

Transparencia y Acceso a la Información como herramientas de Comunicación de Crisis

Transparency and Access to Public Information as tools for Crisis Communication



Fernando García Naddaf
Doctor en Ciencias de la Información y
Comunicación, Université de Paris VIII.
Universidad Bernardo O'Higgins.
fgarcian@gmail.com
@fgarcian

Resumen

Los efectos de la crisis global del COVID-19 superaron ampliamente los ámbitos propios de la salud. El golpe fue duro para las ciencias sociales que debieron adaptarse a nuevos escenarios, renovar hipótesis y marcos teóricos. Entre las áreas más expuestas está la comunicación política, particularmente, la de gobierno en momentos de crisis. A pesar de que la gestión de gobierno en momento de crisis sugiere más información y apertura para generar confianza con los ciudadanos, se observa que con la emergencia del COVID-19 los gobiernos registran importantes retrocesos en niveles de transparencia y derecho de acceso a la información. Surgieron estados de excepción constitucional y leyes especiales. El presente documento aborda esta aparente disonancia. Con ese fin, se revisan nociones fundamentales de la comunicación política de crisis particularmente en lo referido a transparencia y acceso público a la información. Se explora también cómo los gobiernos han enfrentado concretamente la crisis en estas materias. Por último, se busca establecer correlaciones entre las medidas gubernamentales relacionadas con la comunicación de crisis, con la percepción de corrupción y confianza en las instituciones. El estudio concluye que una comunicación de gobierno adaptada a momentos de crisis debe construirse sobre una gestión pública eficiente, herramientas de transparencia y acceso a la información –que permitan la rendición de cuentas– y considerar que la transmisión de mensajes debe incorporar valores como cercanía y tono positivo, que faciliten la identificación con la ciudadanía para promover confianza y credibilidad.

Palabras clave

Comunicación política de Gobierno; comunicación de crisis; transparencia; acceso a la información pública; COVID-19.

Abstract

The effects of the global crisis of COVID-19 far exceeded the areas of public health. The impact was hard for the social sciences that had to adapt to new scenarios, renew hypotheses and theoretical frameworks. Among the most exposed areas is political communication, particularly related with government in times of crisis. Although the literature suggests that more information and openness help to build trust with citizens, it is observed that with the emergence of COVID-19, governments have showed setbacks in levels of transparency and the right of access to information. States of constitutional exception and special laws emerged. This document aims to address this apparent dissonance. To this end, fundamental notions of political crisis communication are reviewed, particularly regarding transparency and public access to information. It also explores how governments have concretely faced the crisis in these matters. Finally, it seeks to establish correlations between government measures related to political communication, with the perception of corruption and trust in institutions. The study concludes that a governmental communication adapted to moments of crisis must be built on efficient public management basis, transparency tools and access to information –which allow accountability– and consider that the transmission of political messages must incorporate values such as proximity and positive tone, which facilitate identification with citizens to promote trust and credibility.

Keywords

Government political communication; crisis communication; transparency; access to public information; COVID-19.

1. Introducción

El impacto de la crisis global del COVID-19 ha excedido ampliamente los ámbitos propios de la salud desde donde se originó. De a poco fue afectando espacios propios de la política y la administración del Estado, de control de fronteras, protección de datos personales, privacidad, acceso a la información, seguridad nacional, mercados, educación y trabajo entre muchos otros. La sacudida que generó fue un golpe también para las ciencias sociales que se vieron emplazadas a aproximarse a un nuevo mundo, con nuevas lógicas y variables, que exigían renovar hipótesis y marcos teóricos. Entre las múltiples áreas de investigación que se vieron emplazadas, figura sin duda la comunicación política, y particularmente, la comunicación de gobierno en momentos de crisis.

Desde el inicio de la crisis del COVID-19 hemos visto cómo los países han debido enfrentar problemáticas no solo para asegurar los desafíos más urgentes de la emergencia sanitaria. También deben preocuparse de cómo asegurar la gobernabilidad y la estabilidad de las instituciones por medio de estrategias, herramientas y acciones de comunicación. Estas se presentan como formas para potenciar medidas en salud, trabajo, educación y mercados entre otros, pero también buscan apoyo y consenso a los gobiernos, es decir, son medidas propias de comunicación política.

Como en cualquier situación de crisis, tal como la que presenta el COVID-19, la literatura es más o menos unánime en sus recetas. Son muchos los autores que insisten en una idea central: en situaciones de emergencia que ponen en riesgo el prestigio y apoyo de los gobernantes, las acciones de comunicación deben orientarse a asegurar la confianza, por medio de la provisión rápida de información verdadera a las poblaciones, generar mecanismos de acceso de información y transparencia. Por medio de esas acciones se apuntala la credibilidad del gobierno, y por lo tanto, se amplía el consenso del gobierno.

Sin embargo, el COVID-19 ha generado un nuevo cuestionamiento: si bien las recetas apuntan a la transparencia y el acceso a la información, se constata una disminución global en estos factores. Lejos de abrirse en información, se registra un fuerte retroceso en transparencia y derecho de acceso a la información, por medio de estados de excepción constitucional y otros mecanismos. ¿Puede tener esto una implicancia en la percepción de confianza y credibilidad del gobierno?

Si esto es así, ¿cómo se explica esa diferencia entre los consejos de los expertos y las medidas de los gobiernos? ¿Cómo evaluar estas medidas de «opacidad», o de limitación a la transparencia, en términos de comunicación política de gobierno?

El presente documento pretende abordar estas preguntas, aprovechando la contingencia del COVID-19 para visitar anteriores investigaciones sobre el tema de la comunicación política de gobierno en momentos de crisis. El objetivo es readecuar o confirmar las anteriores observaciones de manera de enfrentar con nuevas herramientas la práctica que se da en los contextos políticos cuando nos acercamos a mediados del siglo XXI.

