

Carlos E. **Ahuactzin Martínez**  
Ana **Almansa-Martínez**  
Damián **Fernández Pedemonte**  
Fernando **García Naddaf**  
Antonio **Garrido**  
Hilda G. **Hernández Flores**  
María-Trinidad **Herrero**  
Natalia **Kvirikashvili Sadikova**  
Rosa M. **Medina Mínguez**  
Melva G. **Navarro Sequeira**  
Xavier **Peytibi**  
Damián G. **Ponce**  
Paola E. **Rivera-Salas**  
Bárbara **Torres Romero**



#46  
OCTUBRE

# MÁS PODER LOCAL

| Comunicación de Crisis

## Periodicidad

Trimestral

## Director

Ismael Crespo

## Editor

Alberto Mora

## Comité científico

Natalia Aruguete (Universidad Nacional de Quilmes, Argentina); Luis Benavente (Vox Populi Consultoría, Perú); Virginia García Beaudoux (Universidad de Belgrano, Argentina); Claudio Elortegui (Pontificia Universidad, Católica de Valparaíso, Chile); Erika Jaráiz (Universidad de Santiago de Compostela, España); Pablo Mieres (Universidad Católica de Uruguay, Uruguay); Carlos Muñiz (Universidad Autónoma de Nuevo León, México); Xavier Peytibi (Asesor de comunicación y consultor político, España); Gina Sibaja Quesada (Universidad de Costa Rica, Costa Rica); Omar Rincón (Universidad de los Andes, Colombia); Mario Riorda (Universidad Austral de Buenos Aires, Argentina); José Manuel Rivera Otero (Universidad de Santiago de Compostela, España); Hélder Rocha Prior (Universidade da Beira Interior, Portugal).

## Consejo de redacción

Antonio Cánovas Pinto (Universidad de Murcia); Blanca Casanova Fernández (Universidad de Murcia); Giselle García Hipola (Universidad de Granada); Ariadna García Maya (Universidad de Murcia); Ana Leal Ramos (ALICE); María Isabel López Palazón (Universidad de Murcia); Claudia Mayordomo Zapata (Universidad de Murcia); Inmaculada Melero López (ALICE); Salvador Moreno Moreno (Universidad de Murcia); Sergio Pérez Castaños (Universidad de Burgos); Ignacio Ramírez (FLACSO, Buenos Aires); José Miguel Rojo Martínez (Universidad de Murcia); José Manuel Trujillo (Universidad Pablo de Olavide); Ramón Villaplana (Universidad de Murcia).

### Más Poder Local. Magazine

Ronda de Levante, 10. Murcia, España  
[contacto@maspoderlocal.com](mailto:contacto@maspoderlocal.com)  
[www.maspoderlocal.com](http://www.maspoderlocal.com)

Depósito legal: MU 1092-2010 / ISSN: 2172-0223  
 ©2021. Más Poder Local

### Edita

ALICE, Asociación Latinoamericana de Investigadores en Campañas Electorales.  
 LABCOM, Laboratorio de Comunicación Política Asociación.

### Diseño y maquetación

ODDROD Estudio. [www.oddrod.es](http://www.oddrod.es)

Foto de portada: ©Mikhail Serdyukov en Unsplash.

## Sumario

- 04**      **Editorial**
- 06**      Cuando la crisis es global: comunicar en una comparación constante.  
**Xavier Peytibi**  
pp. 6-13
- 14**      Comunicación de crisis en entornos digitales.  
**Ana Almansa-Martínez y Damián G. Ponce**  
pp. 14-24
- 25**      Aproximación desde la Comunicación Responsable Gubernamental y Política al discurso de los líderes latinoamericanos al inicio de la pandemia COVID-19.  
**Melva G. Navarro Sequeira, Paola E. Rivera-Salas y Hilda G. Hernández Flores**  
pp. 25-48
- 49**      Discurso periodístico y escándalo político en México. Análisis crítico-argumentativo del reportaje «La casa blanca de Enrique Peña Nieto».  
**Carlos E. Ahuactzin Martínez y Bárbara Torres Romero**  
pp. 49-73
- 74**      Modelos de comunicación en el discurso del presidente argentino Alberto Fernández durante la crisis de la pandemia.  
**Damián Fernández Pedemonte**  
pp. 74-95
- 96**      Alerta roja por precipitaciones: estudio de la gestión de crisis del fenómeno DANA en la Región de Murcia.  
**Rosa M. Medina Mínguez y Natalia Kvirikashvili Sadikova**  
pp. 96-121
- 122**      Transparencia y Acceso a la Información como herramientas de Comunicación de Crisis.  
**Fernando García Naddaf**  
pp. 122-138
- 139**      Realidad virtual y comunicación de crisis sanitarias.  
**María-Trinidad Herrero y Antonio Garrido**  
pp. 139-153

## Editorial

Cuando se cumplen cinco años de la publicación del número 29 de Más Poder Local, dedicado a la comunicación de crisis, los retos climáticos, sanitarios, digitales y de seguridad internacional justifican una nueva edición de la revista centrada en la dimensión comunicativa de las crisis de orden público. El impacto de la COVID-19 ha multiplicado el número de investigaciones académicas sobre comunicación de crisis, pero otros muchos sucesos recientes (las históricas inundaciones en Alemania, la erupción del volcán de Cumbre Vieja en la isla de La Palma o el temporal Filomena en Madrid) vuelven a demostrar cómo este ámbito particular de la comunicación política resulta estratégico para la reputación de las instituciones políticas, en general, y de los gobiernos, en particular.

A continuación, podrán descubrir interesantes abordajes sobre casos cruciales y revisar, al mismo tiempo, los consensos teóricos disponibles sobre la comunicación (política) de crisis. Nuestro primer artículo, a cargo de Xavier Peytibi, consultor de Ideograma, nos muestra los efectos que se derivan de una crisis de dimensión global, relacionados con una dinámica de comparación constante entre la gestión de los diferentes gobiernos. En el futuro, las crisis traspasarán las fronteras nacionales, pero también se desarrollarán con gran intensidad en entornos digitales caracterizados por una fuerte hostilidad y por la presencia de usuarios maliciosos, *trolls* y *bots* que pondrán a prueba la imagen de nuestra organización. Sobre este particular, exponen Ana Almansa-Martínez, profesora de Comunicación en la Universidad de Málaga, y Damián G. Ponce, especialista en comunicación de crisis digitales. Almansa y Ponce aportan una serie de reflexiones de gran utilidad para sistematizar una respuesta adecuada a eventos de origen digital que amenacen nuestra posición.

Como adelantábamos al comienzo de este editorial, hablar de crisis en el año 2021 nos lleva, necesariamente, a seguir analizando el desempeño de nuestros gobernantes durante la COVID-19. Las investigadoras de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), Melva Guadalupe Navarro, Paola Eunice Rivera-Salas e Hilda Gabriela Hernández Flores, tomando como referencia el paradigma de la CRGP (Comunicación Responsable Gubernamental y Política), analizan los primeros discursos de los presidentes de Argentina, Costa Rica y México con ocasión del estallido de la pandemia. El nivel de responsabilidad de los mandatarios se evalúa a propósito de rasgos como la empatía, la interactividad, la honestidad o la transparencia. Precisamente, los discursos presidenciales en el marco del coronavirus protagonizan otra investigación en este número, la de Damián Fernández Pedemonte (Universidad Austral, CONICET) sobre la estrategia discursiva de Alberto Fernández, definida por el autor como monolítica, personalista, argumentada con datos y asentada sobre dos fuentes de legitimidad prioritarias: la del Estado como autoridad y garantía y la de la comunidad científica como sostén decisional.

También en este número, Carlos Enrique Ahuactzin y Bárbara Torres Romero –ambos investigadores de la BUAP– examinan el escándalo político de origen periodístico como una tipología singular de crisis, y se basan para ello en trabajos trascendentales al respecto, como el de John Thompson, cuya lectura resulta indispensable para cualquier politólogo.

En las últimas páginas del número, podemos leer, de la mano de Rosa María Medina y Natalia Kvirikashvili (Universidad de Murcia), un extenso examen sobre la crisis provocada por el fenómeno climático adverso “DANA” en la Región de Murcia en septiembre de 2019. Medina y Kvirikashvili realizan, asimismo, una rica discusión teórica que permitirá al lector familiarizarse con las fases distinguibles de una crisis, las dimensiones de una crisis o sus diferentes clases (objetivas/subjetivas, evitable/no evitables, previsibles/inconcebibles, de sombra alargada/de combustión rápida).

Finalmente, los lectores encontrarán dos artículos de especial relevancia por la innovación que suponen sobre el objeto de estudio. Así, Fernando García Naddaf (Doctor en Ciencias de la Información por la Université de París VIII), escribe acerca del papel de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas en un contexto de crisis, mientras que los profesores de la Universidad de Murcia María-Trinidad Herrero (Catedrática de Anatomía Humana) y Antonio Garrido (Profesor Titular de Ciencia Política) presentan un artículo centrado en el desarrollo de un software de realidad virtual inmersiva (RVi) para especialistas en política sanitaria y portavoces de crisis.

## | Cuando la crisis es global: comunicar en una comparación constante

| *When the crisis is global: communicate in a constant comparison*



**Xavier Peytibi**  
Político. Consultor de comunicación política en Ideograma.  
xpeytibi@ideograma.org  
@xpeytibi

## Resumen

En un momento de crisis global como el actual es importante comunicar desde un gobierno. Es básico. Sin embargo, no basta con comunicar sus logros y lo que hacen bien, generando certidumbres, sino que, en un mundo global y conectado, y en el que nos guiamos por lo que nos rodea, nos comparamos constantemente. Esa comparación es la que genera las mayores percepciones respecto al gobierno. Hay, por tanto, que pensar también en qué información recibe la ciudadanía, y no solo la que se emite desde el propio gobierno. Todo comunica.

### Palabras clave

Comunicación de crisis; comunicación de gobierno; comunicación política; psicología política.

## Abstract

*At a time of global crisis like the current one, it is important to communicate from the government. It's basic. However, it is not enough to communicate their achievements and what they do well, generating certainties, but, in a global and connected world, and in which we are guided by what surrounds us, we constantly compare ourselves. This comparison is the one that generates the highest perceptions regarding the government. Therefore, we must also think about what information citizens receive, and not only what is issued from the government itself. Everything communicates.*

### Keywords

*Crisis communication; government communication; political communication; political psychology.*

El 12 de octubre de 1991, el avión del Papa Juan Pablo II aterrizaba en Natal, la capital del estado de Rio Grande do Norte, en Brasil. Al llegar a Natal, el Papa besó el suelo, como solía hacer por costumbre. Era el inicio de su recorrido por el país, desplazándose posteriormente a São Luís, Brasília, Goiânia, Cuiabá, Campo Grande, Florianópolis, Vitória, Maceió y Salvador de Bahía, desde donde volvió a Roma el 23 de octubre. Pero lo que dejó en el país no solo fueron discursos y recuerdos entre los brasileños. Nueve meses después, la natalidad había aumentado un 1,6% en todo Brasil. La razón es que, a través de sus discursos, había persuadido de dejar de usar métodos anticonceptivos a muchos católicos.

Un estudio de Bassi y Rasul (2014), en el *American Economic Journal: Applied Economics*, demostró que la retórica del Papa ante las multitudes «redujo significativamente las intenciones individuales de anticoncepción en más del 40 por ciento en relación con los niveles previos a la visita, y aumentó la frecuencia de las relaciones sexuales sin protección en un 30 por ciento». Este estudio muestra que un/a líder, como lo era Juan Pablo II para los católicos brasileños, se puede convertir en una herramienta poderosa para influir en el comportamiento humano.

Seguimos en Brasil, en 2020. El presidente brasileño, Jair Bolsonaro, minusvaloró constantemente en sus discursos y mensajes el efecto de la COVID-19 en el país. Para analizar si esa retórica influyó en la ciudadanía brasileña, un informe de la Universidad de Cambridge y la Fundación Getulio Vargas –de Ajzenman y Cavalcanti (2020), publicado el 1 de mayo–, observó qué incidencia tuvo en la población la pandemia, a través de la observación de cuatro variables: mediante datos (anonimizados) de geolocalización de 60 millones de usuarios en Brasil; mediante estadísticas electorales de cómo votaron las personas en esos territorios; mediante el grado de penetración de medios de comunicación local, además de internet (principalmente WhatsApp); y mediante el porcentaje de evangélicos en el territorio analizado.

Los resultados, al igual que con la visita del Papa veintiocho años antes, son clarificadores sobre la importancia del líder, de lo que dice y de cómo lo dice, a la hora de persuadir. Justo después de que Bolsonaro hiciera sus discursos en contra de las medidas de distanciamiento social, el distanciamiento caía en los municipios en donde tuvo mayor apoyo en la elección de 2018 (no lo hacía donde no obtuvo tantos votos), también se vieron efectos mayores allí donde había más acceso a medios y más presencia evangélica. En el informe se detecta, a partir de modelos matemáticos, la relación entre un estilo de liderazgo político y el comportamiento de la población. Es decir, cómo el discurso de un jefe de Estado, en este caso Bolsonaro, puede influir o no en el éxito de las políticas públicas de salud. Una clara evidencia sobre líderes que generan un efecto de *role modeling* en el comportamiento de las personas.

Porque los líderes de la sociedad se consideran más creíbles. Tal como indica Robin Lakoff en su libro *El poder de hablar*, esta creencia de que el poder se traduce en legitimidad significa que «si los políticos lo dicen, se convierte en realidad» (Lakoff, 1992). Por eso, en la pandemia de la COVID-19, los liderazgos y la forma en que cada líder ha afrontado y comunicado la crisis tiene

mucho que ver en cómo ha sido percibido por la ciudadanía, porque ésta confía en el político, especialmente si lo votó.

Sin embargo, hay algo que no se ha tenido en cuenta, y es que no vivimos en sociedades estancas, sino que vivimos en una sociedad cada vez más compleja, más informada y mucho más conectada, en red, donde tenemos información constante, en redes sociales, en medios de comunicación de cualquier parte del mundo, en cualquier momento, que nos permiten saber qué ocurre más allá de nuestras fronteras. Que permite, además, compararnos. Ello hace que en comunicación y en comunicación de crisis, el *role modelling* sea menor, ya que no solo depende de si confiamos o no en nuestro/a líder, sino en cómo observamos lo que sucede y en cómo lo comparamos con el resto del mundo.

Sucede incluso en la literatura. El sábado, 16 de junio de 1703, la tripulación del barco «Adventure» veía por fin tierra después de una gran tormenta y echaba el ancla. De él bajaron una docena de hombres para buscar agua dulce. Momentos después, todos huyeron despavoridos al ser perseguidos por un gigante que quería atraparlos. Solo uno de ellos no pudo escapar, Lemuel Gulliver, quien se quedó solo en una isla –luego supo que se llamaba Brobdingnag– llena de hombres y mujeres gigantes que podían pisotearlo en cualquier momento. Agotado, creía que iba a morir y comenzó a pensar en lo mal que le había ido en ese viaje, comparado con la aventura que corrió diez meses atrás, cuando en Lilliput él era el gigante y los liliputienses pensaban que era una criatura poderosa y fuerte. De hecho, ahora se sentía como un simple liliputiense entre los humanos. Como Jonathan Swift ponía en boca de su inmortal personaje en esta segunda parte de *Los viajes de Gulliver*, «indudablemente los filósofos están en lo cierto cuando nos dicen que nada es grande ni pequeño sino por comparación». Porque la comparación es la base de nuestra opinión sobre nosotros mismos y lo que nos rodea.

Y nos comparamos constantemente. En 1954, Leon Festinger publicó su teoría de la comparación social. En ella postulaba que las personas evaluamos nuestras opiniones y habilidades comparándolas con las de los demás. Solo así nos conseguimos definir y situar a nosotros mismos ante el mundo que nos rodea y solo así conseguimos discernir si estamos o si lo hacemos mejor o peor respecto al resto de personas.

Pero no nos comparamos con cualquiera. El propio Festinger indicaba que tan solo lo haremos con personas parecidas a nosotros o con las mismas problemáticas (él ponía el ejemplo de que un novato en ajedrez no compara sus habilidades con las de los maestros de ajedrez, sino con otros novatos). Garcia, Tor y Schiff, en *The Psychology of Competition: A Social Comparison Perspective* (2013), añaden además que esta «conducta competitiva» hace no solo que nos comparemos con personas o situaciones similares, sino también que lo hagamos con algo cercano. Siguiendo el ejemplo de Festinger, nunca nos compararemos con un novato de ajedrez del otro lado del mundo, sino lo más próximo posible, o de un país con parecidas características al nuestro. La comparación, pues, nunca puede tener lugar si no se cumplen estas dos condiciones: compararse con algo similar y con algo cercano.

En cualquier caso, nos comparamos continuamente, porque eso nos define como personas, pero también como ciudad, como región o como estado. La teoría de Festinger puede extrapolarse perfectamente a las naciones. Pero no nos comparamos con cualquiera sino que, como indicaban García, Tor y Schmidt, lo haremos con las más parecidas. Y hoy en día, en el contexto actual, se cumplen ambas condiciones con creces. En primer lugar, vivimos en algo similar y que nos iguala globalmente, por primera vez en un siglo: una pandemia mundial. Durante el último año hemos vivido en constantes comparaciones, en medios y en conversaciones, sobre números de casos de COVID-19, sobre fallecidos, sobre modos de actuar y ahora sobre personas vacunadas. En segundo lugar, hacemos la comparación con casos cercanos. Nos comparamos especialmente con territorios vecinos, o con las naciones que se parecen a la nuestra.

El problema estriba cuando, en comparación, dejamos de ser el gran Gulliver en Lilliput y nos sentimos como el pequeño Gulliver de Brobdingnag, rodeado de gigantes. Es en ese momento en el que la idea que tenemos sobre nosotros mismos deja de ser tan ideal, donde vemos problemas y donde buscamos alguien a quien echar la culpa, que suele ser el gobierno de turno.

Es por ello que sostengo que la comunicación de crisis por parte de los gobiernos, sean locales, regionales o nacionales, en la actualidad, debe tener en cuenta en su comunicación los potenciales efectos, negativos o positivos, de esa comparación constante, y que puede ser de modo activo o de modo pasivo. La comunicación activa tiene que ver en lo que comunicamos nosotros, sobre lo que hacemos, sobre lo que sucede a través de datos actualizados. La comunicación pasiva, en una sociedad conectada y en red, tiene que ver con lo que recibe nuestra ciudadanía de otros gobiernos o de los medios de comunicación que hablan de otros lugares y nos comparan, y la comunicación que podemos hacer para que esa ciudadanía de otros lugares nos perciba, en comparación, en una mejor situación que ellos. Es lo que Zillman (1988) denominaba la teoría del manejo del estado de ánimo, que postula que el consumo de mensajes es capaz de alterar los estados de ánimo predominantes. Cuando, en comparación, nuestros datos son peores, se genera incertidumbre, duda, preocupación y, a medio plazo, críticas hacia nuestros gobiernos.

Para ejemplificarlo, si en medios de comunicación se habla de un gran aumento de casos de COVID-19 en Francia, y cómo desciende en Alemania, ese mensaje comparativo generará en Francia, en ese momento, una percepción negativa versus las políticas de su gobierno, mientras que será exactamente al contrario en Alemania. Será solo una percepción, pero una suma de percepciones –como explico en *Las campañas conectadas* (Peytibi, 2019)– generan una opinión. Es por ello que todo suma, a lo largo de una campaña comunicativa permanente que puede durar meses. Se logra todo paso a paso.

Antoni Gutiérrez-Rubí lo ejemplifica magníficamente en alguna de sus ponencias cuando habla de un gran árbol y una gran nevada. Imaginen ese árbol, lleno de nieve en sus ramas. De repente, una de sus ramas se rompe y cae. Pero no caerá con el primer copo de nieve que se posa en sus ramas, sino, tal vez, con el copo de nieve número 20, número 42 o número 150. Cada uno de esos copos de nieve ha ido haciendo fuerza, y ha logrado, finalmente, que la rama se rompa y caiga. La metáfora de la rama y los copos de nieve

sirve para explicar cómo la ciudadanía va formándose opiniones, a través de lo que se comunica desde los gobiernos, a través de cómo se sienten y de cómo perciben a su país o su realidad, hoy en día también –en una crisis global– en comparación con otros. Si la situación en Madrid es mejor que en Cataluña genera un efecto positivo para el fortalecimiento de la percepción hacia el gobierno madrileño, o totalmente al contrario si la situación es mejor en Cataluña, o en Andalucía. Lo mismo ocurre en cualquier comparación. Siempre teniendo en cuenta que nos compararemos con algo similar y con algo cercano.

De ahí la importancia de tenerlo en cuenta a la hora de comunicar. Porque no se trata solo de pensar en comunicar por mera transparencia en momentos de crisis (eso es informar), sino intentando aparecer positivamente en las conversaciones de la ciudadanía (eso es comunicar), que se va a comparar siempre con otros territorios o gobiernos. Y es mucho más creíble una valoración positiva, mediante comparaciones o no, en una conversación privada que no a través de una comunicación de gobierno. Se crea mucha más confianza en el boca oreja. Como indica Rafa Rubio (2018), «lo importante no es tanto que nos llegue un determinado contenido, sino que ese contenido nos lo diga o envíe alguien conocido, y los conocidos superan en un 18-20% la credibilidad de los medios y las instituciones (y de los/as líderes)». Las percepciones se ganan en la calle o no se ganan. Se ganan en la opinión y en las conversaciones, *on* y *offline*, no solo en los medios. Y se ganan poco a poco. De ahí la importancia de la comunicación para, o bien en primer lugar, generar constantemente mensajes positivos y de logros del gobierno, o que expliquen racionalmente lo que sucede (si es peor que en otros sitios), o bien, en segundo lugar, para comunicar de manera optimista, esperando que sean los medios –y las redes– quienes comparen lo que hacemos bien con otros países.

Decía Mario Riorda (2020) en esta misma revista que «una crisis requiere certezas comunicativas. Apunta a batallar contra la incertidumbre. Se espera que los líderes reduzcan la incertidumbre y proporcionen una narración autorizada acerca de qué está pasando, por qué está sucediendo y qué es necesario hacer». Yo añadiría que, además, la comparación, si es positiva para nosotros o nuestro territorio, permite generar la percepción de que lo estamos haciendo bien, de que pronto terminará, de que la incertidumbre no es tanta, o es cada vez menos. Cada contenido, cada comunicación, cada narrativa acerca de las medidas y resultados que alcanza cada gobierno, nos ayuda a batallar, comparativamente, con otros relatos, con el de los otros, con el de la oposición, con el de las comparaciones. Àlex Llonch (2020) indicaba que cada narración del gobierno respectivo sobre la COVID-19 pretende crear un mensaje y una percepción porque «hay que ser conscientes de que los relatos nunca compiten solos, vivimos en un mundo narrativo donde los relatos buscan nuestra atención y credibilidad. Es una batalla narrativa a gran escala». Si los gobiernos no comunican, otros comunicarán por ellos. Si los gobiernos no generan buenas percepciones, las percepciones que se generen –y lo harán– tal vez no sean positivas para ellos. La narración como una manera de convencer y movilizar a la opinión pública. Decía Christian Salmon que «no se trata del debate de ideas, sino de la regulación de las emociones». Hay que comunicar constantemente, sin dejar de tener un ojo en lo que sucede fuera. Porque esta crisis se solventa con buena gestión, por supuesto, pero también

con comunicación, que puede verse menoscabada si las comparaciones son malas. Por eso es más importante que nunca.

Un claro ejemplo lo tuvimos en la Unión Europea en abril y principios de mayo de 2021. En ese momento, había problemas con las vacunas, que no llegaban a los diferentes países. Era cuestión de tiempo, por las dos o tres semanas de diferencia, aproximada, que se tenía con otros países, pero la comparación era constante. Porque las vacunas son claramente la solución a la pandemia y un elemento simbólico para dejar atrás la incertidumbre y volver a la normalidad que recordamos. Y en España es la Unión Europea la que se encarga de comprarlas, repartirlas y, por ende, de solventar nuestro miedo.

Por tanto, cada estadística que mostraba que el 60,1% de la población de Israel ya tenía una primera dosis, o que la tenían ya el 36% en el Reino Unido (sí, el país que abandonó hace nada la UE) nos hacía compararnos y darnos cuenta de que en la UE la media en abril era solo del 11,3%. Cada imagen de ciudades sin mascarillas (como las que tenían cada día los ciudadanos de La Línea de la Concepción, en España, cuando miraban a sus vecinos a través de la valla de Gibraltar) nos hacía compararnos y recordar nuestras ciudades confinadas y negocios cerrados. Cada noticia, como la promesa de Biden de que el 52% de su población estaría vacunada antes de finales de abril, o que en junio esperaban total normalidad en Londres, donde no había muerto nadie de COVID-19 por primera vez desde hacía meses, nos hacía compararnos y pensar en nuestras familias incomunicadas y las personas que seguían muriendo. Pensamos que ellos lo hacían mucho mejor, y que nuestros gobiernos lo hacían mucho peor.

Y todo ello es, se quiera o no, un peso a sumar a la percepción que se tenía y se tiene de la Unión Europea. No importaba para nada la buena gestión anterior, siendo los mejores y más rápidos en generar un grandísimo acuerdo de reconstrucción (el *Next Generation EU*), ni importaba haber sido los mejores negociadores en los precios de las vacunas. Todo ello no significaba nada cuando constantemente nos comparábamos con los países que nos rodeaban y cuando observábamos cómo en ellos renacía la esperanza y la normalidad. La certidumbre, en palabras de Riorda.

Nos guiamos por lo que nos rodea y, en una sociedad conectada, podemos ver a la vez lo que rodea a los países con los que nos comparamos. Y lo que observábamos en abril generaba percepciones que podían dañar, y mucho, nuestra opinión sobre la Unión Europea. Porque si la UE no puede ayudarnos, tal vez empecemos a sentir que no es tan útil. Porque si la UE no soluciona nuestro presente ni nos da esperanza a corto plazo, tal vez no merezca nuestra confianza en un futuro. Por fortuna, la situación ha cambiado, y las vacunas llegaron, y casi no hay fallecidos, y se llegará a la cifra prometida de inmunidad de grupo a finales de verano, lo que representa un triunfo para la Unión y para sus políticas públicas respecto a la vacuna. Pero, al igual que en abril faltó comunicación para generar certidumbre ante la percepción de que éramos peores, hoy en día hace falta comunicación para mostrar que somos mejores, para lograr ese estado de ánimo más positivo, porque nos sentimos más adelantados, más rápidos y ello ayuda, en definitiva, a hacernos sentir más cerca de la normalidad. Porque no se trata solo de un problema de gestión, sino de percepción de futuro, de confianza en nuestros líderes.

En situaciones de crisis, la ciudadanía necesita certidumbres. Son los líderes de los gobiernos quienes deben generar estas certidumbres a través de sus decisiones y de cómo comunican esas decisiones y gestión. No hay que dejar de comunicar, con diferentes tipologías (espectacular está siendo la comunicación del gobierno británico, por ejemplo, con constantes infografías, vídeos con datos y testimoniales de gente vacunada, con decisiones tomadas, con acciones políticas, con resultados positivos, con entrevistas, con declaraciones y frases, con contenidos constantes). Porque cada acción comunicativa genera una percepción en la ciudadanía. En base a lo que se perciba de su gestión y de lo que comunican, y en base a la comparación con lo que nos resulta similar y cercano, la valoración del líder aumentará, especialmente porque el o la líder se sitúa como protagonistas absolutos ante la opinión pública en momentos de crisis.

## Referencias bibliográficas

- Ajzenman, N; Cavalcanti, T. y Da Mata, D. (2020): *More Than Words. Leaders' Speech and Risky Behavior during a Pandemic*. CEPR, Cambridge-INET.
- Bassi, V. y Rasul, I. (2017): «Persuasion: A Case Study of Papal Influences on Fertility-Related Beliefs and Behavior». *American Economic Journal: Applied Economics, American Economic Association*, 9(4): 250-302.
- Festinger L. A. (1954): *Theory of Social Comparison Processes*. Human Relations.
- Lakoff, R. (1992): *Talking Power: The Politics of Language*. Basic Books.
- Llonch, À. (2020): *Storytelling o l'art de crear relats persuasius. Una anàlisi de la fluctuació del relat polític en l'espai convergent i l'espai d'Esquerra Republicana de Catalunya, en els comicis generals i autonòmics del 2016, 2017 i 2019*. Trabajo final de máster. Máster en Marketing Político UAB-MMP-ICPS. Dirigido por Xavier Peytibi. (No publicado).
- Peytibi, X. (2020): «La comunicación de gobierno durante la crisis del COVID-19». En J. M. Reniu y V. Meseguer (dirs.): *¿Política confinada? Nuevas tecnologías y toma de decisiones en un contexto de pandemia*. Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi, UCAM.
- Peytibi, X. (2019): *Las campañas conectadas*. Editorial UOC.
- Riorda, M (2020): «Antes de comunicar el riesgo o la crisis: hay que diferenciarlos». *Revista Más Poder Local*, 41.
- Rubio, R. (2018, 12 diciembre): «El control TIC de la participación democrática y el comportamiento electoral del votante». Ponencia en Barcelona.
- Salmon, C. (2008): *Storytelling. La máquina de contar historias*. Península.
- García, S. M.; Tor, A. y Schiff, T.M. (2013): «The Psychology of Competition: A Social Comparison Perspective». *Perspect Psychol Sci*, 8(6):634-50.
- Zillmann, D. (1988): «Mood management: Using entertainment to full advantage». En L. Donohew, H. E. Sypher y E. T. Higgins (eds.): *Communication, social cognition, and affect*. Lawrence Erlbaum Associates, Inc. pp. 147-171.

# | Comunicación de crisis en entornos digitales

| *Crisis communication in digital environments*



**Ana Almansa-Martínez**  
Profesora Titular, Departamento de Comunicación Audiovisual y Publicidad, Facultad de Ciencias de la Comunicación, Universidad de Málaga.  
anaalmansa@uma.es



**Damián G. Ponce**  
Especialista en comunicación de crisis digitales en Mercenarios de la Comunicación. Doctor en Comunicación.  
damian@mercenariosdelacomunicacion.com

## Resumen

La comunicación de crisis ha encontrado un nuevo horizonte de resolución en el llamando «mundo online». Donde antes intermediaban las empresas de comunicación y medios de comunicación, ahora los usuarios e interesados pueden intervenir fácilmente con la organización y reclamar información. Gestionar en entornos digitales una crisis, que siempre es un factor de estrés y pone en juego todo el factor reputacional de la organización, es algo para lo que el especialista en comunicación de una organización (o el experto gestor de este tipo de crisis), deben no solo controlar, sino supervisar con las herramientas adecuadas. Las crisis digitales suponen, por lo tanto, una dificultad añadida. En este artículo se dan algunas pautas que pueden ser útiles en la gestión de crisis en entornos digitales.

### Palabras clave

Comunicación de crisis; entornos digitales; imagen; gestión de la comunicación; redes sociales; ciudadanía.

## Abstract

*Crisis communication has found a new horizon for resolution in the so-called «online world». Where communication and media companies used to mediate, now users and interested parties can easily intervene with the organization and demand information. Managing a crisis in digital environments, which is always a stress factor and puts at stake the entire reputational factor of the organization, is something for which the communication specialist of an organization (or the expert manager of this type of crisis), must not only control, but supervise with the appropriate tools. Digital crises are, therefore, an added difficulty. This article provides some guidelines that can be useful in crisis management in digital environments.*

### Keywords

*Crisis communication; digital environments; image; communication management; social networks; citizenship.*

## 1. Introducción

La palabra crisis es una de las que más está sonando en estos tiempos de pandemia: crisis sanitaria, crisis económica, etc. Y en estos momentos también se están llevando a cabo diversos estudios sobre la crisis institucional y política que se vive, consecuencia de la COVID-19 (Castillo-Esparcia, Moreno y Capriotti-Peri, 2020).

No obstante, la comunicación en crisis viene despertando interés desde hace décadas, tanto en el mundo académico como profesional, especialmente por las consecuencias que las crisis pueden llegar a tener. En el ámbito de la Comunicación este interés se intensifica, por la importancia que esta tiene en la gestión de crisis.

Se parte de la idea de que las crisis –humeantes (predecibles, que se sabe que pueden llegar a producirse) o imprevistas– acechan a cualquier tipo de organización. En la gestión de la comunicación de las organizaciones es inevitable que aparezcan, entre otros, los imprevistos, los altercados, y, cómo no, también las crisis. De hecho, dando nombre a su libro de 1999, *Comunicación de empresa en entornos turbulentos*, Del Pulgar Rodríguez citaba a Selznick diciendo que «ninguna organización subsiste en el vacío; ya sean organizaciones grandes o pequeñas, tienen que pagar algún precio por su actividad o incluso por su existencia».

