

## **Gestión de la Comunicación de crisis de la COVID-19 en la isla de Tierra del Fuego AIAS, Argentina**

### **The Management of COVID19 crisis communication on the island of Tierra del Fuego AIAS, Argentina**

### **Gestão da comunicação de crise COVID-19 na ilha de Tierra del Fuego AIAS, Argentina**

**Pablo Ariel Cabás<sup>1</sup>**

**Universidad Austral (Argentina)**

[pabloarielcabas@gmail.com](mailto:pabloarielcabas@gmail.com)

*Fecha de recepción: 1 de diciembre de 2020*

*Fecha de recepción evaluador: 13 de diciembre de 2020*

*Fecha de recepción corrección: 15 de diciembre de 2020*

## **Resumen**

El estudio es un análisis comparado de las estrategias del gobierno provincial de Tierra del Fuego AIAS y de las municipalidades de Ushuaia y de Río Grande, en relación a la gestión de la comunicación de crisis derivada por la pandemia del COVID19.

A partir del desarrollo de un modelo de intervención pública en crisis de largo alcance, que busca el aumento de las capacidades y la reducción de las vulnerabilidades, y de un

---

<sup>1</sup> Doctorando en Política y Gobierno por la Universidad Católica de Córdoba. Magíster en Políticas Públicas por Universidad Austral y Magíster en Gestión Política por la Universidad Católica de Córdoba (UCC). Licenciado en Ciencia Política UCC. Docente de la Universidad Nacional de Almirante Brown y la UCC. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0616-3949>

modelo de reforzamiento de la autoridad y construcción de confianza durante las crisis prolongadas, se analiza en perspectiva comparada las estrategias de los tres actores.

La comunicación de crisis tuvo una fuerte centralidad durante el proceso comunicativo (56,4%), acompañando la evolución de casos positivos detectados. La dimensión sanitaria (30,2%) y socioeconómica (17,6%) fueron las temáticas con mayor presencia, centradas sobre todo en la reducción de las vulnerabilidades (78,2%). El rol de los liderazgos, los tonos, la utilización de recursos de autoridad y de atribución de responsabilidad presentan una distribución desigual entre los actores.

En función de los resultados se discuten algunos aspectos de la comunicación estratégica para fortalecer el círculo de la autoridad y de la confianza que permita una mejor gestión de la crisis en términos de construcción de consensos y de dotar de certidumbres al proceso comunicativo.

**Palabras clave:** Comunicación de crisis; Liderazgo; COVID19; Comunicación gubernamental.

## Abstract

The study is a comparative analysis of the strategies between the provincial government of Tierra del Fuego AIAS and the cities of Ushuaia and Río Grande in relation to the management of crisis communication derived from the COVID19 pandemic.

Based on the development of a long-range public intervention model in crisis that seeks to increase capacities and reduce vulnerabilities, and a model for strengthening authority and building trust during prolonged crises, the strategies of these three actors are analyzed in comparative perspective.

Crisis communication had a strong centrality during the communication process (56.4%), accompanying the evolution of positive cases detected. Health (30.2%) and socioeconomic aspects (17.6%) were the greatest themes treated, mainly focused on reducing vulnerabilities (78.2%). The role of leadership, tones, use of authority resources and the attribution of responsibility have had an unequal distribution among the actors.

According to the results, some aspects of strategic communication are discussed to strengthen the circle of authority and trust that allows better management of the crisis in terms of building consensus and providing certainty to the communication process.

**Keywords:** Crisis communication; leadership; COVID19; Government communication

## Resumo

O estudo é uma análise comparativa das estratégias do governo provincial da Tierra del Fuego AIAS e das prefeituras de Ushuaia e Río Grande em relação à gestão da comunicação de crise derivadas da pandemia COVID19.

Com base no desenvolvimento de um modelo de intervenção pública de longo alcance em crise, que busca aumentar as capacidades e reduzir vulnerabilidades, e um modelo de fortalecimento da autoridade e construção da confiança durante crises prolongadas, as estratégias são analisadas em perspectiva comparativa entre os três atores.

A comunicação de crise teve forte centralidade durante o processo de comunicação (56,4%), acompanhando a evolução dos casos positivos detectados. A dimensão da saúde (30,2%) e a dimensão socioeconômica (17,6%) foram os temas com maior presença, voltados sobretudo para a redução de vulnerabilidades (78,2%). O papel da liderança, os tons, o uso de recursos de autoridade e a atribuição de responsabilidades apresentam uma distribuição desigual entre os atores.

Em função dos resultados, alguns aspectos da comunicação estratégica são discutidos para fortalecer o círculo de autoridade e confiança que permite uma melhor gestão da crise ao construir consensos e dar segurança ao processo de comunicação.

**Palavras-chave:** comunicação de crise; liderança; COVID19; comunicação do governo.

## Introducción

La pandemia por el COVID-19 es una enfermedad derivada del síndrome respiratorio agudo grave (SARS-CoV-2). Se identificó por primera vez en diciembre de 2019 en la ciudad de Wuhan, en la República Popular China. La Organización Mundial de la Salud (OMS) la reconoció como una pandemia global el 11 de marzo de 2020.

La pandemia ha sido un fuerte golpe sanitario y socioeconómico en todo el mundo. Se han cerrado colegios y universidades, un tercio de la población mundial fue confinada, con fuertes restricciones de movimientos, lo cual ha conducido a una reducción drástica de la actividad económica y a un aumento del desempleo.

El primer caso confirmado de coronavirus en Argentina ocurrió el 3 de marzo de 2020. Cuatro días después, el Ministerio de Salud confirmó la primera muerte del país y de América Latina. El 13 de marzo se declara la emergencia sanitaria en Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (AIAS) y el 15 de marzo el Comité Operativo de Emergencia (COE) emite el primer parte diario epidemiológico confirmando los dos primeros casos positivos en la provincia. A las 21.00 h, el Gobernador, por medio de un mensaje en cadena provincial, decretó la suspensión de actividades y pidió a los vecinos que se queden en sus casas.

Ante esta situación, los distintos gobiernos debieron encarar planes de contingencia para atender la emergencia sanitaria y modificar sus rutinas de comunicación en el marco de la crisis. Este proceso se dio a nivel global, con casos que presentaron mayores niveles de “éxito” o de “fracaso” de acuerdo a cómo se manejaron los gobiernos. Lo mismo ocurrió en la Argentina, tanto a nivel federal, como en los

niveles provinciales y municipales, encontrándose distintos grados de atribución de responsabilidad a los actores políticos.

En el presente trabajo se buscará describir, analizar y comparar las estrategias de comunicación de crisis ante la pandemia del gobierno de la provincia de Tierra del Fuego AIAS y de las ciudades de Río Grande (ciudad industrial con mayor cantidad de habitantes de la provincia) y de Ushuaia (segunda ciudad en cantidad de habitantes, y capital política de la provincia) desde el 24 de febrero (primera comunicación en la que se nombra al COVID19) hasta el 31 de agosto.

Se utilizará una metodología cuantitativa, analizando los comunicados de prensa de los tres actores gubernamentales. La comparación de las estrategias y el análisis de resultados permitirá extraer algunas conclusiones en torno a la capacidad de respuesta ante las crisis. Para esto se considerarán tanto las buenas prácticas propuestas por los organismos internacionales y nacionales en gestión de riesgo y de crisis, como una matriz de intervención pública para crisis prolongada y un modelo de reforzamiento de la confianza y de la autoridad de la comunicación de crisis de elaboración propia.

## **Marco Referencial**

### **La gestión de la comunicación de riesgo y de crisis**

De acuerdo a la UNESCO (2012, p.14) la discusión en torno a la intervención en el riesgo y desastre, data de la segunda mitad de los años noventa. La estrategia internacional para la reducción de desastres señala que la gestión del riesgo se define como:

El proceso sistemático de utilizar decisiones administrativas, organizaciones, destrezas y capacidades operativas para ejecutar políticas y fortalecer las capacidades de afrontamiento, con el fin de reducir el impacto adverso de las amenazas y la posibilidad de que ocurra un desastre (UNISDR, 2009).

En síntesis, lo que se busca es minimizar las vulnerabilidades y aumentar las capacidades ante los riesgos en una sociedad, evitando o limitando el impacto de amenazas en el amplio contexto del desarrollo sostenible. El riesgo es, por lo tanto, una función generada por la amenaza, el grado de vulnerabilidad y las capacidades humanas, de infraestructura y organizacionales con las que cuenta una sociedad.

Mientras que la gestión política tiene poca capacidad de influir sobre la amenaza, los gobiernos sí pueden intervenir en la generación de capacidades, y en la reducción de las vulnerabilidades.

La OMS generó una Guía de la Organización Mundial de la Salud para planificar la comunicación en caso de brotes epidémicos (OMS, 2008, p.4) en el que plantea que la comunicación de riesgos debe generar capacidades en las audiencias para adoptar comportamientos de protección, medidas de vigilancia más rigurosas, disminuyendo la falta de información o la desinformación y facilitando, por lo tanto, un mejor uso de los recursos, para lograr una respuesta eficaz.

Este ha sido el marco conceptual en el cual se han adoptado las medidas sanitarias y de contención tanto en la Argentina, como en Tierra del Fuego AIAS. Cuando el virus llegó a la provincia, el riesgo percibido era muy elevado dado que el mismo estaba llegando a su pico en Italia y España y las trágicas imágenes de muertos inundaban los canales de televisión, los diarios, portales y redes sociales.

