losada Díaz, Rodríguez Fernández y Paniagua Rojano, 2020), y hay de los que señalan las dificultades que una buena estrategia de comunicación precisa superar para conseguir el apoyo ciudadano en momentos de gran preocupación e incertidumbre (Añel Rodríguez y Rodríguez Bilbao, 2020; Porat, Nyrup, Calvo, Paudyal y Ford, 2020; Vraga y Jacobsen, 2020).

Ante tal panorama, este artículo busca contribuir a la discusión a partir de una herramienta válida en comunicación gubernamental y que ha sido parte del modelo comunicacional de las mandatarias mencionadas: el mito político en la comunicación de gobierno.

El artículo inicia con una breve revisión teórica sobre mitos utilizados en la comunicación gubernamental; en particular, la experiencia más reciente en Ecuador. Luego, describe el contexto ecuatoriano y los esfuerzos del gobierno del presidente Lenín Moreno por comunicar la gestión durante el inicio de la pandemia. Este análisis se ejecuta a partir de la revisión

de casi 200 videos de la página de YouTube de la Secretaría General de Comunicación de Ecuador¹. La revisión de estos productos audiovisuales permitió identificar los componentes de la estrategia comunicacional, la estrategia discursiva y los esfuerzos de la campaña de comunicación pública.

Posteriormente se aprovecha para analizar, de una manera más profunda, dos elementos: el discurso para anunciar el confinamiento y el video publicitario del nuevo cementerio llamado Campo Eterno. Estas piezas comunicacionales adquieren relevancia por la importancia del momento y del objetivo, en el caso del discurso, y por el profundo rechazo recibido, en el caso del video publicitario. El resultado final refleja que la comunicación de la pandemia requiere mayores esfuerzos para motivar a la población. La teoría revisada, la práctica en la comunicación política ecuatoriana y el ejemplo del discurso de la mandataria alemana Angela Merkel así lo demuestran; sin embargo, al analizar el caso ecuatoriano, se establece que no hubo un empleo adecuado de la comunicación pública y, menos todavía, del mito en su comunicación gubernamental. En conclusión, la ausencia de analogías míticas en los esfuerzos de comunicación de Moreno y la falta de un correlato adecuado en la gestión evidencian la fragilidad de una campaña comunicacional ante la potencia del mito.

Comunicación gubernamental a partir de mitos

La gestión de la comunicación política en el contexto gubernamental enfrenta desafíos de mayor envergadura y más largo aliento que cualquier otro proceso comunicacional asociado con lo político. La búsqueda de un consenso es necesaria en el marco de la gestión gubernamental (Elizalde, Fernández y Riorda, 2006), y particularmente crítica cuando se trata de comunicar el riesgo (Riorda, 2011), de manera que el uso de mitos en el contexto de la comunicación gubernamental resulta una herramienta estratégica y eficiente (Ávila, 2012).

¹ Lista de reproducción "Coronavirus":
https://youtube.com/playlist?list=PLN42SaDzebA65LQwe3_o28qYr2m_gNwuM

El uso del mito como patrón narrativo utilizado en la comunicación política no es algo nuevo (Del Prado, 2017). Su capacidad de transportar información, que es asimilada casi de manera imperceptible por el ciudadano, permite que la comunicación de la gestión pueda fluir de manera más efectiva, con mayor posibilidad de resultados en la búsqueda del deseado consenso (Ávila y Matus, 2016). Funciona gracias a su capacidad de apelar al imaginario de un colectivo o grupo al que se dirige; es decir, en el marco de un contexto cultural específico y por la masividad con la que se difunde (Riorda y Rincón, 2016). En otras palabras, cuando Barthes (1999 [1980]) define el mito como un habla, lo que afirma es justamente su capacidad de interactuar con el usuario al ser un componente del lenguaje que cobra fuerza en la medida en la que dialoga con sus valores o creencias expresados en una narrativa específica.

A pesar de que las primeras referencias míticas provienen de los relatos griegos y romanos (Tudor, 1972), para efectos de este análisis miraremos ejemplos más recientes asociados con el mito en la política. El mito del cambio, del mesías salvador, de la patria, de la soberanía, de la guerra, entre otros conceptos, han sido permanentemente utilizados en los discursos políticos, pero también se incorporan en las herramientas audiovisuales tan utilizadas en la política moderna². La construcción de un mito requiere la consideración de cinco principios aplicados a la narrativa mítica: los actores, que pueden ser identificados con un héroe, una comunidad o un concepto; un viaje o un lugar donde se lleva la acción; un ideal que le otorgue una explicación; un lenguaje codificado, con fuerte carga semántica, y, finalmente, una historia que, por lo general, se expresa en forma continua —es decir, puede ser del pasado, pero no pierde vigencia (Shecter, 2005).

El mito de Bolívar, héroe libertador, es capaz de articular con facilidad estos cinco principios. Tiene identificado un personaje y por lo general la geografía forma parte del grupo al que se dirige o de la vida del héroe. El ideal de libertad suele ser más que suficiente para comunicar conceptos amplios como la soberanía o la libre determinación. El relato tiende a ser parte de la identidad cultural, por ello hablar de Bolívar en Latinoamérica

² Entendemos el discurso, en su más amplio sentido, como toda expresión de comunicación, sea esta textual o no, junto con el contexto que la rodea (Van Dijk, 2009).

resulta ser un “habla” mítica comprensible y muy difundida en la región; encarna perfectamente el mito del héroe en cada uno de estos cinco componentes (Riorda y Avila, 2016).

En la construcción del mito político, Della (2010) sugiere tres pasos que, además de identificarlo, lo diferencian de cualquier otra campaña de marketing o de relaciones públicas políticas. Un mito aplicado a la comunicación gubernamental parte con la difusión de su mensaje a través del usual sistema multicanal que un gobierno articula. Esta difusión se hace con un audiovisual acompañado de otras piezas o discursos que fortalecen la idea central planteada en el mito. Esta primera fase se asocia con la planificación y ejecución de cualquier otra campaña en comunicación pública; la diferencia está en los otros dos componentes: ritualización y sacramentalización.

El mito, para que pueda ser efectivo, requiere del ritual. Su aplicación se convierte en parte de las rutinas de comunicación y de gestión a través del uso de símbolos sujetos a repetición en actos y ceremonias. En el marco de la repetición, con la carga semántica que los símbolos proveen, se configura la tercera etapa de la aplicación del mito en política, que es la sacramentalización. Esta etapa es la consecuencia de la aplicación eficiente de las dos anteriores, en donde el contenido ha calado de tal manera que objetarlo implicaría contradecir los cimientos mismos de la sociedad (Ávila, 2012).

La experiencia ecuatoriana en la aplicación del mito de gobierno

En esta sección se analizarán las evidencias encontradas en cuanto al uso de analogías míticas como parte de la estrategia de comunicación gubernamental en Ecuador. Se discutirá el mito de la Amazonía (con evidencias en dos momentos), el mito de la patria (en combinación con el de Eloy Alfaro) y el mito del 30S, que, a diferencia de los otros ejemplos, no logró su cometido.

La vuelta a la democracia en Ecuador supuso el uso de un símbolo que, como signifiante de un proceso mítico, otorgó nuevos significados al pueblo ecuatoriano. “Este país amazónico, desde siempre y hasta siempre”, fueron las palabras pronunciadas por el presidente, en ese entonces, Jaime Roldós Aguilera durante su último discurso, pronunciado el 24 de mayo

de 1981 (horas más tarde, moriría en un accidente de aviación) (*El Telégrafo*, 2016a). Ese discurso, además de lo significativo que fue, por haber sido el último del joven y popular presidente, estaba destinado a agregarle valor a la Amazonía como parte de la identidad ecuatoriana. Más aún cuando se veía amenazada por un conflicto armado con el Perú.

El mito del país amazónico como rasgo identitario, signo de soberanía y de recurso económico biodiverso, no comenzó ese 24 de mayo, pero sí fue un hito importante en su construcción. Desde los viajes en la búsqueda de “El Dorado”, contados como parte del relato de la conquista española, y los esfuerzos de misioneros por visitar y evangelizar esa zona tan poco poblada por el “mundo civilizado”, hasta los principales hallazgos del nuevo “oro negro”, con todo lo que significó para los ecuatorianos el descubrimiento de petróleo en la selva amazónica; el concepto de Amazonía se ha ido construyendo en el imaginario a fuerza de relatos que fueron tomando importancia en las clases escolares de Historia y Geografía. Fue el conflicto bélico con el Perú lo que hizo resurgir el mito de la Amazonía al verse amenazada por la intromisión extranjera en tierras ecuatorianas.

El mito del país amazónico es una idea que vuelve una y otra vez al imaginario colectivo ecuatoriano, acompañado siempre de lo que puede atentar contra su integridad o la de su soberanía. Es así que, en 1995, bajo el discurso del entonces presidente Sixto Durán Ballén, se volvió al recurso de este mito para defender la soberanía amenazada. Lo que implícitamente se enseñó como pérdida en el conflicto de Paquisha en el 81, entonces debía ser considerado como un límite. “Ni un paso atrás”, gritó el Presidente, y fue respondido a coro por la masa reunida, como respaldo a la defensa de las tierras en disputa (*El Telégrafo*, 2016b).

El mito de la Amazonía, significado en la expresión “Ni un paso atrás”, permitió al gobierno de Durán Ballén unir esfuerzos para sostener el conflicto bélico, e incluso aplicar nuevos impuestos, con tal de lograr un “Ecuador soberano y en paz”. Nuevamente, el recurso mítico fue aprovechado como signifiante de otros significados asociados: soberanía, paz, defensa, lucha, orgullo. Hablar del país amazónico permitió unificar el Ecuador para, además de solventar los gastos del conflicto bélico, asegurar la defensa del territorio y el respeto de la comunidad internacional. Permi-

tió poner al Ecuador en el mapa internacional bajo una postura distinta, al menos para el imaginario del ecuatoriano común.

Ya en la historia más reciente, hay mitos que fueron utilizados para comunicar la gestión gubernamental con el apoyo de nuevos significantes. El mito de la patria, planteado por el gobierno de la Revolución Ciudadana, permitió que se pudiera comunicar la gestión apelando, igualmente, a la memoria del pueblo ecuatoriano y asociando la patria con el relato histórico de Eloy Alfaro. El personaje histórico había sido resucitado por la cultura popular ecuatoriana a través del programa “El mejor ecuatoriano de todos los tiempos”, una franquicia de la BBC británica que fue adoptada por varios países en la región. En 2006, para el Ecuador, fue elegido Eloy Alfaro como el mejor ecuatoriano. En horario *prime* y con excelente acogida de la audiencia, los ciudadanos pudimos recordar los elementos que la historia guarda sobre Alfaro: su lucha por la prosperidad de todos; sus conflictos con la clase económica y conservadora del Ecuador de finales de 1800 e inicios de 1900; sus esfuerzos en educación, transporte, comercio, etc. Todo ello fue hábilmente aprovechado, dos años más tarde, por la comunicación gubernamental instalada estratégicamente en el gobierno de la Revolución Ciudadana (Ávila, 2012).

El mito de la patria se articuló, primero, a través de un *spot* publicitario elaborado con estética y códigos comerciales que apelaban a la emotividad, con el patriotismo como idea fuerza en el trabajo publicitario. Así, la propaganda y la publicidad convergieron en un espacio de comunicación gubernamental calificado como exitoso; dado que, a través del mito de la patria, se pudo comunicar la gestión bajo un hilo conductor único. De esta manera, la resistencia ante el ataque colombiano en Angostura, la duplicación del bono solidario, la entrega de las Escuelas del Milenio, la construcción de puentes y carreteras, la reconstrucción del Ferrocarril de Alfaro; todo constituye parte de la patria que volvía para todos los ecuatorianos de la mano de un “hijo de Alfaro”: Rafael Correa Delgado.

El popular presidente de ese entonces, aprovechó la oportunidad para instalar el mito de la patria y potenciarla luego, en 2012, con el centenario de la muerte de Alfaro, a partir de una simbología de impactante emotividad y comunicación. Ya años antes se había entregado la espada del “viejo luchador” (así se llamaba a Eloy Alfaro) a quien, de acuerdo con el relato

del evento, era su “digno sucesor”; de manera que había siempre un recurso publicitario junto con la comunicación de la gestión. La canción patria que formó parte de esa primera pieza comunicacional se constituyó en fondo musical de las actividades gubernamentales y le dio un hilo sonoro como refuerzo de la gestión comunicada.

El mito de la patria fue comunicado, ritualizado y sacramentado en cada uno de los esfuerzos de gestión y comunicación del gobierno de la Revolución Ciudadana, particularmente en los dos primeros períodos de la administración (Ávila, 2012).

Existen también ejemplos de mitos no aprovechados, sobre todo porque no se han considerado los elementos de identidad colectiva o la perspectiva de ritualización, que es lo que distingue al mito de una campaña de comunicación política común. Se podrían ver ejemplos de otros gobiernos previos a la Revolución Ciudadana; sin embargo, para mejor recordación, se acudirá al período más reciente.

El 30 de septiembre de 2010 es una fecha que quedó grabada en la memoria de los ecuatorianos por la convulsión social provocada por una revuelta policial que terminó con el presidente Correa retenido en el hospital policial. Su salida del mismo tuvo un desenlace similar a un conflicto bélico; más de diez personas fallecieron aquel día. Esto motivó una fuerte manifestación popular en respaldo de su presidente, alentada por el constante pronunciamiento de los periodistas y líderes afines al gobierno a través de los medios de comunicación, que estaban restringidos de transmitir información que no fuera la emitida por la cadena nacional permanente decretada para ese día (de la Cruz, 2020). El día que “triunfó la democracia”, así fue llamado por el gobierno el hecho histórico que se quiso volver mediático a partir del mismo esfuerzo de construcción de mito. Se apeló a la memoria colectiva y se entregaron elementos de ritual. Los aniversarios se volvieron eventos de gran magnitud mediática. El #30S se volvió rápidamente una tendencia en redes sociales cuando el gobierno articulaba estos eventos. Sin embargo, nunca logró penetrar en las fibras de la ciudadanía, debido a que el relato fue contado en distintas versiones. La necesidad de apelar a un relato impregnado en la ciudadanía fue tomada muy a la ligera y terminó siendo una mala campaña que poco a poco generó menor ré-

plica y aumentó el rechazo; en particular cuando, en el afán de refrescarla, se incluyeron elementos externos al relato –como el de el nuevo personaje “Megan”, una idea personificada en niña que buscaba extender el concepto de defensa y protección de la democracia (de la Cruz, 2020).

Se han revisado cuatro ejemplos de mitos; tres de ellos resultaron más eficientes que el último, que no logró su cometido. En todos los casos se apeló al recurso de la narrativa mítica, pero los efectos fueron distintos. Esta discusión preliminar tiene como objetivo establecer los antecedentes necesarios para una conversación mayor alrededor de lo que la administración de gobierno hizo para comunicar la pandemia. En la siguiente sección, además de la descripción de actividades, se pretende analizar la diferencia que implica la implementación de elementos míticos sobre medidas y esporádicas campañas de comunicación.