Y esa es una de las cosas que hacen, entre otras, las redes sociales y el entorno *online*, ya desde sus inicios: hacer pagar a las organizaciones por estar ahí. Internet es un espacio comunicacional fácilmente inflamable y, en muchos casos, dejarse llevar por esa «flamabilidad» produce resultados adversos, sobre todo en cuanto a la comunicación de las organizaciones se refiere. Si una organización responde como un ente orgánico, es decir, responde a un estímulo desagradable con otro igual, podemos encontrarnos con lo que se denomina una *flamewar*; una guerra de llamaradas a las que tan aficionados son muchos usuarios y, sobre todo, las redes sociales, como campo específico de desarrollo, lugar en el que las organizaciones, lo quieran o no, tendrán que defenderse.

## 2. Del community manager al Chief Digital Officer (CDO)

El perfil del profesional que se dedica a la comunicación en entornos digitales ha evolucionado desde el proto modelo del *community manager*, por su propio nombre, gestor de comunidades, a los *social media strategist* o *social media manager* y, en algunos casos también la figura del CDO o *Chief Digital Officer*, cargo aparecido en 2011, en el nombramiento de Rachel Sterne para la ciudad de Nueva York en dependencia directa del alcalde Bloomberg. En teoría, su cometido, ya muy distinto del de un CM, es el de coordinación de comunicación digital entre los muchos departamentos municipales y hacerlos más accesibles.

Quizás las mayores diferencias entre perfiles es que el *community manager* realiza un trabajo de ejecución a corto plazo (publicación y gestión de mensajes, ejecución de estrategias) y el *social media manager*, igual que el CDO, crean estrategias a medio-largo plazo con una perspectiva comunicacional más marcada (Digitalist Hub, 2021).

Son muchos los mensajes y gestiones que un especialista tendrá que realizar en las redes sociales y otros entornos digitales en los que gestione la comunicación de la organización. Por lo tanto, tendrá que estar preparado para su confrontación y gestión efectiva.

Los entornos digitales se caracterizan, además, por una mayor velocidad de comunicación, un gran volumen de usuarios y una alta capacidad de viralización de los contenidos. Encontrar la respuesta adecuada, la solución idónea a una situación de crisis no es sencillo, máxime sin la preparación que requiere la comunicación de crisis en entornos digitales. Conociendo los modelos tradicionales de crisis se pueden aplicar al mundo corporativo *online*, pero siempre adaptándose y adecuándose a los entornos concretos. No es lo mismo plantear una defensa en una red social dada que realizar comunicados unilaterales a través de una sala de prensa virtual cerrada. Hay que examinar la relevancia y pertinencia de la comunicación de la plataforma y atenerse a algunos parámetros observados que son los que mejor resultado dan.

### 3. Taxonomía de las crisis

Existe una amplia variedad de crisis y, en consecuencia, diversas taxonomías. En la Tabla I se recogen las principales clasificaciones, realizadas por autores de referencia.

Tabla I. Taxonomía de las crisis.

Autor	Clasificación
Institute for Crisis Management	- Operativas - De gestión
Gottschalk	- Financieras - De imagen - Agentes Externos
Berge, Mayers y Holusha	- Tantos tipos de crisis como situaciones problemáticas
Berge	- Crónicas (no emergencias) - Agudas (emergencia)
Reinhardt	- Inmediata (emergencia) - En desarrollo (no emergencia)
Mitroff, Pauchnt, Shrivastava	- Técnico/Externa - Económico /Externa - Personal-social organizativa/Interna - Personal-social organizativa/Externa

Autor	Clasificación
Pauchant y Mitroff	- Ataques económicos/Externos - Ataques sobre la información/Externos - Fallos - Megafallos - Enfermedades laborales - Crisis psicológicas
González Herrero	- Evitables - No evitables (accidentes u operativas)

Fuente: Castillo Esparcia (2010: 207).

En cuanto a la aplicación de estos parámetros en el mundo de lo digital –un horizonte virtual en el que las empresas y todo tipo de organizaciones han visto el cambio de paradigma de la comunicación inmediata y bidireccional que suponen las redes sociales y todos los cambios derivados de los algoritmos de visibilidad– encontramos que se adapta la teoría de la *Social Media Crisis Communication* de Liu, Austin y Jin (2011), evolucionada de la teoría Situacional de Coombs (1995, 2007) y que, a su vez, recupera los preceptos iniciales de aquellos autores en la llamada *blog media crisis communication theory* (Jin y Liu, 2010; Liu, Austin y Jin, 2011).

## 4. Gestión de la comunicación de crisis

En este modelo propuesto para la incorporación de los *social media* a los procesos de crisis, ya sea ésta desatada en el entorno digital o no, el modelo establece que existen dos partes (Liu, Austin y Jin, 2011: 346):

- Primera parte: Cómo los recursos y la forma de la crisis informativa organizacional afectan a las organizaciones (determinando las opciones de respuesta; hereda parte del «matching» de la *Situation Crisis Communication Theory*).
- Segunda parte: Las estrategias recomendadas de respuesta a la crisis de *social media*.

Según Liu, Austin y Jin (2011) hay tres tipos de públicos:

- 1) Creadores influyentes de contenidos *social media*, ya sean individuos u organizaciones.
- 2) Seguidores *social media*, que son consumidores de la información producida por los creadores, relativa a la crisis.
- 3) Los *social media* inactivos, que consumen la información de los primeros de manera indirecta a través de medios *offline*, como el boca-oído de los segundos, incluyendo en esto a los medios de comunicación tradicionales, que son seguidores de los primeros y los segundos, a su vez.

Todo ello puesto en relación con el octógono continente de los cinco tipos de factores que afectan cómo las organizaciones se comunican antes, durante y después de las crisis, a saber: origen de la crisis, tipo, infraestructura, estrategia del mensaje y forma del mensaje. En un sistema tan interrelacionado, la fluctuación comunicativa podría determinar las estrategias a utilizar, siempre que el rastreo de la crisis y el «matching», que dijimos heredero del sistema de Coombs (1995), se realice de forma adecuada.

Unido a estos factores también debemos tener en cuenta la propia naturaleza de Internet en cuanto al recuerdo y el modelo de crisis. Si bien siempre se había considerado el modelo de la crisis como uno de tres (o más) etapas –en las que existe una fase pre-crisis-post–, se pueden establecer una serie de fases:

**1. Fase preliminar.** Cuando se empiezan a advertir señales que nos pueden llevar a la crisis. Lo deseable es que, prevenidos por estos síntomas, se empiecen a aplicar decisiones correctas, para subsanar cualquier posible acontecimiento que desencadene la crisis. Villafañe (1999) añade que «la mejor prevención es una imagen positiva».

**2. Fase aguda.** Aumenta la presión de los medios de comunicación, dando cobertura máxima al acontecimiento; la especulación puede llegar a distorsionar la información con consecuencias inesperadas y peligrosas para la imagen de la organización si alcanza demasiada cobertura, pues no hemos de olvidar que los rumores se extienden muy rápido y generalmente son de índole negativo.

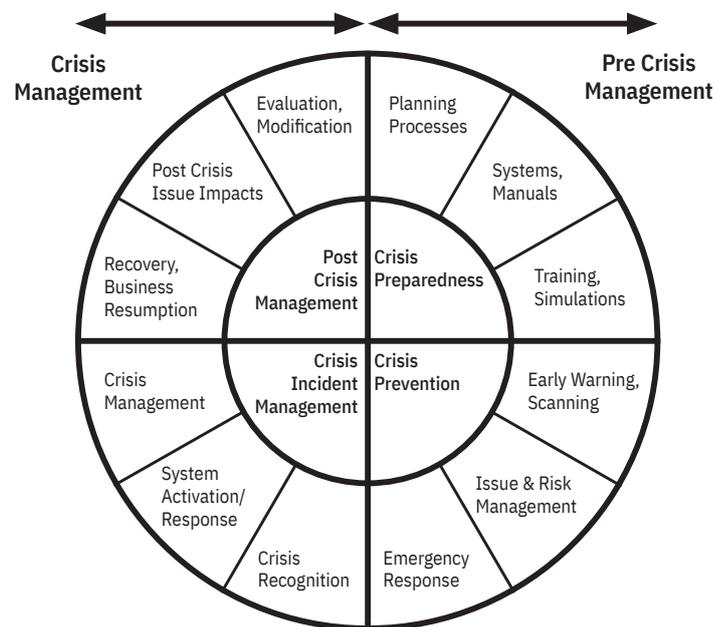
**3. Fase crónica.** Consecuencias a varios niveles derivados de la crisis: intervenciones externas (investigaciones), apertura de negociaciones, consecuencias jurídicas, etc.

**4. Fase postraumática.** Momento de reflexión y extracción de balances. Se toman las decisiones derivadas del efecto acción-reacción, tales como refuerzo de las medidas de seguridad, reestructuración interna.

Una crisis, en cualquiera de los casos, va a suponer estrés a la organización y puede llegar a tener graves consecuencias en la imagen que los públicos se hacen de la organización (Piñuel, 1997; Capriotti, 1999). En este sentido, la gestión de la comunicación es un excelente aliado para intentar evitar las consecuencias negativas de la crisis (Xifra, 2005).

En entornos digitales, Internet «jamás olvida», y el modelo de crisis toma matices de la *Teoría del Caos* y propone un modelo circular, en el que la post crisis se ensambla directamente con el *pre-crisis management*, cuya labor es anticipar y prepararse para posibles eventos de este tipo. Se puede apreciar su estructura en la Figura 1.

Figura 1. Círculo de planificación de la crisis.



Fuente: Jaques (2007).

Se puede estimar en este modelo, establecido por Jaques (2007), que las divisiones corresponden a distintos modelos de la planificación y trabajo de gestión comunicativa. El círculo se encuentra dividido por cuatro radios, que forman ángulos de noventa grados, en función de las distintas etapas.

- 1) Preparación de Crisis, subdividida a su vez en:
  - a) Procesos de planificación.
  - b) Elaboración de sistemas y manuales.
  - c) Entrenamientos y simulacros.
- 2) Prevención de Crisis, constituida por:
  - a) Alertas tempranas y monitorización del entorno.
  - b) La gestión de asuntos y riesgos potenciales.
  - c) Respuestas de emergencia.
- 3) Gestión de Crisis:
  - a) Reconocimiento de la crisis.
  - b) Sistemas de activación / respuesta.
  - c) Gestión de la crisis.
- 4) Gestión Poscrisis:
  - a) Reanudación y recuperación de negocio.
  - b) Análisis de impacto post crisis.
  - c) Evaluación y modificación.

Y, una vez concluido el proceso, se retoma de nuevo la actividad en el ciclo momento de planificación de procesos dentro de la Preparación de Crisis.

Es en este punto cuando debe darse un paso más para taxonomizar una serie de crisis que se pueden dar fácilmente en las redes sociales y los entornos de intercambio del Internet de las Cosas.

Crisis que, como todo evento más o menos catastrófico, puede provocar un daño reputacional masivo en la organización y ser germen de problemas futuros (sobre todo de acuerdo con lo expuesto en el modelo circular de Jaques).

## 5. Hostilidad

Otro campo interviniente en el factor desencadenante de las crisis es el detectado como hostilidad.

Así, exponemos que las crisis se pueden categorizar en función de la hostilidad mostrada en ellas, tomando esa hostilidad como un factor desencadenante, intencional y premeditado para afectar negativamente a la imagen de una organización, llamando la atención sobre ella (Castillo-Esparcia y Ponce, 2015: 67). Al hacerlo estamos dejando de lado las crisis accidentales, ya que el foco de atención está en aquellas acciones realizadas con propósito de atacar a la organización.

Esta hostilidad patente en muchas comunicaciones a través de los ámbitos online, e independientemente del lugar de su surgimiento, son los puntos clave que, por su diseminación y el factor de viralización, pueden desatar la crisis comunicacional.

### 5.1. ¿Cómo gestionar la hostilidad?

En la Tabla II se pueden ver los principales tipos de hostilidad: provocada, espontánea, derivada, resiliente y cruzada. La clasificación se hace según el seguimiento y gestión de la comunicación que se debe llevar a cabo en cada caso.

**Tabla II. Tipos de hostilidad.**

Tipos de hostilidad según su surgimiento	
Provocada	Respuesta a acción intencional por parte de la organización.
Espontánea	Fijación y llamada de atención por parte de un detractor aislado.
Derivada	Surgida durante el proceso de una crisis al estar en el punto de mira de los públicos.
Resiliente	Procedente del desenlace de una crisis ajena, afectando a la organización colateralmente.
Cruzada	Cuando se mezclan por un actor dos tipos distintos de objetos de hostilidad creando un tercero en síntesis que puede aunar los esfuerzos hostiles, incrementando los antagonistas.

*Fuente: Castillo-Esparcia y Ponce (2015:67).*

En los entornos digitales, además, debemos fijarnos en que se han generado algunos agentes comunicacionales especialmente enfocados en acciones de este tipo, así como en las personalidades intervinientes en las crisis.

Por un lado, podemos determinar que los agentes comunicacionales pueden ser:

- **Usuarios preocupados:** aquellos que se ven afectados por un hecho, decisión o acción de una organización.
- **Usuarios «eco»:** no se ven afectados directamente, pero empatizan y amplifican la información, hostil o no, a través de sus propios canales (compartiendo, haciendo retuit, repostando...).
- **Usuarios maliciosos:** son los que lanzan más información, no siempre verdadera y que, además, «rescatan» crisis anteriores del archivo histórico. Se diferencian de los *trolls* en que ellos no ocultan su identidad bajo el anonimato de las redes sociales.
- **Trolls:** entran en la conversación directamente a desinformar y añadir malestar en la conversación, sobre todo, por su propio comportamiento. Estos usuarios solo suman opiniones polémicas que siempre pueden acrecentar las corrientes más negativas. La mayor parte de las veces con falacias y desinformación, además de descalificativos (Castillos-Esparcia y Ponce, 2015: 74-76).
- **Bots:** en este caso no es un usuario sino, normalmente, un enjambre de programas que realizan una labor de difusión de noticias mediante perfiles falsos en las redes sociales, que se pueden alquilar, comprar o crear específicamente para aumentar el eco y dispersión, tanto de una crisis como de un mensaje determinado.
- **Profesionales maliciosos:** no debemos descartar el uso de profesionales de la comunicación con vocación mercenaria, independiente del mensaje, como se ha visto en muchos casos que han entrado a sueldo incluso de países (Pérez Colomé, 2020).

Estos tipos de usuarios son los que pueden intervenir en una crisis en entornos digitales. Entonces queda una labor extensa de identificación de los mismos y de disposición de un modelo de actuación que permita, tras una identificación concreta, poder responder adecuadamente.

## 6. Tips a tener en cuenta en la gestión de crisis digitales

Una organización dada siempre va a tener un horizonte de actuación de 30-3, es decir, ante una comunicación potencialmente negativa debe lanzar una primera respuesta en menos de treinta minutos (una eternidad, en términos de redes sociales); y un máximo de tres horas para preparar un comunica-

do efectivo, que lleve a la contestación definitiva y al comienzo de la gestión efectiva de la propia crisis en el horizonte digital.

Todo lo anteriormente expuesto, ayuda a establecer una serie de parámetros y comportamientos, de líneas maestras de actuación, en la comunicación de crisis en entornos digitales, basados tanto en la experiencia profesional como en los estudios académicos, que son los que aportan el marco óptimo de comportamiento de dicha experiencia en un círculo de retroalimentación y aprendizaje ideal.

Por lo tanto, a la hora de confrontar una situación de crisis en entornos digitales, se deben tener en cuenta varios parámetros de actuación. En primer lugar, se tienen que identificar a los públicos involucrados, las informaciones lanzadas, la veracidad de las mismas, elaborar una respuesta adecuada y llevarse la respuesta siempre al ámbito privado, después de la respuesta oficial, que debe constar tanto en redes sociales como en el espacio más corporativo de información, normalmente el sitio web. Estos serán los pasos que una organización que tenga una situación de crisis debe seguir.

**El público interviniente nos dirá** quién está reproduciendo esa información, si es una acusación, una información de desacuerdo por algún aspecto relativo al servicio, producto o sobre la conducta de la marca. Si detectáramos que los usuarios intervinientes son público objetivo e identificado de la organización, sabremos que es un problema legítimo. Si, por el contrario, fueran *trolls* o maliciosos, se sabrá que, aunque puede haber una causa legítima subyacente, el problema comunicativo está magnificado y posiblemente dirigido hacia algún aspecto negativo. Siempre habrá que preguntarse, en este punto, «¿quién sale ganando con esta crisis?».

**Informaciones lanzadas**, que deberán ser examinadas, contrastadas con la organización lo más rápido posible, para elaborar una respuesta. Si se refiere a un caso anterior (recordemos el modelo cíclico de Jaques, que aquí encuentra siempre su valor), reiteraremos las respuestas dadas con anterioridad, limitándonos a revisarlas para actualizarlas, si fuera el caso. Si la información es nueva, se elaborará un mensaje de respuesta.

**El mensaje de respuesta** será siempre estructurado. Primero se colgará en la zona de respuesta oficial –generalmente la web o el blog de la organización– una *landing page* específica con formulario, si fuera el caso de necesitar respuesta los afectados; o un subespacio dentro de la web para dar respuesta específica en una sección. Este tiene un funcionamiento idéntico al de un *dark site* parcial.

**Llevar la respuesta al ámbito privado**, para que las respuestas sean lo más personales posibles y su resolución quede entre los usuarios afectados (los que de verdad importan) y la organización. A esto se puede acompañar una serie de respuestas estandarizadas en redes que insten al envío de privados. Ahí se podrá cribar el tipo de usuario y «calmar las aguas comunicacionales» mediante una gestión adecuada de ese tipo de mensaje.

## Referencias bibliográficas

- Capriotti, P. (1999): *Planificación estratégica de la imagen corporativa*. Madrid: Ariel.
- Castillo-Esparcia, A. (2010): *Introducción a las relaciones públicas*. Málaga: Instituto de Investigación en Relaciones Públicas (IIRP).
- Castillo-Esparcia, A. y G. Ponce, D. (2015): *Comunicación de Crisis 2.0*. Madrid: Editorial Fragua.
- Castillo-Esparcia, A.; Moreno, A. y Capriotti-Peri, P. (2020): «Relaciones públicas y comunicación institucional ante la crisis del COVID-19». *Revista Internacional de Relaciones Públicas*, vol. X (19): 01-06. <http://dx.doi.org/10.5783/RIRP-19-2020-01-01-06>
- Coombs, W. T. (1995): «Choosing the right words: The development of guidelines for the selection of the 'appropriate' crisis response strategies». *Management Communication Quarterly*, 8: 447-476.
- Coombs, W. T. (2007): *Crisis management and communications*. Institute of Public Relations (en línea). Recuperado de: <http://www.instituteforpr.org/topics/crisis-management-and-communications/> (último acceso el 1 de noviembre 2020).
- Del Pulgar Rodríguez, L. (1999): *Comunicación de empresa en entornos turbulentos*. Madrid: ESIC Editorial.
- Digitalist Hub (2021): *Chief Digital Officer: un paso más allá del Community Manager*, (en línea). Recuperado de: <https://digitalisthub.com/chief-digital-officer-un-paso-mas-alla-del-community-manager/> (último acceso el 27 de julio de 2021).
- Jaques, T. (2007): «Issue management and crisis management: an integrated non-linear, relational construct». *Public Relations Review*, 33: 147-157.
- Jin, Y. y Liu, B.F. (2010): «The Blog-Mediated Crisis Communication Model: Recommendations for Responding to Influential External Blogs». *Journal of Public Relations Research*, 22(4): 429-455.
- Liu, B.F.; Austin, L. y Jin, Y. (2011): «How publics respond to crisis communications strategies: The interplay of information form and source». *Public Relations Review*, 37: 345-353.
- Piñuel Raigada, J. L. (1997): *Teoría de la comunicación y gestión de las organizaciones*. Madrid: Síntesis.
- Pérez Colomé, J. (2020, 13 de marzo): «Rusia subcontrata una granja de trols en Ghana para influir en Estados Unidos». El País. <https://elpais.com/tecnologia/2020-03-13/rusia-subcontrata-una-granja-de-trols-en-ghana-para-influir-en-estados-unidos.html>
- Villafañe, J. (1999): *La gestión profesional de la imagen corporativa*. Madrid: Pirámide.
- Westphalen, M. H. y Piñuel, J. L. (1993): *La Dirección de Comunicación: prácticas profesionales: diccionario técnico*. Madrid: Ediciones del Prado.
- Xifra, J. (2005): «Relaciones Públicas proactivas: el modelo de la gestión de conflictos potenciales». En A. Castillo-Esparcia (coord.): *Comunicación organizacional. Teorías y estudios*. Málaga: Clave Aynadamar, pp. 215-243.

## Aproximación desde la Comunicación Responsable Gubernamental y Política al discurso de los líderes latinoamericanos al inicio de la pandemia COVID-19

*Approach from Responsible Communication on Governments and Politics to the discourse of Latin American leaders at the beginning of the COVID-19 pandemic*



**Melva Guadalupe Navarro Sequeira**  
Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.  
melva.navarro@correo.buap.mx  
@melnavs



**Paola Eunice Rivera-Salas**  
Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.  
paola.rivera@correo.buap.mx  
@Pao\_Eunice



**Hilda Gabriela Hernández Flores**  
Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.  
hgabriela.hernandez@correo.buap.mx  
@gabyhernandez40

#### Cómo citar el artículo

Navarro Sequeira, Melva G.; Rivera-Salas, Paola E. y Hernández Flores, Hilda G. (2021): «Aproximación desde la Comunicación Responsable Gubernamental y Política al discurso de los líderes latinoamericanos al inicio de la pandemia COVID-19». *Revista Más Poder Local*, 46: 25-48.

## Resumen

La perspectiva en Comunicación Responsable Gubernamental y Política (CRGP) se enfoca en la construcción de interacciones transparentes, honestas y empáticas entre los líderes de Gobierno y sus ciudadanos, aportando a los valores democráticos desde la trinchera comunicativa. El presente trabajo es un estudio cualitativo, descriptivo y transversal que realiza un análisis de contenido sobre la primera disertación que cada uno de los presidentes de Argentina, Costa Rica y México dirigieron a sus ciudadanos en relación con la pandemia generada por la COVID-19. Los resultados arrojan que el nivel de Comunicación Responsable es altamente responsable en los primeros discursos emitidos por los mandatarios, sin embargo, se identifican áreas de oportunidad en los rasgos de interactividad, empatía y consistencia.

### Palabras clave

Comunicación Responsable; Latinoamérica; líderes; discurso.

## Abstract

*The perspective on Responsible Communication on Governments and Politics (CRGP) focuses on building transparent, honest, and empathic interactions between government leaders and their citizens, contributing to democratic values from the communicative trench. The present work is a qualitative, descriptive, and cross-sectional study that develops a content analysis on the first dissertation that each of the presidents of Argentina, Costa Rica, and Mexico addressed to their citizens concerning the COVID-19 pandemic. The results show that the Responsible Communication level is highly responsible in each president's first speech; however, areas of opportunity are identified in the features of interactivity, empathy, and consistency.*

### Keywords

*Responsible Communication; Latin America; leaders; speech.*

## 1. Introducción

La comunicación gubernamental es un factor esencial en la esfera pública ya que está vinculada a la legitimidad colectiva entre la ciudadanía y otros actores políticos. En este sentido, Robles y Canel (2017: 216) mencionan que «las organizaciones intentan construir legitimidad a través de estrategias de comunicación, y para tener éxito en este empeño, necesitan explorar y escuchar cómo diferentes públicos formulan sus juicios de legitimidad». La legitimidad como tal es una condición esencial para cualquier democracia, ya que refleja la voluntad de los ciudadanos de trabajar junto con las autoridades públicas para resolver problemas públicos y superar escenarios de crisis.

El escenario global actual relacionado con la pandemia de COVID-19 y todas las consecuencias económicas y sociales derivadas de ella, enfatizan la importancia de los procesos de comunicación emitidos por los gobiernos a nivel mundial. En este contexto específico, las instrucciones y los lineamientos que emiten los mandatarios a sus ciudadanos fueron vitales para ayudar a salvar el máximo número de vidas. Así las estrategias de comunicación de los gobiernos debían ser lo suficientemente efectivas para que los ciudadanos comprendieran la importancia de seguir indicaciones bajo una situación crítica de salud. Simultáneamente, los procesos comunicativos debían superar otros problemas como la «infodemia» y los bulos *-fake news-* (Lagneaux, 2020).

Bajo ese contexto, este trabajo analiza el primer discurso que socializaron los presidentes de tres países latinoamericanos –Argentina, Costa Rica y México– cuando la pandemia originada por la COVID-19 llegó a su territorio. Para ello se realizó una valoración de estos discursos, a través de la técnica de análisis de contenido basada en la propuesta del enfoque de Comunicación Responsable. Los resultados muestran que los tres países objeto de este estudio emitieron mensajes a sus ciudadanos con alta Comunicación Responsable, al menos en el primer discurso emitido con relación a la pandemia actual.

## 2. Contexto mundial

La pandemia causada por el virus SARS-CoV-2 que detona la enfermedad de COVID-19, a junio del año 2021, ha cobrado la vida de casi 3,9 millones de personas en el mundo, según la Johns Hopkins University (Dong, Du y Gardner, 2020). El virus es una nueva versión de los conocidos en el mundo médico como coronavirus. Esta nueva cepa, se propagó desde China a finales del año 2019 y su aparición ha estado rodeada de mitos, desinformación y momentos de incertidumbre. Así, desde el inicio de la pandemia, el gobierno de China guardó hermetismo (Lima, 2021) y se mostró renuente y suspicaz a la cooperación internacional en torno a las investigaciones y dictámenes de entes oficiales como la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Además del origen o surgimiento de la cepa, la propagación de la enfermedad puso a cada país en tensión en diversos ámbitos, comenzando por la situación de salubridad, la ocupación hospitalaria, los índices de mortalidad, hasta llegar a lo que esto implica para la situación económica y política de

cada gobernante y país, sin olvidar ni menospreciar en crisis de salud, la importancia del ámbito comunicacional como pieza clave para la transmisión de diversas medidas que permiten contener la propagación de la enfermedad.

A lo largo de los 19 meses que han transcurrido desde el paciente cero de Wuhan en China, la pandemia ha tenido diversos focos de atención, algunos países europeos, como fue el caso de España, que tuvo fuertes medidas restrictivas para evitar no solo aglomeraciones, sino para tener el mínimo posible de personas en las calles. Por otra parte, si hablamos de casos, a seis meses de la pandemia, los países que preocupaban más nivel mundial eran India, Estados Unidos de América y Brasil y el caso de Estados Unidos de América en específico fue alarmante para los líderes mundiales y organizaciones de la salud, dado que el entonces presidente Donald Trump, desestimaba en sus discursos la gravedad de la crisis en su país y no impulsó el uso de mascarillas, él mismo se negó a usarlas. En cuanto a la situación de Brasil, el líder de esta nación tiene un perfil similar al del presidente Trump, Jair Bolsonaro, quien también desestimó en muchas ocasiones la gravedad de la situación (BBC Mundo, 2020).

Aunado a esto, en el ámbito comunicacional, las nuevas cepas variantes (Mayo Clinic, s.f.) que han sido encontradas, posteriores al virus original, como las de Reino Unido, Sudáfrica y Brasil o las más recientes, Alfa y Delta Plus (Yeung, 2021), han dificultado a los líderes de los diferentes países, proporcionar información inmediata a la ciudadanía, pues los estudios de precisión toman tiempo, pero la información no se detiene por fronteras políticas o geográficas, más bien se demanda constantemente. Con ello, las naciones no solo enfrentaron la pandemia, también han estado constantemente enfrentando el reto de ejercer una eficiente Comunicación Gubernamental y Política, que exige, como nunca antes en la historia, emitir información pertinente para los ciudadanos considerando la inmediatez en la que hoy es preciso emitir la comunicación. Hay que subrayar que, a pesar de que la humanidad ha padecido ya de epidemias, es la primera vez que la sociedad se encuentra tan globalizada e hiper conectada a raíz de esta situación.

De ahí el hecho de que, las nuevas formas de comunicación en las que prensa, radio y televisión mezclan contenidos creados por los emisores y usuarios y cualquier información es susceptible de viralizarse en redes sociales, es posible incluso ir de los medios tradicionales, y viceversa, significando esto un gran desafío para los gobiernos, quienes han tratado de contrarrestar, de diversas maneras, los efectos de la «infodemia». Sin duda, la tecnología ha jugado un papel relevante en todo esto y a la vez ha jugado un rol para dos equipos en esta situación de salud. Por un lado, como aliada para compartir los hábitos que frenan los contagios; por otro, el gran *carrier* de mentiras en las que hasta se han difundido remedios y paliativos absurdos –como aquél que señaló que el consumo de cloro puede salvarte la vida–, y organizaciones como la propia OMS se han visto forzadas a emitir artículos al respecto en su sitio web (Organización Mundial de la Salud, 2020).

### 3. América Latina

Para finales de junio de 2021, América Latina reportó oficialmente más de 34 millones de contagios, con la mitad de ellos en Brasil, seguido por Argentina, Colombia y México. Costa Rica ocupó el lugar 11 de la región, sin por esto tener una historia menos compleja de contagios y hospitales saturados al punto de tener pacientes sentados en pasillos, salas de descanso para médicos que se llenan con pacientes y tanques de oxígeno que no completan la demanda de la situación (Ríos, 2021). De ahí que, sean objeto de interés para esta investigación. A continuación, se explican algunos detalles de los tres países que son objeto de estudio del presente documento. Para contextualizar los discursos de los tres presidentes, se aporta una breve descripción de las características esenciales de cada situación política y algunas referencias sobre el discurso utilizado en esta investigación.

#### 3.1. Argentina

País de contrastes, desigualdades, pobreza, corrupción y madres que aún están buscando hijos desaparecidos, un retrato más latino que europeo. Entre las políticas que este país ha tomado para disminuir los contagios por la COVID-19, están la disminución del tránsito nocturno, el cierre de cines, teatros y espectáculos masivos, hasta de reuniones con más de 10 personas; incluso redujeron la frecuencia de vuelos del extranjero, para evitar los contagios de las nuevas cepas encontradas (EFE, 2021).

Desde el 10 de diciembre de 2019, Alberto Ángel Fernández es el presidente de Argentina. Su partido político, el Partido Justicialista, suele estar asociado a la izquierda. Durante las elecciones presidenciales, su campaña estuvo marcada por el anuncio de sus intenciones de nominar a la ex presidenta, Cristina Fernández de Kirchner, como vicepresidenta en el periodo de su mandato. Fernández ganó las elecciones primarias con 12,2 millones de votos, casi un 16% por delante del candidato que obtuvo el segundo lugar, Mauricio Macri –el entonces actual presidente que buscaba la reelección–. Luego, Fernández ganó las elecciones generales con 12,9 millones de votos, es decir el 48,24% del total de votos emitidos (Infobae, 2019).

El presidente Fernández dirigió un primer discurso a los ciudadanos argentinos respecto a esta crisis de salud, a través de una emisora nacional el 13 de marzo de 2020 cuando la enfermedad COVID-19 fue declarada pandemia por la OMS. En sus palabras, el presidente llamó a la unidad entre el pueblo y el gobierno argentinos. También anunció las medidas iniciales ya mencionadas líneas arriba.

Sin embargo, estas medidas se ven opacadas por la filtración a mediados de 2021, de la fiesta de cumpleaños de la primera dama en julio de 2020, que contrastan con el decreto de medidas emitidas restrictivas solicitadas a la población en general (BBC Mundo, 2021).

### 3.2. Costa Rica

Costa Rica es un pequeño país de América Central, cuya actividad económica va de la agricultura al turismo de corte ecológico, dada su geografía, es famoso por sus playas, paisajes selváticos y volcanes. Conocido también como la Suiza de América, no solo por los paisajes verdes, sino también por la democracia estable con la que ha contado, las buenas formas cívicas de sus ciudadanos y por supuesto, la carencia de ejército. En relación a la pandemia el gobierno de Costa Rica decretó diversas medidas para el control de la transmisión del virus, como las restricciones vehiculares, el cierre nocturno de gasolineras, el uso de mascarillas y apoyó a los ciudadanos con una propuesta de no aumentos en luz, transporte y gas (Gobierno de Costa Rica, s.f.).

El presidente de Costa Rica, Carlos Alvarado Quesada, ocupa el cargo desde el 8 de mayo de 2018. La posición política de su partido, Partido Acción Ciudadana, se conoce como centroizquierda. Alvarado ganó las elecciones en 2018 con el 60% del total de votos (Obando, 2018). Uno de los principales problemas de su presidencia son sus intenciones de lograr cero emisiones netas de gases de efecto invernadero para 2050. El 9 de marzo de 2020, Alvarado Quesada pronunció un discurso sobre la situación de la COVID-19 y en su mensaje, se refirió al número total de casos de COVID-19, las medidas de higiene y algunos de los planes iniciales del gobierno en este sentido.