Con ese fin, partiremos revisando brevemente las nociones fundamentales de la comunicación política de crisis particularmente en lo referido a la transparencia y el acceso público a la información. Luego, exploraremos cómo los gobiernos han enfrentado la crisis del COVID-19 en estos puntos. A partir de ese repaso trataremos de ver si existe una correlación entre las medidas gubernamentales relacionadas con la comunicación de crisis, con la percepción de corrupción y confianza en las instituciones. Creemos que esa es una variable relevante para evaluar las medidas comunicacionales asumiendo que el fin principal de la comunicación de gobierno consiste en generar amplios consensos que faciliten la implementación de los proyectos políticos.

2. Comunicación política de crisis

Existe cierto consenso en torno a que la comunicación de gobierno tiene como principal objetivo el ampliar la base de apoyo para facilitar su gestión. Algunos autores lo mencionan como la comunicación «inspirada por la gestión del apoyo público al presidente, a sus decisiones y la mantención de su legitimidad» (Gerstlé, 2005).

Riorda (2011) señala que la crisis significa una alta dosis de incertidumbre frente a amenazas de pérdida de poder. Agrega que la gestión de crisis en los gobiernos debe permitir «dotar de certidumbre ante situaciones de amenaza de pérdida de poder», y que posturas no recomendables en situación son la «negación» o la «desmentida».

En relación con el manejo de la incertidumbre (o certidumbre como objetivo, según se quiera ver), Sánchez Galicia, dice que el sentido de la comunicación de crisis es «restituir el orden perdido y transmitir a la sociedad tranquilidad, control de la situación y confianza en el futuro». Señala que algunas de las estrategias claves son evitar la confianza excesiva, compartir los dilemas, mostrar humildad y empatía, reconocer la incertidumbre y proponer acciones. (Sánchez Galicia, 2010: 45). Agrega que entre los tipos de comunicación a privilegiar son la comunicación reactiva y la comunicación proactiva. La primera establece argumentos para «no comunicar» porque no es necesario divulgar información confidencial, o por falta de hecho y datos; la segunda, la proactiva, establece la necesidad de poner énfasis en comunicar: «informar a públicos internos y externos, atender a los afectados, responder a los medios, controlar el escalonamiento de los eventos y tomar una posición ofensiva» (Sánchez Galicia, 2010: 50). La receta es clara: abrirse a la entrega de información.

La idea de proveer información, o de transparentarla, viene tanto desde el área académica como del mundo de la consultoría política. Como otra forma de reafirmar la idea de acceso a la información y de transparencia como herramienta de comunicación política de gobierno en crisis, Dick Morris, en su clásico superventas sobre estrategias de comunicación señala que hay que cuidarse de las noticias falsas, no mentir y no engañarse a sí mismo (Morris, 2002: 392).

Profundizando, Halpern señala que «sabiendo por experiencia propia que una política comunicacional de puertas abiertas puede ser signo de transparencia, pero también falta de control de la información» (Halpern, 2010: 42). Aunque las estrategias de crisis comunicacionales, en ocasiones no hablan directamente del concepto «transparencia» en comunicaciones como una estrategia, se refieren al fondo del tema cuando mencionan conceptos similares como «diálogo abierto», «crear instancias para desarrollar este tipo de comunicación», y entre las propuestas concretas «visitas guiadas a la compañía», «explicaciones detalladas», establecer «oportunidades informales de comunicación» (Halpern, 2010: 42).

En Izurieta también se mencionan las siguientes estrategias y acciones que en caso de comunicación de crisis de gobierno al señalar que «cuando la información sale, los rumores se paran y la gente tiende a calmarse» (Izurieta, 2002: 238). Citando a Moore y White señala que la implicación pública debe «anunciarla y anunciarla rápido». Agrega que respuestas a los medios como, «sin comentarios» llevan a la inmediata reacción de los medios de que se oculta algo. Agrega la importancia de enfatizar aspectos como «comunicar todo lo posible al público», «lograr que todos sepan lo necesario, porque mientras menos personas saben lo que pasa, se da el mayor temor y preocupación», «actualizar la información de manera continua» (Izurieta, 2002: 238). Es decir, todos aspectos que se relacionan directamente con el valor de la transparencia y el acceso a la información durante momentos de crisis.

Por último, Izurieta cita a Dilenschneider y Forrestal, quienes insisten en la idea de «mantener el canal de información abierto»; «establecer un mecanismo para acceder a la información»; «proveer de ayuda a los medios»; «corregir información falsa» son partes de las acciones que deben privilegiarse.

Al tomar nota de las visiones mencionadas, no pasa desapercibido el contraste con las estrategias de comunicación de gobierno que se registraban apenas unas décadas antes. En este sentido, es posible identificar un quiebre en las recomendaciones de los «expertos en comunicación» para momentos de crisis si se toma una perspectiva histórica. Es posible consignar que cuanto más atrás se va en el tiempo, más pareciera perderse la idea de transparencia y acceso a la información, y más frecuentes son los consejos de los gobernantes para tomar control directo de la información en momentos de crisis, como, por ejemplo, en época de guerras.