En la Argentina, la Guía básica para la comunicación de riesgo en Argentina: Salud, comunicación y desastres, del Ministerio de Salud de la Nación (2016) señala aspectos concurrentes en la comunicación de riesgo y prevención en brotes y epidemias, incorporando algunas recomendaciones en materia de alarma social y sobre el impacto económico y social de la adopción de medidas sanitarias.

Más allá de los rasgos particulares de cada epidemia, las respuestas comparten algunas características comunes: la necesidad de adoptar, en contextos de considerable incertidumbre, decisiones que tienen consecuencias políticas y económicas potencialmente significativas; la escasez de recursos y la presentación de complicaciones no previstas. Así, las epidemias no sólo impactan en el estado de salud de la población, sino también en la trama social, económica y política.

## **Comunicación para crisis de largo alcance**

Definir una crisis es un desafío enorme, y dicha complejidad se traslada también a lo que se entiende como crisis política, donde la mera discusión del concepto deba tal vez entenderse de una manera estrictamente casuística o empírica (Riorda, M. & Cabas, P., 2005, p. 257).

El marco conceptual presupone, la consustancialidad de la política y de la comunicación. Dicha afirmación entiende que ambas están afectadas por las decisiones políticas, por lo que la comunicación puede considerarse un aspecto de la política y no una actividad de ésta. Durante las crisis, la comunicación juega un rol fundamental, no solo porque es la forma en la que la política se hace visible en las sociedades mediatizadas (Thompson, 1995, p.17); sino porque a través de la comunicación gubernamental, las instituciones públicas buscan restablecer la confianza y la estabilidad de los valores, que fueron puestas en discusión y relativizada por la crisis.

En la crisis del COVID-19 quedó en evidencia que las respuestas diferenciadas de los Estados nacionales, o subnacionales, han generado distintos resultados, acentuando la crisis y por lo tanto los riesgos y los desastres; o bien reduciendo los riesgos, aumentando las capacidades y por lo tanto reduciendo la percepción de crisis (Fontana, S. & Cabas, P., 2014, p.13).

A diferencia de otros lugares en el mundo, donde la tardanza en la adopción de medidas restrictivas contribuyó a la gran extensión de la crisis (Tremlet, 2020), en Tierra del Fuego AIAS, la fase de preparación permitió elevar los niveles de riesgo a su nivel máximo y adoptar las medidas de forma inmediata ni bien aparecieron los primeros casos positivos en Ushuaia, logrando un primer control de la crisis.

Posteriormente al lograrse una baja de los casos y revertir la situación inicial, se relajaron los controles y volvió a generarse un fuerte brote en Río Grande con mayor impacto, y cierto colapso sanitario. Posteriormente, el virus reingresó a Ushuaia y se extendió al resto de la provincia.

A medida que la crisis se iba extendiendo y se vivían los rebrotes, se ha producido, un efecto “blame game” acerca de las responsabilidades políticas por la crisis, en las que cada fuerza política ha intentado realizar un enmarcado y una estrategia de comunicación propia (Crespo & Garrido, 2020, p.17). La oposición, encarada por los dos municipios de distinto signo político, criticó la imprevisión en el manejo de la crisis, el ingreso indiscriminado y sin controles de “repatriados” a la isla, la falta de inversión sanitaria, etc.

La crisis del COVID-19 se ubica entre el tipo de sombra alargada y el de combustión lenta (Boin & Hart, 2001, pp. 31-35) en función de cómo se fue dando su evolución en los distintos países. Las crisis de combustión lenta van de abajo para arriba antes que incendiarse rápidamente. Las crisis de sombra alargada se caracterizan por prolongarse en las arenas políticas y sociales después de que las amenazas o la situación de crisis se haya desvanecido (Crespo & Garrido, 2020, p.17).

Si bien en países europeos, la corta distancia entre el brote y el pico dió la sensación de inmediatez en el desarrollo; en Argentina, las tempranas medidas de aislamiento y prevención, hizo que la combustión fuera lenta. Es decir, que mantienen su estatus especial en la agenda pública de forma indefinida (por más que haya picos de mayor o menor intensidad).

La naturaleza viral de la crisis prolongada de combustión lenta y sombra alargada altera la gobernanza en todas sus dimensiones, por lo que las respuestas deben también ser multidimensionales. No se puede resolver un aspecto, para luego avanzar por los otros, ya que se debe intervenir en forma simultánea, porque el problema es el mismo. Tratar de solucionar excesivamente uno, lleva a desbalances que profundizan la crisis.

## **Tipología de intervención pública en crisis epidemiológicas de largo alcance**

La comunicación de riesgo durante una crisis epidemiológica de largo alcance, implica asumir de forma simultánea los desafíos de reducir las vulnerabilidades y aumentar las capacidades, tanto en su faz médico-sanitaria, como en su impacto económico y social para lograr reducir el riesgo generado por el brote sanitario.

A partir del cruce de ambas dimensiones, se plantea la siguiente tipología de intervención.

**Tabla 1. Tipología de intervención pública en crisis de largo alcance**

		Tipo de intervención	
		Médico - sanitaria	Socioeconómica
Objetivo de la intervención	Reducción de las vulnerabilidades	1. Acciones preventivas	2. Contención social y económica.
	Aumento de las capacidades	3. Aumento de las capacidades médico - sanitarias	4. Resiliencia y nuevas capacidades adaptativas

*Fuente: Elaboración propia*

### ***Acciones Preventivas***

Medidas que permiten generar procesos de prevención en la sociedad, incorporando las prácticas individuales y sociales que las ciencias médicas van recomendando a lo largo de la pandemia. Entre este tipo de acciones se pueden señalar campañas de prevención con recomendaciones de buenas prácticas, de distribución gratuita de alcohol desinfectante o mascarillas, suspensión de la atención presencial en las oficinas públicas, etc.

### ***Contención social y económica***

Estas crisis de largo alcance no implican sólo un riesgo desde lo sanitario, sino que generan también un fuerte perjuicio económico y social por la caída prolongada de la economía, lo que genera caída de la actividad, cierre de empresas, aumento del desempleo y de la pobreza. Son crisis que ejercen una presión sostenida sobre la actividad social y económica, y exigen tomar medidas para disminuir el impacto y sostener las condiciones básicas para la vida de los ciudadanos.

Otro aspecto relevante de la contención social y económica, es el trabajo motivacional que llevan adelante los gobiernos, generando involucramiento colectivo en tareas comunitarias para sortear los aspectos más duros del aislamiento. No se trata solo de la contención económica, sino también de la emocional. En ese sentido, los gobiernos han organizado distintas actividades voluntarias, canalizando la solidaridad hacia fines específicos, como la producción masiva de mascarillas faciales, redes de acompañamiento para adultos mayores que viven solos, actividades culturales y deportivas en las redes sociales, etc.

### ***Aumento de capacidades médico sanitarias***

La crisis epidemiológica puso en evidencia las falencias de infraestructura sanitarias de las sociedades para atender el cuidado más elemental, que es a la salud y a la vida. Aumentar las capacidades sanitarias implica la construcción de nueva infraestructura sanitaria que permita hacer frente a un pico en los contagios y en las



enfermedades, sumando camas, unidades de terapia intensivas y respiradores. Además implica coordinar a los distintos actores de la sociedad el uso común de infraestructura básica destinada a la salud, ya sea esta privada, pública o dependiente del tercer sector. Los recursos son los mismos para todos, porque el bien que se está protegiendo es la salud pública y no la individual.

### ***Capacitación y nuevas habilidades de adaptación económica y social***

Las crisis de largo alcance implican que no solo hay que atender la emergencia económica y social, sino también ir generando nuevas habilidades que permitan la actividad económica en el marco de una “nueva normalidad”.

Para ello, es necesario generar herramientas que permitan a la sociedad civil y a los sectores productivos ser resilientes a la crisis, incorporando nuevas tecnologías, nuevos saberes y adaptándose a los nuevos desafíos.

### **Modelo de reforzamiento de la autoridad y construcción de confianza durante las crisis prolongadas**

Salir de la crisis significa un proceso por el cual se dota de certidumbre el espacio de la comunicación pública, logrando pasar de un caos o incertidumbre a uno en el que la planificación y las acciones de intervención gubernamental brindan certezas y seguridades a la ciudadanía.