El desafío de comunicar la pandemia: Análisis de la experiencia ecuatoriana

Luego de la movilización indígena y las fuertes manifestaciones que tuvieron lugar durante octubre de 2019, el gobierno del presidente Lenín Moreno atravesaba uno de sus momentos más bajos en confianza (8 %) y credibilidad (14 %) (CEDATOS, 2020). Fue en ese contexto de crisis económica y política que se agregó la crisis sanitaria en el marco de la pandemia por la COVID-19.

La gestión de comunicación que ejecutó el gobierno durante octubre de 2019 fue replicada para el momento de comunicar la pandemia. Una vocería compuesta que buscó un eco narrativo en los medios de comunicación, así como la inserción del villano político de siempre en el relato. El efecto no fue lo esperado (Cazar, 2020). Hubo problemas y críticas a la credibilidad, y la participación de la ciudadanía no acogió del todo el discurso gubernamental; principalmente, porque no percibía que había un correlato con la acción. De hecho, en las grandes ciudades fueron los alcaldes o prefectos quienes captaron la atención y la credibilidad de la ciudadanía en relación a la pandemia.

Preparación para la pandemia y comunicación del primer caso

Un primer momento de exposición a los medios en el que se puede evaluar la comunicación gubernamental fue la filtración de un caso extraño de neumonía de un ciudadano de origen asiático. No había herramientas para diagnosticar adecuadamente en el Ecuador, lo que generó la gran incertidumbre de desconocer a ciencia cierta si se trataba del primer caso de COVID-19. El caso fue comunicado a través de una rueda de prensa con autoridades de mandos medios del Ministerio de Salud ecuatoriano, cuya actuación dejó aun más incertidumbre (*El Universo*, 2020a). Al final, las autoridades médicas lo descartaron; a pesar de que, lamentablemente, el ciudadano afectado falleció. Fueron los primeros indicios de las dudas que generaban, en la población, una gestión y comunicación erráticas.

Este primer caso, conocido a finales del mes de enero, dio paso a la difusión de un video informativo sobre medidas de protección individual ante la COVID-19. El video explica muy brevemente en qué consiste la enfermedad y cuáles son los síntomas. Se hacen las recomendaciones sanitarias y se motiva a comunicarse con las autoridades de Salud Pública en caso de encontrarse con estos síntomas. La Fotografía 1 muestra algunas imágenes del video mencionado.

Fotografía 1: Video Prevención Corona Virus.



Fuente: Captura de pantalla de video informativo (Secretaría General de Comunicación, 2020).

La fase de preparación se realizó con videos institucionales que comunicaron la gestión del Ministerio de Salud con sus actividades informativas sobre el cuidado. Estos videos circularon en febrero en el marco de las noticias de la grave situación que se recibían desde China, Italia y España.

Un mes después, el 28 de febrero, se confirmó el primer caso, que fue comunicado al público al siguiente día. La rueda de prensa de comunica-

ción del caso estuvo a cargo de la ministra de Salud junto con representantes del INSPI, el presidente del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y otros personeros del sector de la salud. La rueda de prensa de la mañana, junto con la cadena nacional de la noche, pretendía entregar toda la información posible sobre el control que el gobierno estaba teniendo ante la llegada de su primer caso. La paciente estaba en terapia intensiva y había 140 personas más dentro del cerco epidemiológico de observación. La Fotografía 2 muestra la puesta en escena de la mencionada rueda de prensa.

Fotografía 2: Rueda de prensa por el primer caso de coronavirus.



Fuente: Primer caso de coronavirus en Ecuador, 29 de febrero de 2020 (*El Universo*, 2020b).

La vocería compuesta y la cadena informativa larga fueron herramientas que se habían utilizado en la crisis por la movilización indígena de octubre de 2019, y que se repetían como fórmula de comunicación del riesgo en el que ese momento el país se encontraba. Además, se incorporaron expertos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y del área de epidemiología del Ministerio de Salud.

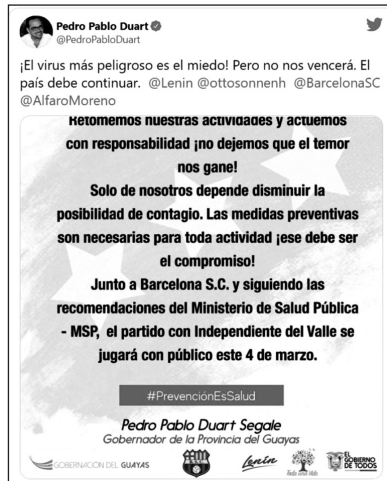
Empiezan los desacuerdos. La pugna entre alcaldes y gobierno

El miércoles 11 de marzo, en cadena nacional, el presidente Lenín Moreno declaró la emergencia sanitaria con nuevas medidas de control asociadas al aislamiento de pasajeros de vuelos internacionales provenientes de ciertos países; restricción de eventos masivos; medidas de prevención y bioseguridad, entre otras acciones que daban cuenta de que el problema sanitario se iba agravando (*Primicias*, 2020).

Esta declaratoria fue recibida al siguiente día con otras medidas a nivel local. Fue así que el alcalde de la capital, Jorge Yunda, que es médico de profesión, decidió suspender toda actividad académica (además de otras prohibiciones asociadas a la distancia física, la movilidad, etc.). Esta decisión, más drástica de lo que había manifestado el gobierno nacional, generó incertidumbre en la población, que buscaba mayores instrucciones sobre la forma de actuar ante una información pública que comenzaba a tomar caminos distintos.

Otra disonancia, aunque con distinta perspectiva, sucedió en Guayaquil. Días antes de la declaratoria de emergencia sanitaria, se había generado una polémica entre las autoridades sanitarias, que ya recomendaban la cancelación de eventos masivos, y la organización de los partidos de fútbol que quedaban pendientes en la ciudad. Ahora se sabe que para el 29 de febrero, fecha en la que se confirmaba el primer caso en Ecuador, ya había veinte personas con síntomas en Guayaquil; sin embargo, se jugaron dos partidos de fútbol, con la participación masiva de asistentes. Para cuando la emergencia sanitaria fue declarada, Guayaquil ya contaba con más de 340 infectados, aunque solo siete se habían confirmado. La resolución sobre si realizar o no los partidos fue celebrada con este tuit publicado por el gobernador de la provincia del Guayas en ese entonces, Pedro Pablo Duart:

Fotografía 3: Tuit del gobernador del Guayas.



Fuente: Duart, 2020.

Así se animaba desde instancias gubernamentales a participar del evento masivo previamente organizado cuando las voces de alerta ya se estaban manifestando por una actitud más conservadora y preventiva para las ciudades de Babahoyo y Guayaquil.

La inestabilidad de las medidas que se debían tomar fue recibida por la población (necesitada de información clara y precisa) con mayor incertidumbre y desconocimiento. Si para el jueves 12 de marzo la población estaba en emergencia sanitaria y las clases se habían suspendido en ciertas ciudades, pocos días después las restricciones fueron más drásticas. Fue así como, ante la velocidad de los contagios y las fallas en la contención, se declaró el estado de excepción por calamidad pública y toque de queda a partir del martes 17 de marzo (Presidencia de la República del Ecuador, 2020a).

Metodología

Este artículo describe la estrategia de comunicación gubernamental desde el rol del enunciario. Qué estructura narrativa tuvo el mensaje, qué

componentes informativos utilizó y si hubo o no un esfuerzo de instalar un mito durante este ejercicio inicial de comunicación del riesgo generado por la pandemia de la COVID-19.

El corpus de análisis estuvo ubicado en la página oficial de YouTube de la Secretaría General de Comunicación del Ecuador. En la lista de reproducción sobre el coronavirus había casi 200 videos, los cuales fueron debidamente procesados para establecer las herramientas de comunicación y las estrategias implícitas en ellas. Al revisar cada video se extrae la información que encaja con categorías como: 1) tipo de vocería; 2) actividades de relaciones públicas; 3) productos comunicacionales/publicitarios; 4) discursos presidenciales.

La técnica de análisis empleada es el análisis del discurso. Bajo esta metodología, el producto seleccionado debe ser procesado a partir de su contenido textual y su presentación visual y auditiva. De los tres componentes se estudian sus bondades denotativas y connotativas. Es decir, se hace una lectura del texto en su contexto; así, bajo un proceso iterativo, se extraen los elementos para las categorías seleccionadas previamente, pero también se identifican nuevas categorías que emergen de este proceso de análisis.

Herramientas de comunicación de la pandemia

Con la pandemia ya instalada en Ecuador, la estrategia de comunicación de gobierno adquirió algunas herramientas que formaron parte de su articulación: una vocería compuesta; ruedas y conferencias de prensa; recorridos de instalaciones; audiovisuales difundidos por redes sociales; cadenas nacionales, y reportes del Comité de Operaciones de Emergencia nacional (COE).

Vocería compuesta

Por un lado, ejercía de vocero el presidente de la República, a quien solo se lo veía en las cadenas nacionales o en los mensajes publicitarios que exponían el diálogo con los ministros desde su oficina. Un segundo vocero, muchas veces en simultáneo, fue el vicepresidente, quien tuvo un rol protagónico durante los primeros meses, tanto por su participación en los recorridos en

Guayaquil y otras ciudades de las provincias más golpeadas como por las declaraciones diarias a la prensa desde los principales espacios de coordinación.

El Ministerio de Gobierno, a cargo de la Abogada María Paula Romo, estuvo al frente de la coordinación logística y de seguridad en el marco del confinamiento. Su base estaba en Quito, en el COE nacional. Era, al inicio, la principal voz de coordinación de acciones; luego fue interactuando esa vocería con la Vicepresidencia.

El Ministerio de Salud tuvo presencia en medios, ruedas de prensa y recorridos. Aunque la salida de Catalina Andramuño dejó muy frágil la posición de esta vocería, su reemplazo, Juan Carlos Zevallos, al principio fue bien recibido; después fue otra historia. Actualmente, después de un año de pandemia, el gobierno va por el cuarto ministro de Salud.

Ruedas y conferencias de prensa

Fueron convocadas casi a diario desde las instalaciones del COE nacional, pero también desde otros espacios de gestión de la emergencia. En algún momento, las ruedas de prensa, que se hacían de manera virtual, dejaron insatisfechos a los periodistas, que demandaban más respuestas (FUNDA-MEDIOS, 2020).

Recorridos de instalaciones

Se realizaban visitas a los hospitales y lugares de atención de la emergencia. La presencia de los medios era relativa por la situación de confinamiento; sin embargo, hubo un profuso registro audiovisual de estos recorridos, que circulaba luego por redes sociales o en videos, con un importante trabajo de edición y producción. En estos videos aparecían los principales ministros que estaban a cargo de la gestión de la emergencia.

Productos audiovisuales por redes sociales

Una gran producción de videos cortos fue implementada por la Secretaría General de Comunicación con el objetivo de orientar a la ciudadanía sobre

autocuidado en la pandemia, informar sobre la gestión gubernamental y advertir sobre la propagación de información falsa.

Cadenas nacionales

Fueron utilizadas principalmente por el presidente Moreno. La estética se alternaba entre el salón amarillo y su despacho. Por lo general, se lo mostró en una mesa con los ministros; una escena de trabajo y coordinación desde donde presentaba su discurso. En algunos casos, ese discurso era matizado por las intervenciones de los ministros. Un dato interesante es que, en más de una ocasión, participó la Dra. Gina Watson, delegada de la OMS, para brindar un poco más de credibilidad a la gestión al insistir en que Ecuador estaba cumpliendo con las recomendaciones internacionales.

Reportes y documentos del COE nacional

Desde Riesgos Ecuador, el espacio público encargado de la coordinación de actividades de emergencia, se emitían diariamente boletines informativos con los detalles, por provincia y en el país, de los casos detectados, las defunciones y el crecimiento de la curva. Este documento tuvo la capacidad de circular por redes sociales y Whatsapps. Se volvió un documento familiar para los ecuatorianos. Permitía mantener un seguimiento del movimiento de la pandemia en el país.

Estrategia discursiva

La voz presidencial, en el marco de un set de herramientas múltiples y una vocería compuesta, tiende a diluirse. Para contrarrestar este resultado, la Secretaría General de Comunicación produjo buena parte de las declaraciones presidenciales mediante videos que simulaban reuniones con ministros, actividades en el despacho y declaraciones de mayor jerarquía en una locación protocolaria reconocida por los ecuatorianos como es el Salón Amarillo.

Estos videos fueron frecuentes y se expusieron bajo el formato que exige la categoría de “mensaje presidencial”, siempre transmitidos en cadena de radio y televisión, además de su difusión en redes sociales. Uno de los discursos más importantes de la pandemia es el que fue pronunciado la noche del 16 de marzo (Presidencia de la República del Ecuador, 2020b).

Comunicar la decisión de confinamiento

Con una duración de 5 min 46 s, el presidente Moreno entregó a la nación la decisión de decretar estado de excepción y toque de queda. Con ello se restringían las actividades, de manera que la gente no podría salir de casa excepto para actividades específicas que pudieran ser comprobadas.

El discurso se presenta en tres momentos. Inicia con un lenguaje épico, combativo y con responsabilidades apropiadas sobre la gestión realizada. “Estamos enfrentando una guerra y, en esta guerra, haré todo lo posible, y hasta lo imposible, para cuidar a mis hermanos. Nosotros, como gobierno, hemos frenado los contagios importados”. Sin embargo, el desafío ahora es de los ciudadanos, que no deben contagiar ni contagiarse. Hace referencia a algunas cifras, sin dejar en claro razones científicas ni cifras convincentes. Menciona el total de contagios, que podría llegar a 800 mil si no se toman medidas, pero no se detiene a resaltar, con evidencia científica, el peligro que se enfrenta.

La segunda parte es más informativa. Describe las decisiones, qué cambios de comportamiento se requieren y cómo se aplican. Habla del confinamiento de sectores de la industria que deberán detenerse y enumera los rubros que todavía tendrán actividades. No hay énfasis en ninguna actividad en especial; dado que tiene gran cantidad de información que presentar, no se detiene a detallar nada en particular.

La tercera parte es más emotiva. Si al inicio el gobierno ha tomado decisiones excepcionales y se ha hecho cargo, hoy la responsabilidad es de los ciudadanos: “quien actúe irresponsablemente saliendo a la calle sin necesidad nos pone en riesgo a todos. Hoy la responsabilidad es de todos nosotros”. “Nuestro deber, el deber de cada uno como ciudadano, es no contagiar y no contagiarse. No contagiar y no contagiarse”. Finaliza invo-

cando el mensaje bíblico de amar al prójimo como a uno mismo. Hablar de Jesucristo y su mensaje es un intento de sacralizar la responsabilidad del cuidado, no como algo que manda el presidente, sino como una actitud cristiana dispuesta por orden divino.

Comunicar el riesgo por la pandemia

La producción audiovisual fue el ancla de la comunicación gubernamental. Series de videos fueron producidos con diferentes objetivos y alcances. En este análisis se clasificaron en:

- Pedagogía en salud y prevención.
- Comunicación de obra.
- Contrarrestar la desinformación.
- Comerciales y emotivos.
- Cadenas nacionales.