La aproximación hacia el control de la información que prevalecía hace algunas décadas no debiera extrañar a la luz de la evolución de los estudios de comunicación de masas. Desde cierta mirada, esos estudios recomendaban lo opuesto a la transparencia y el acceso público a la información para comunicación de crisis, tal como se recomienda hoy. Si uno toma como referencia, por ejemplo, el impacto que tuvieron en política la primera generación de estudios en medios de comunicación de masas, entre ellos el libro de Harold Lasswell (*Propaganda Techniques in The World War*, 1927), que presentaba a la información que entregaban los medios de difusión como un instrumento «con fines buenos como malos» (Mattelart y Mattelart, 1997: 28), y que consagraba una representación de los medios de comunicación como «instrumentos de circulación de los símbolos eficaces» (Mattelart y Mattelart, 1997: 28). No es de extrañar, por lo tanto, la voluntad de la elite política por controlar el

flujo de información pública por el ocultamiento o la distribución regulada de los mensajes. Desde los «consejos goebbelianos» hasta las prácticas de ocultamiento y manipulación en Lyndon Johnson y Richard Nixon (Morris, 2002: 392), o los modelos de información que se usaron en el Pentágono para estrategias contra-insurreccionales en el sudeste de Hacia y América Latina (Mattelart y Mattelart, 1997: 45). Todos son ejemplos de un paradigma dominado por la aguja hipodérmica y de la teoría de la información desde Shannon a De Fleur, ajeno a la transparencia y el acceso público a la información.

Esa voluntad de controlar la información puede derivar no solo de la evolución en el estudio de los medios de comunicación. También puede derivar de un sistema de medios/información que era gestionado antes por pocos actores, en donde los gobiernos podían pretender tener mayor poder de control. Sin embargo, la situación fue modificándose en forma inversamente proporcional a medida que se multiplicaron las fuentes de información y los esfuerzos de los gobiernos para controlar los mensajes se volvían cada vez más difíciles. Con el paso de los años quizás la única alternativa fue la de salir hacia «delante»: con herramientas de transparencia y acceso a la información tal como hoy constatamos.

Sin embargo, es posible relevar un hito en la historia de la comunicación de crisis que probablemente marca el giro paradigmático, desde el control hacia la transparencia, y que probablemente viene del mundo comercial. Efectivamente en 1982, la experiencia de gestión de crisis de la empresa Tylenol, se convierte en un caso ejemplificador de como enfrentar la información en momentos de crisis. Este ejemplo se convertirá en un modelo tanto para el sector privado como el público, e impulsará justamente a la transparencia como una pieza clave en la comunicación de emergencia.

Es conocido el caso: en 1982, un reportero en Estados Unidos alerta sobre una serie de muertes por el uso del medicamento Tylenol en ese país. Luego de constituir un comité de emergencia, la compañía decidió retirar en forma urgente y masiva el producto de toda distribución. En forma paralela, se ordenaron investigaciones para llegar al origen de las causas. Con los resultados en mano, los ejecutivos decidieron una política de total transparencia para recuperar el prestigio por medio de fortalecer la credibilidad. Fue un total cambio de perspectiva.

Tylenol fue retirado en su totalidad del mercado se mejoraron los envases, se habilitaron números telefónicos especiales para resolver dudas y los ejecutivos tuvieron una política muy proactiva ante los medios. Todo para promover la transparencia y recuperar la confianza de los consumidores. En virtud de esa agresiva iniciativa de transparencia y acceso directo a la información, y contrario a todo pronóstico, los consumidores volvieron a tener confianza en la empresa y a los pocos años se había vuelto nuevamente una referencia recuperando el nivel de ventas previo a la crisis.

Desde ese momento, y con la «receta de Tylenol», la transparencia se volvió una norma en el mundo privado, y a poco andar, el mundo público lo comienza a integrar como una «recomendación» para los gobiernos en época de crisis. Es tanta la devoción actual, desde el mundo empresarial y político a

las ideas de acceso a la información y la transparencia, que autores contemporáneos como Byung-Chul han denunciado estos conceptos como parte de un discurso público con rasgos ideológicos. Para ese autor, el uso insistente de estos conceptos es producto de una sociedad en donde ha desaparecido la confianza y emergido el control y la permanente vigilancia. A su juicio, es la expresión de una coacción política que juega a favor de un imperativo ideológico y que favorece la naturalización del capitalismo moderno (Byung Chul Han, 2013).

En esa línea, los consejos para proveer información verdadera y transparente para fortalecer la confianza de la ciudadanía, se ha visto reafirmada en investigaciones que ahondado en el punto durante la crisis del COVID-19 (Godlee, 2020):

Results of an online survey of American citizens show that during the early stage of COVID-19, information substantiality by state governments and health institutes (e.g., the Centers for Disease Control and Prevention) increases publics' trust, which positively influences their perceived risks, behavioural control and subjective norms (Lee y Li, 2021: 1).

En el mismo sentido la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) ha sido insistente en los últimos años para enfatizar la importancia del gobierno abierto, y sus herramientas de transparencia y acceso a la información pública como formas de fortalecer y renovar la democracias, particularmente para recuperarse de los efectos políticos y sociales derivados de la pandemia y para luchar contra el autoritarismo. En su llamado a la Cumbre de líderes que se realizará este año, promueven la necesidad de «reducir las amenazas a la democracia como el cierre del espacio cívico, la desinformación y la vigilancia digital y crear modelos democrático abiertos y participativos para el futuro». (Powell, 2021).

Ante esta necesidad de transparencia y acceso a la información como herramienta de confianza para gobiernos (y del mundo empresarial) –cómo se ha operado en este sentido ante la crisis sanitaria del COVID-19– existe una relación entre promover la transparencia y la confianza hacia los gobernados tal como recomienda la «receta Tylenol».

3. Experiencias comparadas

Entre las variadas dimensiones que ha impactado la crisis sanitaria del COVID-19, a nivel global y de Estados nacionales, figuran diferentes formas de respuesta comunicacional de los gobiernos para enfrentar la emergencia. En general se observan tres procesos relacionados con la comunicación política de gobierno en momento de crisis:

- a) Por un lado, se contata la multiplicación de estado de excepción/alarma/urgencia sanitaria, que amenazan el acceso a la información y la transparencia.