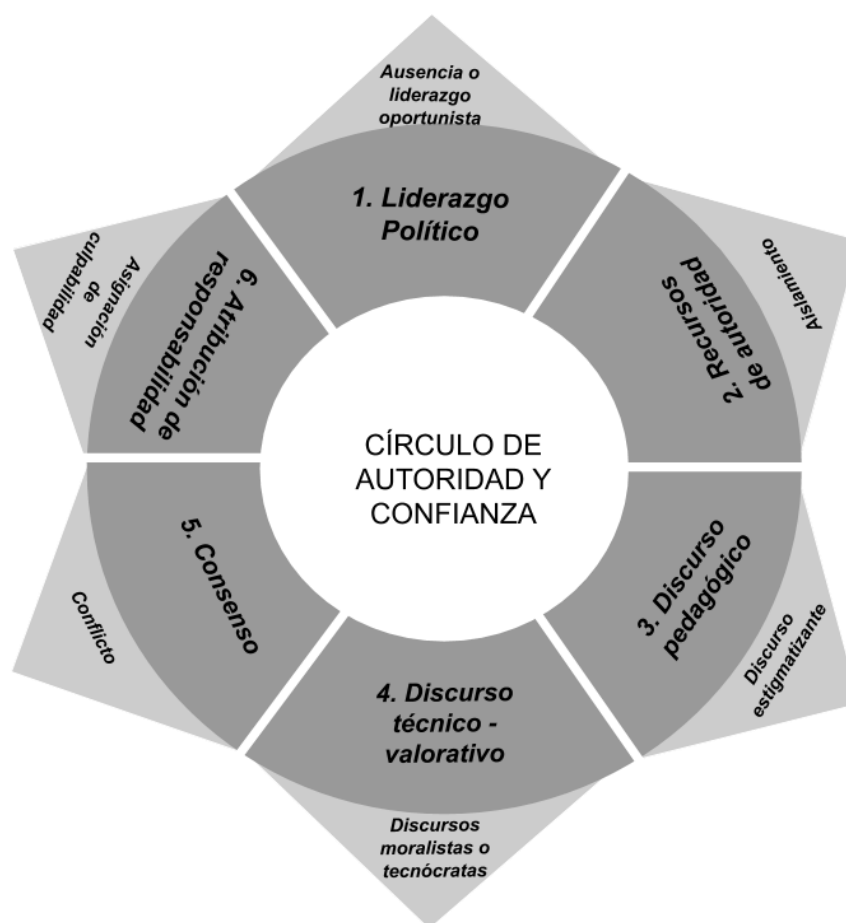
Para ello, lo principal es que el emisor de la comunicación pueda tener autoridad y generar confianza en la audiencia. De esta manera, a medida que se despliegan las acciones de prevención y reducción del riesgo, se refuerza mutuamente la imagen de los emisores, en un marco de una planificación para el corto, el mediano y el largo plazo.

La congruencia entre el discurso y las acciones, que se van desarrollando en las distintas fases del plan, incrementa la autoridad y la confianza en los responsables políticos, mientras que los cambios, contramarchas e improvisación incrementan la incertidumbre, disminuyendo la confianza en las autoridades.

A partir de dicho marco conceptual, se elabora un modelo de comunicación de crisis de largo alcance para reforzar el círculo de autoridad y confianza de los responsables políticos. Se destacan seis dimensiones y a su vez, cada una tiene puntos de fuga o desvíos de la comunicación (Riorda, 2008, p.10), que significa la pérdida de dichos atributos debido a una mala gestión de la comunicación de crisis.



**Gráfico 1. Modelo de reforzamiento de la autoridad y construcción de confianza durante las crisis prolongadas.**



*Fuente: Elaboración propia*

### ***Liderazgo político / Ausencia de liderazgo y/o liderazgo oportunista***

A diferencia de los períodos eleccionarios y de normalidad; durante las crisis, el foco de la atención de la opinión pública se centra en los líderes políticos (Wolton, 1995, pp. 37-40). Es a ellos, a quienes la opinión pública y los medios de comunicación demandan respuestas, para que indiquen o señalen el curso a seguir.

Por eso, son períodos en los que los atributos de liderazgo son fundamentales para lograr la autoridad y la confianza que requiere la gestión de la crisis. Desde la perspectiva de los juegos, la legitimidad en la época de COVID-19 puede entenderse como la capacidad de los líderes para lograr el cumplimiento de las nuevas órdenes en materia de salud pública, debido a que las personas comparten la creencia generalizada de que todos están cumpliendo. Esta perspectiva, plantea que los gobiernos, al ser la primera línea de defensa contra una amenaza para la vida, han recibido una ganancia inesperada de legitimidad. Por un lado, esta ganancia inesperada de legitimidad puede desperdiciarse o, peor aún, usarse para intensificar la política conflictiva y del disenso, o incrementar las cuotas de poder sobre otros sectores de la sociedad y la economía, con efectos aún más allá de que la pandemia.

En esta investigación se entiende que el liderazgo es ejercido por la máxima autoridad política a cargo, ya sea el gobernador o los intendentes. En una segunda línea se encuentran los ministerios a cargo de la gestión de control, así como los funcionarios políticos de la primera línea. En una tercera línea, los equipos técnicos que hablan en nombre del organismo del cual forman parte y no a título personal.

Cuanto más expuesta esté la primera línea, por medio de mayor presencia en las comunicaciones oficiales, mayor acentuado es el liderazgo en la crisis. Asimismo, a medida que haya una mayor presencia de las segundas y terceras líneas más oculto está el rol del líder.

Otro aspecto señalado por Khemani (2020, p. 2) es la utilización del liderazgo para incrementar las cuotas de poder de forma arbitraria sobre otras áreas. A esto lo denominamos “liderazgo oportunista”, ya que se lo utiliza para conseguir mayores cuotas de poder, no para la solución de la crisis, sino para incrementar la arbitrariedad y el manejo discrecional del poder.

### ***Recursos de autoridad / Aislamiento comunicacional***

Las crisis sanitarias requieren de voceros fiables que doten de autoridad al proceso. Esto está siendo fundamental en la comunicación pública y gubernamental como se ha visto en las primeras semanas de la pandemia. El estudio de Edelman (2020, p. 19) señala que los voceros más fiables en esta crisis son los científicos, las autoridades sanitarias y los médicos.

Al ser un mensaje de tipo técnico sanitario, la autoridad está dada por el saber científico de cada campo. De allí que los políticos busquen mostrarse rodeados de uniformes blancos, como símbolo de rápida identificación de las ciencias médicas y biológicas.

Por el contrario, utilizar un discurso solo reforzado por el saber político genera un aislamiento comunicacional. Cualquier médico o epidemiólogo dando una entrevista por radio puede demoler los argumentos de los políticos, restando autoridad y credibilidad a la comunicación de crisis.

En ese sentido, reforzar la autoridad del discurso sumando a profesionales del campo de la salud, economistas, autoridades nacionales e incluso internacionales, son recursos valiosos que permiten construir ese camino de confianza.

En Tierra del Fuego AIAS, las decisiones adoptadas por el COE se mostraban de forma inconsulta. No solo que no sumaron a los municipios ni a las cámaras ni sindicatos, pese a los reiterados pedidos públicos; sino que en contadas oportunidades se eligió una escenificación en la que se incorporara a personal médico, científico o incluso de las fuerzas de seguridad.

### ***Discurso pedagógico incremental / Discurso estigmatizante***

La dimensión informativa y pedagógica de la comunicación gubernamental refiere a la comunicación necesaria para el efectivo acceso a los servicios que un gobierno realiza. Informar sobre condiciones para determinadas políticas públicas en el marco de una crisis de efectos prolongados, como los horarios habilitados para salir, las limitaciones a los locales comerciales, las prohibiciones o toques de queda, son sólo ejemplos de la infinita variedad de acciones comunicativas de esta dimensión.

El discurso pedagógico incremental hace referencia al proceso de aprendizaje del ciudadano, destinatario de la comunicación, por medio de las acciones y de las comunicaciones gubernamentales (información de prensa, campañas de difusión, discursos públicos).

Por el contrario, el discurso estigmatizante bloquea la capacidad de aprendizaje del público, forzándolo a un rol pasivo y atribuyéndole responsabilidad por su situación depreciada.

### ***Discurso técnico / moral***

Silvio Waisbord (2001) enfatiza que las campañas mediáticas de salud pueden ser explicadas mediante una relación dinámica entre Información - Educación - Comunicación. Se trata de un conjunto de intervenciones que utilizan de manera planificada e integrada los enfoques, técnicas y recursos de la información, de la educación y de la comunicación para facilitar, a nivel de un individuo, de un grupo o de una comunidad, la adopción, el cambio y la consolidación de comportamientos favorables al bienestar individual y colectivo (Prior, 2020, p.7).

El discurso técnico tiene sin embargo sus limitaciones, que lo puede llevar a un excesivo tecnicismo sanitarista que no incentive cambios en las conductas. Para ello, es fundamental incorporar discursos valorativos y morales, que inviten a los individuos a participar, combinando dosis de temor y de entretenimiento que invite a la participación, tanto de los individuos como de las comunidades.

Los valores tienen una lógica inclusiva, es decir que la atracción o repulsión hacia ellos en una sociedad es mayoritaria, ampliamente compartida en una cultura. Además, los valores son generadores de consenso y actúan preferentemente sobre aspectos emocionales y colaboran de manera notable para la construcción o fundamentación de la visión o mito de gobierno (Riorda, 2008, p.7).

### ***Construcción de consensos / Disensos y conflictos públicos***

La comunicación política tiene por objetivo, generar consenso. El consenso es la búsqueda de acuerdos políticamente operantes centrados en la idea de que, si bien puede haber grupos en los márgenes del consenso, o bien fuera de éste, las políticas de un gobierno deben ser aceptadas socialmente por la mayor cantidad de personas. Éste

también es un modo de entender la legitimidad como elemento clave para dotar de estabilidad a un gobierno (Riorda, 2008, p.1).

Durante una crisis, la necesidad de lograr consensos que generen confianza y autoridad es fundamental para generar un trayecto de certidumbre, que permitan ir gestionando los grados de disenso en torno a la incertidumbre propia de la crisis (Elizalde, Pedemonte, Riorda, 2011).

### ***Atribución de responsabilidad / asignación de culpabilidad***

En una situación de crisis generalizada, como la del COVID-19, es frecuente que ciertos sectores sociales traten de utilizar la situación para buscar responsables y/o atacar a sectores que les son contrarios o con los que tienen oposición, por ejemplo, de tipo político.