Costa Rica, siendo un país de territorio y población pequeña, tuvo un manejo de la pandemia exitoso durante casi todo 2020; sin embargo, después de los periodos vacacionales, se han enfrentado a una situación caótica por la sobreocupación hospitalaria. Si bien este país no ha tenido crisis comunicacionales o escándalos de tipo «farandulero», la popularidad del Presidente y su aprobación, es cuestionada por parecer aprovechar la mediatización de la pandemia para tomar decisiones polémicas que son opacadas por otras noticias como el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional con el argumento de «cambiar deuda carta por deuda más barata» (Agencia EFE, 2021).

### 3.3. México

México es uno de los tres países que conforman América del Norte, el único perteneciente a América Latina y el único de habla hispana. Conocido, entre otras cosas, por altos índices de corrupción. Actualmente ocupa el lugar 124 de 180 en el Índice de Percepción de Corrupción (Ortega, 2021). Además de ser reconocido por las organizaciones delictivas vinculadas con el narcotráfico y la trata de personas.

Para inicios de este siglo, tuvo lugar la alternancia política y más recientemente, la nueva hegemonía de un partido nuevo basado en la figura unipersonal del actual presidente de México, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), quien desde el 1 de diciembre de 2018 ganó las elecciones, siendo esa la tercera ocasión que contendía por la presidencia. López Obrador ha estado presente en el escenario político mexicano desde hace al menos 30 años, ocupando diferentes cargos y es reconocido como una figura política, su carrera política le ha valido tanto adversarios como aliados. No obstante, durante las elecciones presidenciales de 2018, alcanzó un alto nivel de legiti-

midad (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2018) al ganar con más de 33 millones de votos, es decir, más del 53% del total de votos.

El presidente López Obrador ofrece conferencias de prensa de lunes a viernes a las 7:00 de la mañana para abordar distintos temas de interés general. Haciendo uso de esta herramienta, AMLO abordó por primera vez la situación del COVID-19 en su país el 28 de febrero de 2020, junto al subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud (SPPS) de México, el Dr. Hugo López-Gatell. En esa sesión, se habló de los primeros casos confirmados de COVID-19 en México, cabe mencionar que esta conferencia de prensa no fue exclusivamente sobre la COVID-19, sino que incluía diferentes temas de la agenda pública en México como la asistencia social y otros asuntos. El discurso del presidente de México en esa sesión tiene la intervención del subsecretario de SPPS; no obstante, para los fines de este estudio, se consideró únicamente los mensajes emitidos por el presidente López Obrador.

En México, diariamente durante casi 15 meses, además de la conferencia del presidente de México por la mañana, se realizaba una rueda de prensa por la tarde, donde se mostraba el estado general del avance de los contagios en este territorio, y eventualmente, se agregó el avance de la cobertura de vacunación. Además de dicha conferencia, el país pasó por cierres parciales a las actividades económicas denominadas como no esenciales; adicionalmente, conforme los riesgos se focalizaron en determinados estados, se pasó a un esquema de semáforo, en el que cada estado del país es catalogado en fase verde, amarilla o roja, según la gravedad de su situación por cantidad de contagios, muertes y saturaciones hospitalarias (Gobierno de México). Pero, como indica Llano y Águila (2020) dichas conferencias persiguen también incidir en la opinión pública sobre la gestión del Gobierno de México, siendo éstas recursos persuasivos para la gestión de confianza ante esta crisis sanitaria.

En el caso mexicano, el Presidente ha sido polémico en diversos momentos, comenzando por explicar a la población que con una imagen de un santo podrían sentirse protegidos ante el coronavirus, sumado a su negativa a usar cubre bocas, dejar de acudir a eventos que por tanto se hacían masivos y por tener el respaldo del vocero de la pandemia al explicar que «la fuerza del presidente es moral, no de contagio». La comunicación ha sido contradictoria, por un lado, el presidente diciendo que está bien abrazarse y que solo la moral nos protegerá del COVID-19 mientras que por otro lado el subsecretario de salud, habla sobre mantener distancia y tomar todas las medidas posibles para evitar contagios. Dando como resultado a México como el 4º país con mayor número de contagios (Badillo, 2020; Orús, 2021).

## 4. Marco teórico

### 4.1. Comunicación Responsable

Las organizaciones públicas se enfrentan constantemente a desafíos a través de escenarios comunicativos. Cualquier institución corre el riesgo de come-

ter errores producidos por una comunicación ineficaz o de brindar información innecesaria en cada discurso emitido por un vocero no capacitado. Estos errores pueden reproducirse a través de los medios de comunicación y generar principalmente efectos adversos en la opinión pública. El discurso institucional de las figuras públicas se convierte entonces en una herramienta estratégica que muestra la transparencia y honestidad de la institución y sus funcionarios, logrando así, primero, la empatía y luego la legitimidad con la ciudadanía.

De acuerdo a Hernández-Flores (2019) la Comunicación Responsable es un diálogo comprometido entre la organización y sus públicos, el cual se espera que sea honesto, coherente con las acciones, y por tanto responsable, para lo cual establece una gestión comprometida, no solo desde la marca, el producto o el servicio que se presta, sino con todo lo que se comunica. Cuando la organización llega a este tipo de comunicación, entonces y solo entonces, logra una relación de confianza, que asegura la armonía y participación del público, generando una reputación sostenida, incluso en situaciones complejas de comunicación pública.

En palabras de Davis (en García-Marzá, 2017: 274): «La sociedad otorga legitimidad y poder a la empresa / institución con base en su discurso y sus acciones. A la larga, quienes no utilizan este poder de una manera que la Sociedad considera responsable, tienden a perderlo». A partir de la revisión teórica y de los autores que se refieren a la comunicación responsable, este trabajo identifica características que nos permiten revisar el discurso gubernamental relacionado con los rasgos de esta perspectiva. Estas características posteriormente dan fundamento a la metodología utilizada para el análisis de contenido de los discursos documentados: honestidad, empatía, transparencia, interactividad y consistencia.

**Figura 1: Comunicación Responsable, subcampos, rasgos generales y complementarios.**



Fuente: elaboración propia.

Los rasgos mencionados de la CR son aplicables a diversos subcampos, como se aprecia en la Figura 1, entre ellos el de la Comunicación Gubernamental y Política que se explica a continuación. Y también serán detallados en la Tabla II del apartado metodológico.

## 4.2. Comunicación Responsable Gubernamental y Política

La pandemia por COVID-19 ha conllevado a que los gobiernos planifiquen estrategias más encaminadas hacia una comunicación responsable. La finalidad de dichas estrategias se ha centrado en gran medida en difundir los cursos de acción que se han aplicado en cada país con base en sus propias peculiaridades (Castillo-Esparcia *et al.*, 2020; Pennycook *et al.*, 2020). Como concluyen diversos estudios, esto incluye la continua actualización de campañas de salud pública y la emisión de discursos para contrarrestar la incertidumbre (Wilson, 2020; Wong y Jensen, 2020; Peters *et al.*, 2020); al mismo tiempo, y hasta cierto punto, a la fracción política contraria a la actual administración. Entonces, la Comunicación Gubernamental y Política se puede presentar de diferentes formas y a través de múltiples medios. Algunos de los formatos más comunes en la CRGP son los boletines y las conferencias de prensa o los anuncios televisivos. En los últimos años, Internet y las redes sociales han ganado fuerza como uno de los medios más críticos para la comunicación gubernamental.

Brandão (citado en Layón, 2018: 54) afirma que la comunicación gubernamental puede entenderse como comunicación pública ya que es un instrumento para la construcción de la agenda pública y la dirección de su trabajo hacia la rendición de cuentas, un estímulo para la participación ciudadana en las políticas adoptadas, y el reconocimiento de las acciones impulsadas en el ámbito político, económico y social, en definitiva, la comunicación gubernamental promueve el debate público.

Por otro lado, Canel y Sanders (en Meyenberg, 2015) definen este tipo de comunicación como el rol, la práctica, los propósitos y los logros que se llevan a cabo en nombre de una institución pública, que son constituidos con base en el consenso directo o indirecto del pueblo y se ponen en práctica para cumplir su voluntad. La comunicación gubernamental se encuentre adscrita al sector público, evidentemente. Este hecho le hace enfrentar escenarios comunicativos que la exponen a una amplia gama de audiencias: empresas, prensa y medios, figuras y organismos internacionales, la sociedad civil organizada y ciudadanos en general. Junto a estas audiencias se presentan situaciones que pueden poner en riesgo su legitimidad y por tanto el fortalecimiento de las instituciones y el aparato gubernamental como consecuencia de una comunicación improvisada.

La necesidad de una comunicación estratégica se hace evidente cuando, a causa de una declaración desafortunada, basada en información falsa o acompañada por una actitud poco empática y evasiva, la opinión pública sentencia a la autoridad gubernamental. Una imagen y reputación dañadas tienen repercusiones negativas en el nivel de consenso que se da en una sociedad y por tanto, en la relación ciudadano-gobierno y el ejercicio de la administración pública. Villafaña (2003) afirma que una buena reputación es

un efecto del cumplimiento de los compromisos de una organización con sus públicos. Por tanto, es posible afirmar que comunicar responsablemente a la ciudadanía, tiene un rol importante en la legitimación de la figura gubernamental, evitando lo mencionado previamente.

Así, se reconoce por Comunicación Responsable Gubernamental y Política a todo proceso de comunicación emitido por organismos o figuras gubernamentales y de la clase política que se reconoce honesto, congruente con las acciones de la institución y figura emisora, y que abona a los valores democráticos de la sociedad en que se ejerce. En este sentido, el discurso institucional de las figuras públicas se convierte en una herramienta estratégica que tiene el potencial de dar cuenta de la transparencia, honestidad y eficiencia gubernamental. Esta herramienta requiere estar sostenida por una comunicación responsable, que logre que la percepción que tiene la ciudadanía sobre las instituciones públicas, sus representantes y sus acciones, gane confianza y crezca su credibilidad para efecto del buen funcionamiento y aplicación de la gobernanza.

En sintonía Orozco y Ferré (2013: 5) expresan que la comunicación responsable «permite una relación más estrecha y comprometida con los públicos, donde la transparencia es la base del diálogo, dejando de lado anteriores prácticas de comunicación unilateral». Bajo esta perspectiva, la comunicación responsable gubernamental brinda la posibilidad de reconfigurar la relación gobernante-ciudadano mediante un efecto sostenido de comunicación pública que impacta todas las áreas de relación con los públicos. Siguiendo esta línea, la perspectiva de CGPR propone los siguientes rasgos propios que la caracterizan y que, aunados a los generales de la perspectiva, permiten una mejor comprensión de su accionar:

- Participación ciudadana: es la comunicación pública inclusiva de todo tipo de públicos, permite el diálogo, da voz y ayuda a la toma de decisiones. Por lo tanto, denota un alto grado de apertura gubernamental y accesibilidad al público que permite una retroalimentación activa.
- Compromiso público: el portavoz muestra prudencia y disposición en lo que comunica y responde al público sobre sus dudas. Se requiere sensibilidad a la necesidad de información del interlocutor o de la situación. Hablamos de un plan, no de una promesa y de acciones que refrendan el discurso gubernamental.
- Legitimidad gubernamental: es la intención del vocero de lograr, con base en su discurso, la aprobación del público de acuerdo a la comunicación pública que emite y las acciones que ejerce en su ámbito.

Considerando los antecedentes expuestos, surgen algunas interrogantes cómo ¿Qué rasgos de Comunicación Responsable se perciben en el discurso de los mandatarios de Argentina, Costa Rica y México? ¿Qué elementos de Comunicación Gubernamental Responsable fueron más recurrentes ante el inicio de la pandemia? ¿Existe correspondencia entre el discurso inicial y los elementos de comunicación de los mandatarios en cuestión?

## 5. Metodología

Esta investigación utiliza el paradigma cualitativo-descriptivo-transversal que mediante la técnica de análisis de contenido combina la observación y producción de los datos y la interpretación o análisis de los mismos (Andréu, 2000). Por su parte, López-Noguero (2002) afirma que toda comunicación, es decir, todo transporte de información y/o significado de un remitente a un receptor, controlado o no por el remitente, debe poder ser descrito y descifrado mediante técnicas de análisis de contenido, el autor describe las actividades de esta metodología como la explícita sistematización del contenido de los mensajes y la expresión de ese contenido con indicaciones cuantificables o no según se decida. Todo ello para realizar deducciones lógicas y justificables sobre la fuente (el emisor y su contexto) o los mensajes tomados en consideración.

Así este estudio toma como unidades de análisis el primer discurso que cada uno de los presidentes de Argentina, Costa Rica y México dirigido a sus ciudadanos con relación a la pandemia generada por la COVID-19. Los datos generales de los discursos referidos se observan en la Tabla I.

**Tabla I. Datos generales de unidades de análisis.**

Figura Pública	País	Discurso	Acto público	Fecha
Alberto Fernández	Argentina	Mensaje por Cadena Nacional del presidente Alberto Fernández ante la emergencia por coronavirus	Conferencia de prensa	13 de marzo de 2020
Carlos Alvarado Quesada	Costa Rica	Inicio de pandemia en Costa Rica	Conferencia de prensa	9 de marzo de 2020
Andrés Manuel López Obrador	México	Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina	Conferencia de prensa matutina	28 de febrero de 2020

Fuente: elaboración propia.

El instrumento que se diseñó para esta investigación está construido sobre la base de la perspectiva de CR y sus rasgos. Dicho instrumento está compuesto por dos partes de análisis. La primera se enfoca en la recuperación de información general sobre el discurso, comenzando por el título, canal de medios y fecha en que se publicó, el nombre del presidente que pronunció el discurso y el acto público en el que se pronunció. La segunda parte se orienta a aspectos de Comunicación Responsable para verificar los fragmentos que evidencian la misma, logrando una suma operativa (✓/✗) que se traduce en una valoración general del mensaje con respecto a la perspectiva que se plantea.

Cabe señalar que este instrumento fue sometido a validación por un conjunto de ocho expertos, quienes calificaron la pertinencia de cada uno de los puntos clave a evaluar en cada rasgo. Dichos expertos señalaron su acuerdo con los elementos propuestos, y avalaron la escala propuesta para el mismo. Esto se desarrolló a partir del índice de validez de contenido de Lashew, lo que llevó a conservar solo los elementos que obtuvieron un puntaje de 0,85. Con ello, se concretó la ficha de observación y los parámetros de referencia para este estudio.

**Tabla II. Resumen de elementos que fueron observados en cada rasgo de Comunicación Responsable de los discursos analizados.**

<b>Rasgos</b>	<b>Elementos base para identificar</b>
Honestidad	Se refiere a la posibilidad de verificar lo que comunica una organización a través de datos e información oficial, así como las referencias proporcionadas en su discurso y que se pueden verificar.
Empatía	Esta característica implica mostrar respeto por la audiencia al considerar su contexto y necesidades específicas en el momento en que se expresa el discurso organizacional.
Transparencia	Compartir toda la información necesaria sobre lo que hace la organización y cómo lo hace en virtud de construir una percepción positiva y sólida ante sus públicos.
Interactividad	Se refiere a que la comunicación dialógica en la organización no es la única que aporta, sino que también cuenta la retroalimentación que recibe de sus audiencias para hacer los cambios necesarios.
Consistencia	Consiste en mantener un discurso institucional coherente, que tiene como base de lo que se comunica, los valores organizacionales aunado al comportamiento de sus líderes y miembros.
Participación ciudadana	La comunicación pública es inclusiva con todo tipo de público, permite el diálogo, aporta voz y auxilia a la toma de decisiones por lo que denota alto grado de apertura y accesibilidad con los públicos, esto incluye invitaciones claras a ser parte activa.
Compromiso público	El vocero muestra prudencia y disposición en lo que comunica y en lo que responde a los públicos sobre sus dudas. Se requiere sensibilidad ante la necesidad de información del interlocutor o la situación.
Pro legitimidad	Es la intención del vocero por lograr, con base en su discurso, aprobación de los públicos como resultado de la comunicación pública que emite.

*Fuente: elaboración propia.*

Para la valoración de cada discurso, se establecieron intervalos que permiten el nivel de CR que la figura pública transmitió. La escala propuesta es la siguiente y parte de la presencia positiva del rasgo analizado: Altamente Responsable, 6-8 rasgos; Medianamente Responsable, 3-5 rasgos; Poco responsable, 1-2; Nada responsable, 0 rasgos. Acercándonos a un análisis más profundo de la comunicación institucional-gubernamental y los portavoces como herramienta para el discurso público. Además, se identificaron los fragmentos del discurso que se refería concretamente al COVID-19 y las medidas sanitarias que cada gobierno implementaría.

El análisis de contenido de los discursos se realizó durante los meses de abril y mayo de 2020. Para ello, se recuperó la versión en texto de cada mensaje en los sitios web oficiales de cada gobierno. Luego, se revisó de forma detallada cada documento, de manera que se identificaron los fragmentos que se referían al COVID-19. Paralelamente, se capacitó a tres codificadores con dos discursos similares que emitieron presidentes de la región, para que identificaran los rasgos de CR y de CR Gubernamental y Política. Una vez que, se lograron codificaciones similares, se procedió ahora sí a la observación de las unidades de investigación.

Es importante mencionar que cada uno de los discursos fue sometido a valoración de los rasgos en dos ocasiones, con el fin de corroborar dicha valoración y darles mayor validez.

## 6. Resultados

En este apartado, se muestra una síntesis de los fragmentos de los discursos observados de cada país, asociados a los rasgos tanto de comunicación responsable como a los que atañen a la comunicación gubernamental responsable. Posteriormente, se muestra un condensado de los resultados de los tres países.

En cuanto al presidente de Argentina, se observó que el discurso emitido por parte del mandatario logra informar a la población sobre las medidas que el gobierno argentino tomará para hacer frente a la crisis sanitaria que comienza –6 de los 8 rasgos. A pesar de ser un discurso en gran proporción alineado a los rasgos de CR. No obstante, dado el canal en el que este mensaje se publicó, un soporte digital unidireccional, hay nula interacción entre los receptores y el emisor. La Tabla III concentra algunos de los principales mensajes ubicados y su asociación con los rasgos.

**Tabla III. Análisis de discurso del presidente de Argentina.**

Rasgos de comunicación responsable		Observaciones
Honestidad ✓	Querido pueblo argentino, voy a compartir con ustedes información importante sobre el coronavirus. Ayer la Organización Mundial de la Salud (OMS), declaró al brote del nuevo coronavirus como una pandemia, luego de que el número de personas infectadas a nivel global superara los 118.000 distribuidas hasta ese momento en 110 países. Quiero que sepan qué es lo que estamos haciendo para dar respuesta al avance de este virus que se extiende cada día en todo el mundo.	Existe honestidad en el comunicado del mandatario debido a que en el mismo explica las medidas que su gobierno implementará para contrarrestar la problemática de la pandemia.
Empatía ✓	El Estado está presente y va a acompañar a todos, especialmente a nuestros mayores de 65 años, en quienes mayor impacto tiene el virus. A ellos les pedimos que eviten los lugares concurridos y el contacto con personas que hayan estado en países de transmisión en los últimos 14 días o con personas que presenten síntomas respiratorios. Le pido a cada ciudadana y a cada ciudadano que también tomen las medidas de prevención que estamos y estaremos difundiendo.	El mandatario en todo momento se dirige a la población de manera respetuosa.
Interactividad X		No existe ninguna interacción entre los lectores del comunicado ni el medio por el cual fue publicado.
Consistencia ✓	En situaciones de alarma generalizada es imprescindible el rol del Estado para prevenir, tranquilizar y brindar protección a la población.	No existe ninguna contradicción en el comunicado emitido por el mandatario, el carácter institucional del comunicado se mantiene en todo momento.
Participación ciudadana ✓	La realidad es que esta pandemia nos convoca como sociedad. Nos convoca al Estado Nacional, a cada provincia, a cada municipio. A cada uno y a cada una.	Durante su comunicado, el mandatario menciona constantemente la importancia del apoyo de la población en la lucha por reducir el número de contagios el país.
Compromiso público X		

Rasgos de comunicación responsable		Observaciones
Pro-Legitimidad gubernamental ✓	Atravesamos dificultades. Vamos a seguir monitoreando al instante la evolución de esta pandemia para actualizar y tomar las medidas que hagan falta. Somos la Argentina. Un país unido en el que cada uno debe comprometerse con los demás y todos con cada uno, empezando por el Estado. Un país unido en el que comprendemos que lo que le pasa al otro nos afecta a todos.	El mandatario reitera el compromiso de su gobierno con la población.
Transparencia ✓	Por eso, dicté un Decreto de Necesidad y Urgencia que amplía la emergencia pública en materia sanitaria. Le da facultades de acción y prevención a distintos ministerios. Entre ellas, evitar el desabastecimiento y fijar precios máximos para alcohol en gel, barbijos y otros insumos críticos. También permite disponer la suspensión preventiva de espectáculos y el cierre de espacios públicos. Este Decreto suspende por 30 días los vuelos provenientes de Europa, Estados Unidos, Corea del Sur, Japón, China e Irán. En el marco de esta restricción, dispone que se implementarán medidas para facilitar el regreso desde dichos países de los residentes en la Argentina. Dispone también el aislamiento obligatorio durante 14 días en cuatro casos: De aquellas personas con diagnóstico confirmado de Coronavirus. De aquellas personas consideradas «casos sospechosos», es decir, personas que tienen fiebre, y uno o más de los siguientes síntomas respiratorios: tos, dolor de garganta o dificultad para respirar, y que además, en los últimos días, hayan estado en zonas afectadas o en contacto con casos sospechosos como los anteriores. Las personas que hayan ingresado a la Argentina en los últimos 14 días, provenientes de países afectados que mencioné anteriormente. Es importante que comprendamos que este aislamiento preventivo resulta esencial para reducir todo lo posible la propagación del virus. Confirmados o probables de Coronavirus.	Lo explicado en el comunicado sobre el Decreto de Necesidad y Urgencia se puede corroborar en el sitio web del gobierno del país.  Donde se detalla a fondo lo mencionado por el mandatario en su comunicado.
<b>Suma: 6/8</b>	<b>Valoración final: Altamente Responsable</b>	

Fuente: elaboración propia.

En cuanto al mensaje emitido por el presidente de Costa Rica, se apreció que la comunicación que difundió cumple con 7 de los 8 rasgos de comunicación responsable evaluados. Como en el caso de Argentina, la interactividad fue el único elemento que no estuvo presente dentro del discurso. Igualmente, sobresale que su emisión se vio fortalecida por la inserción de datos duros que hicieran de su pronunciamiento un acto público contundente –consulte la Tabla IV, para precisar sobre esta observación.

**Tabla IV. Análisis de discurso del presidente de Costa Rica.**

Rasgos de comunicación responsable		Observaciones
Honestidad ✓	«Como saben, el último reporte que tenemos en relación al conocido coronavirus o COVID-19 indica que hay registrados 9 casos en nuestro país, además de una serie de casos sospechosos que hoy están siendo analizados y otros 35 que fueron ya descartados, a partir de los análisis».	La información puede ser verificada en distintas estadísticas y portales. Las estadísticas del Coronavirus COVID-19 Global Cases by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU) tienen un control global de todos los casos, en donde se detallan el número de nuevos casos por país desde el inicio de la pandemia en cada región.

Rasgos de comunicación responsable	Observaciones	
Honestidad ✓	«(...) la principal recomendación, la forma en que todas y todos nos podemos proteger frente a la situación del coronavirus es una recomendación de higiene y lavado de manos, constante, esa es la principal recomendación para protegernos, proteger a nuestros seres queridos y proteger también a nuestros compañeros y compañeras de espacios de trabajo y demás. Higiene y constante lavado de manos».	Las recomendaciones que hace el presidente a la población de Costa Rica están basadas en el Pandemia Mundial COVID-19 - Plan de Respuestas Estratégica de la OMS y en todas las recomendaciones que el organismo y su director han hecho desde el comienzo de la pandemia.
	«(...) muy importante decirle a la ciudadanía que la niñez, los niños y niñas, no están dentro de los grupos de riesgo, es muy importante para la tranquilidad, si pueden contraer el virus, eso hay que decirlo, pueden contagiarlo, pero no están dentro de los grupos de riesgo».	La declaración del presidente está fundamentada en los Protocolos de Evaluación de Factores de Riesgo de Enfermedad por el COVID-19 de la OMS
Empatía ✓	«(...) esa es la principal recomendación para protegernos, proteger a nuestros seres queridos y proteger también a nuestros compañeros y compañeras de espacios de trabajo y demás».	Con esta declaración, el presidente recalca la importancia de cuidar no solo de uno mismo, sino también de todas las personas que rodean las diferentes esferas de la vida social.
	«(...) hay que ver esta situación ocurre de manera concomitante con un periodo de sequía que ha tenido afectación en varias regiones o varias zonas por el abastecimiento de agua, lo cual ha hecho que nos empleemos a fondo para poder llevar suministro de agua a esas comunidades».	Derivado de la situación de sequía y escasez de agua en algunas regiones del país, el gobierno de Costa Rica se ha movilizó para garantizar el acceso del vital líquido a toda la población en estos momentos en donde el lavado de manos puede salvar vidas.
	«(...) lo que estamos haciendo es siendo muy cuidadosos como país y sociedad con estas medidas para protegernos mejor y para atenuar y generar mitigación de este fenómeno».	A través de las medidas implementadas, el mandatario costarricense busca que la población esté segura y que los efectos del COVID-19 y los que se deriven de la pandemia sean lo menos agresivos para todas y todos.
Interactividad X		
Consistencia ✓	«(...) es decir, en la medida permanecer en sus hogares, esto como medidas y repito de prevención, es para cuidarnos, no es para que generemos una sensación de pánico en la población».	Durante todo el discurso, Carlos Alvarado estuvo haciendo énfasis en los cuidados y el resguardo en casa.
Participación ciudadana ✓	«(...) lo estamos atendiendo con toda la seriedad, con toda la precaución y llamado a la ciudadanía hacer lo mismo, lavado de manos, higiene, insistir mucho en eso».	Carlos Alvarado hace el llamado a la sociedad a seguir los protocolos de prevención.
Compromiso público ✓	«(...) es para cuidarnos, no es para que generemos una sensación de pánico en la población, no, al contrario, lo que estamos haciendo es siendo muy cuidadosos como país y sociedad con estas medidas para protegernos mejor y para atenuar y generar mitigación de este fenómeno».	Carlos Alvarado hace énfasis en que las medidas que se están tomando no son con un fin de alterar a la sociedad, al contrario, sino de cuidado en conjunto.
Pro-Legitimidad gubernamental ✓	«(...) agradecerle los medios de comunicación también que puedan compartir esto con las personas con las y los costarricenses, así como las medidas adicionales que el día de hoy estamos anunciando y dándole seguimiento a este tema porque dependiendo de su evolución se podrán anunciar nuevas medidas. Muchas gracias a todas y a todos. Muchas gracias señor presidente».	Al final de su discurso Carlos Alvarado agradece a quienes están escuchándolo y en general a la sociedad, haciendo saber que es un trabajo en conjunto, no solo del gobierno sino de la sociedad costarricense.
Transparencia ✓	«Pero el mensaje se sintetiza en que hoy, como país, en nuestro sistema de salud, que es robusto, que nos permite identificar los casos, descartar otros o identificar rápidamente aquellos que están bajo sospecha, tenemos que todas y todos protegernos».	Carlos Álvaro Quesada señala que el sistema de salud de Costa Rica es eficiente, información que se sostiene gracias a diversos rankings de sistemas de salud mundiales; uno de ellos de los más recientes es el Índice de Eficiencia de los Sistemas de Salud del Mundo 2018 de Bloomberg, en donde logró posicionarse en el lugar 21 a nivel global.

Rasgos de comunicación responsable		Observaciones
Transparencia ✓	«Es un fenómeno que está haciendo un fenómeno global, es decir, inició en China en Asia, se ha trasladado a Europa, a los Estados Unidos y ahora está llegando a América Latina, y lo estamos atendiendo con toda la seriedad, con toda la precaución y llamado a la ciudadanía hacer lo mismo».	El presidente de Costa Rica está compartiendo con los costarricenses que su gobierno atiende la pandemia de COVID-19 de manera efectiva y que son capaces de controlar la situación, lo que puede dejarlos más tranquilos, y pide que ellos como ciudadanos hagan lo mismo.
<b>Suma: 7/8</b>	<b>Valoración final: Altamente Responsable</b>	

Fuente: elaboración propia.

**Tabla V. Análisis de discurso del presidente de México.**

Rasgos de comunicación responsable		Observaciones
Honestidad ✓	Interlocutor: ¿Cuándo y a qué hora son los informes?  Andrés Manuel López Obrador: «Hoy, mañana, pasado mañana, todos los días, 9:00 de la noche. Técnico, científico, para que no haya distorsiones, que la gente tenga la información, garantizar el derecho a la información. Y transmitirlo en vivo, así, igual, se transmite a las 9:00 de la noche».	A partir del 1 marzo de 2020 y hasta la actualidad, el Gobierno de México publica en su portal web, el Informe Técnico Diario COVID México las cifras oficiales de contagios, defunciones y otros datos estadístico-científicos complementarios del desarrollo de la pandemia en el país. Simultáneamente se empezó a transmitir, vía redes sociales de la Secretaría de Salud, las conferencias de prensa vespertinas dedicadas a la actualización de datos COVID.
Empatía X	Interlocutora: «Buenos días, presidente (...). La primera pregunta es: ¿tienen pensado hacer alguna campaña en medios de comunicación que se informe de cuáles son las precauciones que se tienen que tener en este caso?, ¿cuándo iniciaría y cómo se informaría a la sociedad?».  Andrés Manuel López Obrador: «Ya se tiene un boletín, ¿por qué no informas? Y vamos a intensificar la información, hacer más específicos para que todos tengamos la información y que se difunda, porque ya llevamos informando como dos meses, pero se va a seguir y ahora con más precisión, exactitud».	La primera respuesta del presidente es «Ya se tiene un boletín, ¿por qué no informas?» y por lo que no muestra respeto al trabajo de la periodista ni a su pregunta que atiende a la necesidad de la ciudadanía.
Interactividad ✓	«Vamos también de manera breve a informar sobre una nueva subasta y posteriormente ya abrimos para preguntas y respuestas». «Es importante tu pregunta para informarle a todos los mexicanos sobre esta situación».	En el acto público se dedicó un espacio para atender una ronda de preguntas y respuestas. Existió, por tanto, un ejercicio dialógico.
Consistencia X	«Nosotros siempre denunciamos estas operaciones que se hicieron en los últimos años, en este caso fue en el sexenio de Vicente Fox». «Algo parecido sucedió después del fraude del 2006, quienes habían ayudado en el fraude que eran, en ese entonces, representantes del sector empresarial, recibieron Aeroméxico; o sea, en un sexenio entregaron mexicana y en el otro sexenio Aeroméxico. Se enojan mucho, porque hablo de estas cosas, pero ni modo que nos olvidemos cómo se dieron estas privatizaciones».	El presidente remite a acciones realizadas en el pasado por él y su equipo político en denuncia a hechos específicos que van en contra de sus principios ideológicos.
Participación ciudadana ✓	«Se están ordenando los padrones para darlos a conocer, lo más pronto posible. Y en esto, como en todo, pedirle a la gente que nos ayude. Ahora la vida pública es cada vez más pública. Estamos todos participando, todos estamos ayudando, donde hay desvíos de inmediato se sabe, donde alguien anda en malos pasos».	El presidente López Obrador menciona que los proyectos y programas de su gobierno toman en cuenta la participación de diferentes sectores de la población.