Los videos tipo cápsula tienen infografías y animación digital para explicar paso a paso las medidas de autocuidado, prevención, y las acciones que se deben realizar en caso de contraer el virus o tener síntomas asociados. Las cápsulas abren con una música ligera y muestran directamente la información (uso de mascarillas, lista de compras, autocuidado, prevención, etc.). Cierran con el logo institucional, es decir, usan el escudo del Ecuador y la frase “El gobierno de todos”³.

Existe otro grupo de videos que son de tipo institucional-informativo. Sirven para explicar la gestión gubernamental sobre la preparación para la pandemia y también sobre la gestión realizada durante el confinamiento. Resumen declaraciones presidenciales y de algunos ministerios y secretarías. Es la herramienta clásica de listado de obras realizadas. Esos videos, que en un inicio fueron lanzados sin un hilo conductor específico, semanas más tarde fueron agrupados en un formato que le dio una categoría. Los llamaron “Resumen de la Jornada de Emergencia Sanitaria”. Circularon con mucha frecuencia; en algunas semanas, incluso de manera diaria.

³ Como se indicó, una lista de reproducción de estos videos se puede encontrar en https://youtube.com/playlist?list=PLN42SaDzebA65LQwe3_o28qYr2m_gNwuM

Hay un importante segmento de videos que está enfocado en combatir las noticias falsas que comenzaron a proliferar. El caos de marzo y abril que sometió, sobre todo, a un colapso del sistema de salud de Guayaquil generó mucha incertidumbre y poca información. Esto fue un caldo de cultivo para la proliferación de rumores y desinformación. El gobierno difundía con cierta frecuencia videos que alertaban sobre este problema, descartaban los contenidos falsos y animaban a buscar información en las fuentes oficiales.

También están los videos emotivos que se presentaron ocasionalmente. El 21 de marzo, en el momento más estricto del confinamiento, se presenta un video de 1 min 24 s de duración con el presidente Moreno como protagonista. De fondo, el centro colonial de Quito sin habitantes, el sonido de las campanas y las fuentes de los parques, y la imagen de Lenín Moreno, quien describe el paisaje para animar a quedarse en casa. El 6 de abril, se presentó un video en tonos cálidos de 1 min 55 s que también insiste en la necesidad de quedarse en casa. Presenta con nostalgia los paisajes sin habitantes, los parques y canchas vacíos, pero también apela al aspecto emotivo con el personal de la salud y periodistas que se muestran conmovidos. El locutor habla de que pronto nos volveremos a encontrar. Cierra con el slogan “Juntos por Ecuador”. Un tercer video de este tipo, en formato blanco y negro, publicado el 22 de abril, con una extensión de 1 min 30 s, hace una división entre quienes apoyan y quienes se quejan. La dicotomía se repite como una constante a lo largo del audiovisual con imágenes que ilustran a quienes critican como rebeldes, encapuchados, huelguistas, es decir quienes ponen peros en lugar de construir. La música que acompaña es de tipo rock, muy rítmica, apela a los jóvenes. Con matices de bronca y en lenguaje combativo, llama a una gestión conjunta sin divisiones.

El caso Campo Eterno

Hubo un video que no está en el registro de la Secretaría General de Comunicación de Gobierno, pero cuya circulación en abril generó mucha polémica. El rechazo generalizado que produjo llevó a que los funcionarios eliminaran su difusión de las redes sociales y los portales digitales institu-

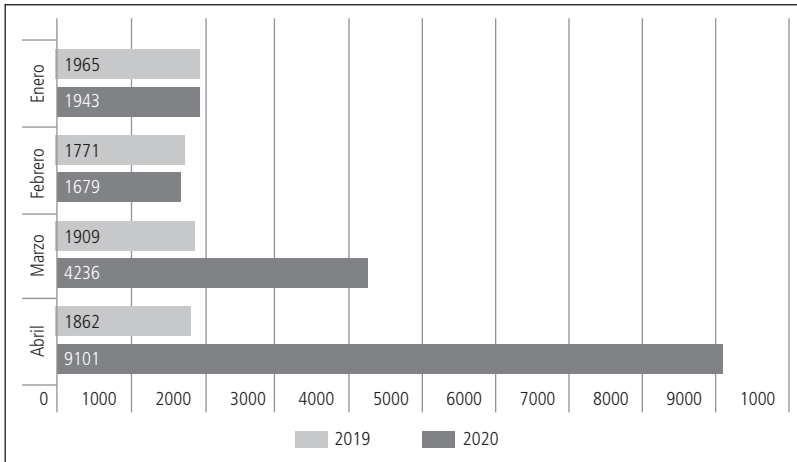
cionales. El video se titula “Campo Eterno”⁴ y presentaba como un logro de la administración la construcción de un cementerio para acoger la cantidad de cadáveres de quienes no pudieron ser atendidos adecuadamente durante lo que se llamó emergencia mortuoria de Guayaquil.

Para explicar el rechazo que se generó en la población, es necesario poner en contexto la situación que vivía el puerto principal del Ecuador. Durante los meses de marzo y abril, las condiciones sociales y económicas de una ciudad de 3 millones de habitantes, cuya población estaba en el receso escolar, había recibido a familiares provenientes de Europa y Estados Unidos en la temporada de vacaciones y no había tenido un control suficiente durante las primeras semanas de presencia del virus (como se explicó en la sección anterior), tuvieron como consecuencia un rápido aumento de contagios que el sistema de salud de la ciudad no pudo contener. Esto, a su vez, colocó al país con una de las tasas de mortalidad del virus más altas del mundo, de manera que poco a poco la ciudad se encontró contando historias de familiares fallecidos que no podían ser sepultados, que no tenían suficientes féretros ni gente que ofreciera el servicio funerario. La prensa internacional se hizo eco de esta situación; los portales digitales en Ecuador cubrieron la desesperación de la población, y posteriormente la prensa nacional cubrió con dolor esta problemática que había afectado incluso a sus propios colegas (*Pichincha Universal*, 2020).

El desastre de lo sucedido en Guayaquil confirmó que, contrario al discurso gubernamental, el Ecuador no estaba preparado. Solo en la provincia del Guayas, el Registro Civil tuvo más de 4 mil muertos en marzo y más de 9 mil en abril. En ambos casos, se habla de un incremento de cerca del 500 % comparado con el período anterior; la Tabla 1 lo muestra de la siguiente manera.

⁴ Este video se puede encontrar en otras páginas de YouTube, una de ellas de El Rotativo Ecuador https://youtu.be/FJI13soV4_M

Tabla 1: Fallecidos en Guayas en 2019 vs. 2020.



Fuente: Infografía con estadística del impacto del COVID-19 en fallecidos en Guayas (*El Comercio*, 2021).

Es en ese contexto que la Secretaría de Comunicación del Ecuador difunde el video publicitario “Campo Eterno”. El comercial abre con la imagen de un campo amplio lleno de flores diente de león, un amanecer, una niña soplando una de esas flores, manos que tocan el pasto, etc. Los tonos son cálidos, la música relajante y la voz en off dice lo siguiente:

Hay un lugar tranquilo y maravilloso, lugar en el que las flores nunca dejan de sonreír y el viento solo se sabe tu canción. Que huele a lluvia pero siempre brilla el sol. Y aunque la noche no existe, el pasto está lleno de estrellas.

Las imágenes cambian para ilustrar el recuerdo con una persona mayor mirando un álbum de fotos, una niña mirando al horizonte. El cuadro muestra unas flores amarillas al pie de una tumba. Enseguida se muestra un video distinto, como si fuera el recuerdo de un hijo y su padre en plena carcajada. Las tomas vuelven a ilustrar el recuerdo con las mismas semillas de dientes de león volando por el ambiente, ligeras. La voz en off menciona:

Y es que aquí, en este lugar, la memoria no tiene nada de frágil. Porque los recuerdos nos hacen vulnerables, pero curiosamente invencibles. Porque aquí descansa la vida pero no el legado. Porque un legado nunca descansa y encuentra la manera de viajar ligero y puro como un diente de león que toca corazones y propósitos, y deja a su paso ejemplo y huella. Una profunda huella.

Fotografía 4: Imágenes del *spot* publicitario “Campo Eterno”.



Fuente: *El Rotativo Ecuador* (SECOM, 2020).

Las imágenes se turnan entre rostros de mujeres de diferentes edades, parejas que se dan la mano en sus años mayores, flores amarillas que se depositan frente a las tumbas. Al final, una imagen de atardecer con el símbolo del video, que es la semilla del diente de león flotando con el viento, y la frase “Campo Eterno” escrita en la pantalla con tres puntos (amarillo, azul y rojo), que simbolizan al Ecuador y, en este caso, la apropiación de la obra como parte de la gestión gubernamental. Esta idea se refuerza en la imagen de cierre, que es la presentación institucional oficial:

[...] y es que, en este lugar, el tiempo y el espacio existen solo en nuestras cabezas. Porque este lugar, este tranquilo y maravilloso lugar, es eterno. Ten la seguridad de que tus seres queridos tendrán el descanso digno que merecen en un camposanto especialmente preparado para que tú puedas visitarlo siempre. Campo Eterno.

A primera vista, la publicidad guarda una estética conmovedora y respetuosa del momento y del servicio que ofrece. Realizada para un producto

privado en un contexto regular, no habría inconvenientes; pero fue difundida a finales de abril de 2020, cuando la población ecuatoriana, y en particular la de Guayaquil, vivía la más oscura de las noches, buscando cómo enterrar a una cantidad de seres queridos cuyas vidas la pandemia había cobrado sin misericordia alguna.

Si bien el gobierno hacía esfuerzos importantes mediante las ruedas de prensa del Ministerio de Salud, las conferencias de prensa desde las oficinas del COE nacional, y la difusión de cadenas nacionales, el resultado fue que la comunicación alimentó expectativas frente a una limitada gestión gubernamental cuyas consecuencias eran desgarradoras.

La fragilidad de una campaña versus la potencia del mito

Al revisar el video y el contenido del discurso, se puede apreciar que la estrategia discursiva planteada en el texto presentado por el presidente Moreno de alguna manera refleja lo realizado por el gobierno en materia de comunicación. No hay una clara dirección de acciones para la ciudadanía, tampoco argumentos suficientes para hacerlo. Parte del rol personalizado del cuidado y la adjudicación de resultados de gestión, pero no señala motivaciones científicas suficientes para respaldar esa decisión. Esa falta de datos deja sin enfatizar la gravedad del problema. Se preocupa mucho de decir que tiene el control, que él decide, pero no se ocupa de conducir el comportamiento de la población con el acompañamiento y la evidencia suficientes. Al menos ese objetivo no se percibe en el discurso del presidente.

El foco del discurso no estuvo en el cuidado o autocuidado, sino en las restricciones que acompañan el decreto (algo que también se aprecia en el boletín de prensa publicado en la página web de la Presidencia de la República –2020–). El espacio descriptivo de actividades es meramente informativo, es decir no es lo suficientemente épico como para conquistar la voluntad y el apoyo. No evoca valores asociados con la memoria del colectivo ni identifica héroes o momentos épicos. El relato se vuelve lineal y frío, con muy pocos momentos de emotividad.

Tanto en el discurso como en los videos corporativos, se reitera el concepto de “juntos” como máxima expresión de corresponsabilidad en la solución. Si bien existe la necesidad de involucrar en la acción a la ciudadanía, el foco comunicacional resaltó más la responsabilidad de no contagiarse ni contagiar e hizo menos énfasis en la corresponsabilidad del Estado. En un momento importante de la comunicación gubernamental, como fue el de comunicar la disposición del confinamiento, no hubo información sobre qué iba a hacer el gobierno para proteger a la población. Se limitó a indicar qué no podía hacer el ciudadano, sin resaltar qué iba hacer el gobierno.

La información del discurso, así como, en general, la comunicación de gobierno, se focalizó en la gestión de control de la restricción; mientras que las consideraciones científicas de la pandemia fueron insuficientes. La prioridad no la tuvo el Ministerio de Salud, como sí la tuvieron el Ministerio de Gobierno y la Vicepresidencia de la República. El foco no estuvo en los peligros del virus y la forma de contrarrestarlo, sino en una fuerte personalización de la imagen de los políticos, como si aprovecharan la pandemia para posicionarse.

Así, la campaña se presenta frágil y sin efecto de corto plazo. De hecho, la comunicación gubernamental, que ya tenía falencias, no encontró un correlato en la gestión, que prontamente se vio saturada por la crisis en Guayaquil y fue aun más agredida a raíz del anuncio de la construcción de un cementerio como logro institucional. Mientras que, desde Wuhan, China, generó impacto internacional la construcción de un hospital en pocas semanas, en Ecuador, para su gobierno, el logro era un cementerio.

Cuando la mandataria alemana Angela Merkel pronunció el discurso de confinamiento, la prensa lo interpretó como un momento histórico, y no les faltó razón. Ese discurso señaló con énfasis el momento crucial que vivían los alemanes, solo comparable con la segunda guerra mundial. Merkel apeló a la historia y a la memoria del colectivo para ilustrar la gravedad del momento y la importancia de la participación de cada ciudadano. A su vez, el texto le permitió ocupar un rol más empático y protector, al poner su experiencia como ilustración del dolor que implicaba mantener la distancia y restringir el movimiento. “Esto es serio”, dijo e insistió en que lo tomaran con seriedad (*SWR2 Journal*, 2020).

En el caso del Ecuador, no hubo refuerzo mítico alguno. El *hashtag*⁵ fue variando de frase: “Activados por la salud”, “Juntos Ecuador” o el clásico “Quédate en casa”, pero siempre con el logo del escudo nacional y la frase “El gobierno de todos”. Esto es evidencia de que no hubo un mensaje único que gatillara la movilización, que resultase emotivo, sino una dispersión de contenido que no siempre apelaba a una idea-fuerza motivacional. Si a eso se le añade que no hubo simbología o recursos narrativos que dieran cuenta de un esfuerzo por usar el mito en la comunicación, se puede señalar que la comunicación gubernamental del Ecuador tuvo un proceso más cercano a la simple campaña que a la gestión a través de un mito de gobierno.

Los esfuerzos de comunicación gubernamental no son fáciles; para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) de Ecuador, esta dificultad no es menor. El recurso es más limitado, y la tentación del corto plazo, junto con la costumbre de enumerar las obras, es un elemento que fácilmente copa la agenda del gobernante local. Sin embargo, si se consiguiera, a partir de la narrativa mítica, de la analogía con la historia, con la identidad del colectivo al que representa, generar una asociación positiva, una identificación con el relato y con la gestión, sus esfuerzos de comunicación se verían recompensados. Para aplicar el mito en la comunicación de la gestión, el gobernante debe, además, articular un proceso de ritualización que fortalezca el mensaje y lo vuelva una constante. En este caso, el uso de símbolos de fácil y rápida asociación permitirá que el mensaje penetre en la ciudadanía sin que esta sienta que ha sido expuesta a una campaña de manera deliberada, lo cual suele tener un efecto efímero. La ventaja del uso del mito como elemento estratégico de comunicación es que facilita la movilización emotiva, la toma de conciencia y la consolidación del cambio de actitud a largo plazo.