En esta dimensión se analizan los procesos de atribución de responsabilidad que se lleva adelante por medio de las comunicaciones oficiales. Cuando la fuente, se coloca como responsable de la acción que se enuncia, es una atribución de responsabilidad y cuando se señala a otro actor como el responsable, no incorporándose como emisor de la comunicación, se trata de una atribución de culpabilidad o de responsabilidad negativa.

## **Metodología**

A partir del relevamiento del total de las 2924 gacetillas del gobierno de la provincia de Tierra del Fuego (1648 noticias) y de los municipios de Ushuaia (736 noticias) y de Río Grande (540 noticias), comprendidas entre el 24 de febrero (primera comunicación oficial en la que se nombra al COVID19) y el 31 de agosto de 2020 (datos primarios), se buscará indagar sobre los siguientes objetivos específicos:

- Establecer la importancia relativa asignada a la crisis por dichos actores en el marco de la comunicación general de gobierno.
- Categorizar las temáticas de la comunicación oficial de los tres actores gubernamentales durante el período.
- Describir el tipo de autoridad desplegado por la comunicación de crisis y los recursos de autoridades de los discursos públicos.
- Establecer la atribución de responsabilidad que despliegan los discursos públicos.
- Identificar los discursos morales presentes en la comunicación oficial, así como los tonos en cuanto a los polos: conflicto - consenso y pedagógico incremental - estigmatizante inculpatario.
- Determinar los destinatarios de la comunicación para analizar la segmentación de la misma.

- Analizar en función de la matriz de intervención pública en crisis de largo alcance y del modelo de comunicación de crisis de reforzamiento de autoridad y confianza, las acciones desplegadas por los actores gubernamentales en Tierra del Fuego AIAS.

La operativización de los atributos de la comunicación basada en la confianza y la autoridad para crisis epidemiológicas de larga duración, requirió de la codificación realizada por medio de un proceso tanto deductivo, en función del marco teórico previo, como inductivo por medio del análisis de las distintas gacetillas de prensa.

Además, se codificaron las dimensiones del modelo de confianza y autoridad para la comunicación de crisis propuesta, así como la matriz de intervención pública en crisis prolongadas.

En función de dicha codificación se clasificaron las 2924 gacetillas de prensa en función de dichos atributos para su posterior procesamiento en planilla de cálculo y SPSS.

## **Resultados**

A continuación se presentan los resultados del trabajo en función del modelo de reforzamiento de autoridad y construcción de confianza durante las crisis prolongadas y de la matriz de intervención presentada previamente.

### **Tiempos e intensidad de la comunicación de crisis**

Durante el período comprendido, el 56,4% del total de las gacetillas de prensa fueron emitidas por el gobierno provincial, el 25,2% por la Municipalidad de Ushuaia y el 18,5% por la Municipalidad de Río Grande. Cabe destacar que el primero tiene el manejo principal de la crisis, dado que conforma de forma exclusiva el Comité de Operativo de Emergencia (COE), tiene bajo su órbita de responsabilidad el manejo de la salud pública y mayores herramientas económicas para atender la crisis socioeconómica y es el referente ante el Consejo Federal de Salud (COFESA) de Nación.

Esto explica en gran medida la diferencia en la cantidad de comunicaciones. Por ejemplo, en el orden de las rutinas de comunicación (partes epidemiológicos) la provincia emitió 2 comunicados diarios (Parte de las 20.00 h y el parte extendido a las 11.00 h del día siguiente).

Sobre ese total, el 62% se refirieron a la crisis y el 38% a asuntos en los que no se menciona a la crisis, ni informa aspectos referidos a la misma. Esta proporción es mayor en el caso del gobierno provincial, donde el 67,48% de toda la comunicación se refirió a este asunto, mientras que solo el 32,52% no se refirió a la crisis. Esto muestra la centralidad que tuvo el asunto en la agenda del gobierno provincial, desplazando al resto de los asuntos de la comunicación gubernamental.

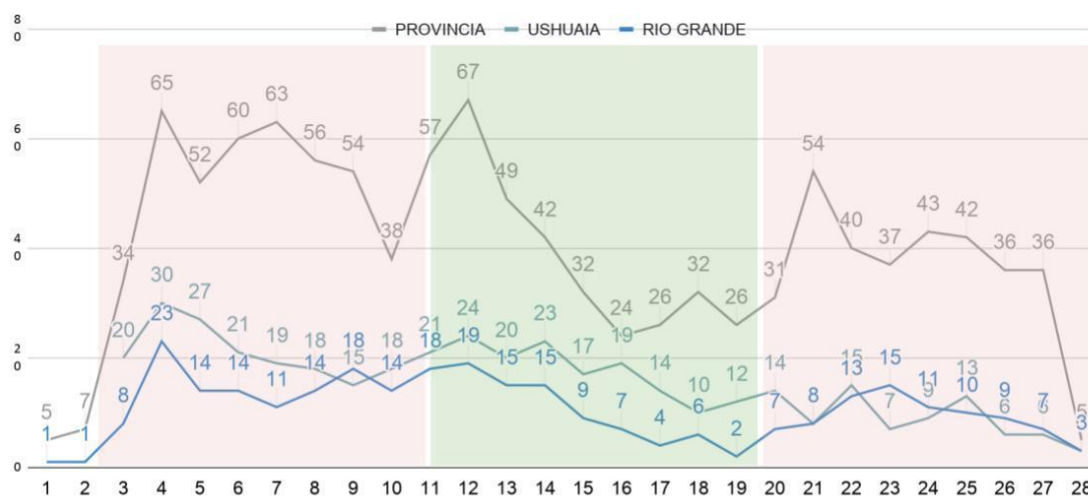
**Tabla 2. Comunicaciones por actores y clasificadas por tipo.**

	GOBIERNO DE TIERRA DEL FUEGO		MUNICIPALIDAD DE USHUAIA		MUNICIPALIDAD DE RÍO GRANDE		TOTAL	
	CANT.	%	CANT.	%	CANT.	%	CANT.	%
<b>NO CRISIS</b>	536	32,52%	333	45,17%	243	45,08%	1112	38%
<b>CRISIS</b>	1112	67,48%	403	54,83%	297	54,92%	1812	62%
<b>TOTAL</b>	1648	100%	736	100%	540	100%	2924	100%

*Fuente: Elaboración propia.*

Sin embargo, la proporción no fue la misma a lo largo del tiempo. Debido a que el primer brote se dió casi exclusivamente en la ciudad de Ushuaia y el segundo en la ciudad de Río Grande, se puede observar el impacto que la cantidad de casos positivos de COVID-19 tuvo a lo largo del período y la asociación que se observa entre mayor cantidad de casos y mayores comunicaciones sobre la crisis.

**Gráfico 2: Evolución de las comunicaciones referidas a las crisis de los tres actores**



*Fuente: Elaboración propia.*

Igualmente en los tres actores, la tendencia es negativa, más acentuado en el caso de Ushuaia. A partir del rebrote en la ciudad de Río Grande, se observa un crecimiento tanto por parte de la provincia, como del Municipio de Río Grande, mientras Ushuaia acentuó la caída.

En el largo plazo, sin embargo, se observa que durante las diez semanas sin casos positivos (entre la semana 11 a la semana 20), las comunicaciones de crisis disminuyeron en todos los casos, mostrando la relación que existe entre la presencia de casos positivos

y las comunicaciones de crisis. Esto se puede observar en la siguiente línea de tiempo en la que se combinan las comunicaciones de los actores a lo largo del tiempo, agrupadas por semanas.

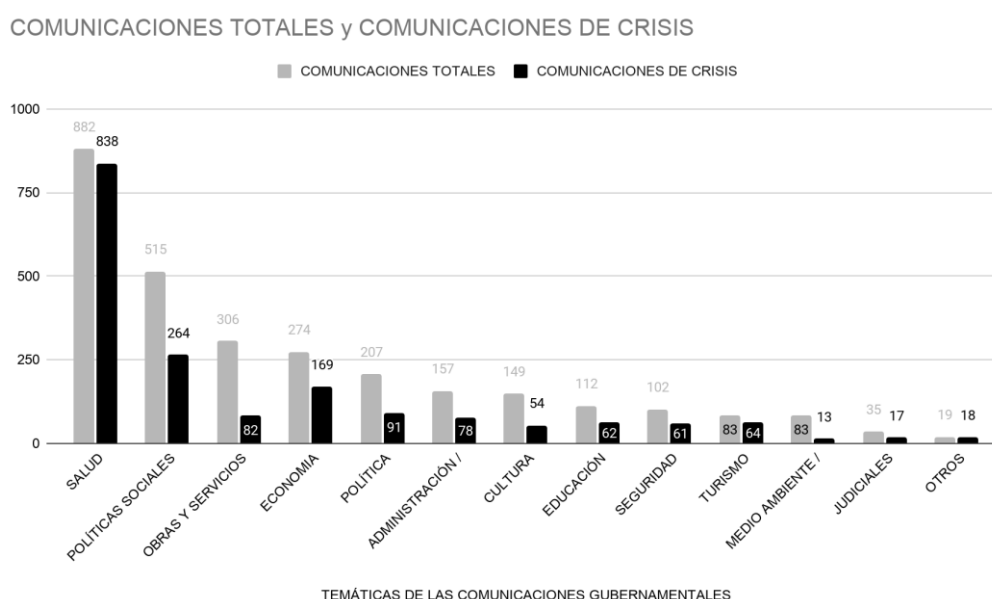
La cantidad de gacetillas diarias de la serie es en promedio de 8,67 por día por parte del gobierno provincial, 3,87 de Ushuaia y de 2,84 de Río Grande.