Rasgos de comunicación responsable	Observaciones	
Compromiso público ✓	<p>«Y estamos preparados, eso es lo primero. Lo segundo es que no se trata, según los diagnósticos técnicos, médicos y me gustaría que sobre eso ahondaran, tanto Hugo López-Gatell y también el doctor Jorge Alcocer –que lo considero una eminencia médica, Premio Nacional de Ciencias– y quiero que se explique con precisión sobre la gravedad del coronavirus. Eso es lo segundo, porque no es, repito, según la información que se tiene, algo terrible, fatal, ni siquiera es equivalente a la influenza, para que todos los que están escuchando tengamos esta información. Y lo tercero es de que vamos a estar constantemente informando, como lo hemos venido haciendo, diario se va a estar informando. El doctor Hugo López-Gatell va a estar constantemente informando para evitar, lo digo con toda claridad, que haya amarillismo, que no haya exageraciones para que haya una psicosis de miedo, de temor, porque hay quienes no actúan con ética y vuelan, quienes no informan con objetividad. Entonces, decirle a la gente: serenos, tranquilos, tenemos capacidad para enfrentar esta situación. Esos tres elementos».</p> <p>«Miren, también, también que se tome en cuenta algo. Si hay una enfermedad, no solo ésta, cualquiera, y se tiene atención médica y se tienen las medicinas, si no hay descuido ante cualquier enfermedad, la gente sale adelante, la medicina ha avanzado mucho. Bueno, yo padecí un infarto, me atendieron pronto y bien, y miren, aquí estoy. Vamos a seguir adelante».</p>	
Pro-Legitimidad gubernamental ✓	<p>«Muy buenos días, tardes, pero ya estamos terminando la semana. Vamos a informar ampliamente y vamos también a dar a conocer la información que tenemos sobre el coronavirus, quedamos ayer en informarles. Está con nosotros el secretario de Salud, el subsecretario. Y vamos también a informar sobre el avance del programa a la pensión a adultos mayores y la pensión a niñas, niños con discapacidad. Son los dos temas, vamos a procurar desahogarlos lo más pronto posible para que haya tiempo a preguntas, a respuestas... vamos a dar la palabra al doctor Hugo López-Gatell para que nos informe sobre la situación que prevalece en cuanto a lo del coronavirus».</p>	<p>El presidente marca las pautas de la manera de manera que involucra a los sujetos «especializados y expertos en la materia» que en este caso son: el secretario de salud, Jorge Alcocer Varela y el subsecretario de prevención y promoción de la salud, Hugo López Gatell.</p> <p>Con su participación se hace referencia al adecuado funcionamiento de los sistemas de gobierno, es preciso señalar que; el análisis, solo se centra en diseminar el discurso, por tanto, no se pueden evaluar las acciones posteriores y actuales a este.</p>
Transparencia ✓	<p>«Ya hablamos de que tengamos confianza en las instituciones, se va a estar informando, que esto es muy importante, que se tenga toda información, no ocultar nada, transparentar todo, y que vayamos todos aprendiendo, siempre se aprende».</p>	<p>Con esas palabras el presidente termina su discurso e intenta generar confianza y disipar dudas en la ciudadanía con respecto al manejo del coronavirus.</p>
<b>Suma: 6/8</b>	<b>Valoración final: Altamente Responsable</b>	

Fuente: elaboración propia.

También se evaluó en este trabajo el discurso del presidente de México. En este caso, la comunicación cumple con 6 de los 8 rasgos evaluados –observe la Tabla V para mayor información. Aun cuando existen rasgos positivos, éstos son opacados por la empatía demostrada por el presidente con respecto a sus interlocutores, al mostrar una actitud un tanto increpante. Así como la inconsistencia de determinados mensajes, pues centra una parte de sus respuestas en remitir a acciones pasadas, que no necesariamente están asociadas con la problemática de interés.

Finalmente, en la Tabla VI se presenta un resumen de las características de la Comunicación Responsable de los discursos analizados con el fin de facilitar la comprensión de los resultados globales. El número 1 se asignó a los casos en los que la característica estaba presente en el discurso, mientras que el número 0 se asignó a los casos en los que faltaba. Como es evidente, considerando los tres discursos analizados, todos los casos presentan Comunicación Altamente Responsable, aunque ninguno de ellos cumple plenamente con todas las características propuestas en el instrumento. Adicionalmente, la interactividad es el rasgo que menos se percibe en los textos analizados, a excepción del caso del discurso del presidente de México. Otra área de oportunidad que se identificó con esta revisión es el compromiso público. El discurso del presidente de Argentina no incluyó elementos suficientes para cubrir esta característica.

**Tabla VI. Resumen de ítems de Comunicación Responsable de los discursos analizados.**

Variable de interés	Rasgo	Discurso - País			Frecuencia reportada
		Argentina	Costa Rica	México	
Comunicación Responsable	Honestidad	1	1	1	3
	Empatía	1	1	0	2
	Transparencia	1	1	1	3
	Interactividad	0	0	1	1
	Consistencia	1	1	0	2
Comunicación Responsable Gubernamental	Participación ciudadana	1	1	1	3
	Compromiso público	0	1	1	2
	Legitimidad gubernamental	1	1	1	3
<b>Total</b>		<b>6</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	

*Fuente: elaboración propia.*

Por otro lado, en cuanto al comportamiento de las personas en la crisis sanitaria que debe llevar a cabo, sobresale que los discursos analizados se centran en introducir el concepto del virus, las formas de contagio y las medidas sanitarias que los connacionales deben llevar a cabo para prevenir contraer la enfermedad, tomando como parámetro las indicaciones emitidas por la Organización Mundial de la Salud.

Para el caso de México, el presidente López Obrador direccionó también su discurso en presentar a los expertos que darán información pública a los ciudadanos. Estos elementos se expresan en la Tabla VII.

**Tabla VII. Resumen de fragmentos de los discursos analizados sobre la COVID-19 en cuanto a conceptos sanitarios.**

País	Concepto del virus	Formas de contagio	Medidas sanitarias
Argentina	Ayer la Organización Mundial De La Salud (OMS), declaró al brote del nuevo coronavirus como una pandemia, luego de que el número de personas infectadas a nivel global superara los 118.000 distribuidas hasta ese momento en 110 países.		<p>[...] Evitar el desabastecimiento y fijar precios máximos para alcohol en gel, barbijos y otros insumos críticos.</p> <p>También permite disponer la suspensión preventiva de espectáculos y el cierre de espacios públicos. Este Decreto suspende por 30 días los vuelos provenientes de Europa, Estados Unidos, Corea del Sur, Japón, China e Irán.</p> <p>Aislamiento obligatorio durante 14 días en cuatro casos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· De aquellas personas con diagnóstico confirmado de coronavirus.</li> <li>· De aquellas personas consideradas «casos sospechosos», es decir, personas que tienen fiebre, y uno o más de los siguientes síntomas respiratorios: tos, dolor de garganta o dificultad para respirar, y que además, en los últimos días, hayan estado en zonas afectadas o en contacto con casos confirmados o probables de coronavirus.</li> <li>· Las personas que hayan estado en contacto estrecho con los casos confirmados o casos sospechosos como los anteriores.</li> <li>· Las personas que hayan ingresado a la Argentina en los últimos 14 días, provenientes de países afectados que mencioné anteriormente.</li> </ul> <p>La recomendación general es: lavarse las manos con jabón regularmente, toser o estornudar cubriéndose la boca con el pliegue del codo, ventilar los ambientes y limpiar la superficie y los objetos que se usan con frecuencia.</p>
Costa Rica	Que es un fenómeno que se está haciendo un fenómeno global, es decir inició en China en Asia, se ha trasladado a Europa, a los Estados Unidos y ahora está llegando América Latina, y lo estamos atendiendo con toda la seriedad, con toda la precaución y llamado a la ciudadanía hacer lo mismo.	Insistir en el lavado de manos, insistir en la higiene, insistir en el protocolo del estornudo para cubrirnos con esta parte de la ropa, también si hay personas que tienen síntomas, permanecer en sus hogares no ir a lugares abiertos para poder simplemente contagiar.	<p>No llevarnos la mano a la cara, principalmente a los ojos, la nariz y la boca, estar lavando las manos constantemente e igual con las recomendaciones siempre a la hora de preparar alimentos o después de ir al servicio, eso es clave, también lo importante es proteger y resguardar a las personas que están dentro de los grupos de riesgo; algo que se referirá el señor ministro de salud.</p> <p>El sector público todos los puestos de trabajo que son teletrabajables, si insta al sector privado a adoptar también estas medidas. Se está girando un decreto, para que eventos masivos sean suspendidos hasta nuevo aviso.</p>
México	No es, repito, según la información que se tiene, algo terrible, fatal, ni siquiera es equivalente a la influenza, para que todos los que están escuchando tengamos esta información.		

*Fuente: elaboración propia con base en los discursos de los presidentes.*

Así, se aprecia que el contenido en relación ante la pandemia que estaba siendo declarada en marzo de 2020, tiene diferentes estructura, contenido y profundidad en cada caso estudiado. De ser visto en estos términos, la comunicación emitida por el presidente de Costa Rica es el discurso más completo en término de información sanitaria y para los casos de Argentina y México, los discursos no abordaron en su totalidad los mínimos conceptos sanitarios en torno a la pandemia.

## 7. Discusión y conclusión

Considerando que la variable de interés es la Comunicación Responsable, en todos los casos observados, al menos en cuanto a estos discursos que el ejecutivo de los países de interés difundieron a sus gobernados, el nivel de CR se visualiza como altamente responsable. Esto ayuda a ganar legitimidad a los gobiernos, como lo menciona Davis (en García-Marzá 2017), sobre todo, en aquel momento en que había tanta expectativa acerca de la pandemia y de cómo el aparato gubernamental se enfrentó a la situación. Entonces, para estos países se aprecia un buen inicio del manejo comunicativo de esta crisis sanitaria.

Hay que señalar que, a pesar de que se observan casi todos los rasgos de CR presentes en los textos discursivos analizados, hay elementos del modelo de Hernández-Flores (2019) como la interactividad, compromiso público la empatía y la consistencia que son áreas de oportunidad para los mandatarios y sus gabinetes de comunicación. Es necesario cubrir en mayor grado estos rasgos, pues denotan como el emisor se expresa con respeto y tolerancia hacia su audiencia, al tiempo que conserva un tono institucional coherente con los valores propios de su gestión y la de nación que gobiernan.

Este mensaje inicial de los jefes de estado sobre la incursión de la pandemia en el espacio geográfico de su nación es una forma de direccionar la construcción de la agenda pública, así como de dar a conocer las acciones que se llevarían a cabo, en un momento en que la situación se tornaba incierta para los ciudadanos y que buscaban en sus líderes cierto confort ante los eventos que estaban por venir, y que son motivo de debate público. Estas son funciones que tiene la comunicación gubernamental de acuerdo con Brandão (citado en Layón, 2018), y que están presentes en estos discursos.

Asimismo, el rasgo que menos fue atendido fue el de compromiso público, es decir, la prudencia con la que los mandatarios se comunicaron en estos discursos. Esta es un área de oportunidad muy importante a considerar, ya que ante la situación de emergencia que se vivía, que es indispensable manejar frases que no solo contribuyan a la buena imagen del emisor (Villafañe, 2003), si no que dejen ver que hay un gobierno sensible a las necesidades de sus conciudadanos y que tiene cursos de acción para solventar el problema. Todo esto, fortalece la relación con los públicos, que más adelante, emitirán un voto (Orozco y Ferré, 2013).

Igualmente, parece significativo que se hayan dado a conocer medidas sanitarias e información general sobre el virus, así como las estrategias que los propios gobiernos ejecutarían en su propio territorio. Este tipo de prácticas, de parte de los estados y sus mandatarios, ayudan a contrastar el clima de desinformación e incertidumbre que se generó a partir de una gran cantidad de piezas comunicativas que se publicaron primordialmente en espacios digitales (Hurtado, 2020; Pennycook *et al.*, 2020). De tal forma que, la información debe ser suficiente para sus receptores, situación que se sugiere como una futura investigación alrededor de este tema.

Esta investigación se centró en revisar las comunicaciones que hicieron los mandatarios de las naciones citadas, en torno a la pandemia originada por la COVID-19. Para evaluar con mayor incidencia los rasgos de la CR, habrá que trabajar en la percepción que tuvieron los receptores sobre estos mensajes, a partir de la misma perspectiva teórica, para así tener una visión completa del proceso comunicativo y de la interactividad con los ciudadanos que se ve ausente en el inicio de la pandemia. Por otra parte, se puede profundizar aún más en el análisis, si se consideran todos los discursos o una muestra representativa de ellos, a lo largo de toda la pandemia, también se debe considerar la recepción de los mensajes según el tipo de emisor, e incluso, si se indaga en las notas periodísticas los fragmentos de discurso o los puntos que fueron retomados por la prensa de cada país. Estas son tareas que, sin duda, vale la pena que sean abordadas en futuras investigaciones. Del mismo modo, es preciso resaltar que el primer discurso de los mandatarios en estudio fue encontrado como Altamente Responsable, sin que esto signifique correspondencia entre este (discurso) y otros elementos de comunicación como el acato de las propias acciones solicitadas a sus gobernados.

En esta etapa de incertidumbre, es fundamental que los gobiernos promuevan un entorno más estable. Sin duda, los discursos que los jefes de Estado emiten a sus ciudadanos son un medio para contrarrestar la situación actual. Si bien los discursos analizados alcanzan un alto nivel de Comunicación Responsable, será necesario proponer a los presidentes y sus portavoces buscar la interacción con la ciudadanía. De esta forma, se retroalimenta el proceso de comunicación y se escucha la opinión del público. Siendo este un elemento fundamental, no solo para permanecer en el poder, sino para atender las necesidades de los gobernados y legitimar los procesos y actividades gubernamentales.

Finalmente, las autoras consideran que la Comunicación Responsable debe ser una práctica obligada, no solo en los discursos, sino también en los mensajes que diariamente emiten los actores políticos que supervisan las organizaciones políticas, y que tienen una gran influencia en la opinión pública, no solo a través de su discurso, si no de las acciones que lo refrendan. Así lograr una práctica responsable de comunicación gubernamental será vital para la legitimidad de quienes gobiernan y sus intuiciones, logrando a través de ello un diálogo más honesto e interactivo con los ciudadanos en pro de los entornos complejos que actualmente se viven y que requieren la actuación y comunicación pertinente de todos.

## Referencias bibliográficas

- Andréu, J. (2002): *Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada*. Fundación Centro de Estudios Andaluces.
- Badillo, D. (2020): «AMLO y sus polémicas declaraciones sobre el coronavirus». *El Economista*. Recuperado de: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/AMLO-y-sus-polemicas-declaraciones-sobre-el-coronavirus-20200321-0001.html> (último acceso 02 de agosto de 2021).
- BBC Mundo (2020): «Coronavirus: los gráficos que muestran cuáles son los focos de la pandemia en todo el mundo a 6 meses de su declaración». *BBC Mundo* (en línea). Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-54135007> (último acceso 13 de septiembre de 2020).
- BBC Mundo (2021): «Alberto Fernández: las fotos de un cumpleaños en plena cuarentena que crean una tormenta política para el presidente argentino». *El Economista*. Recuperado de: <https://www.eleconomista.net/actualidad/Alberto-Fernandez-las-fotos-de-un-cumpleanos-en-plena-cuarentena-que-crean-una-tormenta-politica-para-el-presidente-argentino-20210816-0005.html> (último acceso, 02 de agosto de 2021).
- 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*, 29(4): 1-22.
- Dong, E.; Du, H. y Gardner, L. (2020): *An interactive web-based dashboard to track COVID-19 in real time*. *Lancet Inf Dis*, 20(5):533-534. [https://doi.org/10.1016/S1473-3099\(20\)30120-1](https://doi.org/10.1016/S1473-3099(20)30120-1)
- EFE (12/06/2021): «Argentina comienza una nueva etapa de restricciones contra la segunda ola de COVID». Recuperado de: <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/argentina-comienza-una-nueva-etapa-de-restricciones-contra-la-segunda-ola-covid/20000013-4560903> (último acceso 15 de junio de 2021).
- EFE (20/07/2021): «Las claves que marcan un polémico acuerdo de Costa Rica con el FMI». Recuperado de: <https://www.efe.com/efe/america/economia/las-claves-que-marcan-un-polemico-acuerdo-de-costa-rica-con-el-fmi/20000011-4591029> (último acceso, 02 de agosto de 2021).
- García-Marzá, D. (2017): «From ethical codes to ethical auditing: An ethical infrastructure for social responsibility communication». *El Profesional de la información*, 26(2): 268-276. <https://doi.org/10.3145/epi.2017.mar.13>
- Gobierno de Costa Rica (s.f.): «De Interés general. Costa Rica Gobierno del Bicentenario». Recuperado de: <https://COVID19.go.cr/de-interes-general/#pacientes-de-la-ccss> (último acceso 12 de junio de 2021).
- Gobierno de México (s.f.): «Semáforo COVID 19». Recuperado de: <https://coronavirus.gob.mx/semaforo/> (último acceso 12 de junio de 2021).
- Hernández-Flores, H. G. (2019): «El Discurso Corporativo Mediado por Twitter Comunicación Responsable en la Era de Las Redes Sociales: Caso Cabify». En J. Hidalgo y J. Yaguache (eds.): *Inovacoes em Relacoes Publicas e Comunicacao Estrategica*, RIA, pp. 27–37.
- Hurtado, L. A. (09/04/2020): «Además de pandemia por COVID-19, México enfrenta propagación de noticias falsas». *Boletín UNAM-DGCS*. Recuperado de: [https://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2020\\_318.html](https://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2020_318.html)
- Infobae (2019): «Alberto Fernández se impuso en primera vuelta y será el próximo presidente de la Argentina». *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2019/10/27/cerraron-los-comicios-en-argentina-expectativa-por-saber-quien-sera-el-nuevo-presidente/> (último acceso 27 de octubre de 2019).

- Lagneaux, M. (2020): «Comunicación responsable en tiempos de Pandemia». *Question/Cuestión*, 1 (mayo), e284. <https://doi.org/10.24215/16696581e284>
- Layon, C. (2018): «Reflexões sobre a comunicação em políticas públicas: proposta de um modelo de avaliação da comunicação governamental». *Revista de Administração Pública*, 52(1): 52–70. <https://doi.org/10.1590/0034-7612165920>
- Llano, N. I. y Águila, J. C. (2020): «Conferencias de prensa y COVID-19: explorando la respuesta gubernamental mexicana desde la comunicación en salud». *Revista Española de Comunicación en Salud*. Suplemento, 1: 128-141. <https://doi.org/10.20318/recs.2020.5451>
- Lima, L. (2021): «Cómo la pandemia de coronavirus sirvió para que Xi Jinping consolidara un poder en China como no se veía desde los tiempos de Mao». *BBC Mundo*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-56423592> (último acceso 23 de marzo de 2021).
- López-Noguero, F. (2002): «El Análisis de contenido como método de investigación». *XXI. Revista de educación*, (4): 167–180.
- Mayo Clinic (s.f.): «¿Qué es una cepa variante de COVID-19?» *Mayo Clinic*. Recuperado de: <https://www.mayoclinic.org/es-es/what-is-a-COVID-19-variant-strain/vid-20508903>
- Meyenberg, Y. (2015): «La comunicación gubernamental Gran Bretaña y México, una visión comparada». *Revista Española de Ciencia Política*, (39): 95-113. Recuperado de: <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/38562> (último acceso 10 de junio de 2021).
- Obando, M. (2018): «Con más de 1 millón de votos Carlos Alvarado es el nuevo presidente de Costa Rica». *La República*. Recuperado de: <https://www.larepublica.net/noticia/con-mas-de-1-millon-de-votos-carlos-alvarado-es-el-nuevo-presidente-de-costa-rica> (último acceso 5 de junio de 2021).
- Oficina de Prensa (2017): «Costa Rica revelará los secretos de su 'zona azul'». *Ministerio de Salud*. Recuperado de: <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/noticias/noticias-2017/1202-en-encuentro-mundial-costa-rica-revelara-los-secretos-de-su-zona-azul> (último acceso 5 de junio de 2021).
- Organización Mundial de la Salud (2020): «Gestión de la infodemia sobre la COVID-19: Promover comportamientos saludables y mitigar los daños derivados de la información incorrecta y falsa». *Organización Mundial de la Salud*. Recuperado de: <https://www.who.int/es/news/item/23-09-2020-managing-the-COVID-19-infodemic-promoting-healthy-behaviours-and-mitigating-the-harm-from-misinformation-and-disinformation> (último acceso 12 de junio de 2021).
- Orozco, J. A. (2013): «La Comunicación Estratégica De La Responsabilidad Social Corporativa | Strategic Communication Corporate Social Responsibility». *Razón y Palabra*, 17(2\_83): 242–258.
- Ortega, A. (2021): «México sube del lugar 130 al 124 en el Índice de Percepción de la Corrupción». *Expansión Política*. Recuperado de: <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/01/27/mexico-sube-del-lugar-130-al-124-en-el-indice-de-percepcion-de-la-corrupcion> (último acceso 3 de junio de 2021).
- Orús, A. (2021): «Número de personas fallecidas a causa del coronavirus en el mundo a fecha de 27 de agosto de 2021, por país». *Statista*. Recuperado de: <https://es.statista.com/estadisticas/1095779/numero-de-muertes-causadas-por-el-coronavirus-de-wuhan-por-pais/> (último acceso, 02 de agosto de 2021).

- Palomar, B. (2020): «Un año del contagio del paciente uno en China, pero ni rastro del paciente cero». *NIUS diario*. [https://www.niusdiario.es/internacional/asia/ano-contagio-paciente-uno-china-ni-rastro-cero-pandemia-COVID-19\\_18\\_3044220122.html](https://www.niusdiario.es/internacional/asia/ano-contagio-paciente-uno-china-ni-rastro-cero-pandemia-COVID-19_18_3044220122.html), último acceso 4 de junio de 2021.
- Pennycook, G.; McPhetres, J.; Zhang, Y. y Rand, D. G. (2020): «Fighting COVID-19 misinformation on social media: Experimental evidence for a scalable accuracy nudge intervention». *Psychological Science*, 1-24. <https://doi.org/10.31234/osf.io/uhbk9>
- Peters, M. A.; Jandrić, P. y McLaren, P. (2020): «Viral modernity? epidemics, infodemics, and the 'bioinformational' paradigm». *Educational Philosophy and Theory*, 1-23.
- Ríos, Ana (2021): «América Latina y el Caribe: número de casos de COVID-19 por país». *Statista*. Recuperado de: <https://es.statista.com/estadisticas/1105121/numero-casos-COVID-19-america-latina-caribe-pais/> (último acceso 11 de junio de 2021).
- Robles, C. y Canel, M. (2017): «Exploring the dynamics of the legitimacy judgment about the public sector. *Communication & Society*, 30(3): 215-228. <https://doi.org/10.15581/003.30.3.215-228>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación(2018): «Dictamen relativo al cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a la declaración de validez de la elección a la de presidente electo». *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-EEP-0001-2018.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-EEP-0001-2018.pdf) (último acceso 10 de junio de 2021).
- Villafañe, J. (2003): *La buena reputación: claves del valor intangible de las empresas*. Piramide Editores.
- Wilson, M. E. y Chen, L. H. (2020): «Travelers Give Wings to Novel Coronavirus (2019- nCoV)». *Journal of Travel Medicine*, 27(2): 1-3.
- Wong, C. M. L. y Jensen, O. (2020): «The paradox of trust: perceived risk and public compliance during the COVID-19 pandemic in Singapore». *Journal of Risk Research*, 23(7-8): 1021-1030.
- Yeung, J. (2021): «Hay al menos 200 casos conocidos de la variante del coronavirus delta plus en todo el mundo. Esto es lo que sabemos». *CNN*. Recuperado de: <https://cnnespanol.cnn.com/2021/06/25/variante-delta-plus-coronavirus-COVID-trax/> (último acceso, 25 de junio de 2021).

## Discurso periodístico y escándalo político en México.

Análisis crítico-argumentativo del reportaje «La casa blanca de Enrique Peña Nieto»

*Journalistic discourse and political scandal in Mexico.*

*Critical-argumentative analysis of the report «The White House of Enrique Peña Nieto»*



Carlos Enrique Ahuactzin Martínez  
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.  
carlos\_ahua@hotmail.com



Bárbara Torres Romero  
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.  
licbtr@gmail.com

### Cómo citar el artículo

Ahuactzin Martínez, Carlos E. y Torres Romero, Bárbara (2021): «Discurso periodístico y escándalo político en México. Análisis crítico-argumentativo del reportaje 'La casa blanca de Enrique Peña Nieto'». *Revista Más Poder Local*, 46: 49-73.

## Resumen

La difusión de los escándalos políticos en la esfera pública utiliza géneros periodísticos para mostrar a la ciudadanía a los actores políticos en contextos de crisis. El presente estudio focaliza el reportaje «La casa blanca de Enrique Peña Nieto», desde la perspectiva de los Estudios Críticos del Discurso, con base en los aportes de la teoría del escándalo político (Thompson) y la argumentación práctica (Toulmin), con el propósito de revelar las estructuras discursivas que sirvieron de sustento al género periodístico de investigación en la construcción del contenido del reportaje transmedia dado a conocer en los medios de comunicación de México. Los hallazgos del trabajo ofrecen un conjunto de articulaciones argumentativas que orientan a los receptores a modelar cognitivamente la representación de la responsabilidad del Ejecutivo Federal en el uso inadecuado de la función pública. Asimismo, se establecen las directrices explicativas y comprensivas que el análisis crítico y la teoría de la argumentación ofrecen para dar cuenta de los mecanismos de configuración del reportaje online como género periodístico y medio de información a la opinión pública.

### Palabras clave

Escándalo político; discurso; argumentación; reportaje transmedia; medios.

## Abstract

*The dissemination of political scandals in the public sphere uses journalistic genres, before the citizens, to show the political actors in their crisis contexts. This study focuses on the report «The White House of Enrique Peña Nieto», from the perspective of Critical Discourse Studies, based on the contributions of political scandal's theory (Thompson) and practical argumentation (Toulmin), and with the purpose of revealing the discursive structures that supported the research journalistic genre in the construction of report's transmedia content, released in the Mexican media. The findings of this work offer a set of argumentative articulations that guide the recipients to cognitively shape the representation of the Federal Executive's responsibility in the inappropriate use of the public function. Likewise, the explanatory and comprehensive guidelines that critical analysis and argumentation theory provide -in order to explain the configuration mechanisms of online reporting as a journalistic genre and information means to public opinion- are established.*

### Keywords

*Political scandal; discourse; argumentation; transmedia report; media.*

## 1. Introducción

En el escenario de los procesos políticos y las confrontaciones mediáticas, la presencia del escándalo político se concibe como un fenómeno que altera la percepción de la ciudadanía con respecto a sus gobernantes y líderes sociales. Se trata de un acontecimiento comunicativo que afecta el perfil de los actores políticos en periodos de crisis, que pueden ser más o menos largas y profundas, en función de la naturaleza del escándalo y la posición que ocupa el funcionario o líder en la estructura institucional o social. Por esta razón, constituye un hecho comunicativo susceptible de ser estudiado desde las ciencias sociales, en tanto ofrece un conjunto de fuerzas ideológicas y políticas que inciden en el comportamiento de los actores involucrados y los receptores mediáticos, dando origen a nuevas representaciones sociales para los ciudadanos.

Los aportes al estudio del escándalo político remiten a los trabajos de Jiménez Sánchez (1994a, 1994b y 1994c) y Thompson (2001), cuyos planteamientos ahondaron en la necesidad de conceptualizar, para la ciencia social, este fenómeno. Dadas sus consecuencias en la vida social y política, por sus efectos de tipificación de los comportamientos humanos en el contexto de la base axiológica, se considera que el sistema de valores, construido alrededor de una figura pública, puede ser visto como antítesis cuando el escándalo se hace visible mediáticamente e irrumpe el orden de las representaciones simbólicas que habían dado sustento y legitimidad a los actores sociales y políticos. Esta alteración socio-comunicativa y discursiva es la base de la motivación por profundizar en el estudio del escándalo político, a través del reportaje como género periodístico de investigación, cuyas manifestaciones son tanto más catastróficas cuanto más consolidado es el sistema político que lo alberga.

La literatura especializada posterior al año 2000 documenta los estudios sobre el escándalo político en disciplinas como la Ciencia Política (Shaun y Jeffrey, 2004; Maier, 2011), la Sociología (Lull y Hinerman, 2000; Schillagi, 2011), la Comunicación (Thompson, 2001, 2003 y 2011; Cannata, 2015; Zamora y Marín Albaladejo, 2010) y los Estudios del Discurso (ACD) (Gutiérrez Vidrio y Campos, 2006 y 2012; Romano, 2015 y 2016; Sunkel, 2005). Es el periodo en que las Ciencias Sociales documentan con mayor ahínco los efectos de los nuevos medios en la vida social, política y cultural. El inicio del nuevo siglo inaugura también el interés por revelar las transformaciones de la cultura tradicional hacia la cultura *online*, con sus sistemas de construcción y reproducción discursiva en el hipertexto, así como las transformaciones de la sociedad de masas, que ávidamente consume y replica los acontecimientos mediáticos, a la sociedad digital, que exige mayores espacios de crítica y ejercicio democrático.

Las disciplinas que han abordado el estudio del escándalo político presentan diferentes perspectivas e instrumentos de análisis de los casos. Sin embargo, se reportan en su mayoría estudios comparativos con las siguientes características:

- a) Comparación entre dos o más casos por su origen mediático;

b) Comparación del tratamiento en diferentes medios de un mismo escándalo, y

c) Comparación del manejo político de un escándalo similar en diferentes países.

En los Estudios del Discurso, prevalece un enfoque crítico sobre la construcción discursiva del escándalo, al considerar las relaciones de poder y sus implicaciones socioculturales para determinar las representaciones que sus discursos promueven en los medios (Romano, 2015 y 2016). En este aspecto, se reconoce la pertinencia del Análisis Crítico del Discurso (ACD), como enfoque de investigación, para dar cuenta de las fuerzas sociales que emergen de los discursos asociados al uso excesivo o transgresor del poder en el escenario social, como ocurre con los actores políticos y líderes institucionales que son descubiertos ejerciendo un uso inadecuado de su función pública o social, en oposición al marco de valores políticos que legitiman su posición en el sistema democrático.

El análisis discursivo también suele ir acompañado del análisis de los medios de comunicación y la formación de la ideología (Meng, 2015). En este sentido, la perspectiva ideológica ilumina el juego de oposiciones y contradicciones que se articulan en los medios, dado que los actores políticos al ser documentados y exhibidos como transgresores de la vida pública acentúan la percepción sobre la diferencia de clases, de acceso a la justicia, de los beneficios de las élites y de las identidades colectivas. Sin duda, las instituciones mediáticas juegan un papel importante en los procesos de legitimación y deslegitimación del capital simbólico de los actores sociales y políticos (Zamora y Marín Albaladejo, 2010).

En esta investigación se considera al discurso mediático como eje del problema a estudiar, dado que esta noción permite comprender la preponderancia de los medios de comunicación en la generación de opinión pública. De este modo, el discurso mediático puede afectar directamente al capital simbólico del personaje en turno, presentando a las audiencias razones por las cuales una transgresión al sistema de valores deviene en escándalo. En función de este acontecimiento, se puede concebir la alteración de la vida pública y política de un país. El discurso, como puede notarse, constituye la base de la representación del fenómeno, con sus esquemas argumentativos que revelan la faceta desconocida de la figura pública.

Debido al incremento de la personalización política, tanto en campañas electorales como en el desempeño gubernamental, el escándalo político mediático incide directamente en el capital simbólico de los líderes políticos e institucionales, precisamente porque trastoca notablemente sus cualidades, aptitudes e imagen política, cuya consecuencia más inmediata es la pérdida de legitimidad.

En su dimensión práctica, el discurso mediático utiliza una variedad de recursos narrativos y argumentativos, con la finalidad de trazar y enfatizar los alcances de la transgresión a los valores y las normas en el sistema político. Por tanto, los medios y sus géneros discursivos requieren la formulación de estrategias lingüísticas y simbólicas que permitan a los receptores

construir sus propias opiniones. Dos géneros informativos destacan en este aspecto: el reportaje y la nota informativa. Fieles a los hechos, ambos géneros periodísticos presentan los datos y las evidencias de los acontecimientos que son objeto de conocimiento para los receptores. Sin embargo, en el caso del reportaje el uso de las estrategias discursivas suele ser más complejo, en tanto incorpora recursos narrativos, descriptivos y argumentativos. Resultado del periodismo de investigación, este género informativo en su versión online se nutre de una diversidad de materiales para la presentación de sus hallazgos, lo que exige del autor o autores una mayor participación en la focalización de la línea discursiva y la configuración del acontecimiento o problema, en suma, editorializar con mayor profundidad el reportaje.

Con el enfoque de los Estudios Críticos del Discurso, el trabajo profundiza en la construcción argumentativa del reportaje «La casa blanca de Enrique Peña Nieto» (AN, 2014, 9 de noviembre), que reveló ante la opinión pública la existencia de un inmueble de alta gama vinculado a la figura del Ejecutivo Federal de México. La investigación del caso fue realizada por Rafael Cabrera, Daniel Lazárraga, Irving Huerta y Sebastián Barragán, y dado a conocer el escándalo a través del portal Web de *Aristegui Noticias*. El fenómeno comunicativo tiene relevancia en el contexto mexicano por dos razones: a) el uso del periodismo de investigación con visibilidad digital, y b) la estructura narrativa-argumentativa que incorpora una amplia variedad de recursos discursivos para sustentar los hallazgos del reportaje, que sirvió de género periodístico y base del escándalo mediático.