El mito en política sigue demostrando que puede ser un recurso valioso para convocar a la movilización ciudadana. Permite atravesar la barrera de la desafección y apatía hacia la política para llegar a movilizar o motivar, a través del relato del momento heroico, de su vinculación con la memoria de la población, de su recorrido y del recurso iterativo. Visto de esa manera, en

5 Término utilizado para señalar las frases de efecto que se utilizan en la conversación digital, particularmente en campañas digitales.

Ecuador, el empleo de un mito hubiese sido un mejor recurso estratégico para comunicar la pandemia antes que una campaña pública sin un vector específico que agrupase todos los esfuerzos. Más aún si esta comunicación no tiene el correlato necesario para que las expectativas sean comprendidas como realidades, y quede la percepción, en cambio, de indolencia y descontrol.

Bibliografía

- Aleixandre-Benavent, R., L. Castelló-Cogollos y J.C. Valderrama-Zurián (2020). “Información y comunicación durante los primeros meses de Covid-19. Infodemia, desinformación y papel de los profesionales de la información”. *Profesional de la información*, N° 24, Vol. 3: 1-9. Disponible en: <https://doi.org/10.3145/epi.2020.jul.08>
- Añel, R. y E. Rodríguez (2020). “La comunicación en la crisis del COVID-19: relato único, marco épico y relatos ausentes”. *Revista española de comunicación en salud*, N° 1: 293-303. Disponible en: <https://doi.org/10.20318/recs.2020.5423>
- Ávila, C. (2012). “El mito como elemento estratégico de comunicación política: aplicación del modelo de Barthes al caso ecuatoriano”. *Cuadernos de información*, N° 31: 139-150. Disponible en: <https://doi.org/10.7764/cdi.31.447>
- Ávila, C. y P. Matus (2016). “Comunicación Gubernamental en Acción: Narrativas Presidenciales y Mitos de Gobierno”. *Obra digital*, N° 11: 139-142. Disponible en: <https://doi.org/10.25029/od.2016.114.11>
- Barthes, R. (1999). *Mitologías*. Siglo XXI.
- Castillo-Esparcia, A., A.B. Fernández-Souto e I. Puentes-Rivera (2020). “Comunicación política y Covid-19. Estrategias del Gobierno de España”. *Profesional de la información*, N° 29, Vol. 4: 1-22. Disponible en: <https://doi.org/10.3145/epi.2020.jul.19>
- Cazar, D. (2020). “Un discurso desalmado. El virus de la comunicación oficial en Ecuador”. *Plan V*. Disponible en: <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/un-discurso-desalmado-el-virus-la-comunicacion-oficial-ecuador> [Visitado el 17 de febrero de 2021]

- CEDATOS (2020). “La población evalúa la gestión de los tres años de gobierno del presidente Lenin Moreno”. Disponible en: <https://cedatos.com.ec/blog/2020/05/23/la-poblacion-evalua-la-gestion-de-los-tres-anos-de-gobierno-del-presidente-lenin-moreno> [Visitado el 26 de marzo de 2021]
- De la Cruz, P. (2020). “¿Qué pasó el 30 de septiembre de 2010 en Ecuador?” Disponible en: <https://gk.city/2020/09/29/que-paso-30-septiembre-2010/> [Visitado el 25 de marzo de 2021]
- Del Prado, A. (2017). “Notas bibliográficas: comunicación gubernamental en acción. Narrativas presidenciales y mitos de gobierno de Mario Riora y Omar Rincón”. *Estudios Sociales*, N° 52, Vol. 1: 181-184. Disponibles en: <https://doi.org/10.14409/es.v52i1.6669>
- Della, V. (2010). “Political myth, mythology and the European Union”. *Journal of Common Market Studies*, N° 48, Vol. 1: 1-19.
- El Telégrafo* (2016a). “Desde siempre y hasta siempre ¡Viva la Patria!”. 23 de mayo de 2016. Disponible en: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/desde-siempre-y-hasta-siempre-viva-la-patria> [Visitado el 25 de marzo de 2021]
- (2016b). “Ni un paso atrás, lema de Sixto en guerra del Cenepa”. 7 de noviembre de 2016. Disponible en : <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/historias/1/ni-un-paso-atras-lema-de-sixto-en-guerra-del-cenepa> [Visitado el 25 de marzo de 2021]
- El Comercio* (2021). “Fallecidos en Guayas en 2019 vs 2020 - Infogram”. Disponible en: <https://infogram.com/fallecidos-en-guayas-en-2019-vs-2020-1h8j4x589ngr2mv> [Visitado el 26 de marzo de 2021]
- Drylie-Carey, L., S. Sánchez-Castillo y E. Galán-Cubillo (2020). “European leaders unmasked: Covid-19 communication strategy through twitter”. *Profesional de la Información*, N° 29, Vol. 5: 1-15. Disponible en: <https://doi.org/10.3145/epi.2020.sep.04>
- Duart, P. (2020). “¡El virus más peligroso es el miedo! Pero no nos vencerá. El país debe continuar. @Lenin @ottosonnenh @BarcelonaSC @AlfaroMoreno”. Twitter, marzo 2. Disponible en: <https://t.co/A0rjEA2jMu> [Visitado el 26 de marzo de 2021]

- El Rotativo Ecuador* - SECOM (2020). “Campo Eterno”. YouTube. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=FJI13soV4_M [Visitado el 17 de febrero de 2021]
- El Universo* (2020a). “Ministerio de Salud espera resultado de paciente sospechoso de coronavirus”. YouTube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=NHHvDdBzu10> [Visitado el 26 de marzo de 2021]
- (2020b). “Primer caso de coronavirus en Ecuador”. YouTube. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=0cT_tR_BMgw [Visitado el 26 de marzo de 2021]
- ElEconomista.es* (2021). “De Merkel a Jacinda Ardern: las mujeres gestionamos mejor la pandemia de coronavirus”. Disponible en: https://www.eleconomista.es/noticias/noticias/11078_521/03/21/De-Merkel-a-Jacinda-Ardern-las-mujeres-gestionamos-mejor-la-pandemia-de-coronavirus.html [Visitado el 24 de marzo de 2021]
- Elizalde, L., D. Fernández y M. Riorda (2006). *La Construcción del consenso: gestión de la comunicación gubernamental*. Title. La Crujía.
- FUNDAMEDIOS (2020). “Los periodistas exigen celeridad y transparencia en la entrega de información oficial sobre Covid19”. Disponible en: <https://www.fundamedios.org.ec/alertas/periodistas-ecuador-informacion-covid19-coronavirus/> [Visitado el 26 de marzo de 2021]
- Llano, N.I., y J.C. Aguila (2020). “Conferencias de prensa y COVID-19: explorando la respuesta gubernamental mexicana desde la comunicación en salud”. *Revista española de comunicación en salud*. N° 1: 128-141. Disponible en: <https://doi.org/10.20318/recs.2020.5451>
- Losada, J.C., L. Rodríguez y F.J. Paniagua (2020). “Comunicación gubernamental y emociones en la crisis del Covid-19 en España”. *Revista Latina de Comunicación Social*, N° 78: 23-40. Disponible en: <https://doi.org/10.4185/RLCS-2020-1467>
- Marino, M.I., M.E. Villar y J. Rodríguez (2020). “Comunicación y COVID-19: La pandemia a través de Twitter en Latinoamérica. Un vistazo general en 4 países” *Avatares*, N° 20: 1-24. Disponible en: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/avatares/article/view/5441>

- Pichincha Universal* (2020). “12 periodistas han fallecido por Covid-19 en Ecuador según Campaña Emblema de Prensa”. Junio 20. Disponible en: <http://www.pichinchacomunicaciones.com.ec/12-periodistas-han-fallecido-por-covid-19-en-ecuador-segun-campana-emblema-de-prensa/> [Visitado el 26 de marzo de 2021]
- Porat, T., R. Nyrup, R.A. Calvo, P. Paudyal y E. Ford (2020). “Public Health and Risk Communication During COVID-19—Enhancing Psychological Needs to Promote Sustainable Behavior Change”. *Frontiers in Public Health*, N° 8: 573397. Disponible en: <https://doi.org/10.3389/fpubh.2020.573397>
- Presidencia de la República del Ecuador (2020a). “Decreto Presidencial N° 1017». Disponible en: https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/03/Decreto_presidencial_No_1017_17-Marzo-2020.pdf
- (2020b). “El presidente Lenín Moreno decreta Estado de Excepción para evitar la propagación del COVID-19”. Marzo 16. Disponible en: <https://www.presidencia.gob.ec/el-presidente-lenin-moreno-decreta-estado-de-excepcion-para-evitar-la-propagacion-del-covid-19/> [Visitado el 26 de marzo de 2021]
- Primicias* (2020). “Ecuador declara emergencia sanitaria por propagación del coronavirus”. Disponible en: <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/ecuador-declara-emergencia-sanitaria-por-propagacion-del-coronavirus/> [Visitado el 26 de marzo de 2021]
- Riorda, M. (2011). “La comunicación gubernamental como comunicación gubernamental”. *Politai*, N° 2, Vol. 3. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/13956>
- Riorda, M. y C. Avila (2016). “El mito político y su aplicación en la comunicación de gobierno”. En *Comunicación gubernamental en acción: Narrativas presidenciales y mitos de gobierno*, M. Riorda y O. Rincón (Eds.): 27-52. Buenos Aires: Biblos.
- Riorda, M. y O. Rincón (2016). *Comunicación gubernamental en acción: Narrativas presidenciales y mitos de gobierno*. Buenos Aires: Biblos.

- Secretaría General de Comunicación (2020). “Prevención coronavirus”. YouTube, enero 27. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=CcxwjG71fDM> [Visitado el 26 de marzo de 2021]
- Shecter, D. (2005). “Mythic structure theory: Proposing a new framework for the study of political issues”. *Politics & Policy*, N° 33, Vol. 2: 221-241.
- SWR2 Journal (2020). “‘It’s serious’ - Merkel gives ‘Speech of the Year 2020’” Disponible en: <https://www.swr.de/swr2/wissen/es-ist-ernst-merkel-haelt-rede-des-jahres-2020-100.html> [Visitado el 18 de febrero de 2021]
- Tudor, H. (1972). *Political Myth. Political Myth*. Macmillan Education UK. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-1-349-01048-6>
- Van Dijk, T. (2009). *Libro: Discurso y poder*. Gedisa. Disponible en: <https://www.marcialpons.es/libros/discurso-y-poder/> 9788497842822/
- Vraga, E.K. y K.H. Jacobsen (2020). “Strategies for Effective Health Communication during the Coronavirus Pandemic and Future Emerging Infectious Disease Events”. *World Medical & Health Policy*, N° 12, Vol. 3: 233-241. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/wmh3.359>

Pandemia del COVID-19, la madre de todas las crisis

Javier Sánchez Galicia*

Resumen

Este artículo pretende ubicar la posición de los gobiernos frente a la crisis sanitaria más severa de la última centuria. Una crisis de sombra alargada, impredecible e intratable, que ha puesto en el escenario de la geopolítica una confrontación discursiva: salud vs. economía. La crisis tomó por sorpresa a los gobiernos que solo se dedican a informar sobre cifras de contagios y muertes, en una mala concepción de la comunicación de riesgo y de crisis. No han podido contener la espiral de miedo ante hospitales colapsados, escasez de insumos sanitarios y una creciente caída de la economía en la mayoría de las naciones. Al final de esta aportación, aterrizó en el Ecuador para ubicar el ánimo de los habitantes de un país que refleja el sentimiento latinoamericano y, por qué no decirlo, de la mayoría de los habitantes de un mundo que vive en un escenario de miedo e incertidumbre.

Palabras clave: biopolítica, crisis, comunicación de riesgo, estrategia, pandemia, gobierno.

*kratos1@grupokratos.com

Introducción

Todo aquello que parecía imposible e inimaginable llegó de pronto: escuelas cerradas, prohibición para salir de casa, imágenes apocalípticas de muerte, calles vacías y la espera de una vacuna que parece jugar una carrera en contra de nuevas cepas del coronavirus (SARS-CoV-2). La pandemia del coronavirus desencadenó otras grandes epidemias de virus ideológicos que estaban latentes en nuestras sociedades (Žižek, 2020): noticias falsas, teorías de la conspiración, explosiones de racismo, la división sanitaria entre ricos y pobres, y la línea que distingue a los estadistas del ciudadano común. Principalmente, descubrió el funcionamiento de diversos mecanismos que, en favor de proteger la vida, son establecidos como estrategia política, como estrategia de poder (Foucault, 2006).

El surgimiento del sida, la gripe aviar, el virus del ébola y el virus del SARS-1, entre otras enfermedades virales (como el sarampión o la tuberculosis), puso en evidencia la debilidad del sistema médico y la insuficiencia de la disciplina mundial para proveer las vacunas necesarias. Aunque hay una concepción de que las enfermedades contagiosas no reconocen clases ni límites sociales, lo cierto es que las repercusiones económicas se filtran a través de las *discriminaciones de costumbres* (Harvey, 2020) en diversos países (particularmente en la región latinoamericana, que ha quedado en evidencia). Están, por ejemplo, quienes pueden trabajar en casa y quienes no, así como quienes están en primera fila frente a la crisis. Los médicos, las enfermeras, los responsables en sectores logísticos, los proveedores de alimentos y los distribuidores de mercancía de primera necesidad se llevan la peor parte. La realidad no coincide con la retórica del discurso gubernamental de “estamos todos juntos en esto”.

Es difícil aún calcular las consecuencias que traerá consigo la pandemia. Las únicas soluciones posibles a estos riesgos son de carácter global, pero si el riesgo se globaliza, de acuerdo con Beck (2006), en tanto afecta a cada miembro de la sociedad sin importar su ubicación, su posición de clase o fronteras políticas, los agentes económicos pretenden ubicarse al margen de sus consecuencias negativas. En la sociedad del riesgo en que vivimos, el poder económico asume decisiones de cuyos efectos no se res-

ponsabiliza, y deja que los gobiernos locales y la sociedad se hagan cargo de los costos.

La falsa dicotomía salud o economía

Desde tiempos de Hobbes (1981), se ha reflexionado y argumentado sobre política en pares dicotómicos: mandato y obediencia, amigos y enemigos, orden y caos, servidumbre y libertad, conflicto y consenso, guerra y paz, autoritarismo y democracia. Así, la filosofía política se ha construido sobre un permanente diálogo y confrontación entre extremos irreconciliables. En ciencia política se utiliza la teoría de clivajes para analizar el conflicto. Por clivaje se entiende a las líneas de ruptura, divisiones profundas y enraizadas en la historia de cada sociedad contemporánea (Lipset y Rokkan, 1967). Los clivajes permiten a los individuos tomar postura sobre temas que podrían considerarse conflictivos o polémicos (Torres, 2016; McAdam y Tarrow, 2005). Esta teoría permite observar los conflictos sociales a nivel *macro* (movimientos sociales o acciones colectivas) y a nivel *micro* (motivaciones personales de los individuos que participan en dichas acciones).