- b) Por otro lado, se constata el despliegue de diferentes dispositivos comunicacionales, que varían según el país, con el objeto de mantener informada a la población de la evolución de la pandemia: ruedas diarias de prensa, uso de redes sociales (Twitter, Instagram, Facebook Live), sitios web con información relevante y actualizada.
- c) Protagonismo del Presidente/Jefe de Gobierno en la gestión de crisis. Éste se convierte en vocero privilegiado a cargo de conferencias de prensa, espacios reservados en la TV.

Siguiendo las lógicas de comunicación política mencionadas en el subtítulo anterior –receta Tylenol–, se podría esperar que los gobiernos hubieran reaccionado profundizando rápidamente los niveles de transparencia y acceso a la información. Esto habría facilitado el modo en que las poblaciones enfrentaran los efectos del COVID-19 –con acceso a información cierta y veraz–, y podría haber redundado en el fortalecimiento en los niveles de percepción positiva de los gobernantes.

Sin embargo, se registra un fenómeno opuesto: existe abundante evidencia de acciones gubernamentales que, en mayor o menor medida, han desplazado los indicadores hacia una mayor opacidad.

La declaración de regímenes de excepción (como de emergencia sanitaria, catástrofe o alarma, entre otros nombres), en términos generales, son una señal en sentido contrario a la promoción de la transparencia y acceso a la información. De hecho, organismos internacionales como la OEA han hecho pública su preocupación por que medidas de excepción sean compatibles con las obligaciones internacionales, particularmente a lo que se refiere a los derechos políticos y las libertades.

La CEPAL emitió un informe que alerta sobre el particular:

Como resultado de la gestión de la crisis generada por la COVID-19, en todos los países de la subregión se han observado diversas muestras de descontento por parte de distintos sectores y actores de la sociedad, que se han manifestado de muchas formas, desde pronunciamientos y comunicados hasta concentraciones y marchas. Los factores generadores de conflicto más comunes han sido la falta de información y transparencia por parte de los Gobiernos en cuanto a los casos y muertes por coronavirus, la corrupción y el mal uso de los recursos públicos, la falta de transparencia y de mecanismos de rendición de cuentas, las condiciones de la reapertura de las economías, el hambre de la población más necesitada, la no pertinencia en los criterios de entrega de paquetes alimentarios y algunas medidas que, bajo los estados de emergencia, restringen derechos ciudadanos como la movilidad (CEPAL, 2021: 77).

De este modo, han sido abundantes las medidas de excepción decretadas en distintas partes del mundo, particularmente en las Américas y en Europa. Uno de los modos que han utilizado los gobiernos para justificar las limita-

ciones de ciertos derechos, particularmente los que pueden afectar el acceso a la información relacionada con la pandemia, ha sido el contrarrestar el fuerte aumento en la circulación de noticias falsas y de desinformación que ha circulado en las redes sociales. En este sentido, y según constata un informe de Eurosocial:

Entre los meses de enero y mayo, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Italia, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay declararon estados de emergencia nacional. Otros países adoptaron figuras similares como el Estado de Excepción (Chile y Ecuador), estado de alarma (España), estado de urgencia sanitaria (Francia) o estado de calamidad pública (Guatemala). El Parlamento del Reino Unido concedió poderes de emergencia al gobierno mediante la aprobación de una ley específica (Coronavirus Act 2020). (Eurosocial, 2020: 22)

En la mayoría de los países que se decretaron significó una «suspensión de plazos administrativos para la hacer entrega de información según sus propias leyes» (Cátedra Ideograma-UPF, 2020).

A esta situación de medidas excepcionales, se suman acciones de opacidad puntuales que fueron promovidas desde los mismos poderes ejecutivos, particularmente de los presidentes y jefes de gobiernos. Muchas de ellas, han sido consignadas en numerosas publicaciones de los últimos dos años. Por ejemplo, sobre el caso de España, María José Canel ha subrayado aludiendo al primer ministro que:

Sánchez ha configurado una muy extensa presencia de su gobierno con más de una rueda de prensa diaria. Habrá que evaluar la eficacia de esto, pero por el momento cabe decir que no será inocuo que el gobierno esté filtrando las preguntas de los periodistas, que haya multiplicidad de portavoces con la consecuente descoordinación del mensaje, y que estemos viendo varias rectificaciones de los datos. (Cátedra Ideograma-UPF, 2020: 37).

En Italia la situación también registraría problemas. Según Nadia Rodríguez:

La falta de autoridad, claridad, coherencia, fiabilidad, transparencia, y la poca robustez de las infraestructuras dedicadas a proporcionar información fueron duramente desaprobadas. Asimismo, las declaraciones a horas intempestivas, la falta de homogeneidad y alineación de los mensajes emitidos desde distintos departamentos gubernamentales, y la ausencia de la figura de un portavoz que hablara en nombre de todas las instituciones públicas en lugar de propiciar múltiples vías de información y focos de confusión, abonaron el terreno de las críticas. Tampoco ayudó la inoportuna lentitud en el mantenimiento y la actualización informativa de la página oficial del Ministero della Salute. (Cátedra Ideograma-UPF, 2020: 48).

En las Américas se registra una situación similar. En Estados Unidos y Brasil, con Trump y Bolsonaro registran problemas de credibilidad en la información que entran. Para Julia Alsina:

Tanto Bolsonaro como Trump no han dudado en acusar a los medios de magnificar el impacto del coronavirus asegurando que no era más que una fantasía. Todo ello acompañado por una estrategia en redes sociales, para diseminar el mensaje de que la pandemia es un simple virus o un engaño de los medios, mediante la amplificación, por parte de sus partidarios, de fake news y contenido en contra del establishment político y mediático. (Cátedra Ideograma-UPF, 2020: 61).