Si bien el reportaje no solo se constituye de argumentos, en su sentido canónico, desde un enfoque práctico de la comunicación, la presentación de los hechos, los datos y las evidencias, en el orden del discurso sí le permite al receptor completar la estructura argumentativa que da pauta a la construcción tanto de la representación mediática como de la opinión con respecto al capital simbólico de la figura política. Por esta razón, el análisis crítico-argumentativo ha resultado el más pertinente para los propósitos de la investigación. La propuesta del estudio reside en la incorporación del Análisis Crítico del Discurso (van Dijk, 1990; Bolívar, 2007; Pardo Abril, 2012), como enfoque de trabajo, al análisis de la argumentación práctica, a fin de identificar y explicar cómo los componentes de los argumentos cumplen una función axiológica en la presentación del escándalo político.

Cabe resaltar que la presencia de escándalos políticos ha sido recurrente en el contexto mexicano y, en el caso del presidente Enrique Peña Nieto, se ha generado este fenómeno comunicativo en un periodo de crisis de gobernabilidad, como otros eventos mediáticos que reportaron anomalías en la gestión gubernamental (Hodge, Salgado Andrade y Villavicencio Zarza, 2019). La cobertura mediática de los escándalos en este periodo de la administración federal registró dos géneros periodísticos principales: la nota informativa y el reportaje. Así, por ejemplo, se documentaron al menos otros dos eventos como escándalos: «Peña Nieto, de plagiador a presidente» (AN, 2016, 21 de agosto), sobre el uso inadecuado del plagio en la tesis de licenciatura del Ejecutivo, y «La estafa maestra», sobre el desvío de recursos públicos desde la administración federal a través de distintas dependencias gubernamentales (AP, 2017, 5 de septiembre). Ahora bien, desde el enfoque académico, los estudios sobre escándalos políticos en México reportan un interés comunicati-

vo asociado a los procesos electorales y a la política anticorrupción (Sandoval Forero, 2002; Kuschick, 2006; Espino-Sánchez, 2011; Cansino, 2011; Castañeda e Ibarra, 2011; Castillo Quiñones, 2014). En estos casos, se ha documentado la relevancia mediática por visibilizar los escándalos en momentos previos o durante la renovación de poderes públicos. En consecuencia, se ha identificado la necesidad de explicar, desde la Comunicación Política y el Análisis del Discurso, como se construyen los escándalos políticos en el sistema de medios y su proceso de significación para informar a la ciudadanía.

Por tanto, las preguntas de investigación fueron: ¿Cómo se construyó la significación del escándalo político del Ejecutivo Federal de México a través del reportaje de investigación «La casa blanca de Enrique Peña Nieto? ¿Y cuáles fueron las estrategias argumentativas que permitieron revelar el uso inadecuado de la función pública para documentar la existencia del escándalo?

Una revisión a los estudios del escándalo político ha permitido focalizar el reportaje objeto de análisis como el elemento detonante del acontecimiento mediático, dado que se encuentra en la fase previa del proceso comunicativo y su mediatización. En este sentido, se reconoce que el escándalo político se compone de varias fases, en términos de su impacto político y mediático (Thompson, 2001). Por tanto, se ha considerado profundizar en este momento detonante del fenómeno comunicativo, para revelar las estrategias discursivas y argumentativas (Toulmin, 2007; Palau, 2014) del reportaje, a fin de comprender los alcances y articulaciones en el orden del discurso de este género periodístico.

## 2. Aproximación teórica. Discurso periodístico, escándalo y argumentación

En el escenario de los discursos mediáticos, el periodismo ha logrado incorporar sus géneros discursivos a los diversos esquemas de construcción y mediatización de la información en Internet, abriéndose paso entre los discursos con pretensión objetiva, que no siempre cumplen con los principios de verificabilidad de los acontecimientos. En este sentido, el estilo de comunicar de los profesionales de la información se ha adecuado también a las lógicas mediáticas y las formas de recepción de los nuevos lectores/espectadores.

En el caso del periodismo de investigación, se reconoce la preeminencia de los autores en la construcción de los acontecimientos, para una adecuada representación de los significados que se desea dar a conocer. Así, por ejemplo, «un reportaje periodístico tiene que evidenciar su credibilidad y, por lo tanto, exhibir sus pretensiones de verdad» (van Dijk, 1990: 255). De este modo, el discurso periodístico articula diversos recursos como la narración, la descripción y la argumentación, en un equilibrio de significaciones que operan en función de la objetividad informativa.

El marco del Análisis Crítico del Discurso (ACD) proporciona una orientación de comprensión e interpretación de las manifestaciones discursivas

mediáticas, en torno al uso del poder y las relaciones de los sujetos participantes. Como refiere Bermeo D. (2008: 150), «lo que es propio del ACD es que tiene como propósito principal develar la carga ideológica y las relaciones de poder subyacentes en los modos particulares del uso del lenguaje». El reportaje, siendo un género narrativo-argumentativo, ofrece a los lectores/espectadores las directrices de significación que revelan las anomalías axiológicas que propician el hecho comunicativo, en nuestro estudio, el escándalo. Las relaciones de poder representadas en el reportaje dan pauta a la interrogante sobre los recursos del lenguaje que permiten el desarrollo de los componentes argumentativos para establecer la relación de los sujetos representados con los excesos o la transgresión de la autoridad institucional, como ocurre en la lógica de los escándalos políticos, que sitúan a los actores políticos en un contexto de ruptura respecto a los valores consensuados como aceptables en una cultura política determinada.

Desde el enfoque del análisis del discurso, Bolívar (2007: 31-34) propone el estudio de los géneros discursivos a partir de nueve nociones centrales que hacen posible su análisis:

- La noción de contexto
- La noción de texto
- La noción de ideología
- La construcción del «sujeto»
- La noción de interacción
- La noción de género discursivo
- La gramática de base
- La noción de conocimiento
- La noción de «crítica»

Para los fines de la presente investigación, se reconoce que las nociones «construcción del 'sujeto'» y «género discursivo» Bolívar (2007: 32), inciden en el análisis del reportaje, por cuanto requiere de la «representación de la responsabilidad de los actos» y de la manera «como se organizan los constituyentes de la estructura en el discurso». En este sentido, la significación del escándalo político pasa por la pregunta por cómo opera la construcción del sujeto en el esquema del escándalo (Thompson, 2001) y, al mismo tiempo, por las articulaciones discursivas en el reportaje, como ocurre con los procesos de argumentación para construir la base de la credibilidad en este género periodístico (van Dijk, 1990: 255).

En lo que se refiere al reportaje como género periodístico en el entorno mediático, se considera que:

*(...) el reportaje es un género transmedia, puesto que posee en un único tema, distintos lenguajes, a partir de distintas plataformas, que en conjunto construyen la narrativa final, es decir, el texto pasa una información, mientras la fotografía pasa otra y, de forma distinta el infográfico, ofrece una tercera información. En cuanto al diseño gráfico, presenta una información que los otros tres tampoco ofrecen. Al final, el lector del reportaje tiene su conclusión cognitiva. (Renó y Flores, 2018 :51)*

Desde este enfoque, el reportaje transmedia «La casa blanca de Enrique Peña Nieto» plantea la necesidad de profundizar en los mecanismos de construcción de la significación y sus estrategias de argumentación, como base de la información expuesta ante la opinión pública. El planteamiento, por tanto, busca indagar en la construcción del discurso periodístico, como género, y no sobre la vericondicionalidad de los datos y del caso, en tanto este aspecto corresponde a una lógica institucional fuera del alcance del presente trabajo.

La noción de género supone establecer los márgenes del estilo y retórica del discurso periodístico, en función del reportaje transmedia como modelo de comunicación en el espacio hipertextual. Un acercamiento a los procesos narrativos y argumentativos permitiría establecer las coordenadas de composición del género periodístico. En cuanto al reportaje, la argumentación desempeña una función clave en la descripción y justificación de los datos y las evidencias que dan soporte a los hallazgos del periodismo de investigación. En este sentido, la argumentación no solo es un recurso ligado a la credibilidad sino también una retórica que hace posible la inclusión cognitiva del lector-espectador, en el marco de la comunicación mediática. De este modo:

*El lenguaje del reportaje periodístico es la esencia del género, así como su contenido. Pero, a partir de los emergentes modelos transmedia, pasó a ser necesaria la búsqueda de un lenguaje que contemplara este modelo de periodismo. Un formato que posibilite la navegabilidad a partir de espacios intertextuales. Una construcción que proponga interactividad por el contenido, por la circulación y evaluación del texto. (Renó y Flores, 2018: 57)*

A nivel del uso del lenguaje, el reportaje transmedia ofrece las pautas para su conectividad e interlocución, sin dejar de lado su carácter expositivo y demostrativo de mayor alcance que hace posible la presentación de hallazgos relevantes, como ocurre con la documentación de los escándalos políticos. El enfoque de los Estudios Críticos del Discurso, en este sentido, permite profundizar en las estrategias del uso del lenguaje(s) en la construcción de la significación y revelar cómo un escándalo político adquiere notoriedad mediática de la mano de los recursos retórico-argumentativos para su consideración como insumo informativo.

### 3. Tipología del tipo de escándalo según Thompson

Para los propósitos del estudio, se han considerado los planteamientos teóricos de Thompson (2001), dado que el escándalo político como fenómeno comunicativo responde a una tipología, según su naturaleza como discurso transgresor de los valores de la comunidad política y la opinión pública. En efecto, el «escándalo» denota aquellas acciones o acontecimientos que implican ciertos tipos de transgresión que son puestos en conocimiento de terceros y que resultan lo suficientemente serios para provocar una respuesta pública» (Thompson, 2001: 32). Se reconoce, en esta perspectiva, la existencia de tres tipos generales de escándalo: sexual, financiero y de poder. Esta cla-

sificación temática sigue también la dinámica de proyección de cuatro fases: previa, el escándalo, culminación y consecuencias. De estas fases, el estudio se sitúa en la primera, pues el análisis propuesto del reportaje transmedia «La casa blanca de Enrique Peña Nieto» profundiza en su construcción discursiva, como fuente de información y proceso de significación.

*El escándalo sexual.* Este tipo de escándalo está enfocado a la transgresión de valores morales relacionados a las interacciones personales entre una figura pública y otra (ya sea de la misma esfera o no). En este sentido, «Los escándalos políticos de naturaleza sexual implican públicas revelaciones y alegaciones relacionadas con la vida privada de las figuras públicas» (Thompson; 2001: 168). En un esquema argumentativo, se considera que los eventos sexuales ocupan un valor demostrativo amplio. De este modo, en términos axiológicos la hipocresía, como categoría discursiva, hace referencia a relaciones sexuales fuera del matrimonio o no consensuadas, relaciones que atentan y se consideran conflicto de interés.

*El escándalo financiero.* Este tipo de escándalo está enfocado a asuntos que transgreden valores relacionados al respeto y seguimiento del manejo del dinero público. Se trata de actos que revelan el uso *inadecuado* de los recursos procedentes de la ciudadanía, mediante procedimientos irregulares en términos de las reglas de operación del uso de los fondos públicos. Como refiere Thompson (2001: 169), «Los escándalos de naturaleza financiera implican por lo general vínculos ocultos entre el poder político y el económico, vínculos que se consideran impropios y que, al ser revelados, desencadenan el escándalo». En un esquema argumentativo, se considera como evidencia la violación de normas del uso del dinero, el inadecuado intercambio de recursos con el fin de influir en decisiones, la apropiación indebida de recursos (fraude, engaño, mala utilización de la información) y los intereses económicos privados o sin declarar que causan conflicto.

*El escándalo de poder.* Este tipo de escándalo está enfocado a asuntos que transgreden valores relacionados con la violación de normas de comportamiento consideradas las correctas en la esfera pública, así como cualquier tipo de asociación sospechosa entre los actores. En efecto, «los escándalos de poder revelan actividades encubiertas y formas ocultas de poder que se apartan de las normas y procedimientos que se presume regulan la competencia por la obtención del poder político y su ejercicio práctico» (Thompson, 2001: 169-170). Desde el enfoque argumentativo, se considera el quebrantamiento de normas y procedimientos que rigen los procesos electorales, la existencia de complejas redes de poder e influencia, que se extienden a muchos actores del sistema político, el intercambio clientelar y mutua dependencia, y la existencia de pequeños grupos de individuos cuyas actividades se realizan en forma encubierta y están orientadas a la consecución de determinados objetivos.

## 4. La argumentación según Toulmin

La argumentación como teoría focaliza el estudio interdisciplinario de la forma en que se obtienen conclusiones a través de la lógica y la articulación de recursos discursivos, es decir, mediante un proceso de construcción de significados. Para ello, se consideran las expresiones realizadas en cualquier formato de comunicación, sea escrito, oral, visual o multimodal. La estructura demostrativa y verificativa que subyace en la manifestación de las ideas permite identificar los componentes argumentativos y sus funciones en la base del discurso, con el propósito de orientar la comprensión e interpretación de los receptores.

La teoría de la argumentación tiene diferentes perspectivas de análisis, dependiendo de la disciplina que retome sus aportes: psicología, lingüística, comunicación, análisis del discurso, derecho, filosofía, sociología, entre otras. Desde un enfoque interdisciplinario, el estudio de la argumentación constituye una herramienta metodológica para el análisis del discurso y la comunicación (Amossy, 2012; Amossy, Kieg-Planque y Paissa, 2014). Asimismo, en contextos comunicativos, la indagación de los argumentos y sus componentes en el uso del lenguaje(s) revela la construcción de los significados (Anscombe y Ducrot, 1994), derivados de las conclusiones formuladas y la relación entre los interlocutores, en el marco de los géneros discursivos (Perelman y Olbrechts-Tyteca, 1989), dado que están ligados a las prácticas discursivas y las prácticas sociales (Fairclough y Fairclough, 2013).

Para los propósitos de esta investigación interesa ahondar en las aportaciones de Toulmin (2007), quien propone un modelo para analizar cualquier tipo de argumentación de los discursos sociales, como los que se reproducen en los medios (televisión, radio, prensa escrita y *online*, etc.), dado que considera su enfoque práctico en la interlocución y en la presentación de pruebas, evidencias y conclusiones. La selección de la teoría de Toulmin responde a la necesidad de ofrecer una perspectiva práctica, retórica y persuasiva asociada a los mecanismos de la argumentación, considerando el reportaje transmedia como un género discursivo que hace uso del lenguaje «natural» de manera dinámica, incluso narrativa, sin apegarse a la lógica formal deductiva y analítica (Palau, 2014), como ocurre en otros géneros discursivos de tipo monológico y cuasi-algorítmico (Harada, 2009).

Como refiere Toulmin (2007: 129), es necesario considerar lo siguiente:

*Un argumento es similar a un organismo. Tiene al mismo tiempo una estructura anatómica grande y tosca y otra, por así decirlo, fisiológica y más delicada. Cuando se describe explícitamente con todo detalle, puede ocupar un cierto número de páginas impresas o necesitar quizá de un cuarto de hora en una exposición oral. En ese espacio o tiempo, se pueden distinguir las fases principales que establecen el progreso del argumento desde el enunciado inicial acerca de un problema sobre el que no se ha llegado a un acuerdo hasta la presentación final de una conclusión.*

De este modo, considera un «argumento» como una estructura discursiva compleja, constituida por aseveraciones (*claim*), datos (*data*), garantías

(*warrants*), matizadores (*modal qualifiers*), respaldos (*backing*) y conclusiones. En el esquema argumentativo, los comportamientos comunicativos son razonados para poder justificar ante los demás lo que hacemos o decimos. En la vida política, el uso de argumentos suele acompañar a las decisiones políticas en diversos contextos, como una estrategia de convencimiento, manipulación o, incluso, persuasión. El enfoque práctico de la argumentación en la comunicación política permite identificar algunos elementos que sirven de apoyo a los actores políticos y sociales en la difusión de sus ideas y decisiones. Los argumentos, en este sentido, están implicados en el proceso de demostración de los hechos en la comunicación y revelan el uso estratégico de sus componentes en la estructura del discurso.

Para Toulmin (2007), algunos argumentos mostrarán más explícitamente si son válidos o no, dejando ver con mayor claridad cuáles son las razones en que se apoya. La refutación de los argumentos es una posibilidad en el intercambio comunicativo, por lo que es necesario elaborar una demostración o justificación. Para ello, se considera la articulación de sus componentes, a fin de apoyar la «aseveración» inicial y proponer al lector una conclusión fundamentada.

El proceso argumentativo, bajo este enfoque, considera la presentación de los hechos, es decir, los «datos», que dan soporte a la primera afirmación, de forma más o menos explícita. Enseguida, la «garantía» se ofrece como una intervención explicativa y apela implícitamente al argumento de base, como una regla o ley de paso de la evidencia a la aserción. En este punto, en la estructura argumentativa se incorporan «matizadores», que tienen funciones de dirección y tonalidad del discurso, dado que suelen utilizarse para acentuar la significación de los otros componentes, de ahí su carácter adverbial y modal en la construcción del enunciado. Luego, en la secuencia argumentativa, los «respaldos» corresponden a enunciados categóricos sobre los hechos: su función primordial consiste en reafirmar lo expuesto, mediante la correlación semántica con las otras partes de la argumentación. Finalmente, desde el enfoque de Toulmin (2007), la «conclusión» es el resultado de la articulación de las declaraciones manifestadas a través de las garantías y respaldos que cierran el argumento.

Considerando el enfoque práctico de la argumentación y la situación comunicativa, los usos de la argumentación pueden variar según su condición y función articularia en el discurso. Esto supone que los niveles de realización de los argumentos dependen tanto de la intención comunicativa como del género discursivo que sirve de conducto para establecer la relación entre los interlocutores. Los géneros discursivos mediáticos son una clara muestra de estos procesos de adecuación de los esquemas argumentativos, sobre todo en el ámbito periodístico, donde la fidelidad a los hechos y la presentación de las pruebas suele ser un estímulo a la objetividad y a la legitimidad de la información. De este modo, se puede reconocer que la nota periodística y el reportaje requieran estrategias particulares para dar a conocer actos identificables como «escándalos», cuya naturaleza discursiva exige la implementación de algunas categorías argumentativas, a fin de sustentar los hechos expuestos de la vida política y social.

Con base en lo anterior, la propuesta de Toulmin (2007) resulta pertinente para profundizar en los esquemas argumentativos implementados en la construcción del reportaje, como género informativo, dada la inclusión de un enfoque práctico de la comunicación y el uso del «lenguaje natural». Para ello, se presentan los tipos de argumentos considerados en la presente investigación. En primer término, se distingue entre «argumentos formales» y «no formales». La formalidad de los argumentos se construye por la integración de las premisas, por sus componentes interconectados, y la validez de la conclusión a la luz de su mecanismo articulador, de tal manera que su estructura contemplará datos, garantías y conclusiones. Los argumentos «no formales» incluyen componentes que tienen referencia y validación externa a la propia composición argumentativa, como ocurre con los respaldos y los matizadores, que pueden contener información de otros contextos discursivos, agregando fuerza a la validez, aunque desde una referencialidad externa. Adicionalmente, se reconoce la presencia de «argumentos de tipo moral», que se distinguen enteramente de los argumentos analíticos, por alejarse de la formalidad de sus premisas y por carecer de respaldos explícitos, incluso como referencia externa, por lo que su orientación «modal» busca justificar una valoración condenatoria.

A partir de esta clasificación de base, se describen los argumentos desde su dimensión práctica (Toulmin, 2007):

- *El microargumento.* Es un tipo de argumento concreto, con una sola idea. Se encuentra en estructuras discursivas con frases cortas y se distingue por su carácter concluyente.
- *El argumento analítico.* Este tipo de argumento está enfocado a cuestionar o analizar la idea planteada en el argumento. Aunque puede no proporcionar información adicional, se distingue en la práctica por contener principios universales y una orientación hacia el razonamiento deductivo en su proceso lógico. Sus componentes dato, respaldo y garantía están implicados en la formulación de la conclusión.
- *El argumento sustancial.* Este tipo de argumento contiene evidencia o respaldo de la primera aseveración que aporta el argumento. Presentan datos y evidencia empírica, con base en situaciones particulares, con una orientación inductiva e incluso proporciona apoyo probabilístico a la conclusión.
- *El argumento probable.* Este tipo de argumento contiene garantías con respecto a lo que declara, mantiene una secuencia lógica, a partir de garantías factuales y evidencias, para proporcionar una mayor comprensión de su contenido.
- *El argumento no probable.* Este tipo de argumento tiene un alto carácter hipotético y dubitativo. Se caracteriza por no aportar garantías y presentar datos no verificables. En su construcción, el sentido aseverativo es débil y puede mostrarse contradictorio, dado que no muestra evidencias suficientes y su redacción suele ser confusa.

- *El argumento moral.* Este tipo de argumento promueve reacciones condenatorias por su función valorativa, incorporando a menudo prejuicios; se caracterizan por ser calorativos, tendenciosos y no contienen evidencia o respaldo.

## 5. Metodología

Con base en los Estudios del Discurso, se focalizó el reportaje «La casa blanca de Enrique Peña Nieto». El nivel de la argumentación constituyó el eje del diseño metodológico, dado que interesaba identificar los recursos discursivos que permitieron la presentación de las evidencias en torno al escándalo y sus procesos de formulación de hallazgos.

Entre los estudios sobre la argumentación, se utilizó la tipología de Toulmin (2007), por cuanto ofrece un enfoque práctico del uso de los argumentos y una amplia categorización del análisis argumentativo, en sus distintos grados de realización. Asimismo, se consideró que una visión práctica era pertinente para profundizar en los esquemas argumentativos utilizados en el reportaje, como género periodístico, en tanto se aleja de la lógica formal y se orienta a una demostración funcional y comunicativa (Harada, 2009).

Por otro lado, en la categorización temática del escándalo se utilizó la clasificación de Thompson (2001), para la elaboración de un instrumento de análisis, considerando la relación entre una unidad comunicativa y el tipo de argumento utilizado.

## 6. Proceso de análisis y codificación

En una primera fase, se elaboró un instrumento que permitiera identificar los componentes de un argumento, para efectos de su codificación y subcodificación en la base de datos para su análisis.

El tratamiento del corpus requirió establecer los requisitos para determinar los alcances de cada párrafo, considerando las siguientes estructuras: 1) dato, garantía y respaldo; 2) dato, garantía, respaldo y matización.

Con base en esta condición, fue posible realizar la división en párrafos, como unidades de análisis, y sus argumentos, en su nivel micro. Esta operación permitió mantener al reportaje como instrumento de comunicación en su dimensión práctica, dado que su propósito reside en ofrecer información de calidad y objetiva a su audiencia, dejando al lector/espectador la función de cierre de los argumentos presentados, como mecanismo de construcción de la opinión pública (ver Tabla I).

**Tabla I. Estructura de argumentos de Toulmin en el libro de códigos.**

Estructura argumentativa	Definición	Codificación	Subcodificación
Dato	Es un hecho específico, que supone la idea fundamental que se plantea y dependen del área de estudio.	a	
Garantía	Es la parte en la que se justifica la evidencia que se presenta, debe ser información válida y relevante.	b, b1, b2	b categórica b1 factual b2 hipotética
Respaldo	Determina a las garantías, son enunciados categóricos.	c	
Matización	Nos marca el grado de certeza, son las palabras que enlazan los datos, las garantías y los respaldos.	d	d palabras valorativas d1 adverbios de duda d2 juramentos o invocaciones d3 modos verbales d4 figuras retóricas
Conclusiones	Es la parte final del argumento, donde se afirma o se niega lo antes dicho.	e	

Fuente: elaboración propia con base en Toulmin (2007).

El ejercicio de categorización del reportaje en este nivel reveló 73 párrafos, que fueron incorporados en el libro de códigos con su respectiva codificación en argumentos, siguiendo la clasificación de Toulmin (2007) (ver Tabla II).

**Tabla II. Argumentación de Toulmin.**

Tipo de argumento	Micro argumento	Argumento analítico	Argumento sustancial	Argumento probable	Argumento no probable	Argumento moral
Código 1	Estructura de frases	Teóricos	Prácticos	Argumento secuencial lógico	Conduce a contradicciones	Prejuicio
Código 2	Concluyente	Su conclusión no agrega más información	Datos y evidencias empíricas	Usa garantía factual	Usa garantías hipotéticas	Calorítico
Código 3	Contiene una sola idea base	Principios universales	Se sustenta en situaciones particulares	Tiene evidencia	Carece de evidencia	Tendencioso
Código 4	Tiene conclusión	Razonamiento deductivo de lógica formal	Proporciona apoyo probabilístico a la conclusión	Su construcción es entendible	Su redacción es confusa	Sin evidencia o respaldo

Fuente: elaboración propia con base en Toulmin (2007).

En una segunda fase, se realizó una matriz con las categorías de los tipos de escándalos (Thompson, 2001), para establecer su posible relación con la variedad de los argumentos (ver Tabla III). Este proceso permitió identificar variaciones temáticas en el uso de la argumentación.

**Tabla III. Tipos de escándalo de Thompson.**

Tipo de argumento	Sexual	Financiero	De poder
Código 1	Acto sexual	Violación de normas de uso del dinero	Quebrantar las normas y procedimientos que norman los procesos electorales
Código 2	Hipocresía	Inadecuado intercambio de recursos con el fin de influir en decisiones	Existencia de complejas redes de poder e influencia
Código 3	Conflicto de interés	Apropiación indebida de fondos	Intercambio clientelar y de mutua independencia
Código 4	Transgresión de segundo orden	Intereses económicos privados o sin declarar que causan conflicto	Existencia de pequeños grupos de forma encubierta

Fuente: elaboración propia con base en Thompson (2001).

La identificación de los argumentos, como unidad de análisis, permitió vincular las categorías entre los enfoques de Toulmin (2007) y Thompson (2001), en el tratamiento del corpus y su codificación final.

La tercera fase del estudio, de base cualitativa, es quizá la que muestra los resultados más interesantes. En ella se realizó el análisis de cada argumento en términos de su formulación práctica, para seleccionar los argumentos que cumplen con las condiciones demostrativas en función del tipo de escándalo y de la estructura argumentativa global del reportaje, considerando los datos, las garantías y los respaldos que presentan.

## 7. Resultados y discusión

El tratamiento metodológico del reportaje transmedia «La casa blanca de Enrique Peña Nieto», para identificar los recursos argumentativos, presentó una estructura demostrativa, basada en la presentación de «datos», «garantías», «respaldos» y «matizaciones», para ofrecer al lector/espectador insumos en el proceso de interpretación y formulación de conclusiones. En la composición multimodal del reportaje se identificaron los siguientes elementos discursivos: 73 párrafos, 5 fotografías, 6 audios y 43 documentos. Esta diversidad discursiva constituye el conjunto de garantías y/o respaldos de la base argumentativa del discurso periodístico. Como género periodístico de investigación, el reportaje focaliza un asunto de interés público, el escándalo político, con recursos discursivos para presentar las evidencias del uso inadecuado de la función pública.

## 8. Fase cuantitativa

En el primer proceso del análisis, el etiquetado permitió identificar 73 párrafos, con 74 argumentos, donde cada argumento corresponde a un tópico específico del asunto a documentar. Siguiendo el tratamiento del corpus con

base en los aportes de Toulmin (2007), se obtuvo que los argumentos son en su mayoría del tipo probable, porque contienen garantías de tipo factual, es decir, hacen referencia a hechos pasados para usarlos como comprobación de las declaraciones o aseveraciones. Los argumentos de tipo sustancial presentan evidencias empíricas y los argumentos morales tienen rasgos «calorativos», que corresponden al uso de expresiones que enfatizan, adjetiva y adverbialmente, los contrastes entre los términos de referencia, por ejemplo, en las descripciones de los objetos o los comportamientos de los sujetos en el contexto del espacio público (ver Tabla IV).

**Tabla IV. Resultados por tipo de argumento, según taxonomía de Toulmin.**

Argumento de tipo probable	40
Argumento de tipo micro	4
Argumento de tipo sustancial	6
Argumento de tipo moral	24
Total	74

*Fuente: elaboración propia.*

En cuanto a los resultados de la codificación según la clasificación de Thompson, correspondiente a la segunda etapa del proceso de análisis, se identificaron dos tipos de escándalo: financiero y de poder. Como refiere la teoría, ambos tipos suelen estar relacionados en los casos del uso inadecuado de la función pública, pues generan incertidumbre sobre el destino de los recursos públicos, a nivel organizacional y financiero (ver Tabla V).

**Tabla V. Resultados de argumentos por tipo de escándalo, según Thompson.**

Escándalo financiero	8 argumentos
Escándalo sexual	0 argumentos
Escándalo de poder	32 argumentos
Total de argumentos	40 argumentos
Ningún tipo de escándalo	37 argumentos

*Fuente: elaboración propia.*

En el proceso de etiquetado, se realizó el análisis desde un nivel micro, siguiendo la construcción y composición de los argumentos. Por tal motivo, se identificaron 37 argumentos sin asociación directa a un tipo de escándalo. Esto se debe a que se trata de procesos descriptivos que en su dimensión micro no han reportado una significación «en sí misma» para etiquetarlos con una orientación de escándalo. La relación con el escándalo objeto de estudio se establece a nivel macro, en la lectura e interpretación contextual de las líneas, fotos, audios y documentos que integran el reportaje.

## 9. Fase cualitativa

El reportaje transmedia «La casa blanca de Enrique Peña Nieto» contiene una diversidad de elementos comunicativos: fotos, audio y texto. Si bien está contenido en 73 párrafos, su organización interna promueve el desarrollo de argumentos para ofrecer al lector/espectador una ruta comprensiva e interpretativa de los hechos revelados. En su enfoque comunicativo, corresponde a la documentación de un escándalo político (Thompson, 2001), sobre «la construcción del sujeto» que transgrede la función pública en el ejercicio del Poder Ejecutivo en México.

Como fuente de información, cuenta con una estructura narrativa y argumentativa para evidenciar las acciones que constituyen el escándalo político y las relaciones de poder entre los actores, de acuerdo con el enfoque del ACD. Apegado al género periodístico de investigación, desde un enfoque de análisis crítico-argumentativo ofrece respaldos y garantías (Toulmin, 2007), para que el receptor identifique la dimensión de la transgresión de los valores asociados al servicio público en una sociedad democrática y transparente en la gestión de sus recursos.

Un aspecto que debe considerarse a la luz de la comunicación práctica es que la estructura argumentativa formal, analítica, cede a las formas de la exposición y la descripción, que permiten ilustrar las características del inmueble, base de la asociación entre el sujeto representado y el escándalo. Como insumo informativo para la opinión pública, el reportaje de investigación provee al lector-espectador de los elementos discursivos necesarios para representarse el carácter del escándalo, lo que implica una articulación entre los datos, las evidencias y la secuencia narrativa. En este aspecto, cabe destacar que el reportaje transmedia, como género periodístico, mantiene un grado de subjetividad en tanto la formulación de las conclusiones son parte del ejercicio argumentativo en la mente de los receptores, quienes en su proceso comprensivo e interpretativo completan el círculo de la argumentación.

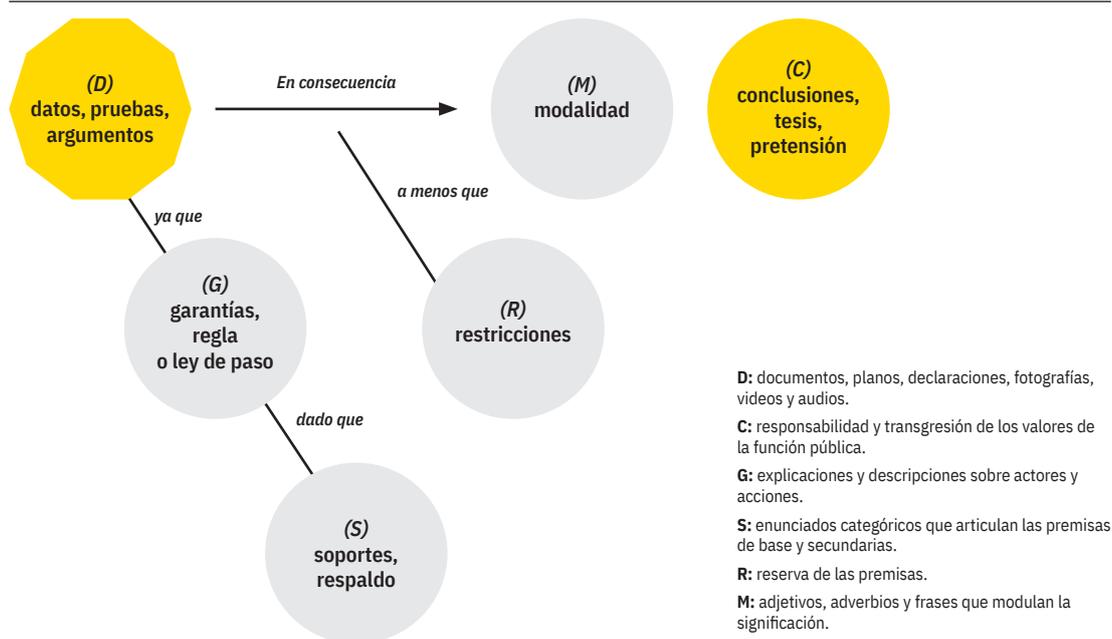
La determinación de los argumentos en función de la tipología del escándalo político (Thompson, 2001) considera dos aspectos en el reportaje: escándalo financiero y escándalo de poder. Se trata de una relación frecuente en el ejercicio inadecuado de la función pública y sus recursos. En efecto,

*(...) las diversas formas de escándalo político-financiero ponen de relieve la existencia de una interconexión ilícita entre el dinero y el poder, y de este modo aumentan las posibilidades de que las normas y los procedimientos para el ejercicio del poder político puedan verse comprometidos por la influencia de ocultos intereses económicos. (Thompson, 2001: 220).*

En el reportaje, como género periodístico, la relación entre los actores y los motivos del escándalo mantienen las características de credibilidad en el uso de estrategias discurso-argumentativas propias del periodismo de investigación (van Dijk, 1990). Asimismo, se destaca «la construcción del sujeto» como un nivel de configuración del discurso (Bolívar, 2007), para focalizar su función en el efecto mediático del escándalo.