Cuatro clivajes básicos fueron desarrollados por Lipset y Rokkan (1967), divididos en dos ejes que se relacionan con movimientos sociales a lo largo de la historia. En el *funcional*, ubicaron la dicotomía Iglesia-Estado y la de empresarios-trabajadores, y, en el *territorial*, ubicaron los clivajes centro-periferia y campo-ciudad o tierra-industria (Seiler, 2004). Un quinto clivaje, denominado *posindustrial* o *posmaterialista*, fue elaborado por Lipset (1996) para observar la emergencia de nuevas demandas sociales que evidencian conflictos sobre la ecología, la igualdad de género, la paz mundial, la calidad de vida de las personas y los derechos de los animales, entre otros. La inmigración creciente y el conflicto Norte-Sur en los últimos años están configurando un nuevo clivaje por la confrontación entre humanistas, y patriotas y nacionalistas, y entre derechos humanos y seguridad nacional (Torres, 2016).

En contraste, se ha configurado un sexto clivaje denominado *salud vs. economía*, que emergió con la súbita aparición de la pandemia provocada

por la COVID-19 (Sánchez Galicia, 2020). La confrontación se da entre quienes protegen la economía de las naciones y quienes están a favor de las vidas humanas. Esta discusión ha superado las líneas territoriales del Estado-nación y surgió, principalmente, en sociedades donde el proceso de industrialización ha alcanzado niveles avanzados y donde la supervivencia material representa una inquietud superior para los individuos. En principio, hay una confrontación entre científicos y políticos: mientras los primeros pugnan por el aislamiento, los responsables de la política económica de las naciones se inclinan por la reactivación de la planta productiva y el empleo; “la pandemia nos ha demostrado que la economía es una forma muy estrecha y limitada de organizar la vida y decidir quién es importante y quién no” (Latour, 2020).

Dos formas estatales han sido definidas a partir de la crisis sanitaria producida por la COVID-19: la del Estado protector y la del Estado agresor (Torres, 2020). El primero desarrolla políticas de protección sanitaria planificadas y promueve procesos de auto-conservación social, pues se defiende ante la amenaza de contagio; el segundo minimiza el problema y no está dispuesto o capacitado para combatir el avance del coronavirus. Europa se resistió, en un primer momento, a detener las actividades económicas, y sufrió consecuencias devastadoras; en cambio, países como El Salvador, Guatemala y Argentina priorizaron la salud sobre la economía. Respecto a esta dicotomía, Latour (2020) opina que hubo una “aniquilación de los numerosos trabajadores invisibles obligados a trabajar para que otros puedan seguir escondiéndose en sus casas, sin mencionar a los migrantes que, por definición, no pueden ser recludos en ninguna casa propia”.

El gran dilema surgió en los Estados Unidos, en un controvertido año electoral y en medio del enfrentamiento entre republicanos y demócratas. La inconformidad de algunos sectores respecto de la postura del expresidente Donald Trump de priorizar la economía sobre la salud se manifestó en las redes sociodigitales con el *hashtag* *#NotDyingForWallStreet* (“no voy a morir por Wall Street”); en cambio, otros movimientos antiproteccionistas violaron la cuarentena y tomaron las calles para reclamar por la reapertura de la economía (*#OpeningOurCountry*) y la defensa de las libertades individuales (“Don’t Tread On Me”).

Biopoder y el estado de excepción

Un síntoma del entrelazamiento de la política y la vida biológica es el cambio de los procedimientos democráticos ordinarios hacia disposiciones de emergencia; por un lado, la política desvanece sus coordenadas ideológicas y acentúa su carácter protector contra riesgos reales o imaginarios “persiguiendo temores que a menudo se producen a sí mismos” (Espósito, 2020). Esto impone un estado de emergencia que puede pasar fácilmente a un estado de excepción. Las medidas que han adoptado los gobiernos en países como China tienden a estandarizar los procedimientos políticos de los Estados democráticos con los de Estados autoritarios. En este escenario, Espósito (2020) advierte que

[d]esde procedimientos biotecnológicos, dirigidos a modificar eventos que antes se consideraban naturales, pasando por el terrorismo suicida, hasta la crisis de inmigración más reciente, los problemas de vida y muerte se han asentado en las agendas y los conflictos políticos.

El estado de excepción es un mecanismo jurídico al que se recurre en caso de que los gobiernos consideren que existe alguna situación extraordinaria: catástrofes naturales, una guerra civil, una invasión o cualquier otro peligro considerado grave, como la pandemia provocada por la COVID-19. El concepto se debe al jurista Carl Schmitt (2009), quien lo utilizó para definir una situación extrema del Estado en la cual el soberano ejerce su facultad de determinar al *enemigo público*, trascendiendo, si es necesario, el estado de derecho, con el fin de proteger el bien público (Cansino y Arroyo, 2020). El problema en las sociedades actuales es que, como advierte Agamben (2006), el estado de excepción se ha vuelto la regla en los países más poderosos del planeta. En una crítica a la perspectiva del poder elaborada por Agamben, el filósofo surcoreano Byung-Chul Han (2020) señala que la sociedad disciplinaria propia del estado de excepción ha sido desplazada por la sociedad del rendimiento, y la biopolítica, por la “psicopolítica” (Han, 2014): una coacción interiorizada por la búsqueda del rendimiento y la optimización del poder.

El Parlamento Europeo elaboró un completo informe comparativo (denominado “States of emergency in response to the coronavirus crisis: Situation in certain member states”) sobre la realidad de las medidas de algunos países del viejo continente frente a la COVID-19. Según el texto, los Estados miembros analizados

son muy similares aunque los marcos constitucionales dentro de los cuales se han tomado esas medidas difieren. Mientras que las constituciones de algunos incluyen normas detalladas que prevén un estado de emergencia (a veces de varios tipos) en caso de amenazas externas o internas (caso de Francia, Alemania, Polonia y Hungría), otros como Bélgica e Italia abordan sus emergencias haciendo uso de reglas que permiten una cierta modificación del equilibrio normal de poderes entre el ejecutivo y el legislativo.

Según explica el informe, incluso cuando existían mecanismos constitucionales de emergencia específicos, los Estados miembros prefirieron no activarlos, ya fuese por razones históricas (en el caso de Alemania) o por miedo a desencadenar un mecanismo percibido como demasiado represivo (Francia, aunque al final decretó toque de queda en ciudades como París). Además, apunta que, “con la excepción de España, la preferencia ha sido por medidas legislativas urgentes ordinarias”. La legislación adoptada en situaciones de emergencia plantea preguntas sobre limitaciones temporales (es el caso de Hungría), o sobre el alcance, la proporcionalidad y la seguridad jurídica (Italia); sin embargo, los Estados miembros considerados ofrecen cierto grado de control parlamentario sobre las medidas adoptadas.

En América Latina, los gobiernos de países como Bolivia, Ecuador, Colombia y Chile aún no terminaban de asimilar los movimientos de resistencia que tomaban las calles para mostrar su hartazgo por el impacto de las políticas económicas y la ausencia de atención a demandas crecientes de la población, cuando enfrentaron la acometida del coronavirus SARS-CoV-2. En 2019 ya había respuestas implacables ante la protesta callejera. Se decretaron, entonces, toques de queda y se desplegaron fuerzas militares y policiales para reprimir las protestas. Lo que nadie previó fue un escenario de pandemia que pondría a los manifestantes en cuarentena, con los

cuerpos de seguridad otra vez en las calles, solo que ahora para controlar el cumplimiento del aislamiento social.

Pero también el estado de pánico dio carta blanca a los gobiernos para implementar tecnologías de control y seguimiento, con aplicaciones que geolocalizan los teléfonos móviles bajo la excusa de monitorear a los infectados por la COVID-19. Si bien estos sistemas se aplican con éxito en otros países, en América Latina se generó un gran debate. La organización Al Sur, que agrupa otros colectivos de defensa de los derechos humanos en el contexto digital, denunció el uso de tecnologías intrusivas en Ecuador, Colombia, Chile, Paraguay y Uruguay. Žižek (2020) coincide con Agamben (2006) al considerar como desproporcionadas, frenéticas e irracionales las medidas adoptadas frente a la pandemia del coronavirus; “es la creciente tendencia a utilizar el estado de excepción como paradigma del gobierno normal”.

Desde luego que la experiencia de los países europeos y de América Latina tiene grandes diferencias con Estados asiáticos como Japón, Corea, China, Hong Kong, Taiwán o Singapur. En principio, provienen de una tradición cultural autoritaria en la cual obedecer es una tradición, y la confianza en el Estado forma parte del adoctrinamiento que reciben desde la infancia, por lo que no existe rechazo a la utilización del *Big Data* y la inteligencia artificial para enfrentar la pandemia; “en Asia las epidemias no las combaten los virólogos y epidemiólogos sino, sobre todo también, los informáticos y los especialistas en macrodatos” (Han, 2020). El filósofo surcoreano advierte:

Hoy se está produciendo de forma silenciosa un nuevo cambio de paradigma. El giro antropológico copernicano, que había elevado al hombre a productor autónomo del saber, es reemplazado por un giro dataísta. El hombre debe regirse por los datos. Abdica como productor de saber y entrega su soberanía a los datos. El dataísmo pone fin al idealismo y al humanismo de la ilustración (Han, 2020: 105).

El problema actual es que, como ha advertido Agamben (2006), el estado de excepción se ha vuelto la regla en los países más poderosos del planeta y en sus zonas de influencia; con el pretexto de preservar la seguridad de sus

naciones, amenazada por problemáticas inéditas como el fundamentalismo islámico, el terrorismo, el crimen organizado y, ahora, el creciente contagio provocado por el coronavirus SARS-CoV-2. Con su reelaboración de la noción de estado de excepción, Agamben (1996) abre una importante línea de investigación que cobra importancia con la pandemia: la relación entre la política y la vida. La relación que funda lo que Foucault (1978) llamó *biopolítica*: “repensar todas las categorías de nuestra tradición política a la luz de la relación entre poder soberano y nuda vida” (Agamben, 1996: 10).

Biopolítica, la disciplina del cuerpo

El concepto de biopolítica surge en el escenario de miedo e incertidumbre que generó la pandemia de la COVID-19. La idea central de la biopolítica es que se produce una suerte de poder soberano –del que participan los poderes económico, político, coercitivo y mediático– que, por acción u omisión, influye, determina y condiciona la vida de las personas, sus cuerpos y mentes, en sintonía con las necesidades del *capitalismo salvaje* (Cansino y González Moyaho, 2020). De acuerdo con Foucault (1970), existen procedimientos que controlan la producción del discurso y se traducen en relaciones de poder que penetran materialmente el espesor mismo de los cuerpos. Se opera una instauración de poder que se ejerce sobre el cuerpo mismo.

La biopolítica es el poder político que ya no se ejerce exclusivamente en la plaza pública, con los seres humanos cualificados para ejercer su voluntad política, sino que nuestro tiempo nos muestra cómo, de manera cada vez más constante, el poder soberano se apodera de los cuerpos de los seres humanos desde el hogar (*#QuédateEnCasa*) y los lugares de socialización como la escuela (*#SemáforoRojo*). Los mecanismos de sometimiento del cuerpo son las reglamentaciones médicas, el darwinismo social, la eugenesia disfrazada, las teorías médico-legales de herencia, degeneración y raza. Así pues, el umbral de modernidad biológica de una sociedad se sitúa en el punto en que la especie y el individuo, en cuanto simple cuerpo viviente, se convierten en el objetivo de estrategias políticas.

Según Han (2020), el *biopoder* es, en esencia, de malla estrecha (más precisa que el poder de muerte) que, en virtud de su incivismo, no representa ningún poder de control. El poder de muerte del soberano deja paso a una administración y control cuidadosos. El biopoder es una noción que gira entre lo microfísico de las estrategias y una microfísica de las tecnologías (Foucault, 1978), lo que genera una ambigüedad inevitable entre los usos de la noción de biopoder respecto a lo genealógico-coyuntural y lo *epocal*. En esta ambigüedad se presenta el despliegue de un poder-biopoder cada vez más refinado, más sutil e imperceptible (Toscano, 2008). Un poder no de *hacer morir* o *dejar vivir*, sino de *hacer vivir*, con un sentido positivo. Foucault (2000) no concibe un solo poder, sino diferentes poderes (locales y regionales): un biopoder vigilante en su forma disciplinaria, un biopoder investido en la sexualidad, un biopoder regulando la seguridad de la población y un biopoder creando libertad desde los gobiernos.

Existe un panorama globalizante que mantiene a la sociedad bajo amenazas difíciles de prevenir y de las que –tal parece– nadie está a salvo. Porque, si el miedo colectivo tiene una base real, entonces los riesgos percibidos son reales y atribuidos, principalmente, a la gran difusión que proporcionan los medios de comunicación. En *La sociedad del riesgo global*, Beck (2006) plantea que nuestras sociedades se definen por una irresponsabilidad organizada que ampara a los productores del riesgo a costa de sus víctimas y hace que los riesgos reales terminen siendo poco perceptibles. De hecho, Beck observa lo siguiente:

[R]iesgo es el enfoque moderno de la previsión y control de las consecuencias futuras de la acción humana, las diversas consecuencias no deseadas de la modernización radicalizada. Es un intento (institucionalizado) de colonizar el futuro, un mapa cognitivo. Toda sociedad [...] ha experimentado peligros. Pero el régimen de riesgo es una función de un orden nuevo: no es nacional, sino global. (2006: 5)

Esto va de la mano de profundas crisis sociopolíticas y socioeconómicas; profundos cambios bioéticos, genéticos y ecológicos que, se debe advertir, ponen en riesgo la vida del hombre como tal en sus ambientes y espacios vitales:

[L]a globalización, la individualización, la revolución de los géneros, el subempleo y los riesgos globales (como la crisis ecológica y el colapso de los mercados financieros globales). El auténtico reto teórico y político de la segunda modernidad es el hecho de que la sociedad debe responder simultáneamente a todos estos desafíos (Beck, 2006: 2).

Los teóricos de la globalización han señalado que el culpable del miedo y del malestar colectivo no es otro que el capitalismo tecnológico-financiero. Para Gil Calvo (2004), la clave reside en el incremento de productividad de las comunidades físicas y sociales, así como de la multiplicación de la densidad y de la frecuencia de las interacciones individuales y colectivas, próximas y distantes. Existe, entonces, una elevación en el grado de interdependencia, que es la base última de la que se alimentan la incertidumbre, el desconocimiento y, a la postre, el malestar o el miedo colectivo.

La cultura del riesgo mediatizada desemboca en la formación de culturas del miedo. El uso del miedo como estrategia de disciplina social es un recurso muy utilizado por los gobernantes en los países sin una democracia estable y con una cultura cívica poco consolidada (Farré, 2005); por ello, surge la necesidad de investigar qué tipo de información requiere la opinión pública en circunstancias de peligro, crisis o catástrofe.