En Chile también hubo problemas de credibilidad de las cifras. En el artículo Expertos analizan en detalle la comunicación de riesgo que ha tenido el Gobierno durante la pandemia (2021, 13 de abril), se denunció la comunicación política del presidente Piñera como promotora de discursos orientados a «proteger la reputación del gobierno más que entregar herramientas a los ciudadanos». Se levantaron críticas sobre el manejo de las cifras para adaptarlas a la imagen política del gobierno.

En contraposición a estas señales de poca transparencia y de dificultades en el acceso a la información pública, la mayoría de los países también desplegó dispositivos de comunicación que apuntaron a fortalecer la disponibilidad de la información siguiendo la «receta Tylenol». Las puestas en escena utilizaron un amplio uso de redes sociales, fundamentalmente Twitter e Instagram¹, pero también Facebook Live y videos Youtube. Mientras a través de Twitter se privilegió la publicación frecuente y regular de información sobre el COVID-19, en Instagram se privilegió relevar la imagen del Presidente o Jefe de Gobierno. Facebook Live no fue un recurso utilizado por todos. Por último, en Youtube se despliegan videos de campañas sanitarias que luego son «viralizadas» en las otras redes sociales.

Junto a recurrir a las redes sociales, es generalizado el uso de sitios web para «transparentar» información sobre la evolución de los contagios (contagios confirmados, muertos), disponibilidad de camas o distribución de vacunas.

Por último, en muchos países se recurrió intensivamente a conferencias de prensa y espacios televisivos exclusivos (casos emblemáticos en México y Venezuela). Algunos casos se han destacado especialmente por la facilidad de acceso a la información y la transparencia de los datos. Según Peytibi, los casos de Singapur y Hong Kong son particularmente relevantes:

Contienen datos actualizados, pero también consejos, vídeos, tests online para tranquilizar o informar de qué hacer si se piensa que se tienen síntomas, infografías y modos rápidos de ponerse

1. Se seleccionaron los siguientes países para verificar cuentas activas y regularmente actualizadas con información relacionada al COVID-19: Argentina, Perú, Chile, Colombia, Costa Rica, Finlandia, México, Estados Unidos, Canadá, España, Italia, Nueva Zelanda, Reino Unido, Alemania, Singapur, Sudáfrica, Suecia, Australia.

en contacto, incluyendo incluso chats. Las apps rápidas de sintomatología y minisites informativos también han sido un acierto. Todo lo que los gobiernos puedan crear para aumentar la información previene rumores y malas percepciones. La transparencia y tener datos fiables y lo más segmentados posibles se convierten en un arma comunicativa básica. (Cátedra Ideograma-UPF, 2020: 48).

En definitiva, es posible constatar un alto grado de homogeneización en las herramientas comunicacionales utilizadas para enfrentar la gestión de gobierno durante la pandemia. Si bien echan a andar dispositivos de comunicación digitales para promover el acceso a la información, son también abundantes las situaciones de limitaciones de acceso a la información y transparencia, ya sea por medio de estados de emergencia/alarma/excepción, o ya sea porque las vocerías de los presidentes o jefes de gobiernos dan información que no se puede confirmar, o cuestionan la labor de la prensa y se atrasan en la entrega de información relevante. ¿Es posible establecer una relación entre estas acciones con el aumento/disminución en la confianza de los gobernantes y sus acciones durante la pandemia?

4. Confianza, corrupción y transparencia

Quizás uno de los mejores indicadores para evaluar la confianza en la gestión de un gobernante está dado por los índices de corrupción. La percepción de corrupción es uno de los factores que más fuertemente incide en la percepción de confianza. Planteamos que, si durante la pandemia los indicadores que miden la percepción de corrupción de un gobernante suben o bajan, este movimiento debe estar relacionado con los niveles de confianza en su gobierno.

Asimismo, existe una relación con las acciones que fomenten la transparencia. Junto con la línea de estudios que desarrolla Transparencia Internacional, existen autores que han trabajado teóricamente el tema de la corrupción y que han establecido la relación entre este concepto la confianza y la transparencia. Según Alejandro Estévez, de la Universidad de Buenos Aires:

La importancia que juega la confianza como control de la corrupción es capital (Tapscott, 2001; Sztompka 1997; Fukuyama, 1995)... Por otra parte, la confianza tiene la capacidad de irradiarse a toda la comunidad política a través de las distintas instituciones. Desde el núcleo familiar, pasando por la escuela, amigos, ámbito laboral, instituciones participativas intermedias hasta los máximos poderes de un Estado, la confianza es garantía de transparencia en la comunicación y acción entre los hombres, y signo de su sentido de vinculación común con la comunidad política en la cual todos se hayan comprometidos. (Estévez, 2005).

Desde esa perspectiva, se puede establecer una relación entre percepción de corrupción y percepción de confianza, en donde la transparencia también juega un importante rol. Si esto es así, se confirma también la base de análi-

sis desde dónde se construye la lógica interna de la «receta Tylenol»: a mayor transparencia, mayor confianza y menos corrupción.

Con esa hipótesis, se pueden recoger los estudios más relevantes publicados a nivel comparado sobre percepción de corrupción durante los años de pandemia. Con esa información, observar las herramientas de comunicación política de los países mejor evaluados (valoración positiva) y compararlas con los peor evaluados en relación al uso de las mismas herramientas de comunicación políticas. A partir de esa comparación, establecer conclusiones.

Si bien existe literatura que viene a fortalecer la relación entre confianza, transparencia y percepción hacia los gobiernos durante la época de pandemia (Enria *et al.*, 2021; Pramiyanti *et al.*, 2020; Oldeweme *et al.*, 2021), el estudio más completo sobre el tema de percepción de corrupción y confianza a nivel global es el que realiza anualmente Transparencia Internacional.