La línea discursiva del reportaje transmedia está reforzada por las garantías y los respaldos, que dan sustento a la variedad de argumentos: micro, probable, sustancial y moral. Como insumo informativo, la base argumentativa provee una secuencia demostrativa, con relación al contexto de los hechos presentados y en contraste con el capital simbólico del sujeto representado (ver Figura 1).

Figura 1. Esquema argumentativo de Toulmin en el discurso periodístico.



Fuente: Elaboración propia con base en Toulmin (2007) y Bermeo D. (2008).

El primer argumento presenta la aseveración principal del reportaje: la posesión de una casa de alta gama del presidente de México. En este aspecto, el título ya focaliza la relación entre el sujeto representado y el objeto del señalamiento del escándalo: «La casa blanca de Peña Nieto». En sus primeras líneas se encuentra la estructura argumentativa de base:

*El Presidente posee una casa en Las Lomas, DF, con valor de USD 7 millones. Fue construida a su gusto por Grupo Higa, una de las empresas que ganó la licitación del tren México-Querétaro, y que antes levantó obras en Edomex, cuando él fue gobernador. (AN, 2014, 9 de septiembre)*

Este argumento contiene «dato», «garantía», «respaldo» y «matización», sin cerrarse el proceso lógico en una «conclusión o reserva», en tanto el interés discursivo está orientado a captar la atención del lector-espectador y ofrecerle una ruta informativa. Destaca el uso de la «matización» como un recurso argumentativo que busca activar la percepción de los receptores: «a su gusto», en referencia al estilo de la casa y la personalización de esta

según el sujeto objeto de escándalo. Asimismo, la «garantía» aporta evidencia racional a la aseveración formulada: «con valor de USD 7 millones», que contrasta con el promedio del valor de un inmueble en México, en contextos de la ciudadanía más desfavorecida. Esta relación entre una «matización» y una «garantía» que revela el valor desproporcionado de un inmueble de alta gama vinculado al líder institucional establece las condiciones para la interpretación «calorativa» del argumento moral. La asociación entre el sujeto representado y el constructor revelan la argumentación profunda que describe Thompson (2001: 170) sobre los escándalos político-financieros, pues «implican la infracción de las reglas y convenciones que gobiernan el uso de los recursos económicos relacionados con el ejercicio del poder político». En este aspecto, también el ACD revela las relaciones de poder subyacentes en la estructura argumentativa del reportaje.

Los siguientes argumentos del 2 al 4 aportan datos sobre las empresas que están interrelacionadas y que desarrollaron proyectos en obras públicas en el Estado de México, cuando Peña Nieto era gobernador, así como su relación en campañas del PRI. El uso de matizadores como «estrechamente» y «millonarias» establecen la focalización del tipo de relación entre las empresas, el partido político y Enrique Peña Nieto, en torno a los recursos que se manejaban en dichas relaciones. Los matizadores cumplen una función orientadora en el proceso de lectura, a fin de establecer las matrices de significación.

En el segmento discursivo de los argumentos del 5 al 7, se presenta la evidencia sobre el artículo de revista que dio a conocer por primera vez la llamada «casa blanca de Peña Nieto». Destaca el uso de matizadores, concebidos como herramientas para acentuar el sentido de los mensajes hacia los receptores (Toulmin, 2007), sin necesidad de conclusiones directas o explícitas. El matizador más importante de este grupo de argumentos es la fotografía de la revista donde aparece la Primera Dama Angélica Rivera. Como reportaje transmedia, debe enfatizarse que los componentes discursivos visuales o auditivos también cumplen funciones argumentativas en la unidad del discurso periodístico. La garantía que se ofrece está constituida por la descripción de la relación entre el presidente y la casa, mediante matizadores como «grandes», «lujosa» y «moderna», para ilustrar las características de la residencia, en el marco de la presentación de la evidencia. Estos adjetivos orientan la argumentación y revelan, desde el enfoque del ACD, el alto nivel del inmueble: la casa se encuentra «ubicada en Lomas de Chapultepec, una de las zonas de más alta plusvalía en la capital mexicana» (AN, 2014, 9 de septiembre). La construcción de las representaciones orienta la significación hacia el espacio público de las élites políticas y su entorno mediático.

Los siguientes 4 argumentos presentan el trabajo periodístico para ubicar el inmueble, apoyado por una organización internacional de periodismo, así como las características de la propiedad y las relaciones entre las organizaciones que participaron en su registro. Se presentan garantías para apoyar las evidencias, el avalúo, a fin de integrar la exposición de la información. Como reportaje transmedia, el discurso va de una plataforma a otra, pues los documentos se pueden consultar a través de hipervínculos. Este proceso enriquece los mecanismos de argumentación, al integrar los datos, garantías y matizadores en un mismo circuito de comprensión e interpretación. Con

base en la investigación, se documenta que el presidente y su esposa «participaron, personalmente, con el arquitecto que diseñó la residencia». El recurso de los «respaldos» permite, como refiere la teoría, promover enunciados categóricos que otorgan fortaleza al desarrollo de la argumentación. De este modo, los «matizadores» encuentran una línea de significación a nivel micro: por ejemplo, en la expresión «necesidades familiares», para referirse al diseño particular del inmueble.

Del argumento 13 al 15, se presentan recursos descriptivos sobre la estructura y distribución de la casa, con énfasis en su diseño arquitectónico. Estos argumentos se utilizan como respaldos del argumento 12 que focaliza el trazo de la residencia. Las estructuras argumentativas utilizadas son acotadas a nivel micro, manteniendo el discurso objetivo que requiere el periodismo de investigación, sobre todo en el género de los escándalos políticos, cuyo tratamiento suele presentar amplia información y garantías, en este caso anexos, planos de la casa y entrevistas en audio con el arquitecto.

El argumento 20 presenta garantías factuales: se describen hechos pasados y personales de Peña Nieto, para ofrecer a los lectores los antecedentes de su relación con la actriz Angélica Rivera. La construcción discursiva de los acontecimientos le permite al reportaje describir cronológicamente los eventos para una interpretación narrativa de la relación afectiva.

El argumento 21 retoma el tópico de la empresa relacionada a la residencia, con el siguiente respaldo: «el 13 de noviembre de 2008, fue constituida 'Ingeniería Inmobiliaria del Centro', dueña legal de la residencia que Peña Nieto mandó a diseñar en Lomas de Chapultepec para la familia que más adelante formó con Rivera». Como refiere la teoría, los respaldos corresponden a enunciados categóricos sobre los hechos: su función primordial consiste en reafirmar lo expuesto, mediante la correlación semántica con las otras partes de la argumentación.

En este sentido, los datos que dan sustento al respaldo sobre la empresa se presentan en los argumentos 23, 24, 25 y 26, en los cuales se describe quienes son sus propietarios y su ubicación, para después volver a describir las relaciones entre los empresarios y Peña Nieto. En este punto del reportaje, se extienden los datos a los documentos anexos, para generar la secuencia de la argumentación.

Asimismo, de los argumentos 27 al 34 se puede identificar la referencia a hechos pasados, incorporando «matizadores» en torno a «ganar» contratos de obra pública. En este punto, el argumento 29 refiere: «Grupo Higa compró el terreno donde se edificó la casa presidencial». Y más adelante, se presenta el respaldo: «Negocios redondos como una revolvedora de cemento que nunca se detiene». La relación entre los datos, los matizadores y los respaldos constituyen la base argumentativa de esta fase del reportaje.

Del argumento 35 al 54 se vuelve a datos informativos de las empresas involucradas, matizando con indicadores acerca de que se buscó la versión de todos los involucrados sin encontrar respuestas. La investigación periodística reveló un hallazgo en la red de relaciones entre las empresas y el Ejecutivo: Ingeniería Inmobiliaria del Centro y Grupo Higa compartían el mismo

representante legal, quien, además, «estuvo encargado de comprar, en noviembre de 2009, el predio de Sierra Gorda 150, donde comenzó a edificarse la casa presidencial» (AN, 2014, 9 de noviembre). Asimismo, se describen los procesos de construcción, aportando garantías como planos y documentos de transparencia acerca de permisos de construcción. Destaca en el reportaje la amplia documentación que le permite a la estructura argumentativa ofrecer a los lectores/espectadores los recursos discursivos para construir la cronología y los roles de los actores en la construcción de «la casa blanca».

En los siguientes argumentos, se hace referencia a las declaraciones patrimoniales del «sujeto representado», pasando por el itinerario en la campaña electoral de 2012, la relación del PRI con las empresas asociadas a la construcción de la «casa blanca» y sus intercambios comerciales y económicos. En los argumentos 65 y 66, se documenta la presencia del Estado Mayor Presidencial en la residencia ubicada en Sierra Gorda 150, con datos y garantías derivados de solicitudes de acceso a la información. En este sentido, los argumentos siguientes, 67 y 68, retoman el conflicto de la declaración patrimonial de la pareja presidencial, como un asunto de interés público, de acuerdo con los valores del gobierno abierto y transparencia.

Los últimos seis argumentos del documento orientan la «conclusión» del reportaje. No obstante, su función informativa mantiene el tratamiento de los datos, las garantías, los matizadores y los respaldos en el plano de la descripción y la narración periodística de investigación, para que los lectores formulen sus propias interpretaciones y conclusiones. De este modo, se refiere: «Ese mismo grupo empresarial construyó una residencia en las Lomas de Chapultepec a gusto del presidente Peña Nieto y su esposa, y en la que planean vivir cuando concluya su sexenio, como confesó Angélica Rivera a la revista ¡Hola!». Con base en esta declaratoria, los roles de los actores en la narrativa y la argumentación periodística a lo largo del reportaje transmedia abren la posibilidad de una responsabilidad de la función pública en el marco de las normas y valores de transparencia y rendición de cuentas en el contexto de la democracia mexicana.

## 10. Conclusiones

La revisión crítica sobre el escándalo político permitió observar el tratamiento de estos fenómenos de la comunicación política, como el origen de una crisis mediática y como una construcción discursiva que requiere de procesos argumentativos para la presentación de la información periodística. En el caso del reportaje transmedia, los usos del lenguaje adquieren esquemas más amplios de representación para ofrecer a los lectores/espectadores elementos descriptivos, narrativos y argumentativos que permitan una mayor comprensión del fenómeno en situaciones de crisis política.

El capital simbólico de los actores constituye uno de los aspectos más emblemáticos de este fenómeno comunicativo, por cuanto afecta su imagen política y la confianza en las instituciones gubernamentales. El escándalo político tiene, por tanto, un impacto en la esfera pública y un proceso discursivo

sivo que va desde la documentación del evento hasta sus consecuencias en la opinión de los ciudadanos.

Desde el enfoque de los Estudios del Discurso, el trabajo permitió identificar la dimensión práctica de la argumentación en el reportaje, reconociendo en la base explicativa de Toulmin (2007) los elementos que contribuyen a la formulación de los argumentos: datos, garantías, matizadores y respaldos. Aspectos que enriquecen la estructura demostrativa de los eventos que por su interés público deben enriquecer el nivel informativo de los lectores. Asimismo, la visión crítica ha puesto sobre relieve las formas que el discurso periodístico adquiere para comunicar los contrastes de los significados y la manera como los sujetos son representados en escenarios de conflicto público.

En el caso mexicano, el escándalo político ha tenido lugar en diversos momentos de la historia reciente, como ocurrió con el reportaje sobre la «casa blanca» del Ejecutivo, siendo detonante de un proceso de pérdida de legitimidad ante la ciudadanía. Los aportes de Thompson (2001), permitieron comprender la relación estrecha entre los escándalos financieros y los escándalos de poder, en el proceso argumentativo que documentó el reportaje transmedia. Esta relación de los tópicos, como se describió en el análisis, afecta la «construcción del sujeto» en el discurso periodístico, dado que hay una transgresión de los valores en el marco de la política de transparencia, rendición de cuentas y calidad de la democracia.

El reportaje presenta una riqueza de recursos argumentativos que desde una visión práctica son herramientas que fortalecen el discurso periodístico. Destaca el uso de datos, garantías y matizadores, en una relación de complementariedad, articulando el proceso narrativo que subyace en el desahogo de los argumentos. En este sentido, el reportaje es un discurso híbrido, pues requiere describir, narrar y argumentar, para ubicar a los actores y las acciones en el espacio de la representación verbal y audiovisual, como ocurre en los géneros discursivos transmedia. Para ofrecer dinamismo en el proceso argumentativo, los matizadores articulan la intensidad y modalidad de las garantías y respaldos, lo que abre las posibilidades de la argumentación hacia esquemas más comunicativos. El uso de las tecnologías de la información en el reportaje transmedia, para agregar y extender datos, pone al lector en el centro de las relaciones intertextuales del hipertexto, elevando sus capacidades informativas.

El Análisis Crítico del Discurso reporta una amplia capacidad explicativa, en sus distintos niveles de focalización, como ocurre con las dimensiones «construcción del sujeto» y «género discursivo», aunado a los procesos de argumentación práctica, como se ha documentado en el caso del reportaje transmedia. Desde esta perspectiva, el estudio registró la construcción discursiva del escándalo político, a través de la configuración del género periodístico y sus estrategias argumentativas, para comprender los alcances de la representación y significación del uso inadecuado de la función pública. Finalmente, se reconoce la pertinencia de profundizar en los procesos de comunicación de crisis y su dimensión crítica en las sociedades contemporáneas, donde el periodismo de investigación y el discurso hipertextual enriquecen la esfera pública.

## Referencias bibliográficas

- Amossy, R. (2012): «Faut-il intégrer l'argumentation dans l'analyse du discours? Problématiques et enjeux». *Argumentation et Analyse du Discours*, 9: 2-17.
- Amossy, R.; Krieg-Planque, A. y Paissa, P. (2014): «La formule en discours : perspectives argumentatives et culturelles». *Repères DoRiF*, 5. Recuperado de: [https://www.dorif.it/ezone/ezone\\_articles.php?art\\_id=177](https://www.dorif.it/ezone/ezone_articles.php?art_id=177)
- AN (2014, 9 de noviembre): «La casa blanca de Enrique Peña Nieto» (investigación especial). *Aristegui Noticias*. Recuperado de: <https://aristeguinoicias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/>
- AN (2016, 21 de agosto): «Peña Nieto, de plagiador a presidente». *Aristegui Noticias*. Recuperado de: <https://aristeguinoicias.com/2108/mexico/pena-nieto-de-plagiador-a-presidente/>
- Anscombe, J. C. y Ducrot, O. (1994): *La argumentación en la lengua*. Madrid: Gredos.
- AP (2017, 5 de septiembre): «La estafa maestra». *Animal Político y Mexicanos Contra la Corrupción*. Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/>
- Bermeo D. W. (2008): «Ideología y argumentación: Análisis Crítico del Discurso». *Praxis Filosófica*, 27: 147-171. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0120-46882008000200009](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-46882008000200009)
- Bolívar, A. (2007): «Los problemas del analista: ¿Qué teorías? ¿Qué métodos? ¿Por dónde empezar?» En A. Bolívar (comp.): *Análisis del discurso ¿Por qué y para qué?*. Venezuela: Universidad Central de Caracas-El Nacional, pp. 19-38.
- Cannata, J. P. (2015): «Escándalos públicos y gestión de la visibilidad negativa: aportes teóricos de René Girard». *Austral Comunicación*, 4 (2): 199-226.
- Cansino, C. (2011): «México a la deriva. Luces y sombras de nuestro tránsito tardío a la democracia». *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 5(27): 285-294. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=293222188015>
- Castañeda, G. e Ibarra, I. (2011): «Campañas, redes de discusión y volatilidad de las preferencias políticas. Un análisis de las elecciones mexicanas 2006». *Foro Internacional*, 51(1): 104-136. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59923456004>
- Castillo Quiñones, L. (2014): «Interactividad y audiencias en los periódicos digitales. Estudio de tres medios mexicanos». *Intersticios Sociales*, 8: 1-25. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=421739501007>
- Espino-Sánchez, G. (2011): «La transformación de la comunicación política en las campañas presidenciales de México». *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 18(56): 59-86. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10516855003>
- Fairclough, I. y Fairclough, N. (2013): «Argument, Deliberation, Dialectic and the Nature of the Political: A CDA Perspective». *Political Studies Review*, 11: 336-344. <https://doi.org/10.1111/1478-9302.12025>
- Gutiérrez Vidrio, S. y Campos, D. (2006): «Poder mediático y escándalo político. Poder y ciudadanía». *Anuario de investigación*, 70-94. México: UAM-Xochimilco.
- Gutiérrez Vidrio, S. y Campos, D. (2012): «El Escándalo político. Estudios de las representaciones sociales. Poder y Ciudadanía». *Anuario de Investigación 2010*, 155-183. México: UAM-Xochimilco.

- Harada, E. (2009): «Algunas aclaraciones sobre el ‘modelo’ argumentativo de Toulmin». *Contactos*, 73: 45-56. Recuperado de: <http://www2.izt.uam.mx/newpage/contactos/anterior/n73ne/toulmin.pdf>
- Hodge, B.; Salgado Andrade, E. y Villavicencio Zarza, F. (2019): «Semiotics of corruption: ideological complexes in Mexican politics». *Social Semiotics*, 29(5): 584-602, <https://doi.org/10.1080/10350330.2018.1500510>
- Jiménez Sánchez, F. (1994a): «La batalla por la opinión pública en el escándalo político. Estudio de un caso en la España contemporánea». *Estudios/Working Papers*, 60. Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales. Madrid: Instituto Juan March.
- Jiménez Sánchez, F. (1994b): *Una teoría sobre el escándalo político*. Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales. Madrid: Instituto Juan March.
- Jiménez Sánchez, F. (1994c): «Posibilidades y límites del escándalo político como una forma de control social». *REIS: Revista española de Investigaciones Sociológicas*, 66: 7-36. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=767508>
- Kuschick, M. (2006): «Encuestas de opinión, imagen y cambio de actitud». *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 48 (196): 143-157. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42119609>
- Lull, J. y Hinerman, S. (2000): «En búsqueda del escándalo». *Estudios sobre las culturas contemporáneas*, 5(10): 61-93. <https://www.redalyc.org/pdf/316/31601004.pdf>
- Maier, J. (2011): «The impact of political scandals on political support: An experimental test of two theories». *International Political Science Review*, 32(3): 283-302. <https://doi.org/10.1177/0192512110378056>
- Meng, B. (2015): «Political scandal at the end of ideology? The mediatized politics of Bo Xilai case». *Media, Culture & Society*, 38(6): 811-826. <https://doi.org/10.1177/0163443716635858>
- Monzón C. (1996): *Opinión pública, comunicación y política*. Madrid: Tecnos.
- Mora Heredia, J. y Rodríguez Guillén, R. (2004): «Entre los escándalos mediáticos y la antipolítica». *El Cotidiano*, 20 (127): 85-94. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32512711&iCveNum=1349>
- Palau, G. (2014): *Lógica formal y argumentación como disciplinas complementarias*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.359/pm.359.pdf>
- Pardo Abril, N. G. (2012): «Análisis crítico del discurso: conceptualización y desarrollo». *Cuadernos de Lingüística Hispánica*, 19: 41-62. Disponible en: <https://biblat.unam.mx/hevila/CuadernosdelinguisticahispanicaUPTC/2012/no19/3.pdf>
- Perelman, Ch. y L. Olbrechts-Tyteca (1989): *Tratado de la argumentación. La nueva retórica*. Madrid: Gredos.
- Puerta, A. (2011): «El periodismo narrativo o una manera de dejar huella de una sociedad en una época». *Anagramas*, 9(18): 47-60. <http://www.scielo.org.co/pdf/angr/v9n18/v9n18a04.pdf>
- Renó, D. y Flores, J. (2018): *Periodismo transmedia*. Aveiro: Ria Editorial.
- Reygadas R., P. y Haidar, E. J. (2001). «Hacia una teoría integrada de la argumentación». *Estudios sobre las culturas contemporáneas*, 7(13): 107-139.

- Romano, M. B. (2015): «El estudio del escándalo político en la prensa: una propuesta teórico-metodológica desde el análisis crítico del discurso». *Lenguaje*, 43(1): 35-55. <http://www.scielo.org.co/pdf/leng/v43n1/v43n1a03.pdf>
- Romano, M. B. (2016): «Escándalo político y prensa en Argentina: Un estudio desde el Análisis Crítico del Discurso». *Discurso & Sociedad*, 10(1): 52-77. [http://www.dissoc.org/ediciones/v10n01/DS10\(1\)Romano.pdf](http://www.dissoc.org/ediciones/v10n01/DS10(1)Romano.pdf)
- Sandoval Forero, E. A. (2002): «Televisión y política mediática en México». *Reflexión política*, 4(8): 169-180. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11000811>
- Schillagi, C. (2011): «Problemas públicos, casos resonantes y escándalos. Algunos elementos para una discusión teórica». *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, 10(30): 245-266. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/polis/v10n30/art12.pdf>
- Shaun, B. y Jeffrey, A. (2004): «Politicians, scandals and trust in government». *Political Behavior*, 26: 271-287.
- Sunkel, G. (2005): «La construcción narrativa del escándalo político en la prensa chilena». *Signo y pensamiento*, 24(47): 75-86. <https://www.redalyc.org/pdf/860/86004706.pdf>
- Thompson, J. B. (1998): *Los media y la modernidad. Una teoría de los medios de comunicación*. Barcelona: Paidós.
- Thompson, J. B. (2001): *El escándalo político: poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación*. Barcelona. Paidós.
- Thompson, J. B. (2003): «La transformación de la visibilidad». *Estudios públicos*, 90: 273-296. <https://biblat.unam.mx/hevila/EstudiospublicosSantiago/2003/no90/9.pdf>
- Thompson, J. B. (2011): «Los límites cambiantes de la vida pública y la privada». *Comunicación y Sociedad*, 15: 11-42. <http://www.scielo.org.mx/pdf/comso/n15/n15a2.pdf>
- Toulmin, S. (2007) [2003] [1958]: *Los usos de la argumentación* (traducción de María Morrás y Victoria Pineda). Barcelona: Ediciones Península.
- van Dijk, T. (1999): «El análisis crítico del discurso». *Anthropos*, 186: 23-36. <http://www.discursos.org/oldarticles/EI%20an%E1lisis%20cr%EDtico%20del%20discurso.pdf>
- van Dijk, T. (1990): *La noticia como discurso. Comprensión, estructura y producción de la información*. Barcelona: Paidós Comunicación.
- Zamora, R. y Marín Albaladejo, J. A. (2010): «La representación simbólica del escándalo político. Hacia una tipología de los marcos periodísticos (frames) utilizados en la narración del escándalo de corrupción política». *Razón y Palabra*, 73: 1-28. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=199514908046>

## Modelos de comunicación en el discurso del presidente argentino Alberto Fernández durante la crisis de la pandemia

*Communication models in the Argentinean President Alberto Fernández's discourse during the pandemic crisis*



Damián Fernández Pedemonte  
Universidad Austral, CONICET,  
Argentina.  
dfernandez@austral.edu.ar  
@damianfp

## Resumen

Recién llegado al poder el presidente argentino Alberto Fernández se enfrentó con la crisis de la pandemia. Desde sus discursos oficiales, principal instrumento de su comunicación de crisis, apuntaló la estrategia de gestión. La estrategia discursiva tuvo un inicio promisorio en el que las drásticas medidas tomadas tempranamente alcanzaron gran adhesión y buenos resultados. Se construyó un enunciador legitimado por hacer presente al Estado y por el aval científico, que persuade sobre el respeto a las medidas, apelando también al temor y al control social. Se apela a la unidad nacional sin diferenciar destinatarios. Con la prolongación de la pandemia, aunque la estrategia sanitaria sigue siendo la misma, la comunicación cambia de un modelo de gestión de crisis a un discurso polémico, más político y menos profesional.

### Palabras clave

Gestión de crisis; comunicación gubernamental; análisis del discurso; modelos de comunicación.

## Abstract

*As soon as he came to power, Argentine President Alberto Fernandez faced the pandemic crisis. From his official speeches, the main instrument of his crisis communication, he underpinned his crisis management strategy. The discursive strategy had a promising start in which the drastic measures, taken early on, achieved great support and good results. A statement was constructed, legitimized by making the State present and by scientific endorsement, which persuades respect for the measures, appealing also to fear and social control. It appeals to national unity without differentiating the addressees. With the prolongation of the pandemic, although the health strategy remains the same, the communication moves from a crisis management model to a polemic, more political and less professional discourse.*

### Keywords

*Crisis management; government communication; discourse analysis; models of communication.*

## 1. Construir discurso en pandemia

La llegada al poder del presidente argentino Alberto Fernández, el 10 de diciembre de 2019, prácticamente coincidió con la irrupción del coronavirus. De modo que el delineamiento de su proyecto a través de la comunicación gubernamental, pronto se vio desplazado por una comunicación de riesgo y de crisis. Este artículo se propone identificar y comprender la estrategia discursiva del presidente argentino Alberto Fernández en el contexto de la gestión de la crisis ocasionada por la pandemia de la COVID-19.

Para ello se estudiarán los discursos de Fernández diacrónicamente durante el período comprendido entre el primer mensaje público sobre el tema del 13 de marzo de 2020, apenas tres meses después de haber asumido como presidente, hasta el hito constituido por la información de que Argentina había superado las 100.000 víctimas fatales del virus, el 14 de julio de 2021.

Aunque la pandemia, declarada como tal por la OMS el 11 de marzo, haya tenido una fase de precrisis, en la que el gobierno argentino haya tomado medidas precautorias y su comunicación se haya concentrado en subir la percepción del riesgo de la población, a un año y medio de la primera alocución del presidente no cabe duda de que el COVID-19 ha constituido para Argentina una de sus crisis públicas de mayor envergadura.

Como tal se ha propagado a gran velocidad, afectando a casi todos los subsistemas de la sociedad: sanitario, económico, social, institucional, educativo, etc. A esto hay que agregarle otras crisis políticas que el gobierno de la coalición Frente de Todos tuvo que abordar en el período, derivadas de su propia gestión de áreas no directamente afectadas por el COVID-19<sup>1</sup>. Sin embargo, como se trata de un proceso abierto, no se ha podido hacer todavía un control de daño, aunque pasado más de un año sí se puede hacer una evaluación parcial de la gestión de la crisis. En particular este trabajo aborda la gestión comunicacional de la crisis. Como es evidente, no se trata de una crisis comunicacional, si bien la comunicación forma parte integrante de la estrategia de mitigación y solución de la crisis.

Desde una perspectiva de la comunicación gubernamental, la estrategia de comunicación forma parte central en la gestión de una crisis pública. La desconsideración de esta dimensión puede demorar la resolución de las crisis, como sostiene Elizalde: «cuando se piensa el manejo de crisis desde los riesgos técnicos, se evalúan los problemas materiales, técnicos, económicos, sanitarios, etc., pero no se piensa en cómo conseguir el consenso necesario para terminar la crisis» (Elizalde, 2017: 84). Desde luego, la comunicación no lo es todo: no se le pueden atribuir los problemas de la gestión material.

Informar de manera temprana y abierta se ha visto como central en la estrategia de comunicación de crisis, aunque las noticias que haya que dar

---

1. En el año 2020 se sucedieron la intervención por decreto de Vicentín, una empresa agroindustrial privada, y el envío al Congreso de un proyecto de Reforma Judicial, iniciativas de escaso consenso sobre las que el gobierno tuvo retroceder, así mismo la sustracción de fondos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para resolver un conflicto gremial con la policía bonaerense, lo distanció de Jefe de Gobierno de esa jurisdicción hasta ese momento aliado en la estrategia sanitaria. (Fernández Pedemonte, 2020).

sean malas noticias. «Gestionar crisis es aportar certidumbre» (Riorda, 2012). Esta idea, sin embargo, responde aún a un modelo lineal y controlado, en el que la información circula desde la institución a los públicos interesados a través de los medios de comunicación que se visualizan como poderosos y centralizados, visión que no se corresponde ya con la evolución del sistema de medios.

Según los expertos, las crisis se gestionan con liderazgo. Con la capacidad del líder no solo de informar sino también de generar legitimidad y confianza para su plan, poder simbólico y político para guiar las acciones en la dirección marcada por su estrategia. El liderazgo requerido para la gestión de la crisis de la pandemia, por caso, requiere de la capacidad de promover conductas responsables y articular las acciones de los actores sociales para dar cumplimiento a las medidas de prevención y atención establecidas.

Aunque, como se dijo, en Argentina gobierna una coalición, Frente de todos, el foco del análisis está puesto en el discurso del Presidente. Como en otros países de la región, en Argentina se han alternado en el poder líderes de partidos hegemónicos con otros procedentes de coaliciones. El politólogo Mainwaring (1993) calificó de «difícil combinación» la del presidencialismo con el multipartidismo, sobre todo si esto se da en simultáneo, es decir un presidente que busca construir su liderazgo dentro de los límites marcados por las cuotas de poder negociadas con la coalición que lo llevó al gobierno, en la cual tiene un rol fundamental la vicepresidenta y expresidenta Cristina Kirchner, responsable de haber postulado a Alberto Fernandez como candidato, jugada por medio de la cual consiguió la reunificación del escindido partido justicialista y un retorno al poder, en parte, del kirchnerismo.

## 2. Contexto teórico: comunicación gubernamental en un sistema híbrido de medios

La dimensión discursiva no agota para un gobierno la gestión comunicacional de una crisis. Efectivamente, el discurso político es solo una parte de la comunicación política. Mouffe (Mouffe y Laclau, 2007: 16) concibe lo político como una dimensión de antagonismo, en su opinión, constitutiva de las sociedades humanas y a la política como las prácticas institucionales. De modo que lo político, cercano a lo que Verón llamada dimensión ideológica (Verón y Sigal, 2003), no se concentra en los mensajes del Gobierno si no que circula por todos los discursos públicos, procedentes de la política, de los medios o de la opinión pública. No se pueden deslindar los mensajes presidenciales de esta trama de discursos para medir la eficacia del discurso gubernamental en la parte que le corresponde dentro de la gestión comunicacional de la crisis. Concretamente en la activación de las representaciones y percepciones sobre la crisis del COVID-19 y sobre la estrategia para remediarla, el discurso de gobierno ha debido competir con el discurso de los medios y de las redes sociales, donde han comparecido enunciadores de la oposición política, de los mismos medios, del sector de salud, del educativo, así como diversos líderes sociales y el público.

Como se mencionó, lo político es una dimensión que enviste a diversos tipos de discurso, por lo que el análisis del discurso se revela como una metodología adecuada para comprender la politización de todos los actores sociales, que deja perimidos modelos como el de Wolton (1989) o Muraro (1997) que hablan de solo tres actores políticos: los políticos, los medios y la opinión pública.

A la vez, en la actual etapa de mediatización es imposible dejar de considerar el rol de actor político (Borrat, 1989), de interfaz (Verón, 1992), y de constructor de sentido de los medios de comunicación (Hepp, 2013). En el actual sistema híbrido de medios (Chadwick, 2017), además, los contenidos de los medios masivos se mezclan con los de las redes sociales. Efectivamente, aunque los medios masivos siguen teniendo un gran peso institucional en la Argentina (Becerra, 2015) y son todavía los mayores productores de noticias, la circulación y forma de consumo, depende hoy cada día más de los usuarios de las redes sociales. Ellos no solo consumen, sino que editan, comparten, comentan y producen contenidos y toman distancia de los producidos por los medios (Bockowski, 2021). En las redes sociales se activan encuadres alternativos y contrapuestos a los medios de comunicación (Calvo y Aruguete, 2020).

La plataformización de la política (Scnicer, 2018; van Dijk, 2020) ha hecho perder control del sentido de la circulación de los mensajes a los enunciadores políticos, que hoy no saben a qué grupos van a llegar sus contenidos y de qué forma. A esto hay que sumar la intervención de los actores automatizados, como los propios algoritmos de las plataformas, cuya arquitectura incorpora un sesgo (van Dijk, 2020).