Comunicar el riesgo y mitigar la crisis

La pandemia de la COVID-19 puso en evidencia una confusión acerca de la diferencia entre la comunicación de riesgo y la comunicación de crisis. Para Riorda (2020), uno de los problemas más serios de los gobiernos es la incapacidad de discernir los conceptos de riesgo y crisis. El *riesgo* es la probabilidad cuantificable de que se produzca un acontecimiento adverso con consecuencias trágicas o negativas para el ser humano (Farré, 2005). Desde la perspectiva de la comunicación política (Razgado, 2002), la comunicación de riesgo puede entenderse desde cuatro enfoques: el de la influencia (análisis de los efectos), el del contenido, el de la persuasión y el de los actores.

Entre los criterios que predominan en la selección y tratamiento de las noticias, incluidas las referidas a temáticas de riesgo, se identifican (Farré, 2005):

- Una clara orientación hacia los acontecimientos novedosos, con consecuencias rupturistas y a gran escala.
- Que reflejan situaciones dramáticas y conflictivas, o que pueden ser traducidas a marcos o escenarios familiares para la audiencia.
- Con un alto grado de personalización y de domesticación, para ser encajados en los marcos interpretativos de la vida cotidiana y de visualización, con imágenes que permitan la cristalización temática del acontecimiento.

En tanto, para la Organización Mundial de la Salud (OMS),

la comunicación de riesgo se refiere al intercambio en tiempo real de información, recomendaciones y opiniones, entre expertos y/o funcionarios y personas que se enfrentan a una amenaza (riesgo) para su sobrevivencia, su salud o su bienestar económico y social.

El objetivo final de la comunicación de riesgos, según la OMS, es que toda persona expuesta a un riesgo sea capaz de tomar decisiones informadas para mitigar los efectos de la amenaza, y tomar las medidas y acciones de protección y prevención. En una emergencia de salud pública como la que enfrenta el mundo, la comunicación de riesgos se constituye en una acción esencial para salvar vidas. La OMS proporciona una orientación global sobre buenas prácticas para la comunicación de riesgo y apoya a los países para construir capacidades mediante el establecimiento de una política correcta, así como de una estrategia y planes para la comunicación de riesgo.

Tanto la Organización Panamericana de la Salud (OPS) como la *Agence Canadienne de Développement International* (ACDI) destacan las características de la comunicación de riesgo: es una forma de comunicación para prepararse y responder a situaciones de riesgo, emergencias o desastres; sus tiempos son siempre urgentes, requiere preparación y planificación, y toma en cuenta las experiencias; prepara a los involucrados (personal

de salud, autoridades y periodistas) para atender mejor las emergencias de salud. Hay una aclaración de estos organismos sobre las prácticas de la comunicación de riesgo que vemos de manera habitual en los informativos: no es solamente contar muertos y heridos, dar curvas epidemiológicas y datos estadísticos, emitir boletines de daños, llenar páginas de diarios y pantallas de televisión con imágenes de desastre, muerte y destrucción. Eso es sola y llanamente información del daño.

Según epidemiólogos y comunicadores que han trabajado con situaciones de emergencia o desastres, lo primero a enfrentar en las comunidades es la situación de miedo. El miedo invade no solo a los damnificados o pacientes, sino que se extiende a la población en general. De acuerdo con Gil Calvo (2004), los modernos medios de comunicación de masas son mensajeros propagadores del miedo colectivo. En la sociedad global, la característica de los medios y de los climas de opinión (Noelle-Neumann, 1995) es que no solo transmiten los riesgos reales, sino que también los transforman, los hacen noticia-espectáculo, provocando un estado de alarma colectiva que no siempre corresponde con la realidad. La formación de espirales del miedo constituye un área inexplorada de lucha social (Farré, 2005) por la emancipación, tanto para las instituciones y organizaciones como para los públicos que viven en constante riesgo.

No es lo mismo el riesgo percibido que el riesgo real. Investigar lo que sienten y piensan los afectados es vital para una comunicación de riesgo efectiva basada en la gente, aun en un contexto de emergencia. Los riesgos que matan a las personas y los riesgos que las alarman son diferentes (Sandman, 2011). El miedo es una de las emociones básicas. Es una respuesta frente a las necesidades biológicas de protección ante el peligro, por lo que tiene un impacto poderoso en la percepción del riesgo. Los elementos clave son: experiencias vividas, valores individuales y sociales, conocimientos, posibilidades de controlar la situación, características y causas del riesgo.

De acuerdo con Sandman (2003), el peligro (*hazard*) es el componente técnico del riesgo, el producto de la probabilidad y la magnitud; en tanto que la indignación (*outrage*) o percepción del peligro es el componente no técnico, una amalgama de voluntariedad, control, capacidad de respuesta, confianza, terror, etcétera. Ambos conceptos están relacionados por el he-

cho de que la percepción del riesgo es el principal factor determinante del peligro percibido. A partir de esta distinción, propone cuatro modelos de comunicación de riesgo, desde los cuales se deben establecer estrategias a desarrollar en una situación de emergencia:

- *Peligro alto, percepción baja.* Cuando la percepción del peligro es baja, corresponde a un público indiferente. Captar y mantener la atención del público será sumamente difícil, por lo cual es necesario diseñar un mensaje clave, con una narrativa simple y encapsulada en pocas palabras. Ante un peligro alto, o al menos mayor que la percepción de peligro, la tarea consiste en provocar preocupación ante un acontecimiento real.
- *Peligro moderado, percepción moderada.* Independiente de la diversidad de públicos, los interesados directos son una audiencia atenta: ni demasiado apática ni demasiado preocupada por escuchar. La comunicación no se basa en medios de difusión sino en el diálogo interpersonal, complementado por medios especializados como boletines informativos, sitios web u otros medios directos.
- *Peligro bajo, preocupación alta.* En esta combinación de factores es importante reducir la preocupación que sienten las personas que escuchan: reconociendo las omisiones y la ausencia de respuestas oportunas, ofreciendo disculpas, compartiendo el control y el crédito por la aplicación de soluciones. La controversia termina cuando quienes presionan por medidas adecuadas al peligro inminente declaran la victoria porque consideran que han conseguido suficiente.
- *Peligro alto, preocupación alta.* En el caso de la preocupación mundial que ha provocado la pandemia y que, para los expertos en comunicación de riesgos, es relativamente rara y extraordinaria, lo importante es reconocer que la audiencia es enorme y está muy alarmada. También es diferente, pues muestra más temor y sufrimiento que enojo. Si alguna de estas sensaciones resulta insoportable, puede tornarse en negación

o agravarse y convertirse en terror o depresión. La tarea consiste en ayudar a la audiencia a soportar su temor y desgracia. En este punto es clave evitar la confianza en exceso, compartir los dilemas, mostrar humanidad y empatía, proponer acciones y reconocer la incertidumbre.

En esta etapa interviene la comunicación de crisis que utiliza de manera directa los medios de comunicación masiva. En una situación de crisis, no hay ningún público o segmento; todo el mundo es un interesado directo que permanece pegado por horas a la pantalla de la televisión o a sus móviles. Un problema fundamental de los gobiernos es no saber distinguir entre la comunicación de crisis y las relaciones públicas institucionales. La pandemia provocada por el coronavirus SAR-CoV-2 ha generado una crisis a gran escala. Una crisis de sombra alargada (*long shadow crisis*) en la que hemos visto como inició pero no sabemos cuándo ni cómo terminará (Crespo y Garrido, 2020).

Estrategia de comunicación de riesgo

La *comunicación de riesgo* es aquella comunicación dirigida a la modificación de un hábito o conducta frente a un riesgo real o potencial que se da o puede darse. Generalmente, busca producir percepción y valoración del riesgo para modificar situaciones que puedan evitarse (Riorda, 2011). La comunicación de riesgo es una de las principales herramientas para la prevención y mitigación del riesgo, por lo que se vuelve relevante el intercambio de información y opiniones entre los evaluadores del riesgo, los encargados de la gestión del mismo, los afectados y otros interesados (Lupin, 2006).

Mientras el riesgo tiene como motor persuasivo al miedo, una crisis tiene como eje la incertidumbre. El objetivo de la comunicación de riesgo es modificar un hábito o conducta, y en el contexto actual la pregunta es si los gobiernos están actuando adecuadamente. Hay dos miradas posibles: sobre lo comunicado y sobre el que comunica. La más importante y significativa es cómo fue comunicado el riesgo, ya que se trata de una política

pública con efectos esperados y, además, un derecho ciudadano. Cuando aparece en la comunicación gubernamental, el riesgo pasa a ser una política pública en sí misma y no tiene como propósito generar valoraciones positivas, sino básicamente prevenir, concientizar y/o modificar hábitos o comportamientos.

En una crisis de la magnitud que enfrenta hoy el mundo, ¿qué deben hacer las autoridades? La respuesta es simple: tomar decisiones y coordinar acciones. En una crisis se espera que los líderes reduzcan la incertidumbre y proporcionen una narración autorizada acerca de qué pasa, por qué está sucediendo y qué es necesario hacer. Los líderes no son los únicos en tratar de encuadrar la crisis. Entre el mar de voces y sentimientos, los líderes tratan de conseguir y mantener algún grado de control sobre las imágenes de la crisis que circulan en la esfera pública (Riorda, 2011).

Es fundamental que los líderes políticos se comuniquen con la población para dar a conocer el estado de la situación y las principales acciones emprendidas, generar información sobre las principales medidas que se deben emprender e involucrar a los ciudadanos en la respuesta. Es indiscutible que el efecto está en la sociedad, pero también cabe analizar la comunicación centrada en el rol del liderazgo, que piensa más en el propio estatus de poder y su aceptación que en los efectos del riesgo. El ego no es malo como motivación en líderes sometidos a tanta presión; lo malo se produce cuando este imposibilita decisiones mejor informadas, cuando quita la oportunidad al diálogo y al consenso, cuando es costoso para la democracia o por las tensiones sociales que puede llegar a generar, y cuando motiva políticas indebidas.

La clave en el éxito de una estrategia de comunicación de riesgo inicia con una preparación ante un peligro real o potencial (Figura 1). Para ello, es necesario conformar un equipo de comunicación que inicie un proceso de coordinación interna y de vinculación interinstitucional con otros organismos afines; diseñar el plan de comunicación; capacitar a los equipos externos e internos; construir el mensaje; definir los formatos y los canales de difusión para las etapas de preparación, respuesta y recuperación, y gestionar los recursos disponibles. El anuncio y una agenda proactiva sobre el riesgo aumenta la vigilancia, favorece comportamientos protectores y re-

duce la confusión; por ello, al inicio de cualquier crisis, lo más importante es la coordinación entre los actores clave, la gestión de información estratégica y la definición de mensajes clave a la población que disminuyan la incertidumbre. En una crisis, la percepción de la amenaza es acompañada por un alto grado de incertidumbre (Boin, Hart, Stern y Sundelius, 2007).

Figura 1: Estrategia de comunicación de riesgo.



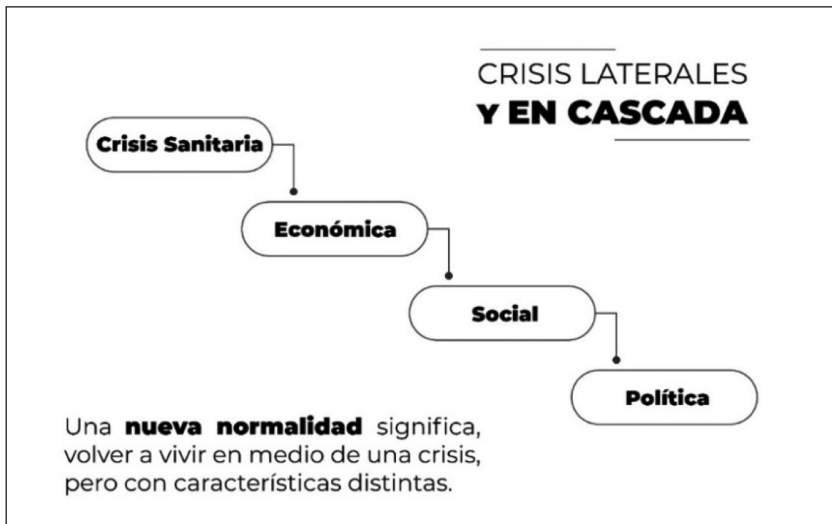
Fuente: Elaboración propia a partir de OMS (2010).

La madre de todas las crisis

Es indiscutible que la pandemia del coronavirus es la madre de todas las crisis. Es única por características como el factor sorpresa, la desestabilización, la ausencia de respuestas inmediatas, la incertidumbre, y la generación de crisis paralelas y en cascada: crisis sanitaria, crisis económica, crisis social y crisis política (Figura 2). Otra característica que la hace singular es

que se trata de una crisis a gran escala y de carácter global. En otro tipo de crisis, la comunicación atiende el carácter temporal y de corto plazo, orientada a las situaciones de emergencia. Esta crisis se extiende al conjunto de la población que está siendo afectada. Un aspecto más es que esta crisis es intratable en un doble sentido: por su imprevisibilidad y por su difícil gestión (Crespo y Garrido, 2020).

Figura 2: Crisis lateral y en cascada.

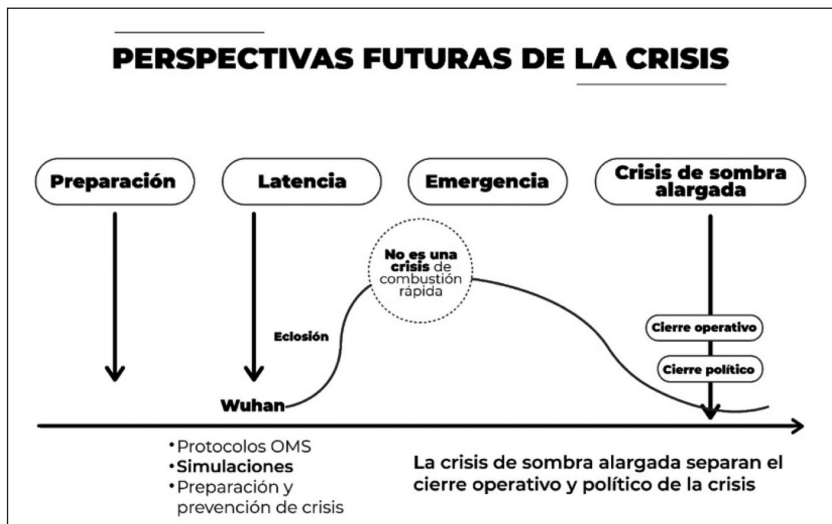


Fuente: Elaboración propia.