### Temáticas de la comunicación

En relación a las temáticas de todas las comunicaciones, el predominio claro es el tópico referido a “salud” (30,2%) y en segundo lugar los asuntos referidos al impacto socioeconómico de la crisis, como “políticas sociales” (17,6%), “obras y servicios públicos” (10,5%) - en muchos casos, la obra pública es presentada como una herramienta para generar reactivación económica - y asuntos de “Economía” (9,4%).

El impacto de la crisis del COVID-19 es clara no solo en los asuntos a los que se refieren las comunicaciones, sino también a las temáticas referidas a la naturaleza de esta crisis: salud y socio-económica.

**Gráfica 3. Temáticas sobre el total de las comunicaciones y las referidas a la crisis**



*Fuente: Elaboración propia.*

La diferenciación según “asunto” (crisis, no crisis) no altera la jerarquía de los temas, ya que no se observan diferencias significativas en la jerarquización de las temáticas en las comunicaciones de crisis sobre el total de comunicaciones. Salvo en la temática “economía”, que en las comunicaciones de crisis, ocupa el tercer lugar y sobre el total se ubica en cuarto lugar.

En el análisis comparado de las temáticas que comunicaron los actores podemos destacar que la provincia tiene la mayor presencia en “salud” (52,70%) principalmente



debido a que tiene el manejo de la situación sanitaria y rutinas de comunicación establecidas. Considerando a la salud como temática, el actor Gobierno provincial generó el 69,7% de los contenidos, lo que refuerza la idea de una centralidad comunicativa en este sentido. Las dos municipalidades tienen números semejantes en cuanto al lugar que ocupa la salud sobre el total de comunicaciones, ubicándose por arriba del 35%.

En segundo lugar, se ubicó la temática “economía”, que ocupa el 10,07% del total de las comunicaciones del gobierno y el 66,30% del total de la temática. Otros dos temas en los que el gobierno provincial tuvo predominio, pero en un valor mucho menor, fueron “seguridad” (4,41% de las comunicaciones propias y 82,40% de la temática) y “judiciales” (1,26% de las comunicaciones propias y 82,40% de la temática).

En el caso de la Municipalidad de Ushuaia, se observa una mayor presencia en temas referidos a la dimensión socioeconómica de la crisis, si consideramos el 21,08% de las comunicaciones de “políticas sociales” (32,80% del total de las comunicaciones sobre la temática) y el 8,09% referido a “obras y servicios públicos” (40,20% del total de la temática). Cabe destacar que estos valores son sólo sobre datos válidos de las comunicaciones de crisis.

Por último, la Municipalidad de Río Grande, presenta valores elevados en “políticas sociales” (21,45%) principalmente por los contenidos generados a partir del programa “RGA Activa”. Seguido por “educación” (9,15%) y “administración y empleo público” (6,31%).

## **Estrategias de intervención ante la crisis**

La comunicación de riesgo durante una crisis epidemiológica de largo alcance, implica asumir dos tareas de forma simultánea: reducir las vulnerabilidades, y aumentar las capacidades, tanto desde el punto de vista médico-sanitaria, como desde lo socioeconómico.

A partir de estos dos objetivos, se planteó una tipología de intervención pública en crisis prolongadas. A esto sumamos una quinta categoría, de Rutinas de comunicación, en la que se agruparon a todas las comunicaciones de crisis que no da respuesta a las otras cuatro y que forman parte de las acciones protocolares y rutinarias de la comunicación pública.

Sobre el total de los actores, el 33,1% de las comunicaciones de crisis fueron referidas a acciones de prevención, un 25,6% de contención socioeconómica, un 6,6% de aumento de capacidades, un 9,8% en capacitación en nuevas habilidades y un 23,2% de rutinas de comunicación.

Un aspecto rápidamente discernible de las intervenciones públicas, es que el 58,7% del total de las comunicaciones de los tres actores operan sobre la reducción de las vulnerabilidades (1: 33,1% y 2: 25,6%).

Incluso, si despejamos las “rutinas de comunicación” y los casos que no aplican y analizamos sólo las comunicaciones asociada a un tipo de intervención de la matriz, el 78,2% del total de las comunicaciones de crisis (44,1% acciones de prevención y 34,1% acciones de contención) estuvieron referidas a reducir las vulnerabilidades y solo 21,8% a aumentar las capacidades (3: 8,8% y 4:13%). Lo que deja en evidencia una mirada cortoplacista de la crisis por parte de los gobiernos.

Sin embargo, pese a cierta regularidad entre los tres actores, el comportamiento no ha sido igual entre ellos, como se puede observar en el cuadro que sigue.

Donde se observa una diferencia es en la Municipalidad de Ushuaia, que presenta los valores más altos en las otras dos estrategias de intervención de aumento de las capacidades (3:9,5% y 4:19,29%), exhibiendo una distribución más equilibrada de la comunicación. Es decir, operando tanto en el corto, como en el mediano/largo plazo. Este tipo de comunicación es más sostenible en el tiempo (en cuanto a la capacidad de dotar de confianza al actor y al proceso de comunicación), pero también requiere de una regulación y monitoreo permanente del clima de opinión pública y de la agenda pública, para mostrar sincronía con las preocupaciones y planteos que estas demanden.

**Tabla 3. Tipo de respuesta a la crisis por actor**

		<b>GOBIERNO DE TIERRA DEL FUEGO</b>	<b>MUNICIPALIDAD DE USHUAIA</b>	<b>MUNICIPALIDAD DE RÍO GRANDE</b>	<b>TOTAL</b>
<b>ACCIONES PREVENTIVAS</b>	<b>CANT.</b>	335	147	119	601
	<b>%</b>	45,45%	43,62%	48,57%	44,13%
<b>CONTENCIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL</b>	<b>CANT.</b>	240	129	95	464
	<b>%</b>	32,56%	38,28%	38,78%	34%
<b>AUMENTO CAPACIDAD MÉDICO SANITARIA</b>	<b>CANT.</b>	68	32	21	120
	<b>%</b>	9,23%	9,5%	8,57%	8,81%
<b>NUEVAS HABILIDADES ADAPTATIVAS ECONÓMICAS Y SOCIALES</b>	<b>CANT.</b>	94	65	19	177
	<b>%</b>	12,75%	19,29%	7,76%	13%
<b>CANTIDAD TOTAL</b>		<b>737</b>	<b>337</b>	<b>245</b>	<b>1362</b>

<b>% TOTAL</b>	100%	100%	100%	100%
----------------	------	------	------	------

*Fuente: Elaboración propia.*

## **Tipo de liderazgo de crisis**

El 16,8% de las comunicaciones de crisis de los tres actores fueron emitidas por el gobernador o los intendentes, el 34,7% por la primera línea de los gobiernos, el 20,6% por la segunda línea y el 27,9% por la entidad gobierno o municipalidad, sin especificar un emisor en particular.

Si diferenciamos entre las comunicaciones de crisis por actor, se observan diferencias importantes en el comportamiento.

En primer lugar, los intendentes (Río Grande 24% y Ushuaia 23,5%) tuvieron el doble de presencia en las comunicaciones que el gobernador (12,4%).

En segundo lugar, la Municipalidad de Ushuaia delegó fuertemente la comunicación en la primera línea (jefe de gabinete y secretarios), sobre todo en el equipo de sociales y de salud del municipio.

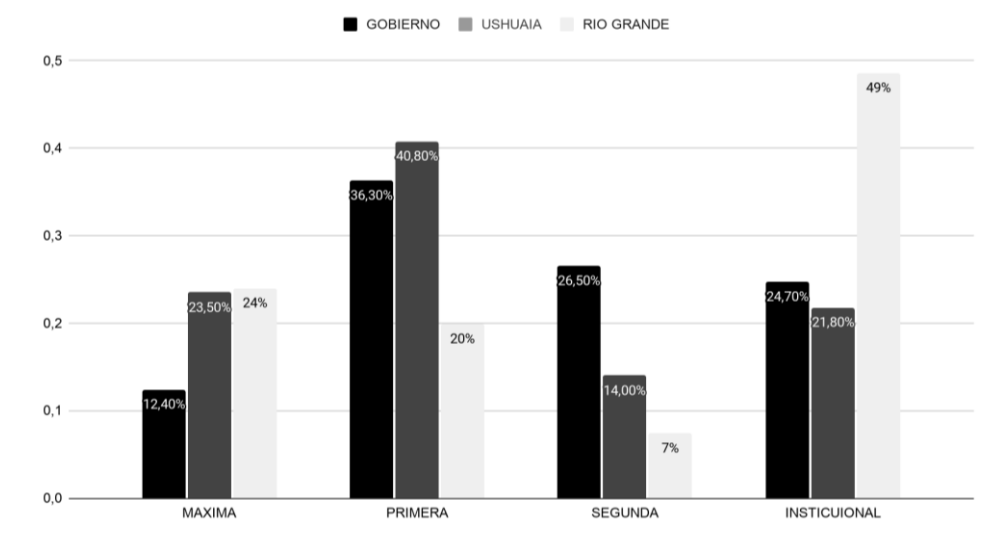
En tercer lugar, el gobierno provincial descansó en la primera línea (36,30%) y en la segunda línea (26,5%). En este último presenta el valor más alto entre los tres actores.