En el informe del 2020 se pueden observar los siguientes rasgos generales. Entre los países mejor evaluados, países como Dinamarca, Nueva Zelanda, Finlandia, Singapur, Suecia y Suiza. En los países de rango alto-medio, figuran países como Francia, Chile, Estados Unidos, España. A nivel medio, Costa Rica e Italia, entre otros. A nivel medio-bajo, Colombia, Ecuador, Brasil, Perú, El Salvador, México y Paraguay. En los últimos lugares, Haití, Venezuela, Siria y Sudán del Sur, entre otros (Informe de Transparencia Internacional, 2020).

Para efectos de este análisis es necesario observar, a pesar de lo mencionado más arriba, que no se pretende establecer una relación directa y causal entre las variables. Efectivamente, existen otras variables que intervienen. Por ejemplo, las medidas sanitarias tienden a confundirse con las acciones de comunicación política. Esto significa que por mucho que se comunique bien, o que haya transparencia y amplio acceso a la información, es posible también que las medidas sanitarias no respondan adecuadamente la crisis (por ejemplo poca efectividad de las cuarentenas, distribución de las vacunas, camas disponibles). De ese modo, la evaluación en confianza y corrupción seguirán siendo pobres. De todos modos, aquí se pretende aislar las variables, y poniendo momentáneamente de lado el factor de la efectividad de la política pública, solo establecer si existe una relación entre la confianza y la transparencia.

De este modo, y estableciendo las relaciones, se buscó responder a las siguientes preguntas: ¿Los estados de excepción son incidentes en la percepción de confianza? ¿Puede establecerse una relación similar sobre el uso regular y actualizado de redes sociales, como Twitter o Instagram, para dar información sobre la pandemia? ¿Cómo evaluar el protagonismo/vocería de los presidentes/jefes de gobierno en términos de acceso a la información?

En definitiva, ¿de qué manera las acciones de transparencia y acceso a la información durante la pandemia pueden reafirmar o contradecir la «receta Tylenol»?

A partir del cuadro a continuación, no fue posible establecer relaciones claras con ninguna de las tres variables (Estados de Excepción/Usos de He-

herramientas Digitales/Protagonismo o vocería del Presidente o Jefe de Gobierno). Prácticamente todos los países establecieron regímenes de excepción, muchos de ellos con facultades para limitar la libertad de expresión (como mecanismos de combate contra la desinformación) o ampliando los plazos para que los organismos públicos entreguen información pública a la ciudadanía. De los países mejor evaluados, todos, es decir Dinamarca, Nueva Zelanda, Finlandia y resto –salvo Suecia–, decretaron estados de emergencia que ponían en riesgo el acceso a la información.

Tabla I. Transparencia y Comunicación Política durante Pandemia COVID-19.

País	Posición en Informe de Transparencia	Declaración de Estados de Excepción, Emergencia, Alarma	Información actualizada por medios digitales	Centralidad/ Protagonismo del Jefe de Gobierno como vocero (5 alto protagonismo y 1 poco protagonismo)	Denuncias públicas por ocultamiento/manipulación de cifras
Dinamarca	1	Sí	Sí	2	No
Nueva Zelanda	1	Sí	Sí	2	No
Finlandia	3	Sí	Sí	2	No
Singapur	3	Sí	Sí	2	No
Suecia	3	No	Sí	2	No
Suiza	3	Sí	Sí	2	No
Francia	23	Sí	Sí	3	No
Chile	25	Sí	Sí	3	No
Estados Unidos	25	Sí	Sí	3	No
España	32	Sí	Sí	3	No
Italia	52	Sí	Sí	3	No
Argentina	78	Sí	Sí	4	No
Colombia	92	Sí	Sí	4	No
Brasil	94	Sí	Sí	5	Sí
México	124	Sí	Sí	5	Sí
Paraguay	137	Sí	Sí	5	Sí
Venezuela	176	Sí	Sí	5	Sí

Fuente: elaboración propia a partir de datos disponibles en www.transparencia.org.

Sobre el uso de redes sociales, particularmente Twitter, Instagram o YouTube, tampoco es posible establecer una relación clara. Todos los países observados, registran cuentas oficiales donde informan regularmente sobre la evolución de la información por estas vías. Incluso países que están más abajo en la tabla, como es el caso de Venezuela o Paraguay, fuertemente criticados y con muy bajos niveles de confianza, actualizan permanentemente las cuentas con información sobre la evolución de la pandemia y las medidas que toma el gobierno.

Por último, la personalización del Jefe de Gobierno/Presidente como voceros o protagonistas en la gestión de la crisis, tampoco serviría como una

variable clara y distinta para apuntalar la confianza en las medidas o para presentar al líder político como un garante de transparencia. Si se observa a países que están en la mitad más baja de la tabla como Maduro en Venezuela, AMLO en México o Bolsonaro en Brasil, es frecuente registrar un fuerte protagonismo de los presidentes lo que facilitaría sacar conclusiones en ese sentido. Sin embargo, en los mejor evaluados también es posible ver el protagonismo de jefes de gobierno como es el caso de Jacinda Ardern en Nueva Zelanda, Mette Frederiksen en Dinamarca o Sanna Marin en Finlandia. Además, uno de los que está más abajo en la lista, Mario Abdo Benítez de Paraguay, se le ha criticado justamente por lo contrario, por su falta de protagonismo y permanente silencio ante la crisis.

Si no es posible establecer una relación entre las tres herramientas seleccionadas para facilitar el acceso a la información y la transparencia (receta Tylenol) con la confianza en los gobernantes, ¿de qué otro modo podremos explicar la buena evaluación en la confianza visto desde las estrategias y herramientas de la comunicación política?