Según Arcangeletti Yacante (2021) en el tratamiento mediático del COVID-19 se dio, en el tiempo, una transición de un tema no experiencial, novedoso y conmocionante, donde los medios son fuente privilegiada de información para reducir la incertidumbre y el temor, a un tema experiencial, a partir de la vivencia de la enfermedad en primera persona o a través de allegados por parte de los públicos, que desplaza algo a los medios como productores de sentido sobre COVID-19. Al mismo tiempo, su análisis da cuenta de una disociación entre la evolución de la cobertura mediática y de la enfermedad. En efecto, la pandemia fue el tema casi exclusivo en los medios cuando los casos en Argentina eran relativamente bajos, mientras que en los días de récords de contagios y fallecimientos el tema tuvo mucha menos visibilidad. Como corrobora Zunino a partir de datos procedentes del mismo estudio:

Las oscilaciones, por lo tanto, estuvieron mucho más asociadas a la novedad de la emergencia, los anuncios gubernamentales relacionados con el uso del espacio público y la gestión económica de la crisis que con la evolución de la enfermedad. En consecuencia, la cobertura mediática mantuvo una relación inversamente proporcional a la dimensión objetiva del riesgo de contagio, pudiendo haber dinamizado procesos de pánico moral (Thompson, 2014) por sobreinformación en momentos de baja transmisibilidad del virus y de desinformación en el momento mayor riesgo objetivo (Zunino, 2021).

Al mismo tiempo, el gobierno comunicó a través de múltiples enunciadores y no solo por medio de los mensajes formales del presidente. El mismo

presidente, además de sus alocuciones oficiales, tuvo una intensa participación en los medios de comunicación masivos y publicó abundantemente en las redes sociales<sup>2</sup>.

Comparando el uso de las redes de Alberto Fernández durante la pandemia con el del expresidente Mauricio Macri, así como con la mediatización de la política de la etapa precedente, Slimovich detecta, junto con la articulación entre las redes sociales, el directo televisivo y el *streaming*, un proceso de acentuación de la personalización de la política, dado el centramiento del poder en la figura del presidente (Slimovich, 2021a). Esto coincide con un estudio comparativo del uso de Twitter de Fernández con el de otros presidentes latinoamericanos (López Obrador, Bolsonaro) y el de España (Sánchez), que llega a la conclusión de que al principio de la pandemia el presidente argentino desarrolla un liderazgo mediatizado para que la prensa amplifique sus logros, con marcado carácter presidencialista y personalista, junto con algunos rasgos populistas (Manfredi Sánchez, Amado, Waisbord, 2021). A diferencia de las cadenas nacionales durante la pandemia, que abordaré en este artículo, en Instagram no hay rasgos del estilo pedagógico. Durante la pandemia –en marzo, junio y noviembre– se ha detectado más bien la construcción del acontecimiento político-mediático, a través de la convergencia con fragmentos de cadena nacional y anuncios presidenciales (Slimovich, 2021b).

Con todo, resulta relevante y pertinente estudiar los discursos oficiales del presidente a propósito de la pandemia para inferir de ellos la estrategia discursiva y la función implícitamente atribuida a la comunicación dentro de la estrategia de gestión de crisis. Como se ve, estos discursos son el centro de la estrategia comunicacional y las intervenciones en las redes son complementarias.

El estudio se inserta en un programa de investigación en curso sobre la relación entre el discurso mediático, político e institucional en contexto de emergencia, dentro del cual se ha trabajado la perspectiva del modelo de comunicación gubernamental en uso y el encuadre propuesto para cada crisis, aspectos que se retoman en este trabajo. Se busca comprender el modelo de comunicación gubernamental implícito en la estrategia discursiva empleada en la crisis del COVID-19, el que incluye la caracterización del encuadre escogido. Antes se había estudiado la teoría de los medios de comunicación y sus públicos supuesta en los discursos de la expresidenta argentina Cristina Kirchner (Fernández Pedemonte, 2011) y su modelo de comunicación en contraposición con el modelo de comunicación esbozado durante el gobierno de su sucesor Mauricio Macri (Fernández Pedemonte, 2018). También se habían estudiado los encuadres propuestos por el discurso de gobierno en diversas crisis (Elizalde, Pedemonte, Riorda, 2011).

---

2. Según una encuesta realizada por la Universidad Austral a 500 profesionales de la industria digital, Alberto Fernández ocupa el 2 puesto en el ranking de más influyentes. Algunos argumentos para esta elección son: «Es el Presidente del país y todo lo que hace/dice, siempre está reflejado en todas las redes sociales y outlets de noticias»; «Es el Presidente de la Argentina y su discurso siempre influye en la opinión pública»; «Principal voz del país» y agregan varias acotaciones en este sentido. Es influyente por ser el Presidente, por el cargo que ocupa, etc. Esta influencia funcional se potencia si el Presidente tiene mucha intervención en Twitter, como es el caso, tanto de Alberto Fernández, como de Mauricio Macri, aunque con estilos completamente distintos. (Digital Trending Lab, 2020).

Entman afirma que *framing* es «seleccionar algunos aspectos de la realidad percibida y hacerlos más relevantes en un texto comunicativo, de modo que se promueva una determinada definición del problema, una interpretación causal, una evaluación moral y/o una recomendación de tratamiento para el asunto descrito» (Entman, 1993). Para Tankard, el marco es «una idea organizadora central del contenido informativo que proporciona un contexto y sugiere cuál es el tema utilizando la selección, el énfasis, la exclusión y la elaboración» (Tankard, 2001). Y Reese caracteriza los *frames* como «principios organizativos socialmente compartidos y persistentes que funcionan simbólicamente para estructurar el mundo social de forma significativa» (Reese, Gandy Jr. y Grant, 2001).

En concreto en este trabajo se observará el empleo de la metáfora y el *leitmotiv* como recursos de encuadre. Durante los primeros meses de la cuarentena, los medios digitales argentinos han hecho uso del lenguaje metafórico para comunicar aspectos del fenómeno del COVID-19. En un vasto corpus de titulares se han identificado tres familias de metáforas: las de la guerra, del cuidado y del tiempo. Las metáforas constituyen un recurso habitual en la operación propia de los medios de canalizar la información a través de un marco de interpretación dado (Fernández Pedemonte, Casillo y Jorge-Artigau, 2020). Las metáforas siempre son parciales, revelan algunos aspectos inéditos del fenómeno a través de la comparación con realidades más conocidas, a la vez que ocultan otros aspectos también importantes (Lakoff, 1986; 2007). A su vez la circulación de metáforas parcialmente contradictorias (como son las de la guerra y las del cuidado) podrían conducir a un fenómeno de doble vínculo como el estudiado por Bateson (Bateson, Jackson, Haley y Weakland, 1963).

### 3. Metodología: Análisis del discurso dentro de comunicación de gobierno

Como se puede ver, el contexto teórico de este estudio resulta de una triangulación teórica de conceptos provenientes de la comunicación política, la sociosemiótica y la teoría del *framing*, en el actual contexto de mediatización de la política. En concreto, desde un punto de vista metodológica el presente estudio abreva en la escuela francesa de análisis del discurso, la cual ha considerado el discurso político como un campo privilegiado de análisis ideológico y retórico. Esta apelación es pertinente porque se centra en la producción del discurso desde el punto de vista del sujeto. Influenciado por Benveniste (1971) y luego por Foucault (1997), sus principales temas de estudio son el dispositivo de enunciación, la heterogeneidad enunciativa y la polifonía, los objetos del discurso, la paráfrasis y la reformulación, los géneros discursivos, la presuposición, los conectores argumentativos, el análisis léxico del discurso y las formaciones discursivas (Vázquez Villanueva y von Stecher, 2019: 24).

Sin embargo, la teoría de la enunciación tiene también sus limitaciones que tratarán de salvarse en este trabajo. En este análisis quisiéramos superar la limitación de la noción de contexto –situación de producción-recepción–

al que remite la teoría de la enunciación. Efectivamente, varios autores de esta escuela consideran que el sentido del discurso se recupera cuando se describe la enunciación a partir de las huellas que el contexto deja en el texto (Ducrot y Agoff, 1986). Desde una perspectiva de gestión de la comunicación gubernamental, tal idea del contexto resulta excesivamente abstracta y textualista, teniendo en cuenta que la profesionalización de la construcción del discurso coadyuva a la producción de efectos en las acciones de los destinatarios, a partir de la trama de discursos públicos en los que cada discurso se inserta.

Por tanto, el análisis del discurso centrado en el sujeto enunciador es pertinente para este caso porque se trata de un enunciador que está construyendo su liderazgo para gestionar la crisis, para quedar posicionado dentro de la coalición de gobierno y para poder hacer avanzar su proyecto político personal. Recientemente Riorda (Riorda y Bentolila, 2020) ha insistido también en el carácter personal de la crisis, en el sentido de la pérdida del sistema de valores personales debida a una presión excesiva de demandas. Insuficiente resulta esta perspectiva para considerar las relaciones de poder que están en juego en el contexto extra-discursivo en que el discurso se emplaza. Efectivamente, para Elizalde (2004) una crisis se puede definir como un cambio real en el equilibrio de poder.

Por eso, el presente estudio busca vincular el análisis del discurso con la comunicación política, la estrategia relativa a la elección de las formas lingüísticas desde una particular situación de enunciación se considera aquí parte de un modelo de comunicación gubernamental, al servicio, a su vez, de una determinada gestión de la crisis. Como se verá en la discusión, nuestro análisis recupera la idea de la construcción de un *ethos* del enunciador del estudio de Vitale (2020; 2021) sobre una muestra de los discursos presidenciales, corpus que aquí se aborda completo, pero no se detiene en los recursos argumentativos, emocionales y polémicos descriptos allí. Más bien el análisis que sigue vincula el análisis del discurso con los marcos teóricos de la comunicación política y de crisis, como en el vasto estudio de Liliker *et al.* (2021) comparativo de la retórica sobre COVID-19 de presidentes de 27 países, entre los que no se incluye a Argentina. En nuestro análisis se recuperan tres contextos para comprender los efectos de sentido del discurso: la gestión de la crisis, el modelo de comunicación política y la red de discursos políticos y mediáticos en las que los textos objeto de análisis se insertan.

Son objetivos específicos del análisis:

- Describir la estrategia discursiva del presidente Alberto Fernández en los mensajes oficiales sobre la pandemia de la COVID-19.
- Reconstruir la estrategia de gestión de la crisis a partir de las alusiones a ella en el discurso.
- Inferir el modelo de comunicación supuesto en estas estrategias, es decir la hipótesis implícita en la estrategia discursiva acerca de cómo se vincula esta con la eficacia en la gestión de la crisis.

La muestra está conformada por la totalidad de los discursos oficiales pronunciados por el presidente Alberto Fernández sobre la crisis ocasionada por el COVID-19 para informar sobre la evolución o comunicar medidas de gobierno. Se trata de 17 discursos y abarcan un período que va desde el 13 de marzo de 2020 (dos días después de declararse la pandemia) hasta el 21 de mayo, el último anuncio oficial sobre la pandemia antes de alcanzar el país la cifra simbólica de 100.000 muertos por el virus, hito que se considera para cerrar la muestra.

La unidad de análisis son los discursos completos y en ellos se consideran tres macro-categorías: la construcción del sujeto enunciador, la persuasión acerca de la estrategia de la gestión de la crisis y la destinación del discurso. Es decir, se siguen las dimensiones de la enunciación que permiten comprender el contrato de lectura instaurado por el discurso en el que entran en juego las figuras del enunciador, del destinatario y de la relación con el contexto extra-discursivo al que aluden. Dentro de estas macro-categorías surgieron en el análisis categorías más específicas. En relación con el enunciador, las referencias al enunciador institucional y las alusiones personales. En relación con la estrategia de gestión, los recursos de argumentación para validarla, incluyendo el *frame* destacado. Y en relación con la destinación, las marcas discursivas y las referencias indirectas surgidas de las relaciones de intertextualidad, que permiten identificar actores sociales con los que el discurso se vincula indirectamente. Con tal fin se trabajó con las herramientas de búsqueda avanzada en documentos de Microsoft.

El elenco completo de discursos analizados con los números por los que se citan es el siguiente:

- (1) Mensaje por cadena nacional del presidente Alberto Fernández ante la emergencia por coronavirus. Viernes 13 de marzo de 2020.
- (2) Palabras del presidente de la Nación, Alberto Fernández, tras su reunión con los gobernadores, para analizar la pandemia del coronavirus, COVID-19, desde Olivos. Viernes 20 de marzo de 2020.
- (3) Palabras del presidente de la Nación, Alberto Fernández, acerca de la pandemia del coronavirus COVID-19, desde Olivos. Lunes 30 de marzo de 2020 .
- (4) Anuncios del presidente de la Nación, Alberto Fernández, para la extensión de la cuarentena, por el coronavirus COVID-19, desde Olivos. Sábado 25 de abril de 2020.
- (5) Conferencia de prensa del presidente de la Nación, Alberto Fernández; del jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Horacio Rodríguez Larreta y el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Axel Kicillof, acerca de la extensión de la cuarentena. Martes 12 de mayo de 2020.
- (6) Anuncio del presidente de la Nación, Alberto Fernández; del jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Horacio Rodríguez Larreta y del gobernador de la provincia de Buenos Aires, Axel Kicillof, sobre extensión de la cuarentena. Viernes 26 de junio de 2020.

- (7) Anuncio del presidente de la Nación, Alberto Fernández; del jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Horacio Rodríguez Larreta y del gobernador de la provincia de Buenos Aires, Axel Kicillof acerca de la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19. Sábado 18 de julio de 2020.
- (8) Anuncio del presidente de la Nación, Alberto Fernández; del jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Horacio Rodríguez Larreta y del gobernador de la provincia de Buenos Aires, Axel Kicillof. Lunes 3 de agosto de 2020.
- (9) Anuncio del presidente de la Nación, Alberto Fernández; del jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Horacio Rodríguez Larreta y del gobernador de la provincia de Buenos Aires, Axel Kicillof acerca de la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19. Viernes 14 de agosto de 2020.
- (10) Anuncio del presidente de la Nación, Alberto Fernández, acerca de la extensión del aislamiento social, preventivo y obligatorio, por la pandemia del nuevo coronavirus, COVID-19, desde Olivos. Viernes 28 de agosto de 2020.
- (11) Palabras del presidente de la Nación, Alberto Fernández, acerca de la nueva fase del aislamiento social, preventivo y obligatorio, por el nuevo coronavirus, COVID-19, desde Casa Rosada. Lunes 12 de octubre de 2020.
- (12) Anuncio del presidente de la Nación, Alberto Fernández, para la extensión de medidas sociales, preventivas y obligatorias, debido al nuevo coronavirus, COVID-19, desde Olivos. Viernes 06 de noviembre de 2020.
- (13) Anuncio y conferencia de prensa del presidente de la Nación, Alberto Fernández, y el ministro de salud de la Nación, Ginés González García, en la sala de conferencias, Casa Rosada. Jueves 10 de diciembre de 2020.
- (14) Anuncio del presidente de la Nación, Alberto Fernández acerca de la extensión de los protocolos obligatorios por el aumento de casos del Nuevo Coronavirus, COVID-19, desde la Quinta de Olivos. Miércoles 07 de abril de 2021.
- (15) Anuncio del presidente de la Nación, Alberto Fernández sobre nuevas medidas, debido al aumento de casos del nuevo Coronavirus, COVID-19, desde la Quinta de Olivos. Jueves 15 de abril de 2021.
- (16) Conferencia de prensa del presidente de la Nación, Alberto Fernández, acerca del nuevo Coronavirus, COVID-19, desde la quinta de Olivos. Viernes 16 de abril de 2021.
- (17) Anuncio del presidente de la Nación, Alberto Fernández –por cadena nacional– sobre nuevas restricciones, por la pandemia, del nuevo coronavirus, COVID-19, desde Casa Rosada. Viernes 21 de mayo de 2021.

La muestra se segmentó en tres momentos, a partir de información de contexto:

- Etapa 1, en la que se decretó tempranamente la cuarentena y su justificación y regulación es el argumento central. Comprende los discursos 1 (del 13 de marzo de 2020) al 9 (del 14 de agosto de 2020) inclusive.
- Etapa 2, en la cual se argumenta sobre el modo de propagación del virus en el país y se pasa del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) al Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO), según la nomenclatura técnica. Comprende del discurso 10 (del 28 de agosto de 2020) al discurso 13 (10 de diciembre de 2020) inclusive.
- Etapa 3, en la cual se retoman los anuncios oficiales para informar sobre el plan de vacunación y para comunicar medidas restrictivas de la circulación debidas a la segunda ola del COVID-19. Comprende desde el discurso 14 (del 7 de abril de 2021) al discurso 17 (del 21 de mayo de 2021) inclusive, es decir, los discursos del 2021, segundo año de la pandemia.

La comparación entre las etapas permite comprender la transformación del discurso en relación con las diversas circunstancias de producción y de la evolución de la estrategia de gestión de la crisis.

## 4. Resultados: qué enunciador, a qué destinatarios, sobre qué gestión

Se presentan aquí los hallazgos por cada categoría de análisis y luego se comentan. A continuación, se compararán las distintas etapas en que fue segmentado el corpus para visualizar cambios en la estrategia discursiva y de gestión.

### 4.1. Enunciador

*El Estado.* Desde el comienzo mismo de la pandemia, el presidente coloca al Estado en un rol hegemónico en la gestión de la crisis: «Un Estado presente en materia de salud es la mejor manera de cuidar a la población» (1). «Creo que todos nos hemos dado cuenta de la importancia del Estado en esta instancia» (3). Esta apelación es consistente con la dimensión ideológica del partido justicialista. Según Silicaro (2002), en la etapa fundacional y en la mayor parte de su historia, el peronismo postuló al Estado como gran articulador de las identidades sociales, típicamente de los trabajadores. Teniendo en cuenta que estos discursos son los primeros de la gestión de un Gobierno recién llegado al poder, la pandemia es una oportunidad de argumentar en favor de la centralidad del Estado dentro de un proyecto que lo incluye como actor clave. En la segunda y tercera etapa se delegarán, en forma creciente, funciones de control y de regulación desde el gobierno central a las provincias. «De acuerdo al último Decreto de Necesidad y Urgencia que dicté en esta materia, las provincias pueden tomar todas estas medidas que yo acabo

de enunciar con prescindencia de la decisión presidencial» (15). Este Estado es audaz en su iniciativa de decretar una cuarentena estricta con escasa circulación del virus aún en el país y contundente a la hora de imponer el control social. «Vamos a ser absolutamente inflexibles, la realidad es que esta es una medida excepcional, que dictamos en un momento excepcional, pero absolutamente dentro del marco de lo que la democracia permite» (1). «Vamos a ser muy severos con los que no respeten el aislamiento que estamos planteando; y vamos a ser muy severos porque la democracia nos los exige, en verdad, el primer deber de un gobernante es cuidar la salud de su gente» (2). Con el avance de la pandemia y la extensión de la cuarentena surgen comportamientos rebeldes a las medidas, a los que el presidente alude: «Un grupo reducido de gente se creyó más vivo que otros y terminó pagando las consecuencias (6)». En 2021, en la etapa 3, con ocasión de la segunda ola, hay un intento de recuperar el liderazgo fuerte que había generado gran adhesión a las medidas un año antes: «Esta decisión que acabo de tomar voy a hacerla cumplir con las Fuerzas Federales, la Policía Federal, la Gendarmería Nacional, la Prefectura Nacional y la Policía Aeroportuaria quedan afectadas al control de las medidas sanitarias que acabo de disponer» (14).

*Gobierno de científicos.* La apelación a la autoridad de la ciencia es otra categoría que interviene recurrentemente en la construcción del enunciador institucional, del poder político que provee de legitimidad al liderazgo del presidente como Jefe de Estado, quien como tal toma drásticas decisiones y garantiza su cumplimiento. «Somos un gobierno de científicos, no de CEOs» había dicho en su primer discurso de apertura del Congreso, el 1 de marzo de 2020, diferenciándose del gobierno saliente de Mauricio Macri. Ya en el primer mensaje por la pandemia, asegura: «Estamos actuando según las recomendaciones realizadas por la Organización Mundial de la Salud, las autoridades de los países más afectados y de nuestros expertos y sociedades científicas» (1). Efectivamente, cada decisión en relación con las medidas de prevención y mitigación de la pandemia viene precedida por una reunión con «un grupo de 8 expertos, a los que habitualmente consulto» (3). La estrategia central (y durante los siete meses que duró la cuarentena, la única) fue la restricción de la circulación para ralentizar la curva de contagios y ganar tiempo para preparar al sistema de salud. Desde la primera explicación de esta medida se acude a la retórica y a la autoridad de los expertos infectólogos. Así, se argumenta que «prolongando la cuarentena vamos a haber logrado que el ciclo de desarrollo del virus, en el cuerpo humano, se cumpla hasta dos veces, dos ciclos» (4) o se habla de «segmentación por criterio epidemiológico» (4). Hasta en el último discurso, a pesar de haber transcurrido ya catorce meses, se insiste en este argumento hegemónico: «Los datos científicos han probado que a mayor circulación de personas se genera mayor transmisión del virus, mayor mortalidad y un riesgo concreto de saturación del sistema de salud» (17).

*Riesgo.* Esta retórica científica incluye el suministro de datos, el uso de diapositivas con gráficos y también indicadores discursivos de la consciencia que tiene el Presidente de que sus intervenciones aumentan la percepción de riesgo de la población, incidiendo así en un incremento de la prevención y de la responsabilidad de sus conductas: «Si la sociedad percibe este riesgo, se empodera y se cuida, podremos alcanzar este logro colectivo» (17). Esta línea argumental, que apela a un modelo conductista de la comunicación de

riesgo, se vale también del temor a la enfermedad («Estamos viviendo el peor momento, desde que comenzó la pandemia» (17)) y a la sanción. Esta modalidad de liderazgo es preponderante en todos los discursos, con mayor intensidad al principio de 2020 y nuevamente al principio de 2021 con ocasión de la segunda ola.

*Sujeto personal.* En cuanto a la auto-presentación, el enunciador se describe como un líder que pone por delante la verdad, aunque sea negativa. Apela para ello a la metáfora pertinente de la comunicación médica: «Yo creo que los médicos deben contarnos la verdad cuando estamos enfermos, y deben decirnos los problemas que tenemos que enfrentar por esa enfermedad, y deben ayudarnos a sobrellevar esa enfermedad» (8); «Yo hago de la verdad un culto, y no me gusta decir una cosa por otra» (8); «Siempre les hablo con la verdad» (17). Además de veraz se presenta como abierto al diálogo: «Si alguna virtud tengo es la de escuchar, no soy un necio, yo escucho perfectamente los problemas» (6); «A mí me pueden atribuir cualquier cosa menos vocación de no querer dialogar y de no querer encontrar acuerdos» (15). En tercer lugar, sitúa su liderazgo fuerte en el ámbito de la responsabilidad que le cabe como conductor, más allá de cualquier intencionalidad política. «Como Presidente de la Nación tengo la responsabilidad política de tomar las riendas y seguir conduciendo al país. Pero en estas circunstancias prima mi condición humana que me obliga a cuidar la vida y la salud, antes que nada» (14). «No me mueve ningún interés político en lo que hoy estoy proponiéndoles (...) lo único que me importa es preservar la salud de los argentinos» (15). Esto es lo que autoriza el decisionismo, justamente criticado por cerrado al diálogo con otras perspectivas, incluso de expertos cercanos a su espacio. «El virus no nos deja dudar, el virus no nos da tiempo cuando dudamos, con el virus no negociamos y con el virus debemos ser inflexibles» (15). «Por eso tomé la decisión que tomé, del modo que la tomé, teniendo –inclusive– dentro de Gabinete, ministros que me decían: ‘pero, por ahí podemos esperar más’» (15). Hay, por último, un componente paternalista y heroico de quien enfrenta la crisis en primera persona. «Y ahora voy a remangarme con ellos [los gobernadores] para atacar ese virus maldito en cada lugar del país» (11); «Yo les pido que me ayuden, me han ayudado todo este tiempo, y no saben lo inmensamente agradecido que les estoy a esa mayoría de argentinos que siguen cuidando la salud» (11).

## 4.2. Destinatario

*Unidad.* En relación con la destinación, se puede distinguir entre los destinatarios explícitos, aquellos a quienes se dirige la palabra o las marcas lingüísticas de destinación, de los destinatarios implícitos de actos de habla. Todos los discursos se dirigen explícitamente al colectivo más amplio posible: la totalidad de los argentinos a quienes se refiere como «todos» y «todas». Alguna vez utiliza el pronombre inclusivo «todes», aunque en este contexto parece más un guiño a una minoría progresista que un colectivo de identificación máximamente apelativo. Una sola vez, en el primer discurso por cadena nacional se dirige al «pueblo argentino», desechándolo luego, quizás, por ser una categoría asociada con alguna formación ideológica y no con otras. Hay referencias a sectores específicos de la ciudadanía, como los ancianos, los jóvenes, los porteños y bonaerenses, los médicos, etc. Al principio es eviden-

te la intención de convocar a la totalidad de la población y exhibir unidad con gobernadores de otras extracciones políticas. «Estamos trabajando codo a codo con el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, con el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, ahí tenemos el principal foco de contagio, ahí está setenta por ciento del problema» (2). Esta apelación a la unidad decrece en la segunda etapa y reaparece con fuerza en la tercera, justamente cuando se duda más de la imparcialidad política de la estrategia de gestión de la crisis. «Semejante catástrofe universal no puede volverse una miserable disputa política. Nada me importa más que la salud de nuestra gente. Vuelvo a llamarlos a la reflexión y a convocarlos a enfrentar este momento unidos más allá de cualquier diferencia política o ideológica. Debemos cuidarnos colectivamente» (14).

*Polémica.* Con el paso del tiempo, aparecen cada vez más alusiones a contra-destinatarios. Esto sucede a través de referencias intertextuales que desacreditan implícitamente críticas a la estrategia, procedentes fundamentalmente de los medios de comunicación y de la oposición política. Al principio se trata de comparaciones, innecesarias y a veces erróneas, con los resultados parciales de la gestión de la crisis en otros países, sobre todo cuando sus gobiernos son de derecha. «Si uno mira cómo evoluciona Argentina, uno se sigue dando cuenta, en relación con lo que pasa, con el resto del continente, que la situación argentina tiene una situación bastante controlada» (4); «si se compara con otros países del continente (como Ecuador; Brasil y Chile), teniendo en cuenta siempre que estamos tomando los casos, en todos los países, de 67 días de pandemia» (4). Este exitismo prematuro se volverá claramente en contra del enunciador con el tiempo. «Y entonces, uno ahí puede mostrar el éxito que hemos tenido como sociedad controlando la pandemia» (4).

Otras veces se alude a un país que fue presentado frente a la opinión pública como un modelo de gestión de la pandemia sin cuarentena estricta. «En estos días, muchos pusieron algún ejemplo de países que no hicieron la cuarentena, se mantuvieron abiertos y dicen que lograron resultados económicos ponderables» (5); «el caso sueco, [y] lo comparado con un país que está pegado a Suecia, que hizo exactamente lo contrario, ese país es Noruega. Noruega hizo una cuarentena estricta; Suecia no. Suecia tiene 14 veces más muertos que Noruega» (5). La polémica con estos enunciadores críticos a la estrategia del gobierno, por momentos, es abierta: «Digo todo esto para que no mientan más, porque me cansan las mentiras, y porque cuando le mienten se lo hacen a la gente, generan ansiedad, preocupan a la gente» (5). El principal blanco de ataque de los críticos es contra la prolongación de la cuarentena como estrategia, única según los detractores. «Dicen las encuestas que, 1 de cada 5 argentinos, no está conforme con los mecanismos de cuarentena, de aislamiento» (6); «Yo quiero hacer esta reflexión con ustedes para que ustedes entiendan que Alberto Fernández, a la cabeza, nunca se enamoró de la cuarentena; la cuarentena es un remedio para la pandemia, el único que conocemos; de lo que estamos enamorados es de la vida» (6). Más adelante, el Presidente asevera que de hecho ya no existe cuarentena: «seguimos hablando de cuarentena sin que en la Argentina exista cuarentena, porque la gente circula, porque los negocios se han abierto, porque la actividad industrial hoy en día está funcionando por encima del 40 por ciento» (8). Finalmente se desalojó del discurso la expresión «cuarentena».

En el año 2021 la polémica más fuerte se da con la resistencia de la ciudad de Buenos Aires a algunas medidas decididas por el gobierno nacional, concretamente a volver a cerrar las escuelas. El presidente hace pública su negociación con el jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Horacio Rodríguez Larreta, con argumentos aparentemente científicos: «Le expliqué que todos los datos científicos con los que contamos dan cuenta de que el problema no ocurre, efectivamente, en los colegios, lo que sí ocurre es que detrás de la presencialidad de los alumnos, en los colegios, se genera todo un movimiento social, que incrementa mucho la circulación ciudadana» (16). «Le he señalada también –con preocupación– que hemos superado, en la Ciudad, largamente, el pico más alto que reconocimos, en la primera hora y también le he manifestado mi preocupación, porque –en la última semana– han vuelto a incrementarse el número de bajas de fallecimientos, producto del COVID» (16). «Le expliqué que –a la luz de lo que me dicen los infectólogos y la comunidad científica– es evidente que solo reduciendo la circulación y el contacto humano podemos contener el número de contagios, que también es evidente que tenemos un nivel de saturación de camas, en la Ciudad de Buenos Aires, realmente preocupante» (16).

Antes el presidente había criticado la flexibilización de las restricciones en la ciudad, por ejemplo, habilitando el deporte al aire libre o mayor apertura de los servicios gastronómicos. Esto se radicalizó a partir del momento en que el Horacio Rodríguez Larreta acudió a la Justicia para dirimir un conflicto derivado de la sustracción por parte del gobierno central de fondos coparticipados para solucionar un conflicto salarial con la policía de la provincia de Buenos Aires (gobernada por Frente de Todos). La ciudad volvió a acudir a la Corte Suprema de Justicia por la suspensión de las clases y recibió el respaldo de esta al determinarse que el decreto había sobrepasado prerrogativas del gobierno local en la materia. Hay que tener en cuenta que 2021 es un año electoral en Argentina y que Rodríguez Larreta se perfila como líder de la oposición, en parte por la visibilidad y buena imagen alcanzada durante la pandemia.

### 4.3. Gestión de la crisis

En relación con la estrategia de gestión de la crisis, se anotarán a continuación tres categorías que tienen que ver con el reporte que explícitamente realiza el discurso del plan implementado, por un lado, y con la estrategia discursiva que tácitamente se considera más adecuada para concientizar a la población sobre la esperable respuesta a dicho plan.

*Plan.* Desde temprano, presenta las medidas como parte de un plan premeditado y planificado de acuerdo con los expertos. «Hemos previsto un plan (...) de modo tal que los contagios crezcan de tal modo que el sistema sanitario argentino pueda hacer frente a ello. Hemos calculado absolutamente todo, lo único que necesitamos es que cada uno de nosotros haga su parte, es lo único que necesitamos» (3). Hay un cierto orgullo inicial, que luego deviene en exitismo frente al resultado parcial de la decisión de imponer prematuramente una cuarentena estricta en todo el país. «Ustedes saben que estamos en esto siendo muy novedosos, en realidad somos un caso único en el mundo, que dispuso la cuarentena plena, apenas se conoció el inicio de la pandemia»

(3). «Ustedes saben que, por todas las medidas que nosotros tomamos, fuimos elegidos por la Organización Mundial de la Salud como uno de los diez países en los cuales se pueden llevar adelante experimentos medicinales» (3). Más adelante contesta dudas sobre la racionalidad del plan. «Todo este tiempo, escuché decir que todas estas medidas son el resultado de un plan, que nosotros vamos llevando sin ton ni son. Esto no es así. Cuando nosotros enfrentamos el tema nos pusimos una serie de objetivos» (4). Detalla a continuación los requisitos que deben cumplirse para poder abrir las restricciones a la circulación impuestas.

Además de presentar todas las medidas como parte de un plan previamente diseñado, luego de informar sobre las cifras de contagios del virus suele comentar que están dentro de lo previsto, en un intento de persuadir retroactivamente sobre el cumplimiento del plan. «Yo diría que las cosas están ocurriendo como lo venimos pensando y planeando» (4); «Objetivamente esto era algo que sabíamos que podía pasar y estábamos preparados para hacerle frente» (5). La extensión de la pandemia y de la continuidad de la estrategia escogida también se muestran como conocidas de ante mano: «Nosotros siempre supimos que tenemos que enfrentar una lucha larga, que esto no es simple, que sabemos cuándo empezó y no sabemos cuándo termina, que sabemos que todos en el mundo (...) han tenido marchas y contramarchas» (7). La estrategia –única según los críticos– de aislamiento y distanciamiento como formas de restringir la circulación del virus se mantiene hasta el final. «Porque ese es el único camino, que hemos probado, sirve para minimizar el riesgo del contagio» (10). «Hasta el día de hoy, pueden verlo en Europa, no se conoce otra salida, otro remedio que no sea el aislamiento para prevenir el contagio» (12).