Un análisis comparativo de la comunicación en diferentes tipos de crisis (Crespo *et al.*, 2017) permite una aproximación a la crisis que gestionan los gobiernos por la pandemia del coronavirus. Estas etapas están señaladas como: fase de latencia, eclosión, explosión, síntesis y cierre (Figura 3). Las primeras dos se refieren a las fases de preparación, etapa fundamental en la comunicación de riesgo que permite articular los medios para estar listos y generar opciones de respuesta. En crisis sanitarias como la del SARS-CoV-2, la primera fase de latencia (diciembre de 2019, en Wuhan) debió orientarse a la conformación de equipos, capacitación, simulación y pre-

vención de la crisis. En esta etapa se deberían haber construido escenarios y previsto posibles consecuencias a ser atendidas oportunamente, lo que habría permitido, en la fase de eclosión (enero de 2020, España), gestionar la sorpresa de la opinión pública.

Figura 3: Perspectivas futuras de la crisis.



Fuente: Elaboración propia a partir de Crespo y Garrido (2020).

La fase de explosión es considerada la parte más cruda de la crisis. En el mundo, al momento de escribir este capítulo, se registraban más de 100 millones de infectados y más de 2 millones de muertes. De cada cuatro contagiados en el mundo, uno radicaba en los Estados Unidos, que registraba poco más de 25 millones de positivos al coronavirus. Mientras en Europa enfrentan una tercera ola, con los niveles más altos desde la declaración formal de la emergencia (Francia, con 3 millones de contagios, y España, con 2 millones 500 mil); en América Latina, se presenta una segunda ola con números alarmantes. Brasil, por ejemplo, alcanza los 9 millones de personas infectadas. Pese a la esperanza que representa la vacuna, lo real es que las autoridades sanitarias se han visto rebasadas por la saturación y el

colapso de hospitales, así como por la escasez de equipo, personal médico, respiradores, oxígeno y medicinas.

En opinión de Crespo y Garrido (2020), los modelos dinámicos de crisis con los que trabajan directores de comunicación en los gobiernos suelen ser más complejos y realistas que los esquemas básicos de las crisis estructuradas en tres grandes etapas (pre-crisis, crisis y cierre de la crisis). Aunque hemos pasado las primeras etapas (latencia y eclosión) y estamos en la cúspide de la explosión, el cierre político y operativo se ve lejos. Hay quien habla de la era *pos-COVID* cuando ni los métodos predictivos más sofisticados han calculado el fin de la crisis. No estamos únicamente frente a una crisis intratable, sino, además, frente a una crisis de sombra alargada. A diferencia de las crisis de combustión rápida (atentados terroristas del 11M o las explosiones en el metro de Atocha), que fueron intensas y breves, la crisis de sombra alargada se caracteriza por la dificultad de realizar el cierre político y operativo (Crespo, Garrido y Medina, 2017).

¿Qué es lo que viene por delante? Con la crisis sanitaria provocada por el coronavirus, estamos experimentando una serie de crisis. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), previo a la COVID-19, América Latina y el Caribe mostraban bajo crecimiento, espacio limitado de política fiscal y conflictos sociales crecientes. Sus efectos generarán la recesión más grande que haya sufrido la región (-5,3 %), desplome del comercio (-15 %), el turismo y las remesas (-20 %). El informe de la CEPAL pronostica aumento en el desempleo, con efectos en la pobreza y la desigualdad. Los efectos serán diferentes según el grupo social. La pandemia evidenció brechas estructurales y carencias del sistema de salud en el régimen de bienestar, así como debilidades históricas del sistema productivo.

¿Cómo debe ser la respuesta de un gobierno ante la crisis?

Desde sus respectivas trincheras, ¿qué deben hacer los gobiernos para comunicar en escenarios de miedo e incertidumbre? Veamos, como estudio de caso, al Ecuador. Lo primero que debemos entender es el estado de ánimo

de los ciudadanos y ubicar que el tema de preocupación central es la pandemia. Si observamos el contexto internacional y, en particular, América Latina, Ecuador registró, durante 2020, los niveles más bajos de aprobación presidencial con respecto al manejo de la crisis. Ecuador cayó a 14 %, mientras que la media en la región fue de 58 %. Esto provocó que el miedo manifestado por los habitantes del Ecuador frente a la COVID-19 fuera el más alto de América Latina. En un estudio realizado por Consulta Mitofsky, en junio de 2020, 95 % de los habitantes de este país manifestó tener miedo por la pandemia (la media del estudio realizado en once países fue de 84 %).

Una ola de peligrosa desinformación, conocida en medio de la crisis sanitaria como *infodemia*, ha provocado que los ciudadanos no cumplieran con las medidas sanitarias ya que disminuyó la confianza hacia las instituciones de salud y los gobiernos. Existe una erosión en la confianza de los ciudadanos hacia las instituciones. Hay que entender, primero, que la confianza es un sentimiento, un estado de ánimo que supera las variables de aprobación o desaprobación gubernamental. La confianza tiene que ver con el pasado y con el futuro.

Con el pasado, por la insatisfacción hacia los resultados entregados por pasadas administraciones, independientemente del color del partido que sea. Los ciudadanos ya no creen en la política y mucho menos en los partidos. Las instituciones ahora están en entredicho. La confianza en el futuro tiene que ver con la incertidumbre. Sobre todo, si los gobiernos les han fallado a los ciudadanos. En esta lógica, Ecuador registra el nivel más bajo en los niveles de confianza (21 %) de la media de once países estudiados (62 %), y presenta el nivel más bajo de credibilidad en las cifras que presenta el gobierno. El 86 % cree que hay más muertes por la pandemia de las que se han manifestado. La falta de confianza en el gobierno, la baja credibilidad y el miedo a contagiarse provocaron que el 90 % expresara miedo por los efectos de una crisis económica.

El clima social en el Ecuador, previo a las elecciones de febrero de 2021, estaba determinado por dos temas básicos: economía y salud. Mientras a 49 % de las personas entrevistadas por la empresa Clima Social, en mayo de 2020, le preocupaba perder la salud, al 31 % le inquietaban los efectos de una recesión económica, y al 14 %, perder el trabajo. Sin embargo, 25

% manifestó una elevada actitud de ayuda mutua y disposición a realizar acciones solidarias, y un 31 % de los habitantes del Ecuador mostró disposición a hacer lo necesario para prevenir más contagios y cuidar de su salud.

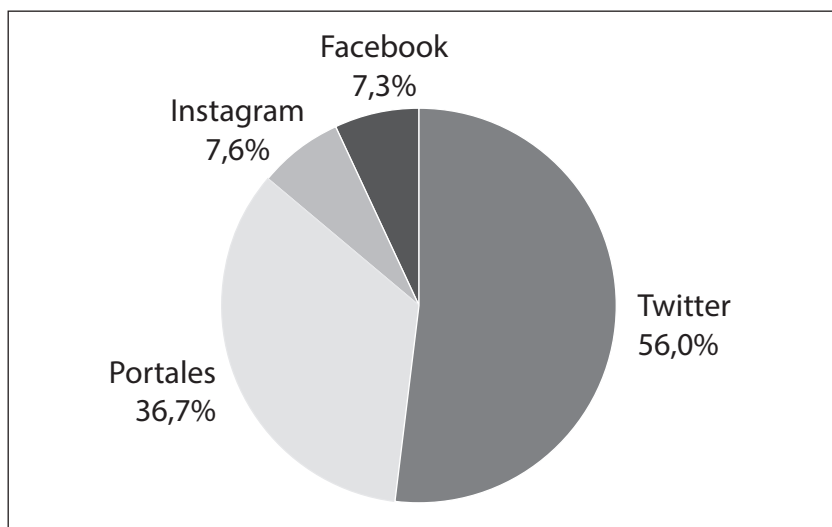
En lo que respecta a la calificación en el desempeño de las autoridades frente a la emergencia sanitaria, el presidente Lenín Moreno obtuvo calificaciones del 48 % como un gobierno malo y del 36 % como muy malo; lo cual sumaba, en la encuesta de Pulso Ciudadano, levantada en mayo de 2020, un 84 % de calificación negativa. La Asamblea Nacional obtuvo también números rojos (-81 %). En cuanto al desempeño frente a la emergencia sanitaria, el entonces presidente de la República del Ecuador sumaba una calificación negativa de 84 %.

En contraste, la misma encuesta arrojó calificaciones positivas para autoridades locales; por ejemplo, el alcalde de Quito, Jorge Yunda, registró niveles positivos de aprobación (91 %). También las prefecturas de Esmeraldas y Los Ríos reflejaron números positivos de 83 % y 67 %, respectivamente. Aunque la prefecta de Pichincha Paola Pabón tenía un promedio de 47 % de calificaciones positivas, las autoridades locales no tenían la desaprobación que alcanzaron las autoridades nacionales, como la fiscalía, que alcanzó 84 % de menciones negativas.

La conversación digital en el Ecuador también giró, durante 2020, en torno a los temas de salud y economía relacionados con la pandemia de la COVID-19 (85 %), que exhibió dos problemas estructurales del país: la corrupción y la crisis económica. Mediante el uso de herramientas de escucha social digital (configuradas con algoritmos booleanos y estructurados con patrones de conversación previamente identificados), la empresa CreadorXs Dementes analizó los principales temas de conversación de los usuarios e identificó patrones de intereses, opiniones y reacciones que expresaron las audiencias digitales en Ecuador ante los principales temas sociales que incidían en la percepción ciudadana. Los canales de conversación digital mayormente utilizados por los habitantes del Ecuador durante 2020 fueron: Twitter (56 %), que se convirtió en la red social predominante para la conversación digital, con un registro de humor social negativo; los portales digitales informativos (36,7 %), que tuvieron una importancia relevante frente a la pandemia, y otras redes como Facebook (7,3 %) e

Instagram (7,6 %), que tuvieron una conversación en un sentido más colaborativo y de apoyo social (Figura 4).

Figura 4: Principales canales de conversación digital en Ecuador durante 2020.



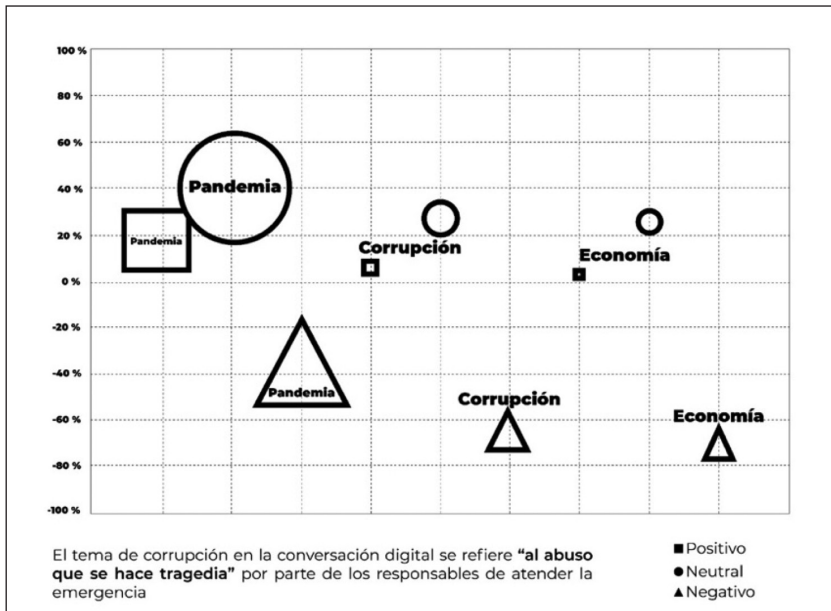
Fuente: CreadorXs Consultoría Digital.

Los actos de corrupción, expresados como preocupación en las conversaciones digitales, exponían malos manejos de los recursos destinados a la atención de la pandemia. Esta situación aumentó el humor social negativo por parte de la comunidad digital ecuatoriana, explotando la conversación de rechazo hacia la administración central (Figura 5). Entre otras preocupaciones expresadas en las conversaciones digitales analizadas, en junio de 2020, se encontraba la inminente crisis económica. Se registró una percepción de ineficiencia del gobierno central para desarrollar mecanismos que minimizaran los efectos de una crisis económica y ayudaran a reducir su impacto negativo en la población.

El análisis de indicadores de opinión pública y del humor social en el Ecuador, así como la implicación sobre las prefecturas, nos permite concluir lo siguiente: la atención de los habitantes del Ecuador estuvo enfoca-

da, durante 2020, en la pandemia; la preocupación se concentraba en los riesgos de contagio y los problemas económicos que enfrentaban; la orientación crítica hacia las autoridades se refería a la poca atención a los afectados por la crisis sanitaria; el tema de corrupción giró en torno al lucro que se hacía con la tragedia a partir de la compra de insumos o equipamiento. En cuanto al trabajo de las prefecturas, sus conflictos estaban focalizados en lo local y las críticas que recibían eran reflejo de intereses de grupo con miras al proceso electoral de 2021.

Figura 5: Fuerza de temas en la conversación digital del Ecuador durante 2020.



Fuente: CreadorXs Consultoría Digital.

Ante este escenario, se requería una postura de los gobiernos nacional y locales que generara una percepción de liderazgo humanitario basado en: la preocupación por los dilemas que enfrentaban en 2020 los habitantes del Ecuador (salud, economía); la generación de acciones que ayudaran

a los ciudadanos a superar sus problemas más inmediatos, más allá de las dádivas o el clientelismo político; generar una percepción de cercanía, implícita en el carácter local de autoridad (para los casos de las prefecturas); solidaridad, unidad, apoyo y comprensión (valores simbólicos de la política), con base en las acciones que pudiesen diseñar para el tema de comunicación (de los medios tradicionales a los medios alternativos); construir una comunicación que definiera mensaje, tono y canales adecuados para lograr mayor efectividad.

La pandemia como ensayo de una próxima crisis

La globalización ha cambiado nuestras formas de pensar el mundo, sus ambientes culturales, económicos y políticos. Todo ello, de la mano de los medios de comunicación y de las organizaciones no gubernamentales, que están permitiendo una mayor información sobre la gestión de sus gobiernos (con lo cual logran una mayor demanda por parte de la sociedad civil ante las promesas incumplidas de los políticos de turno). Esto ha minado, en cierta medida, la función y confianza en los partidos políticos como puentes idóneos entre la sociedad civil y el Estado, en busca de una mejor gobernabilidad y gobernanza de los sistemas.

Los ciudadanos han aprendido a resolver solos sus propios problemas, en una especie de emancipación que los ayudará con lo que viene: crisis de tal magnitud que ni los propios gobiernos sabrán resolver si no es en concierto con los ciudadanos. Por ello, una serie de hipótesis ha empezado a configurarse a partir de la pandemia. Para Latour (2020), la crisis sanitaria nos prepara, induce e incita a prepararnos para el cambio climático. Es como si la intervención del virus pudiera servir de ensayo general para la próxima crisis, en la que la reorientación de las condiciones de vida se va a plantear como un reto para todos nosotros; así como todos los detalles de la existencia diaria, que tendremos que aprender a resolver cuidadosamente.

La sociedad seguirá viviendo en riesgo permanente, aun cuando la pandemia ya no exista. De acuerdo con Beck (2006), la experiencia contemporánea del riesgo es reflexiva, científica y política; los riesgos contem-

poráneos no están atados a su origen local y ponen en peligro a todas las formas de vida del planeta. Los riesgos ecológicos y los derivados de la alta tecnología (como los accidentes nucleares y la lluvia ácida) no admiten fronteras espaciales ni temporales; la mundialización de industrias de alto riesgo implica que el cálculo de sus consecuencias sea imposible.