Por último, otro aspecto relevante es que el Municipio de Río Grande utilizó un modo de comunicación más despersonalizado e institucional. Casi la mitad (49%) del total de las comunicaciones de crisis son emitidas por la entidad “Municipalidad”. Sumado a esto, si lo cruzamos por el “recurso de autoridad”, el 76,3% de las mismas apelan a “organismos o dependencias públicas”, por lo que se genera una comunicación autorreferencial, que invisibiliza el liderazgo político.

Cada gobierno utilizó estrategias diferentes en cuanto al liderazgo, con un reforzamiento más marcado en el Intendente de Ushuaia, tanto por la presencia de la máxima autoridad en la comunicación como por la presencia de la primera línea. Cuanto más cerca se está del gobernador o de los intendentes, más clara y evidente es la asociación política.

Esto también se refleja en el cruce entre el uso de la categoría “políticos” en el “recurso de autoridad” por el liderazgo de “primera línea”. En el caso de Ushuaia, el 53,9% de las referencias del jefe de gabinete y/o de los secretarios fue una referencia política: el intendente; mientras que en el gobierno provincial, el “recurso de autoridad” “político” fue del 46,2%; y en el de Río Grande el 26,3%.

**Gráfico 4. Tipo de liderazgo comunicativo por actor**



*Fuente: Elaboración propia.*

## Utilización de recursos de autoridad

El Municipio de Ushuaia le dió un encuadre marcadamente más político a la comunicación (el 63,5% de los recursos de autoridad utilizados se correspondía a políticos), mientras que el gobierno provincial tuvo un encuadre más equilibrado entre el discurso de los políticos y de los organismos o dependencias públicas del mismo estado en cuestión.

También se observan dos recursos de autoridad muy cercanos entre sí: el de los expertos sanitarios y el del gobierno nacional. En relación al primero, el que más utilizó este recurso fue el Municipio de Ushuaia (10%), seguido del gobierno provincial (6,8%) y en tercer lugar el Municipio de Río Grande (4,7%). Las perspectivas de las autoridades sanitarias resultan relevantes porque al tratarse de un virus novedoso, hay mucho que explicar a la sociedad. En relación al segundo, este recurso de autoridad fue utilizado principalmente en la figura del Presidente Alberto Fernández.

Más allá de estos principales recursos de autoridad, ninguno de los tres actores logró incorporar en el discurso de una forma compartida a otros actores. Las referencias a los organismos internacionales u otros países también son muy bajas y la relativa presencia del 1% en el caso del gobierno provincial obedece principalmente a referencias tangenciales a la OMS.

Por último, pese a ser una crisis que presenta tanto una faz sanitaria como socioeconómica, las referencias a discursos de economistas o de analistas económicos externos al gobierno han sido muy limitadas ubicándose entre el 0,6% (gobierno) y el 1,3% (Municipio de Río Grande).

Cuanto más próximo a la máxima autoridad se encuentra el emisor, más refuerza el liderazgo político, por medio del uso del recurso “político”; cuanto más se aleja, más

se “institucionaliza” referenciando al mismo organismo público. En el caso del Municipio de Río Grande, el 76,3% de las referencias de los discursos emitidos por el “municipio” eran sobre “organismos públicos”.

### Atribución de responsabilidad

En relación a la atribución de responsabilidad, un primer elemento a destacar es que Ushuaia presenta la más alta auto-responsabilidad en las comunicaciones emitidas sobre la crisis, 28,13% contra un 27,37% del gobierno provincial y un 23,15% de Río Grande, aunque las diferencias no son significativas. Esto significa que en las comunicaciones, las acciones que se comunicaban se correspondían a su ámbito de incumbencia y por lo tanto ofrecía algún tipo de intervención o respuesta a la situación que se comunicaba.

Un segundo aspecto destacado es que, una vez despejadas las categorías: “No aplica”, “Sin atribución” y la “auto responsabilidad”, Ushuaia presentó una alta atribución de responsabilidad al gobierno provincial (48%). Resulta complejo diferenciar el sentido de esta atribución porque en algunos casos se refiere a “culpabilidad” y en otros, a una explicitación de las atribuciones y competencias.

**Tabla 4. Atribución de responsabilidad por actores**

	GOBIERNO DE TIERRA DEL FUEGO		MUNICIPALIDAD DE USHUAIA		MUNICIPALIDAD DE RÍO GRANDE	
<b>POLÍTICOS</b>	406	<b>37,2%</b>	252	<b>63,5%</b>	114	38,9%
<b>EXPERTOS SANITARIOS</b>	74	6,8%	40	10%	14	4,7%
<b>ECONOMISTAS</b>	7	0,6%	3	0,7%	4	1,3%
<b>GOBIERNO NACIONAL</b>	87	8%	23	5,8%	15	5,1%
<b>VECINOS</b>	5	0,5%	3	0,7%	4	1,3%
<b>ORGANISMOS DEPENDENCIAS PÚBLICAS</b>	476	<b>43,7%</b>	58	14,6%	132	<b>45%</b>
<b>ORGANISMOS PAÍSES</b>	11	1%	3	0,7%	2	0,6%
<b>FUERZAS DE</b>	15	1,4%	2	0,5%	3	1%

<b>SEGURIDAD</b>						
<b>OTROS</b>	9	9%	13	3,2%	5	1,7%
	1090	100%	397	100%	293	100%

Fuente: *Elaboración propia.*

En relación a las comunicaciones de gobierno, se observa una alta atribución de responsabilidad a los vecinos (37,36%) y a los comercios y empresas (35,71%), que como resulta coincidente con los valores que exhibe el discurso estigmatizante. Los argumentos centrales eran los de incumplimiento de la cuarentena, los encuentros sociales y el aumento de los precios en el caso de los comercios.

El Municipio de Río Grande presenta un mix de los dos anteriores. Por un lado, una alta atribución a los vecinos (32,14%) y al gobierno provincial (28,5%).

### Tonos de la comunicación de crisis

Uno de los aspectos más complejos de analizar, no solo en la codificación, sino también en la interpretación ha sido la presencia de discursos ubicados en la polaridad moral - técnica, la polaridad conflicto - consenso y pedagógico incremental - inculpatario estigmatizante.

**Tabla 5. Tonos y usos de discursos por actores**

	Gobierno de tierra del fuego		Municipalidad de ushuaia		Municipalidad de río grande	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
<b>No aplica</b>	572	34,71%	342	46,47%	251	46,48%
<b>Discurso técnico valorativo moralizante</b>	1076	<b>65,29%</b>	394	53,53%	289	53,52%
<b>Moralizante</b>	136	12,64%	65	<b>16,50%</b>	45	15,57%
<b>Técnico valorativo</b>	940	<b>87,36%</b>	329	83,50%	244	84,43%

<b>No aplica</b>	1399	84,89%	579	78,67%	428	79,26%
------------------	------	--------	-----	--------	-----	--------

<b>Tono conflicto/ Consenso</b>	249	15,11%	157	<b>21,33%</b>	112	20,74%
<b>Conflicto</b>	50	20,08%	21	13,38%	25	<b>22,32%</b>
<b>Consenso</b>	199	79,92%	136	<b>86,62%</b>	87	77,68%

<b>No aplica</b>	1391	84,41%	622	84,51%	437	80,93%
<b>Tono pedagógico/ estigmatizante</b>	257	15,59%	114	15,49%	103	<b>19,07%</b>
<b>Pedagógico incremental</b>	196	76,26%	100	<b>87,72%</b>	80	77,67%
<b>Estigmatizante/ inculpatario</b>	61	<b>23,74%</b>	14	12,28%	23	22,33%

*Fuente: Elaboración propia.*

Más de la mitad de los discursos referidos a la crisis tuvieron algún componente de tipo moral o técnico, llegando al valor más alto en las comunicaciones del gobierno provincial (62,29%) con un claro predominio del discurso técnico (87,36% sobre el total de las positivas) sobretodo referido a comunicaciones en las que se explicaban los alcances técnicos de las medidas adoptadas.

En términos generales la mayoría de las comunicaciones referidas a la crisis no aplicaron para la clasificación por tonos. Sin embargo, considerando los casos que aplican, se observa que Ushuaia presentó una mayor presencia del tono conflicto/consenso (21,33%), mientras que Río Grande tuvo la presencia más alta en la discursividad pedagógica/estigmatizante (19,07%).

Mientras que Ushuaia tuvo el discurso con mayor valor en el tono de consenso y pedagógico incremental (87,72%), el gobierno provincial presenta el valor más bajo (76,26%) y el valor más alto en el tono estigmatizante inculpatario (23,74%).

## **Destinatarios de la comunicación**

Si bien, gran parte de las comunicaciones gubernamentales van destinadas a la sociedad en su conjunto, debido a que la segmentación por medio de gacetillas de prensa es poco factible; la Municipalidad de Ushuaia es la que menos comunicaciones genéricas publicó (73,9%), y el gobierno provincial la más alta (84,23%).



El segundo destinatario de las comunicaciones son las empresas y comercios. En el caso del gobierno de la provincia es del 44,32% (el más alto comparativamente), en Ushuaia fueron del 39,05% y en Río Grande del 32,43%.