Al observar los casos, y comparar los Jefes de Gobierno/Presidentes en la parte alta de la tabla con los que se ubican en la parte media y media abajo, sí es posible relevar algunas observaciones. Por ejemplo, existe una gran recurrencia entre los países mejor evaluados de jefas de gobierno mujeres y jóvenes, con reconocidos lenguajes y estilos «cercaños» y positivos, además de un uso de redes sociales desde los espacios de «privacidad» (¿puede haber algo más pretendidamente transparente que acceder a lo público desde lo privado?). ¿Qué mejor ejemplo que la Primera Ministra de Nueva Zelanda haciendo un Facebook Live desde su casa, vestida con ropa «habitual», mientras se preocupa de sus hijos? ¿O la imagen de Mette Frederiksen de Dinamarca, con un video cantando mientras lava los platos, o de Sanna Marin de Finlandia con una cuenta Instagram donde junto a sus fotos oficiales, abundan fotos con sus amigos y su familia, en su casa o cenando en restaurantes o destacando una vida «normal» o «cercana» al ciudadano medio? Pareciera que hubiera una recurrencia en este sentido, pero que sin duda no funciona en términos aislados a las otras dos variables: una gestión efectiva de la pandemia en términos de contagios, disponibilidad de camas o distribución de vacunas, y una disposición a la transparencia y disponibilidad de acceder a la información pública relacionada con la pandemia.

El contraste es grande respecto de la imagen de cercanía de los Presidentes o Jefes de Gobierno en las partes más bajas. En los casos de los gobernantes con peor evaluación abundan los hombres sobre los 50 años (López Obrador 67 años; Jair Bolsonaro 66 años; Nicolás Maduro 58 años). El estilo de ellos muchas veces es agresivo, recurren frecuentemente a imágenes de «guerra contra el virus», culpando a los medios de comunicación. Asimismo, en cada uno de estos países hubo fuertes críticas al manejo de la crisis en relación a contagios, disponibilidad de camas o distribución de vacunas.

También es el caso de los países en el sector medio de la tabla. Por ejemplo en España, algunos demuestran la presencia permanente del Gobierno para ofrecer información, compareciendo hasta tres veces por día en rueda de prensa, de acuerdo con una estrategia destinada a controlar los temas y

los encuadres y con lenguaje bélico asociado a la unidad nacional. (Castillo-Esparcia, Fernández-Souto y Puentes-Rivera, 2020).

Por lo tanto, nuestro cuadro nos releva la necesidad de explorar nuevas variables, y no solo las más evidentes relacionadas con las medidas de excepción, o la habilitación de redes sociales con información actualizada y relevante, o ni siquiera el rol del Presidente/Jefe de Gobierno protagonista en la gestión de la crisis. En este sentido la «receta Tylenol» solo podría funcionar como una más de las variables. Una que se suma, al estilo/cercanía de comunicación de los Jefes de Gobierno y a la buena gestión de la pandemia.

5. Conclusión

A modo de conclusión, es posible señalar que aunque la «receta Tylenol» puede significar una estrategia importante para generar confianza en los públicos, no es en sí misma suficiente ni explicativa para una buena evaluación de los gobiernos en términos de confianza o credibilidad.

Si la receta Tylenol significa en nuestros tiempos valerse del uso intensivo de medios digitales para la difusión, el garantizar la transparencia y el acceso a la información pública por medios legales y la personalización del Jefe de Gobierno como garante de la información disponible, estas herramientas de comunicación política parecen no ser en absoluto suficientes.

Para aumentar los grados de confianza de los gobernantes hacia los gobernados, se sugiere el cumplimiento de distintos niveles de gestión de la crisis: primero, una gestión adecuada del fondo del problema, en nuestro caso, de la pandemia. Esto significa, la buena gestión en los temas de fondo, como control de los contagios, disponibilidad de camas o distribución de vacunas. Si no está esa primera condición cumplida, difícilmente se puede construir una buena comunicación de crisis.

Segundo, el uso de variadas herramientas de comunicación tradicionales y digitales, pero que sobretodo deben desarrollar una fuerte identificación entre el estilo y lenguaje de los presidentes/jefes de gobierno con sus gobernados. Esto se puede dar por atributos personales (mujer, joven, clase media, por ejemplo), como por sus estilos de comunicación (alegre, lenguaje cercano y no agresivo), y transparencia en sus acciones (lo público desde lo privado). Si bien los medios que se pueden utilizar pueden ser importantes según el segmento de la ciudadanía que se quiere alcanzar (por ejemplo Twitter o Instagram, TV o radio según sea el caso) su uso no es un factor suficiente para explicar la confianza. Parece estar latamente justificado por otros autores que la adecuada selección de medios de comunicación facilitan la llegada a diferentes públicos, pero los medios y su selección, no son condición necesaria para desarrollar una imagen de cercanía y de «buen tono» hacia la ciudadanía.

Aunque hay algunos estudios que han sugerido, a partir del caso COVID-19, que una estrategia de comunicación efectiva de gobierno debe considerar el

uso adecuado de plataformas, segmentado según audiencias y compartido por gente con niveles de confianza (Hyland-Wood *et al.*, 2021; Lovari, D'ambrosi y Bowen, 2021; Christensen y Læg Reid, 2020), creemos que el punto debe ser visto con mayor profundidad, y considerar las tres variables mencionadas anteriormente. Existen algunos estudios que confirman también esta última mirada, relevando tanto el manejo técnico de la crisis sanitaria, la transparencia en el uso de la información y hacer más eficiente la comunicación con el fin de generar mayor confianza. Uno de los casos del que se han hecho especial referencia, es el de Noruega (Christensen y Læg Reid, 2020).

Por lo tanto y para finalizar, es posible aventurar la siguiente hipótesis que sin duda supera las pretensiones originales de este documento, y que sin duda puede ser trabajado en otros espacios: una buena comunicación de gobierno en momento de crisis debe considerar la construcción de una comunicación política en base a una buena gestión pública de fondo, herramientas de transparencia y acceso a la información que permitan la rendición de cuentas de los gobernantes, pero considerar sobre todo valores como la cercanía y un tono positivo, para aumentar la identificación con los públicos y promover la confianza y la credibilidad hacia la ciudadanía.