Lo cierto es que el orden mundial está trastocado. No existen cifras acerca del número real de infectados ni certeza sobre la cantidad de muertes provocadas por la COVID-19. En tanto el virus avanza, el miedo permanece y la incertidumbre crece. Tampoco se ha calculado qué efectos tendrán sobre la economía y la democracia las medidas radicales de un estado de excepción que afecta a toda Europa y a la mayoría de los países de América Latina. Podríamos salir, como algunos predicen, bajo las condiciones de un Estado tecnototalitario perfecto. En el libro *Black Earth*, Snyder (2015) explica que no hay mejor condición para la formación de regímenes totalitarios que las situaciones de emergencia extrema, cuando la supervivencia de todos está en juego.

Las visiones optimistas y fatalistas se entrecruzan con frecuencia. Žižek señala con dramatismo que “no habrá ningún regreso a la normalidad, la nueva normalidad tendrá que construirse sobre las ruinas de nuestras antiguas vidas” (2020: 12), pero también advierte que otro virus nos infectará: el virus de pensar en una sociedad alternativa, una sociedad del Estado-nación, una sociedad que se actualiza a sí misma en las formas de solidaridad y cooperación global.

Bibliografía

- Agamben, G. (2013). *Homo sacer. El poder soberano y la nuda vida*. Valencia: Pre-textos.
- (2006). *Estado de excepción*. Valencia: Pre-textos.
- Aguilar, S. (2008). “La teoría de clivajes y el conflicto social moderno”. Ponencia presentada en el Congreso de Ciencia Política Crítica-Bilbao, España.

- Augoustinos, M. (1998). "Social representations and ideology: towards the study of ideological representations". En *The psychology of the social*, Uwe Flick (ed.): 156-169. Cambridge: Cambridge University Press.
- Beck, U. (2006). *La sociedad del riesgo global*. México: Siglo XXI.
- Berriain, J. (2005). "Modernidad y violencia colectiva". *Revista de Sociología*.
- Boin, A., P. Hart, E. Stern y B. Sundelius (2007). *La política de la gestión de crisis. El liderazgo público bajo presión*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cansino, C. y A. González Moyaho (2020). "Biopolítica". En *Treinta claves para entender el poder. Léxico para la nueva comunicación política*, Vol. 5, J. Sánchez Galicia (coord.): 35-46. México: Piso 15/BUAP/ICP/CEPCOM.
- Cansino, C. y L.M. Arroyo (2020). "Estado de excepción". En *Treinta claves para entender el poder. Léxico para la nueva comunicación política*, Vol. 5, J. Sánchez Galicia (coord.): 191-204. México: Piso 15/BUAP/ICP/CEPCOM.
- Crespo, I. y A. Garrido (2020). "La pandemia del coronavirus: estrategias de comunicación de crisis", *Más Poder Local Magazine*, N° 41: 12-19.
- Crespo, I., A. Garrido y R.M. Medina (2017). "La comunicación de crisis en la administración pública española: análisis de evidencia empírica". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 18: 110-134.
- Elizalde, L., D. Fernández Pedemonte y M. Riorda (2011) *La gestión del disenso: la comunicación gubernamental en problemas*. Buenos Aires: La Crujía Ediciones.
- Espósito, R. (2020). *Biopolítica y coronavirus*. Italia: La República.
- (2004). *Bios. Biopolítica y filosofía*. Argentina: Amorrortu.
- Farré, J. (2005). "Comunicación de riesgo y espirales del miedo". *Comunicación y Sociedad*.
- Foucault, M. (1979). *Nacimiento de la Biopolítica* (trad. Horacio Pons). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- (1978a). *Microfísica del poder*. Madrid: La Piqueta.
- (1978b). *Defender la sociedad. Curso en el College de France* (1975-1976). Buenos Aires: Paidós.

- Foucault, M. (1978c). *Seguridad, territorio, población* (trad. Horacio Pons). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- (1975). *Vigilar y castigar* (trad. Aurelio Garzón del Camino). México: Siglo XXI.
- Gil Calvo, E. (2004) *El miedo es el mensaje. Riesgo, incertidumbre y medios de comunicación*. Madrid: Alianza.
- Han, B. (2020). *La desaparición de los rituales*. Barcelona: Herder.
- (2017). *La sociedad del cansancio*. Barcelona: Herder.
- (2014). *Psicopolítica*. Barcelona: Herder.
- Latour, B. (2020). “¿Estamos en un ensayo general?”. Disponible en: <https://www.climaterra.org/post/estamos-en-un-ensayo-general>
- (2007). *Nunca fuimos modernos. Ensayo de antropología simétrica*. Argentina: Siglo XXI.
- Lipset, S. (1963). *Political man. The social bases of politics*. Nueva York: Doubleday/Anchor.
- Lipset, S., y S. Rokkan (1967). “Cleavage structures, party systems and voter alignments: an introduction”. En *Party systems and voter alignments*. Nueva York: Free Press.
- Mbembe, A. (2011). *Necropolítica*. Madrid: Melusina.
- Noëlle-Neumann, E. (1995) *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*. Barcelona: Paidós.
- Razgado, L. (2002). “La comunicación política en México: propuestas para su análisis”. En *Anuario de Investigación de la Comunicación CO-NEICC IX*. F. Aceves (ed): 101-132.
- Riorda, M. (2020). “Antes de comunicar el riesgo o la crisis: hay que diferenciarlos”. *Más Poder Local Magazine*, N° 41: 20-23.
- Sánchez Galicia, J. (2020). “7 modelos de polarización discursiva”. *Revista Acop*, N° 49, 2ª etapa: 5-10.
- Sandman, P. (2003) “Four Kinds of Risk Communication”. *The Synergist* (American Industrial Hygiene Association): 26-27.
- Schmitt, C. (1991). *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza.
- Tilly, Ch. (1998). “Conflicto político y cambio social”. En *Los movimientos sociales: transformaciones políticas y cambio cultural*. P. Ibarra y B. Tejerina (eds.). Madrid: Trotta.

- Snyder, T. (2015). *Tierra negra. El holocausto como historia y advertencia*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Toscano, D. (2008). *Un estudio del biopoder en Michael Foucault*. Bogotá: Facultad de Filosofía-Pontificia Universidad Javieriana.
- Torres, R. (2016). “Perspectiva de la teoría de clivajes para el caso latinoamericano”. *Cuadernos Americanos*, N° 155: 97-115.
- Valencia, S. (2016). *Capitalismo gore*. Madrid: Planeta.
- Žižek, S. (2020a). “Coronavirus es un golpe al capitalismo al estilo de ‘Kill Bill’ y podría conducir a la reinención del comunismo”. *Russia Today*.
- (2020b). *Pandemia. La Covid-19 estremece al mundo*. Barcelona: Anagrama.

Autores y autoras

Caroline Avila Nieto. Doctora en Comunicación, catedrática e investigadora en la Universidad del Azuay. Forma parte de grupos de investigación nacional e internacional en los que se enfoca en el estudio de la comunicación gubernamental y las relaciones públicas políticas con énfasis en los populismos latinoamericanos. Ha publicado su trabajo sobre comunicación política, mito de gobierno, memes y conversación digital en artículos académicos y libros, y lo ha abordado en conferencias de foros académicos a nivel internacional. Participa como analista en comunicación política de diferentes medios de comunicación nacionales e internacionales.

Alfredo Dávalos López. Ex presidente de la ALACOP, cuenta con más de 26 años de experiencia en campañas políticas, gubernamentales, institucionales y de ONGs. Se desempeña como gerente general de Strategos Red Latinoamérica; director de Ecuador Programa de Consultoría Política y Gestión de Gobierno de la Universidad San Francisco de Quito y la Universidad Camilo José Cela de Madrid, y director del ICP. En Ecuador, ha participado en más de 100 campañas para dignidades de elección popular; además, ha asesorado y liderado distintos proyectos para gobiernos locales, como los de Guayaquil, Cuenca, Manta, Ibarra y la prefectura de Imbabura, así como varios ministerios e instituciones públicas. En México, ha asesorado a más de 40 candidatos a senadores, diputados y alcaldes. También es consultor asociado de la FLACMA. Ha dictado conferencias, charlas y talleres sobre comunicación política y de gobierno, crisis, persuasión, publicidad política, imagen pública, *media training*, marketing político, diseño de campañas electorales y creatividad, entre otros temas, en distintas universidades, gobiernos locales, prefecturas, partidos políticos, cumbres, congresos y seminarios internacionales en México, Argentina, España, República Dominicana, Brasil, Colombia, Paraguay y Ecuador. Dentro del ámbito académico, desde hace 26 años ha sido docente titular de varias clases en distintas universidades de Iberoamérica. Es autor del

libro *Estrategias de comunicación para jóvenes* y coautor de los libros *Cómo diseñar campañas políticas exitosas* y *Treinta claves para entender el poder* (tomos II y III). Es autor de los manuales *Metodologías y estrategias para las campañas* y *Diseño de campañas*, y coautor del manual *Enfoque estratégico*. También ha publicado varios artículos, entre los que se destacan: “Obama: La comunicación del cambio”; “Cómo perder el gobierno”; “El Internet como una poderosa arma de contrapeso a la hegemonía del poder”; “La medición de fuerzas en la política”. Es editor de los libros *Comunicación 3D* y *Diarios de un Consultor*, así como coautor y editor de *Guerreras*.

Silvia Fontana. Es licenciada en Ciencia Política (Universidad Católica de Córdoba), especialista en Docencia Universitaria (Universidad Tecnológica Nacional-Facultad Regional de Córdoba), magíster en Antropología (Universidad Nacional de Córdoba), y doctora en Política y Gobierno (Universidad Católica de Córdoba). Se desempeña como Secretaria de Grado y Proyección Social en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba. Fue directora nacional de Planeamiento para la Asistencia en Emergencias en el Ministerio de Defensa. Es docente e investigadora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba. Ocupó diversos cargos de gestión en la Universidad Católica de Córdoba. Dicta cursos de capacitación y cursos de posgrado. Es especialista en gestión del riesgo de desastres. Ha publicado artículos, libros y capítulos de libros sobre gestión del riesgo de desastres en revistas y libros nacionales e internacionales. Dirige proyectos específicos sobre la temática.

Tatiana Larrea Oña. Socióloga y licenciada en Ciencias Políticas, máster en Comunicación Política y Gobernanza Estratégica. Cuenta con más de 20 años de experiencia dedicada a la investigación, estrategia y comunicación política para campañas electorales, organizaciones políticas, instituciones y gobiernos en el Ecuador y América Latina. Especialista en investigación, estrategia y comunicación política. Miembro de la IAPC y ALACOP. Ha recibido reconocimientos internacionales en distintas categorías: premio ALACOP (2016, 2019 y 2020); premio Reed Latino (2016

y 2018); premio Napolitan Victory Awards (The Washington Academy of Political Arts & Sciences 2017).

Mario Riorda. Politólogo y activista de la comunicación política. Es presidente de la Comisión de la ALICE y director de la Maestría en Comunicación Política de la Universidad Austral. Fue decano en la Facultad de Ciencia Política y RRH de la Universidad Católica de Córdoba. Ha participado en más de 140 procesos electorales y ha asesorado a más de 80 gobiernos de todos los niveles en América Latina en cuestiones de estrategia y comunicación política. Se ha especializado en gestión de crisis. Es profesor de posgrado en numerosas universidades públicas y privadas de América Latina, España y EEUU. En los últimos años, concentró su mayor actividad académica en la Universidad Austral (Argentina), The George Washington University (EEUU) y el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (España). Entre sus últimos libros se cuentan: *Cualquiera tiene un plan hasta que te pegan en la cara. Aprender de las crisis; Comunicación gubernamental más 360 que nunca; Cambiando. El eterno comienzo de la Argentina; Comunicación gubernamental en acción: narrativas presidenciales y mitos de gobierno; Gobernautas y ciudadanos: los gobernantes latinoamericanos y la gestión de redes sociales; Comunicación gubernamental 360; ¡Ey, las ideologías existen! Comunicación política y campañas electorales en América Latina*; *La gestión del disenso: la comunicación gubernamental en problemas; Manual de comunicación política y estrategias de campaña: candidatos y electores en una nueva era; La conquista del poder: campañas y elecciones presidenciales en América Latina, y La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental.* Es conductor y productor de la serie documental *En el nombre del pueblo*, realizada en diez países de América Latina en coproducción con Jaque Content y Señal Colombia. Es consultor del BID y director del estudio “Gobernauta: el perfil de los gobernantes latinoamericanos en las redes sociales”, realizado en las 61 áreas metropolitanas de más de un millón de habitantes en América Latina.

Javier Sánchez Galicia. Maestro en ciencia política, candidato a doctor en investigación de la comunicación, consultor especializado en comunicación de crisis, presidente del Instituto de Comunicación Política en Iberoamérica.

Consorcio de Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador
CONGOPE

Listado Prefectos y Prefectas, período 2019-2023

Pablo Jurado Presidente del CONGOPE	Rafael Dávila Loja
Johana Núñez Vicepresidenta del CONGOPE	Johnny Terán Los Ríos
Edwin Miño Director Ejecutivo del CONGOPE	Leonardo Orlando Manabí
Cecilia Méndez Mora Azuay	Rafael Antuni Morona Santiago
Vinicio Coloma Romero Bolívar	Rita Tunay Napo
Bayron Pacheco Ordóñez Cañar	Magali Orellana Orellana
Guillermo Herrera Carchi	Jaime Guevara Pastaza
Juan Pablo Cruz Chimborazo	Paola Pabón Pichincha
Jorge Guamán Cotopaxi	José Daniel Villao Santa Elena
Clemente Bravo El Oro	Johana Núñez Sto. Domingo de los Tsáchilas
Roberta Zambrano Esmeraldas	Amado Chávez Sucumbíos
Susana González Guayas	Manuel Caizabanda Tungurahua
Pablo Jurado Imbabura	Cléver Jiménez Zamora Chinchipe

La gestión del riesgo tiene un imperativo sobre el hacer. Propende a cambios personales y culturales. Su foco es evitar las amenazas y vulnerabilidades ante un peligro. Por eso es que una buena estrategia de comunicación no reemplaza una mala estrategia política integral; forma parte de ella, de su exteriorización. Una mala comunicación generalmente conduce toda una estrategia al fracaso. Los desastres, provocados tanto por factores naturales como antrópicos, o ambos, pueden demostrar la capacidad de los distintos niveles gubernamentales para gestionar el riesgo o, por el contrario, poner en evidencia la vulnerabilidad de las instituciones que resultan incapaces de atender la problemática. Ante ello, cabe preguntar si se puede hacer algo frente al riesgo de desastres o si, por el contrario, es como el intento de manejar lo desconocido y/o lo incierto.

Silvia Fontana, Mario Riorda



ISBN: 978-9942-09-752-1