En tercer lugar aparecen los medios de comunicación para el gobierno de la provincia (1,88%) debido a varias comunicaciones destinadas exclusivamente a ellos, como desmentidas de rumores o denuncias de noticias falsas. Para las dos municipalidades, el tercer destinatario fueron los empleados públicos (Ushuaia 3% y Río Grande 5,21%).

Tanto el municipio de Ushuaia como el de Río Grande privilegiaron las comunicaciones hacia dos grupos etáreos claros: los jóvenes (Ushuaia 8,57% y Río Grande 10,81%) y los adultos mayores (Ushuaia 8,57% y Río Grande 12,16%).

## Discusión

A partir de los modelos de intervención en crisis prolongadas y de comunicación de crisis de largo alcance y la observación empírica, se puede observar una serie de desvíos de la comunicación que van reduciendo el trayecto de certidumbre y de reforzamiento de autoridad que requiere el proceso de salida de la crisis.

- 1) Se observa una concentración de las comunicaciones en la reducción de las vulnerabilidades (sobre todo en las acciones preventivas) y baja comunicación sobre las intervenciones en aumento de las capacidades. En este sentido, tener una presencia más equilibrada en la comunicación de largo plazo, sobre las cuatro estrategias de intervención, sería lo más conveniente desde el punto de vista del control de daños de la imagen de un gobierno.
- 2) Las acciones preventivas deben estar presentes en todos los emisores de los distintos niveles de gobierno, y con un tono pedagógico incremental, y no concentrar este tipo de comunicaciones en las máximas autoridades.
- 3) La acelerada y fuerte tecnologización de la sociedad en red ha generado cambios en los hábitos. Los gobiernos que se anticipen a estas tendencias, van a poder generar mayor confianza (Canel, 2020). En este sentido, ninguno de los tres gobiernos comunicó intensamente los procesos de reestructuración tecnológica, ni plantearon un nuevo vínculo ciudadano en el relacionamiento.
- 4) La comunicación de rutina es necesaria e imprescindible en una crisis, por lo que no se puede dejar de hacer. Pero mientras el buen manejo de la información en este sentido, difícilmente suma valor a la gestión, un mal manejo genera impactos negativos directos, como dudas y sospechas sobre la honestidad en el manejo de la información. Lo que en una crisis, es muy grave, ya que afecta la credibilidad del actor y por lo tanto sus posibilidades de generar un proceso de confianza y consenso. En el caso

del gobierno provincial se observa que se realizaron modificaciones e innovaciones en la presentación de la información, cuando ésta fue manifiestamente adversa, generando sospechas y rumores negativos para la gestión.

- 5) En momento de crisis, tomar medidas oportunas y acertadas resulta ser clave. Por el contrario, cada momento de silencio, de demora o de contramarcha, puede ser asimilado a una falta de liderazgo. Esto ocurrió en reiteradas oportunidades con la comunicación del gobierno provincial, incrementando la incertidumbre y sirviendo como oportunidad política para los intendentes, quienes generaron una puja por el liderazgo.
- 6) La salud ocupó la centralidad en los primeros meses de la crisis, para paulatinamente ir dando lugar a la agenda socioeconómica. Por ello, la diversificación de los temas, dando espacio a distintas temáticas, resulta fundamental para el mediano y largo plazo.
- 7) En las crisis, la centralidad de la comunicación la debe ocupar el sector político, ya que es el responsable de brindar certezas y certidumbres ante lo incierto y el caos. El liderazgo claro es una condición para generar ese proceso de confianza y certidumbre. Para ello se puede utilizar tanto la imagen de la “máxima figura política” o reforzar el liderazgo mediante el uso del recurso de autoridad.
- 8) Se observa una baja corralidad de la comunicación de riesgo y de crisis con los distintos actores y representantes de la sociedad, baja coordinación con los distintos actores y ausencia de asociaciones tipo partners con actores que puedan hablar en su propia representación de forma coincidente con la comunicación gubernamental. Los recursos de autoridad más utilizados fueron endogámicos.
- 9) Los tonos de la comunicación presentan un fuerte tecnicismo y/o moralismo, desaprovechando la oportunidad que brindan los discursos técnicos y aquellos centrados en valores. También se observa una fuerte presencia del tono acusatorio estigmatizante, sobre todo en el gobierno provincial. En relación a la atribución de responsabilidad, los datos no son concluyentes; pero sería relevante destacar la importancia de reducir las comunicaciones inculpatorias estigmatizantes, sobre todo cuando lo que se busca es un crecimiento cognitivo en las audiencias.
- 10) Falta de segmentación en las comunicaciones y de mensajes específicos de tono pedagógico para determinados sectores claves de la crisis del COVID-19.

## Conclusiones

El trabajo aporta un conocimiento sobre las dinámicas comunicativas durante una crisis epidemiológica de largo alcance con impacto sanitario y socioeconómico, que permite hacer una comparación entre actores de distinta jerarquía, como son los municipios y el gobierno provincial.

Dadas las características insulares, la falta de integración territorial y de conectividad, así como a las características socio históricas de la provincia, se genera una dinámica política y mediática propia, en la que el consumo de medios de comunicación es fuertemente local.

Esto se ve potenciado por la penetración de las tecnologías de la información y un esquema mediático prolífico alimentado por los distintos mecanismos de financiamiento público.

Esta dependencia de la pauta pública genera cierto disciplinamiento político de la agenda de los medios, pero dada su naturaleza prolífica, siempre se generan nuevos espacios de disidencia, que reflejan cierta autonomía de parte del periodismo y por lo tanto de la agenda de medios.

Por el lado de las audiencias y de la sociedad civil, el acceso a las redes sociales facilita la presencia de polémicas y conflictos constantes, que exhiben las disidencias y las crisis desde el espacio de la opinión pública.

Estos dos aspectos claves del proceso de comunicación política (agenda y discursos de los medios, y de las manifestaciones de la sociedad civil, tanto desde la demoscopia como de las redes sociales) quedan pendientes para futuros estudios complementarios que enriquezcan este trabajo de investigación.

Esto resulta clave para entender ciertos elementos de consistencia o de distorsión y ampliación de la alarma por parte de los medios de comunicación. Una observación frecuente en la cobertura de salud muestra que el énfasis de los medios en la cobertura de enfermedades no se corresponde con los datos epidemiológicos sobre incidencia o mortalidad. (Hallin, Briggs, Mantini-Briggs, Spinelli, & Sy, 2020).

Es prácticamente imposible, atravesando aún esta crisis, definir modelos “exitosos” de gestión de la misma. Lo que resulta clave desde la comunicación de gobierno es la necesidad de contemplar la naturaleza bicéfala de la crisis epidemiológica, tanto en su naturaleza sanitaria como socioeconómica; como la necesidad de desplegar intervenciones públicas en el corto y en el mediano-largo plazo que den respuesta a los dos mandatos de la gestión del riesgo: reducir las vulnerabilidades y aumentar las capacidades.

La comunicación debe, por lo tanto, reflejar las acciones que se llevan adelante en estos cuatro frentes (acciones preventivas, contención socioeconómica, aumento de las capacidades médico-sanitarias y resiliencia y aumento de capacidades de adaptación) de

forma paralela, sincronizando la intensidad con los ritmos de la agenda de los medios y las preocupaciones, temores, angustias y necesidades de la opinión pública.

La dinámica cambiante e imprevisible de las crisis y la volatilidad de las agendas y de los climas de opinión, hacen más complejo aún esta tarea de construir confianza y autoridad, requisitos fundamentales para generar un trayecto comunicativo que vaya brindando certezas (relativas) y consensos, que posibiliten llevar adelante la acción de gobierno.

No existen soluciones fáciles, ni recetas simples que permitan calibrar las medidas adecuadas de intensidad en los tonos, en los imperativos morales, ni en las temáticas, ni en las acciones de intervención para cada momento; pero el monitoreo constante, la escucha permanente, la construcción de consensos participativos y la acción inteligente del Estado resultan fundamentales para reducir los riesgos de una crisis política, corolario suicida de una mal gestión de la crisis prolongada.

## Bibliografía

- Arnolfo, D. (2015). Los medios gráficos y la producción de significados en relación a la Gripe A H1N1 entre los meses de abril y julio del año 2009 en Argentina. (*Tesis de Maestría*). Universidad Nacional de Lanús. Recuperado de: [http://www.repositoriojmr.unla.edu.ar/descarga/Tesis/MaEGyPS/Arnolfo\\_D\\_Medios\\_2015.pdf](http://www.repositoriojmr.unla.edu.ar/descarga/Tesis/MaEGyPS/Arnolfo_D_Medios_2015.pdf)
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Paidós: Barcelona.
- Boin, A., & Hart, P. (2001). Between Crisis and Normalcy: The Long Shadow of Post-Crisis Politics. En: Rosenthal, U., Boin, A., & Comfort, L. (Ed.) *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities* (pp. 28-46) Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/262917722\\_Between\\_Crisis\\_and\\_Normalcy\\_The\\_Long\\_Shadow\\_of\\_Post-Crisis\\_Politics](https://www.researchgate.net/publication/262917722_Between_Crisis_and_Normalcy_The_Long_Shadow_of_Post-Crisis_Politics)
- Cancelo San Martín, M. (2010). Análisis del comportamiento comunicativo de los entes Institucionales en situaciones de crisis sanitarias. Estudio de los casos de México y Argentina. *Razón y Palabra* Nro. 71. Recuperado de [http://www.razonypalabra.org.mx/N/N71/VARIA/7%20CANCELO\\_REVISADO.pdf](http://www.razonypalabra.org.mx/N/N71/VARIA/7%20CANCELO_REVISADO.pdf)
- Canel, M. J. (2020) Webinar: El futuro del branding gubernamental post COVID-19. Escuela de Posgrados en Comunicación Univ Austral. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=dVkqOtX15v8&feature=youtu.be>
- Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus COVID-19 (2020). *Comunicación y medios en COVID-19*. Grupo de trabajo de Comunicación.