Referencias bibliográficas

- Byung Chul, H. (2013): *La sociedad de la Transparencia*. Barcelona: Herder.
- Castillo-Esparcia, A.; Fernández-Souto, A. y Puentes-Rivera, I. (2020): «Comunicación política y COVID-19. Estrategias del Gobierno de España». *Profesional de la información*, vol. 29, (4).
- Catedra Ideograma-UPF de Comunicación Política y Democracia (2020): «Comunicación Política en Tiempos del Coronavirus» (en línea). Recuperado de: <https://www.upf.edu/documents/220602201/233560922/Definitiu+Comunicaci%C3%B3n+Coronavirus/1c1d3def-34ae-fe5d-0019-ef40c936b0e3> (último acceso, 9 de septiembre de 2021).
- Christensen, T. y Læg Reid, P. (2020): «Balancing Governance Capacity and Legitimacy: How the Norwegian Government Handled the COVID-19 Crisis as a High Performer». *Public Admin Rev*, 80: 774-779. <https://doi.org/10.1111/puar.13241>
- Elizalde, L.; Fernandez, D. y Riorda, M. (eds) (2011): *La gestión del disenso*. Buenos Aires: La Crujía.
- Enria, L.; Waterlow, N.; Rogers, N. T.; Brindle, H.; Lal, S.; Eggo, R. M. *et al.* (2021): «Trust and transparency in times of crisis: Results from an online survey during the first wave (April 2020) of the COVID-19 epidemic in the UK». *PLoS ONE* 16(2): e0239247. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0239247>
- Enríquez, A. y Sáenz, C. (2021): *Primeras lecciones y desafíos de la pandemia de COVID-19 para los países del SICA*. Estudios y Perspectivas. Serie 189: 77. Santiago, CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46802/1/S2100201_es.pdf
- FAU Chile (2021, 13 de abril): «Expertos analizan en detalle la comunicación de riesgo que ha tenido el Gobierno durante la pandemia». *Noticias Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile*. <http://www.fau.uchile.cl/noticias/174455/expertos-analizan-comunicacion-de-riesgo-ante-la-pandemia> (último acceso, 9 de septiembre de 2021).

- Gerstlé, J. (2005): *La Comunicación Política*. Santiago de Chile: LOM.
- Godlee, F. (2020): «COVID-19: Transparency and communication are key». *BMJ* 2020; 371:m4764 doi:10.1136/bmj.m4764
- Halpern, D. (2010): *Gestión de Crisis*. Santiago de Chile: RIL.
- Hyland-Wood, B.; Gardner, J.; Leask, J. *et al.* (2021): «Toward effective government communication strategies in the era of COVID-19». *Humanit Soc Sci Commun* 8, 30. <https://doi.org/10.1057/s41599-020-00701-w>
- Informe de Transparencia Internacional. CPI (2020) <https://www.transparency.org/es/news/cpi-2020-global-highlights>. Julio, 2021.
- Izurieta, R. (2002): «La Comunicación Política en la Era del Entretenimiento». En R. Izurieta, R. Perina y Ch. Arterton: *Estrategia de Comunicación para Gobiernos*. Buenos Aires: La Crujía.
- Lee, Y y Li, J-YQ (2021): «The role of communication transparency and organizational trust in publics' perceptions, attitudes and social distancing behaviour: A case study of the COVID-19 outbreak». *J Contingencies and Crisis Management*, 00: 1-17. <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12354>
- Lovari, A.; D'ambrosi, L. y Bowen, S. (2021): «Re-Connecting Voices. The (New) Strategic Role of Public Sector Communication After the COVID-19 Crisis». *Partecipazione E Conflitto, North America*, 13, jul. 2020. <http://siba-ese.unisalento.it/index.php/paco/article/view/22497>.
- Mattelart, A. y Mattelart, M. (1997): *Historia de las teorías de la comunicación*. Barcelona: Paidós.
- Morris, D. (2002): *Juegos de Poder*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Oldeweme, A.; Mártins, J.; Westmattmann, D. y Schewe, G. (2021): «The Role of Transparency, Trust, and Social Influence on Uncertainty Reduction in Times of Pandemics: Empirical Study on the Adoption of COVID-19 Tracing Apps». *J Med Internet Res*, 23(2):e25893
- Powell, J. (2021): «Cuatro formas en que la Cumbre Mundial puede reconstruir mejores democracias» (en línea). Recuperado de: <https://www.opengovpartnership.org/es/stories/four-ways-the-ogp-global-summit-can-build-back-better-democracy/> (último acceso, 9 de septiembre de 2021).
- Pramiyanti, A.; Mayangsari, I. D.; Nuraeni, R. y Firdaus, Y. D. (2020): «Public Perception on Transparency and Trust in Government Information Released During the COVID-19 Pandemic». *Asian Journal for Public Opinion Research*, 8(3), 351–376. <https://doi.org/10.15206/AJPOR.2020.8.3.351>
- Riorda, M (2011). En Elizalde, L., Fernandez, D. Riorda, M (eds), (2011): *La Gestión del Diseno*. Buenos Aires: La Crujía
- Sánchez Galicia, J. (2010): *Léxico para la Nueva Comunicación política*. México D.F. Fundación René Avilés Fabila.
- Transparencia, el Acceso a la Información y la Protección de Datos Personales ante la emergencia sanitaria COVID-19. EurosociAL. 2020. Madrid, Cyan Proyectos Editoriales. <https://eurosociAL.eu/wp-content/uploads/2021/03/Publicacion-Transparencia-y-COVID-19-EUROsociAL.pdf>