Argentina. Recuperado de [http://www.sociales.uba.ar/wp-content/blogs.dir/219/files/2020/04/Informe\\_Final\\_Covid-Cs.Sociales.pdf](http://www.sociales.uba.ar/wp-content/blogs.dir/219/files/2020/04/Informe_Final_Covid-Cs.Sociales.pdf)

- Crespo, I., & Garrido, A. (2020). La pandemia del coronavirus: estrategias de comunicación de crisis. *Más poder local*. Número 41. pp. 12-19. Recuperado de <http://maspoderlocal.es/ediciones/comunicacion-politica-covid-19-no41/>
- Fontana, S., & Cabas, P. (2014). Comunicación del riesgo: Definiciones y alcances. En Fontana S., & Maurizi, V. (Ed.). *Comunicando el riesgo. estrategias comunicativas frente al riesgo de desastre*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Edelman, R. (2020). Brand trust and the coronavirus pandemic. Recuperado de <https://www.edelman.com/research/covid-19-brand-trust-report>
- Elizalde, L. (2004). *Estrategias en las crisis públicas*. Buenos Aires: La Crujía.
- Elizalde, L. (2011) *Estrategias en las crisis públicas. La función de la comunicación*. Buenos Aires: La Crujía.
- Elizalde, L., Fernández Pedemonte, D., Riorda, M. (2011). La gestión del disenso. La comunicación gubernamental en problemas. Buenos Aires: La Crujía.
- Espinosa Sánchez, N. (2020). Censura y manipulación informativa durante las primeras semanas de la crisis del Coronavirus en España. *La Razón Histórica* 46. Recuperado de <https://www.revistalarazonhistorica.com/46-6/>
- Gundel, S. (2005). Towards a New Typology of Crises. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 13(3). pp. 106-115.
- Hallin, D. C., Briggs, C. L., Mantini-Briggs, C., Spinelli, H. & Sy, A. (2020). Mediatización de las pandemias: la cobertura sobre la gripe A (H1N1) de 2009 en Argentina, Estados Unidos y Venezuela. *Comunicación y Sociedad*, e7207. <https://doi.org/10.32870/cys.v2020.7207>
- Hart, P., Heyse, L., & Boin, Arjen. (2002). New Trends in Crisis Management Practice and Crisis Management Research. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 9. (4). pp. 181 - 188. <https://doi.org/10.1111/1468-5973.00168>
- Prior, H. (2020). Comunicación pública de riesgo en tiempos de pandemia: las respuestas de Portugal a la COVID-19. *Más poder local*. Número 41. pp. 6-11. Recuperado de <http://maspoderlocal.es/ediciones/comunicacion-politica-covid-19-no41/>
- Hortiguera, H., La sospecha endémica argentina. La epidemia del miedo y la producción de (des) confianza en épocas de crisis sanitarias, en *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 16, 2010, pp. 209-234. Recuperado de <https://revistas.ucm.es/index.php/ESMP/article/view/ESMP1010110209A/11412>

- Khemani, S. (2020). An Opportunity to Build Legitimacy and Trust in Public Institutions in the Time of COVID-19. En: World Bank Group. *Research & Policy Briefs From the World Bank Malaysia Hub*. Nro. 32. Recuperado de <http://documents1.worldbank.org/curated/en/355311588754029852/pdf/An-Opportunity-to-Build-Legitimacy-and-Trust-in-Public-Institutions-in-the-Time-of-COVID-19.pdf>
- Medina Mínguez, R. (2020). COVID-19: La no percepción del riesgo. *Más poder local*. ISSN: 2172-0223. Número 41. pp. 34-35. Recuperado de <http://maspoderlocal.es/ediciones/comunicacion-politica-covid-19-no41/>
- Ministerio de Salud de la Nación. (2016). Salud, comunicación y desastres : guía básica para la comunicación de riesgo en Argentina. Recuperado de: [http://www.msal.gob.ar/images/stories/ryc/graficos/0000000832cnt-2016-05\\_guia-salud-comunicacion-desastres-isbn.pdf](http://www.msal.gob.ar/images/stories/ryc/graficos/0000000832cnt-2016-05_guia-salud-comunicacion-desastres-isbn.pdf)
- Moncusí Ferre, A., & Ruiz Torres, M. (2009). H1N1: Riesgo, biopolíticas y crisis del Estado-nación. XVII Congreso de Estudios Vascos: Innovación para el progreso social sostenible, Donostia, San Sebastián. Recuperado de: <http://www.euskomedia.org/PDFAnlt/congresos/17/13671381.pdf>
- Nespereira García, J. (2012). Comunicación política y crisis sanitarias. El papel de la gripe A en la construcción del personaje retórico de Trinidad Jiménez. En: Del Río Sanz, E., Ruiz De la Cierva, M., & Albaladejo, T., (Ed.), *Retórica y Política. Los discursos de la construcción de la sociedad* (pp. 699 - 712). Logroño: Instituto de Estudios Riojanos.
- Nespereira García, J. (2014) Los discursos de la pandemia. Nuevas estrategias de comunicación del riesgo en un nuevo contexto sociocultural. *Cultura, lenguaje y representación* vol. xiii. Revista de estudios culturales de la Universitat Jaume I. pp. 185-199. <http://dx.doi.org/10.6035/clr.2014.13.10>
- Nespereira García, J. (2015) La retórica como herramienta para la gestión y la comunicación del riesgo sanitario. *RECS* Vol. 6, No 2. Recuperado de <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/RECS/article/view/2941>
- OMS. (2008). Guía de la OMS para planificar la comunicación en caso de brotes epidémicos. Recuperado de: <https://apps.who.int/>
- OMS. (2020). COVID-19. Consejos para informar. Guía para periodistas. Recuperado: <https://www.paho.org/es/documentos/>
- Riorda, M., & Cabás, P. (2005) Si los rojos no fueran tan rojos: la gestión de la comunicación de crisis del gobierno de la Alianza, *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, vol. 2, núm. 2. pp. 257-283.

- Riorda, M. (2008) “Gobierno bien pero comunico mal”: análisis de las Rutinas de la Comunicación Gubernamental. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 40. pp. 1-15. Recuperado de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/040-febrero-2008/riorda>
- Riorda, M. (2020). Antes de comunicar el riesgo o la crisis: hay que diferenciarlos. *Más poder local*. ISSN: 2172-0223. Número 41. pp 20-23. Recuperado de <http://maspoderlocal.es/ediciones/comunicacion-politica-covid-19-no41/>
- Riorda, M. y Bentolila, S. (2020). Cualquiera tiene un plan hasta que te pegan en la cara. *Aprender de las crisis*. Buenos Aires: Paidós.
- Thompson, J. B. (1995). *The Media and modernity. A social Theory of the media*. Stanford: Stanford University Press.
- Tirado, F., & Cañada, J. A. (2011) Epidemias: un nuevo objeto sociotécnico. *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 18, núm. 56. pp. 133-156. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/105/10516855006.pdf>
- Tremlet, G. (2020, 26 marzo). How did Spain get its coronavirus response so wrong?. *The Guardian*. Recuperado de <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/26/spain-coronavirus-response-analysis>
- UNESCO (2012). Análisis de riesgo de desastres en Chile. VII Plan de acción DIPECHO en Sudamérica 2011-2012. Recuperado de [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232991\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232991_spa)
- Ungar, S. (2008). Global Bird Flu Communication: Hot Crisis and Media Reassurance. *Science Communication*, 29(4), pp. 472–497. <https://doi.org/10.1177/1075547008316219>
- UNISDR (2009). Terminología: Términos principales relativos a la reducción del riesgo de desastres. Recuperado de <http://www.eird.org/esp/terminologia-esp.htm> .
- Verdes-Montenegro, F. J. (2020). Excepcionalidad y COVID-19: Un test democrático para América Latina. *Análisis Carolina*. pp 1-14 [https://doi.org/10.33960/AC\\_34.2020](https://doi.org/10.33960/AC_34.2020)
- Waisbord, S. y Coe, G. (2001). Comunicación, periodismo, salud y desafíos para el nuevo milenio. *Revista Razón y Palabra*. Número 26. Recuperado de <http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n26/swaisbord.html>
- Waisbord, S. (2020). Los falsos profetas de la pospandemia. En: Grimson, A. (Ed.) *El futuro después del COVID-19*. (pp. 123.130). Buenos Aires: Presidencia de la Nación. Recuperado de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el\\_futuro\\_despues\\_del\\_covid-19.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_futuro_despues_del_covid-19.pdf)



- Wolton, D. (1995). La comunicación política: construcción de un modelo. En Gauthier, A., & Mouchon, J. (Ed.) Comunicación y política. (pp. 28-46) Barcelona: Gedisa.
- Xifra, J. (2020). Comunicación corporativa, relaciones públicas y gestión del riesgo reputacional en tiempos del Covid-19. *El profesional de la información*, v. 29, n. 2, (pp. 1-18). Recuperado de <http://eprints.rclis.org/39942/1/xifra.pdf>