Cuando las muertes y contagios alcanzan cifras que ponen la situación de la pandemia en el país entre la más preocupantes del mundo, en el discurso el objetivo alcanzado se reduce a uno solo: «la verdad hemos logrado un objetivo, que era que nunca la crisis sanitaria se nos vaya de las manos», esto es: evitar el colapso del sistema sanitario, algo que efectivamente nunca se dio. A esa altura se busca sancionar una ley que permita restricciones de acuerdo con indicadores preestablecidos, frente a la resistencia cada vez más generalizada a las medidas de aislamiento y distanciamiento: (17) «Diseñamos un modelo que da previsibilidad al precisar las acciones oportunas, que deben adoptarse, ante el riesgo creciente (...). Es el mismo espíritu que subyace en el proyecto de Ley, que enviamos al Congreso Nacional».

Las principales críticas a la estrategia se concentran, al principio, en no haber diseñado un plan de restricciones segmentadas según criterios validados y no haber acompañado la cuarentena generalizada con un plan de testeos masivo. En las etapas 2 y 3 las críticas se refieren directamente a la negociación para la adquisición de vacunas, lenta y accidentada. Se empezó acordando con dos empresas –AstraZeneca y Sputnik– que lejos estuvieron de cumplir con los suministros pautados; en cambio se frustró la negociación con la empresa Pfizer. A esto se agregó el «escándalo del vacunatorio VIP», que dio prelación a la vacunación de funcionarios y allegados por sobre el personal esencial y las personas en riesgo. «En esta semana pudimos lograr acuerdos con la Universidad de Oxford y con AstraZeneca, un laboratorio anglo-sueco de mucho prestigio (...) para que la sustancia central de la

vacuna se produzca en Argentina y la Argentina, por lo tanto, pueda acceder a contar con la vacuna muy pronto» (8), dice el Presidente en su discurso del 3 de agosto de 2021. Y poco después afirma: «produciremos, en nuestro país, una vacuna para toda Latinoamérica» (9).

La cuestión de las vacunas fue aquella en la que mayor distancia hubo entre las promesas y las efectivas consecuciones:

«Estamos trabajando (...) con los estudios de la fase 3 que se están haciendo en Rusia, con la idea de que el ANMAT, llegado el momento, cuente rápidamente con la información necesaria para aprobar la vacuna, si es que está en condiciones de ser aprobada. Hemos recibido la posibilidad de contar con diez millones de vacunas, o sea veinte millones de dosis, ustedes saben que es una vacuna donde se da una primera dosis y 21 días después se da una segunda. Podríamos cubrir con las dos vacunas, la del día 1 y la del día 21, a 10 millones de personas, si todo va bien, sobre finales de diciembre, a partir de finales de diciembre» (12).

«¿Qué dice ese contrato? (el suscrito con el Fondo Soberano de Rusia) Ese contrato lo que dice es que vamos a poder contar con las dosis suficientes para vacunar entre enero y febrero a diez millones de argentinos y argentinas» (13).

«El contrato tiene además algo más, que para nosotros es muy importante, tiene una preferencia en favor de Argentina para poder acceder a las dosis necesarias para vacunas a 5 millones de personas más, durante el mes de marzo» (13).

Al año siguiente, como estas promesas no se cumplieron ni en volumen ni en tiempo, el discurso exitista sobre el plan de vacunación prácticamente desapareció.

*Frame.* Acompaña al plan sanitario un discurso persuasivo sobre su eficacia y sobre la gravedad de la enfermedad que enfrenta. Esto segundo por medio de la elección de la metáfora de la guerra como encuadre de la pandemia. En el primer discurso, el Presidente describe así la situación: «esta es una guerra contra un ejército invisible, que nos ataca en lugares donde –a veces– no esperamos» (3). La imagen se repite hasta el final: «El coronavirus es ese enemigo invisible, que uno nunca termina de saber cuándo acaba de derrotarlo, cuando parece que las cosas se tranquilizan empieza a aparecer y empieza a focalizarse» (12). Junto con este *frame*, hay un *leit-motiv* que se repite ocho veces en el corpus. Es una cita textual del doctor Pedro Cahn, infectólogo reconocido que integra el equipo asesor experto: «como suele decir el doctor Cahn, en verdad el virus no nos busca, nosotros vamos a buscarlo». La frase tiene un valor simbólico, es una cita de autoridad, que avala la estrategia de confinamiento, pero a la vez implícitamente atribuye a la misma población la responsabilidad sobre su contagio.

La enunciación, destinación y argumentación sobre la estrategia es perfectamente coherente. Presentar al Estado como responsable de la pelea contra el virus, además de ser funcional con el proyecto político que se busca instalar con el discurso va a constituir un argumento para intentar controlar

al sector privado de salud por la excepcionalidad de la situación y, más en general, concuerda con otros enfrentamientos con el sector privado que tuvo el gobierno durante la pandemia. A su vez el Estado puede imponer una estrategia basada en la reducción de derechos y hacer uso de sus facultades de control social para darle cumplimiento. La apelación al miedo, además de formar parte de los recursos de la comunicación de riesgo destinados a acrecentar la alarma social y así modificar conductas, es consistente con la imagen autoritaria que las medidas y la forma de presentarlas detonan en la oposición política.

**Tabla I. Cambios en las categorías analizadas en cada etapa.**

	<b>Etapa 1 (1 a 9) (13/03 a 14/09/2020)</b>	<b>Etapa 2 (10 a 13) (28/08 a 10/12/2020)</b>	<b>Etapa 3 (14 a 17) (7/04 a 21/05/2021)</b>
Enunciador	Estado centralizador. Autoridad científica. Sujeto veraz.	Delega en provincias. Autoridad científica. Sujeto veraz.	Polémica con CABA. Autoridad científica. Críticas al decisionismo.
Destinatarios	Unidad. Polémica con otros países.	Polémica con medios, oposición. Contexto crítico.	Más polémica con medios, oposición. Contexto electoral.
Gestión de crisis	Persuasión sobre plan. Frame : Metáfora bélica.	Críticas a la cuarentena. Mismo frame.	Críticas a la vacunación. Mismo frame.
Modelo	Comunicación de riesgo.	Comunicación política (y electoral).	

Fuente: elaboración propia.

Como hemos dicho, el discurso presidencial no es el único que gestiona las representaciones durante la pandemia, si no que se inserta en la red de discursos que circulan en el sistema híbrido de medios. El incremento del temor, por ejemplo, se acopla con la estigmatización dirigida a posibles culpables, basada en percepciones mediáticas y prejuicios sociales preexistentes (McCauley y Minsky, 2013). Aunque no faltan en el discurso del presidente referencias al cuidado de sí y de los demás, la metáfora central, como hemos visto, propone el encuadre de la guerra. La metáfora bélica también puede alimentar emociones negativas en los destinatarios sobre todo al detallar que se trata de una guerra con un enemigo invisible, ya que son las personas quienes transmiten el virus, vehículos del enemigo, con el agravante de que no podemos distinguir a los portadores. A estos efectos colaterales de la destinación elegida hay que agregar el hecho de que la forma de exigir el aislamiento puede llevar a culpabilizar a la población que se contagia, por haber salido a buscar el virus.

## 5. Discusión y conclusión: de la comunicación de crisis a la comunicación polémica

Según Vitale (2020), los primeros discursos del presidente se caracterizan por lo que denomina *ethos* pedagógico oral, mediante el cual suministra una imagen de sí que legitima su política sanitaria y su propio liderazgo. A la vez,

en esa primera etapa atenúa la polémica característica del discurso político al buscar la unidad nacional. Para Slimovich (2021), en las conferencias que se transmiten bajo el directo televisivo y que también son replicadas por sus redes sociales, el presidente constituye su autoridad en base a su conocimiento sobre el tema de la pandemia por el COVID-19. Sin embargo, Vitale (2021) también detecta que en la discursividad posterior de Fernández sobre el COVID-19 las mutaciones de las condiciones de producción hacen entrar la dimensión polémica ausente en la primera etapa. Ejemplo de esa polémica es el uso de las negaciones metalingüísticas (García Negroni, 1998; Maingueneau, 1987): «no estamos discutiendo cuán libre somos, o cuán presos quedamos de la pandemia, estamos discutiendo del único modo que tenemos para combatir este problema» (31/07/2020), «Primero, nosotros un nunca restringimos libertades, solo cuidamos la salud de la gente (14/08/2020), «no es un acto de autoritarismo, ni un acto de prepotencia, entiendan que el riesgo de aumentar la circulación, de acercar los contactos físicos, es un problema» (14/08/2020).

Hemos mostrado ejemplos de algunas de esas polémicas en las que se engarza el presidente en las etapas 2 y 3. Con otros países, con los medios y la oposición política, con el gobierno de la ciudad de Buenos Aires, cuyo jefe se ha transformado en el líder de la oposición, desplazando como competencia del gobierno a Mauricio Macri. Según nuestro análisis, algunos de los ejes sobre los que se estructura la polémica son salud vs economía; cuarentena generalizada vs testeos y segmentación; cuarentena vs vacunas.

En contraposición al destinatario unificado del discurso monológico de la primera etapa en el dialogismo polémico, el discurso del otro es retomado como objeto explícito de disputa. Según Amossy (2016), a diferencia de otras formas de comunicación política –como la comunicación de crisis– que persigue el consenso, el fin del discurso polémico no es el acuerdo, se busca descalificar al otro frente a la opinión pública, y se pasa –subrepticamente– de la gestión de la crisis, a la ritualización del conflicto.

Podemos describir la estrategia discursiva del presidente Alberto Fernández, entonces, como la de un discurso monológico a cargo de un enunciador personalista que argumenta con datos y explica –en todos los discursos se apela a que el público tiene que «entender»– a partir de un liderazgo que busca apoyarse en dos legitimidades. La del Estado del que es autoridad máxima a quien le cabe la responsabilidad de gestionar la crisis y que le permite incoar su proyecto político en el que el Estado tiene un rol central. La de la comunidad científica, representada por el grupo de expertos que lo asesora. Dentro de esta estrategia se auto-presenta como un líder que se ha tomado el combate contra el virus como algo personal, por pura responsabilidad hacia la salud del pueblo, sin mezquindades políticas. El enunciador se dirige a la totalidad de la población y apela a la unidad nacional que la envergadura de la crisis demanda.

La estrategia de gestión de la crisis está basada en la restricción de la circulación a través de una cuarentena estricta y extensa y otras medidas de aislamiento o distanciamiento social que se prolongan durante el año y medio analizado. Para ello se busca comunicar con autoridad las drásticas medidas, apelando para su cumplimiento al temor por la enfermedad o por las sancio-

nes a su incumplimiento. Desde el discurso esto se apoya en un encuadre de la pandemia como una guerra contra un enemigo invisible, que justificaría la limitación de derechos y el control social. Este *frame*, junto con la cita de autoridad repetida de que no hay que salir a busca al virus, es solidario con la activación de la alarma social, aunque no lo es tanto con la ética del cuidado, en el sentido de que pueden contribuir a la responsabilización y estigmatización de los contagiados.

La comparación entre las etapas en las que se dividió la muestra permite aseverar que la estrategia sanitaria se ha mantenido constante pero no así el modelo de comunicación implícito en el discurso que la soporta. Si al inicio se trata de una comunicación de riesgo y de crisis que recurre a los mencionados recursos para incidir en las conductas de los ciudadanos y promueve la cooperación y la coordinación de los actores sociales, en las etapas 2 y 3 el discurso se contamina de lo político, en detrimento de lo profesional. Aparece en forma creciente la dimensión polémica, al retomar para descalificar la palabra de los críticos a la estrategia sanitaria o, más en general, a la política del gobierno. En 2021 este carácter polémico del discurso está además al servicio de la competencia electoral.

Estos cambios responden a cambios en las condiciones de producción y de pérdida de la centralidad del discurso oficial en relación con la red de discursos en la que se inserta, donde comparecen enunciadores mediáticos y políticos cada vez más críticos a la gestión. No se pueden atribuir a la comunicación los efectos de la gestión, pero sí se pueden evaluar como disfuncionales con esa gestión los efectos de sentido de disenso que tuvo el reemplazo del modelo de *crisis management* por un modelo de comunicación polémica, más propio de la gestión de conflictos o de la contienda electoral en contextos más estables.

## Referencias bibliográficas

- Amossy, R. (2016): *Por una retórica del disensus: las funciones de la polémica*. Montero, A. S. *El análisis del discurso polémico. Disputas, querellas y controversias*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Bateson, G.; Jackson, D. D.; Haley, J. y Weakland, J. H. (1963): «A note on the double bind». *Family process*, 2(1): 154-161.
- Becerra, M. (2015): *De la concentración a la convergencia. Políticas de medios en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Benveniste, É. (1971): *Problemas de lingüística general (Vol. 2)*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Boczkowski, P. J. (2021): *Abundance: On the Experience of Living in a World of Information Plenty*. Oxford University Press.
- Borrat, H. (1989): *El periódico, actor político*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Calvo, E. y Aruguete, N. (2020): *Fake news, trolls y otros encantos: Cómo funcionan (para bien y para mal) las redes sociales*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

- Chadwick, A. (2017): *The hybrid media system: Politics and power*. Oxford University Press.
- Digital Trending Lab (2020): «Ranking de los argentinos más influyentes en Internet» (en línea): <https://www.austral.edu.ar/posgrados-comunicacion/contenidos/ranking-los-mas-influyentes-en-internet/> (último acceso: 30 de julio de 2021).
- Ducrot, O. y Agoff, I. (1986): *El decir y lo dicho: polifonía de la enunciación*. Barcelona: Paidós.
- Elizalde, L. H. (2017): *Manejando el disenso: estrategias, tácticas y modelos de gestión*. Buenos Aires: Crujía.
- Elizalde, L. H. (2004): *Estrategias en las crisis públicas: la función de la comunicación*. Buenos Aires: La Crujía.
- Elizalde, L.; Pedemonte, D. F. y Riorda, M. (eds.). (2011): *La gestión del disenso: la comunicación gubernamental en problemas*. Buenos Aires: La Crujía.
- Entman, R. M. (1993): «Framing: Towards clarification of a fractured paradigm». *McQuail's reader in mass communication theory*, London: Sage, 390-397.
- Fernández-Pedemonte, D.; Casillo, F. y Jorge-Artigau, A. I. (2020): «Communicating COVID-19: Metaphors We «Survive» By». *Trípodos. Facultat de Comunicació i Relacions Internacionals Blanquerna*, 2(47): 145-160.
- Fernández Pedemonte, D. (2018): «Cristina Kirchner: el populismo como relato». *Cuaderno del Foro Valparaíso*, n. XX.
- Fernández Pedemonte, D. (2011): «La guerra por las representaciones. Mediatización y disenso en el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner». En L. Elizalde, D. Fernández Pedemonte y M. Riorda: *La gestión del disenso*. Buenos Aires: La Crujía.
- Fernández Pedemonte, D. (2020): «Tiempo de grieta y de pandemia: la mesa del diálogo está plegada», *Perfil*, 27 de septiembre de 2020 (el línea) : <https://www.perfil.com/noticias/opinion/tiempos-de-grieta-y-de-pandemia-la-mesa-del-dialogo-esta-plegada.phtml> (último acceso 30 de julio de 2021).
- Foucault, M. (1997): *La arqueología del saber*. Buenos Aires. Siglo XXI Editores.
- Hepp, A. (2013): *Cultures of mediatization*. London: John Wiley & Sons.
- Lakoff, G. (2007): *No pienses en un elefante. Lenguaje y debate político*. Madrid: Editorial complutense.
- Lakoff, G. y Johnson, M. (1986): *Metáforas de la vida cotidiana*. Madrid: Cátedra.
- Maingueneau, D. (1987): *Nuevas tendencias en análisis del discurso*. Madrid: Hachette.
- Mainwaring, S. (1993): «Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination». *Comparative political studies*, 26(2): 198-228. <https://doi.org/10.1177/0010414093026002003>.
- Manfredi-Sánchez, J. L.; Amado-Suárez, A. y Waisbord, S. (2021): «Twitter presidencial ante la COVID-19: Entre el populismo y la política pop». *Comunicar: Revista Científica de Comunicación y Educación*, 29(66): 83-94. <https://doi.org/10.3916/C66-2021-07>
- Mouffe, C. y Laclau, S. (2007): *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de cultura económica.
- Muraro, H. (1997): *Políticos, periodistas y ciudadanos: de la videopolítica al periodismo de investigación*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Negroni, M. G. (1998): «La negación metalingüística, argumentación y escalaridad». *Signo y seña*, (9): 227-252.

- Reese, S. D.; Gandy Jr, O. H. y Grant, A. E. (eds.) (2001): *Framing public life: Perspectives on media and our understanding of the social world*. London: Routledge.
- Riorda, M. y Bentolila, S. (2020): *Cualquiera tiene un plan hasta que te pegan en la cara: aprender de las crisis*. Buenos Aires: Paidós.
- Riorda, M. (2012): «Quiero salir... solo y si se puede, bien». *Revista Más Poder Local*, (10): 38-40.
- Sidicaro, R. (2002): *Los tres peronismos. Estado y poder económico*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Sigal, S. y Verón, E. (2003): *Perón o muerte*. Buenos Aires: Eudeba.
- Slimovich, A. (2021a): «La mediatización política durante la pandemia por COVID-19. La argumentación en las redes sociales de Alberto Fernández y Mauricio Macri». *Dixit*, (34): 1-14. <http://dx.doi.org/10.22235/d34.2273>.
- Slimovich, A. (2021b): «El Instagram de Alberto Fernández en tiempos de pandemia por COVID-19». *Cuaderno 136*, 91.
- Srnicek, N. (2018): *Capitalismo de plataformas*. Buenos Aires: Caja Negra.
- Tankard Jr, J. W. (2001): «The empirical approach to the study of media framing». *Framing public life*. London: Routledge. pp. 111-121.
- Thompson, K. (2014): *Pánicos morales*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Van Dijk, J. (2020): *The network society*. London: Sage.
- Verón, E. (1992): «Interfaces. Sobre la democracia audiovisual avanzada». En J. M. Ferry y D. Wolton: *El nuevo espacio público*, 124-139. Barcelona: Gedisa.
- Villanueva, G. V. y von Stecher, P. (2019): *Análisis del discurso, disciplina interpretativa en interdisciplinariedad*. Buenos Aires: Filo UBA.
- Vitale, M. A. (2020): «Discurso presidencial sobre el COVID-19. El caso de Alberto Fernández en Argentina». *Designis*, 33: 113-125. <http://dx.doi.org/10.35659/designis.i33p113-12>
- Vitale, M. A. (2021): «Argumentación, polémica y emociones en Alberto Fernández ante el COVID-19». *Cuaderno 136*, 71.
- Wolton, D. (1989): «Les médias, maillon faible de la communication politique». *Hermès*, nº 4, fascicule thématique 'Le nouvel espace public'.
- Yacante, C. A. A. (2021): «La COVID-19 en los medios digitales de la argentina. Un estudio sobre los discursos de control y sanción y las representaciones de las víctimas». *Intersecciones en Comunicación*, 1(15). <https://orcid.org/0000-0003-0708-3737>
- Zunino, E. (2021). «Medios digitales y COVID-19: sobreinformación, polarización y desinformación». *Universitas, Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, (34): 133-154. <https://doi.org/10.17163/uni.n34.2021.06>

# Alerta roja por precipitaciones: estudio de la gestión de crisis del fenómeno DANA en la Región de Murcia

*Red alert due to rainfall: study of the crisis management of the DANA phenomenon in the Region of Murcia*



Rosa María Medina Mínguez  
Universidad de Murcia.  
rosamaria.medina@um.es  
@RosaMedMinguez



Natalia Kvirikashvili Sadikova  
Universidad de Murcia.  
kvirikashvili97@gmail.com  
@natalia\_97k

## Resumen

La Región de Murcia ha padecido episodios de lluvias torrenciales de consecuencias devastadoras para su territorio, su economía, sus habitantes y su medio ambiente. Los efectos del fenómeno meteorológico conocido como Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) del año 2019, hacen que se decrete por primera vez el estado de alerta roja en esta comunidad autónoma. El Gobierno autonómico y los gobiernos locales se preparan para prevenir las consecuencias de los episodios de fuertes precipitaciones, a través de medidas concretas que permitan paliar los posibles daños. Las diferentes teorías sobre la gestión de una situación de crisis nos acercan a un estudio descriptivo de las diferentes etapas por las que atraviesa este fenómeno, y los procesos de toma de decisiones políticas, técnicas y comunicacionales. Analizamos cómo se ha desarrollado la crisis que origina la DANA en la Región de Murcia, desde dos perspectivas de estudio: una perspectiva político-institucional y otra perspectiva instrumental. La metodología empleada es un estudio de caso para comprobar la teoría previa sobre la gestión institucional e instrumental de una situación de crisis. Su resultado profundiza en el uso de medidas políticas y de gestión de una situación de crisis por los gobiernos responsables.

### Palabras clave

Crisis; gestión de comunicación de crisis; medidas políticas; medidas instrumentales; DANA.

## Abstract

*The Region of Murcia has suffered in recent months from torrential rains with devastating consequences for the territory, the economy, people and the environment. The effects of the weather phenomenon known as Isolated Depression at High Levels (DANA) in September mean that the red alert status is decreed for the first time in this autonomous community. The Autonomous Government and local governments are preparing to prevent the consequences of episodes of heavy rainfall, through concrete measures to mitigate possible damage. The different theories about managing a crisis situation bring us closer to a descriptive study of the stages through which this phenomenon goes through and the political, technical and communication decision-making processes. With this research, we describe the development of the crisis that originates the DANA in the Region of Murcia, from two perspectives of study: a political-institutional perspective and another instrumental perspective. The methodology used is a case study to check the previous theory on the institutional and instrumental management of a crisis situation. The results allow us to know whether the measures to manage a crisis situation by the responsible governments have been followed.*

### Keywords

*Crisis; crisis communication management; political measures; instrumental measures; DANA.*

## 1. Introducción al caso de estudio

Los estudios de comunicación de crisis se circunscriben en estos momentos a la pandemia originada por la COVID-19. Encontramos algunos ejemplos de investigación sobre esta crisis en «La pandemia del coronavirus: Estrategias de comunicación de crisis. Comunicación política en tiempos de alarma: el caso español» (Crespo y Garrido, 2020, en Mas Poder Local); «Comunicación y crisis del Coronavirus en España: Primeras lecciones» (Costa Sánchez y López García, 2020, El Profesional de la Información); «Comunicación política y COVID-19. Estrategias del Gobierno de España» (Castillo-Esparcía, Fernández Souto y Puentes-Rivera, 2020, en El Profesional de la Información); «La comunicación en la crisis del COVID-19: relato único, marco épico y relatos ausentes» (Añel Rodríguez y Rodríguez Bilbao, 2020, Revista Española de Comunicación en Salud).

Ante la numerosa producción académica sobre este campo de estudio, resulta idóneo profundizar en el conocimiento de la gestión realizada por las instituciones sobre otros fenómenos adversos que condicionan la agenda pública. Las catástrofes que tienen un origen en fenómenos de la naturaleza constituyen un riesgo para los gobiernos, el cambio climático<sup>1</sup> puede estar influyendo en la cantidad de precipitaciones que se producen. La aparición de fenómenos meteorológicos extremos como las inundaciones en España de los años 2019 y 2020, la riada de Alemania en el año 2021, o la llegada del huracán Ida en Luisiana en el verano de 2021, son algunos sucesos críticos que no pueden dejar indiferentes a los responsables públicos en su toma de decisiones.

Los dos últimos años vienen marcados en la Región de Murcia por la gestión de situaciones críticas, primero fue la DANA 2019 y desde marzo del 2020 la respuesta a las diferentes olas de contagio por Sars-CoV2 (COVID-19)<sup>2</sup>.

Afirma Castejón Porcel y Asunción Romero (2014) que «Las inundaciones han sido y son un riesgo climático, con efectos catastróficos, siempre presente en la Región de Murcia». Las lluvias torrenciales han sorprendido a sus habitantes, provocando importantes desperfectos en las infraestructuras, en las viviendas y en la agricultura, así como un gran número de pérdidas de vidas humanas. Las últimas precipitaciones del mes de septiembre de 2019 en la Región de Murcia, añaden el ecosistema del Mar Menor<sup>3</sup> a la lista de daños que este tipo de fenómeno climatológico ha provocado en nuestro territorio. El arrastre de sedimentos y nitratos por las inundaciones y las altas temperaturas, causaron un episodio de anoxia o falta de oxígeno en el agua que provocó una gran mortandad de peces en la laguna, así como daños a la flora y fauna del Mar Menor.

La Región de Murcia presenta una amplia reseña de episodios de lluvias torrenciales. Especialmente desastrosas fueron las inundaciones provoca-

---

1. Según la Oficina Nacional de Administración Oceánica y Atmosférica (NOAA) de EE.UU., responsable de describir y predecir los cambios en el medio ambiente mediante la investigación de los océanos, la atmósfera, el espacio y el sol.

2. COVID-19: enfermedad infecciosa causada por el coronavirus SARS-CoV-2, que ha sido declarada como pandemia a nivel mundial por Organización Mundial de Salud (OMS) el 11 de marzo de 2020.

3. El Mar Menor es una albufera de agua salada en el Mar Mediterráneo, la más laguna salada más grande de Europa con 180 km<sup>2</sup>, y dispone de valores medioambientales de alta protección.

das por la riada de Santa Teresa el 14 de octubre de 1879<sup>4</sup>, la riada del año 1973 que asola las poblaciones de Puerto Lumbreras y Lorca, la riada de San Wenceslao en 2012 y los recientes episodios de lluvia de 2016 y 2019.

El 11 de septiembre de 2019 se activa en la Región de Murcia, por primera vez, el «aviso rojo por fuertes precipitaciones, riesgo extremo y máxima peligrosidad». La Agencia Estatal de Meteorología (AEMET)<sup>5</sup> prevé hasta 70 litros/m<sup>2</sup> en una hora, y 200 litros/m<sup>2</sup> en un intervalo de 12 horas. Las previsiones de los servicios de meteorología se cumplen y las lluvias torrenciales convierten este episodio de lluvia en una de las precipitaciones más importantes<sup>6</sup> de los últimos 50 años. Los días 12 y 13 de septiembre es cuando se registra la mayor cantidad de lluvia.

Aunque las fuertes precipitaciones afectan a toda la Región de Murcia, podemos identificar la zona cero de las inundaciones en los municipios ribereños del Mar Menor. Estas localidades y el campo de Cartagena llegaron a registrar hasta 30 litros/m<sup>2</sup> en solo diez minutos<sup>7</sup>. La zona del Valle del Guadalentín también registra fuertes precipitaciones, aunque los mayores daños obedecen a la descarga de granizo que tiene lugar el 14 de septiembre.

La gravedad de los hechos se anuncia por la primera autoridad regional y por el responsable de la Confederación Hidrográfica del Segura (CHS)<sup>8</sup>, Mario Urrea, que anticipa una crecida extraordinaria de los cauces hasta su máxima capacidad. Fernando López Miras, presidente de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, reconoce ante los medios de comunicación que «la situación es muy preocupante, lo peor está por llegar»<sup>9</sup>.

Las medidas que se adoptan por las autoridades se corresponden con la gravedad de la situación climática: suspensión de la actividad lectiva en todos los centros educativos de la comunidad autónoma; aplazamiento de los exámenes de la Evaluación del Bachillerato para el Acceso a la Universidad (EBAU), previstos para el 13 de septiembre; cierre de todos los centros de día de personas mayores y personas con discapacidad, de centros de salud y consultorios en los municipios más afectados. Se interrumpe la línea ferroviaria con Albacete y la circulación por algunas carreteras, como la autovía A7 a su paso por los municipios de Lorca y Santomera. Se registra un total de 62 carreteras afectadas por la inundación. Y el aeropuerto de Corvera suspende su actividad.

4. En la riada de Santa Teresa, el caudal que se registró en Murcia fue de 1.900m<sup>3</sup>/s y el número de muertos 761, junto a los 22.000 animales que fallecieron y los daños en las viviendas.

5. La AEMET es un organismo público de los regulados por la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos. Adscrita al Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico. Le corresponde «el desarrollo, implantación, y prestación de los servicios meteorológicos de competencia del Estado y el apoyo al ejercicio de otras políticas públicas y actividades privadas, contribuyendo a la seguridad de personas y bienes, y al bienestar y desarrollo sostenible de la sociedad española».

6. Informe del mes de septiembre de 2019 de la AEMET. Véase: [http://www.aemet.es/es/servicios-climaticos/vigilancia\\_clima/resumenes?w=1&datos=-1&n=2&k=mur](http://www.aemet.es/es/servicios-climaticos/vigilancia_clima/resumenes?w=1&datos=-1&n=2&k=mur)

7. Comparecencia del Sr. Consejero de Fomento e Infraestructuras ante la Comisión de Política Territorial, Medio ambiente, Agua y Agricultura de la Asamblea de la Región de Murcia el 19/12/2019.

8. Confederación Hidrográfica del Segura (CHS): Organismo autónomo de la Administración General del Estado, adscrito al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Entre sus funciones se encuentra la de administración y control del dominio público hidráulico.

9. Diario La Verdad (13/09/2019).

Ante la magnitud de la tragedia, el Gobierno de la Región de Murcia solicita la presencia de la Unidad Militar de Emergencias (UME)<sup>10</sup>. La UME, es una unidad de primera intervención de las Fuerzas Armadas para supuestos de catástrofes o de grave riesgo. No sustituye a los efectivos municipales ni a los de la Comunidad Autónoma. En los municipios murcianos afectados por las inundaciones realizan labores de achique de agua, limpieza, apertura de viales, restitución de los servicios, restablecimiento de infraestructuras como carreteras, red de alcantarillado, edificios públicos, instalaciones eléctricas y depósitos de agua. Además de proceder al rescate de más de 300 personas<sup>11</sup>.

Se desplazan los batallones de Torrejón de Ardoz de Madrid y de Bétera (Valencia) para socorrer las localidades más afectadas. Se activan todos los protocolos del Plan de inundaciones de la Región de Murcia y del Plan de presas, ante el peligro de desbordamiento del azud de Ojós y la presa de Santomera, que registra un 98% de su capacidad.

El resultado fue dantesco. Ciudades y cultivos anegados por el agua, desalojo de familias de sus viviendas, evacuación de los vecinos de varios municipios<sup>12</sup>, pérdida de cosechas, daños en las viviendas y un Mar Menor que agoniza de nuevo. Se registran 8.613 llamadas al servicio 112<sup>13</sup> y la gestión de 6.912 asuntos. Las tres poblaciones que más llamadas recibieron fueron en primer lugar Los Alcázares con 1.748, seguido de Murcia con 1.676 y Cartagena con 689<sup>14</sup>.

Muestra de la gravedad de la crisis es la solicitud de declaración<sup>15</sup> de «zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil», que realizan todos los diputados regionales a través de una declaración institucional de la Asamblea Regional. Esta misma solicitud de zona catastrófica la secundan los Ayuntamientos y el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia.

Asistimos a la visita de un número relevante de miembros del Gobierno de España, su presidente Pedro Sánchez, la ministra de Defensa y el ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación, así como el secretario de Estado del ministerio de Transición ecológica, Hugo Morán. La visita del jefe del Ejecutivo se produce el 14 de septiembre, en Los Alcázares, donde se compromete

10. La Unidad Militar de Emergencias (UME) es una fuerza militar conjunta, organizada con carácter permanente, que tiene como misión la intervención en cualquier lugar del territorio nacional, para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos, junto con las instituciones del Estado y las Administraciones Públicas, en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas. Creada por acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de octubre de 2005, como una unidad de primera intervención de las Fuerzas Armadas en las situaciones descritas.

11. Diario La Verdad (20/09/2019). Declaraciones del capitán de corbeta y jefe de Comunicación Externa de la Unidad, Aurelio Soto, cuando la UME finaliza su misión en la Región de Murcia y abandona el municipio de Los Alcázares.

12. 2.000 personas fueron evacuadas en total, según los datos de la comparecencia de la consejera de Transparencia en la Asamblea Regional el día 18 de noviembre de 2019.

13. El servicio público 112 de la Región de Murcia es el Servicio de Atención de Llamadas de Urgencia, que permite con carácter permanente atender las peticiones de asistencia en materia de urgencias sanitarias, extinción de incendios y salvamento, seguridad ciudadana y protección civil. Se activa coordinadamente la prestación de auxilio más adecuada, en función del tipo de incidencia y el lugar donde se produzca.

14. Datos extraídos de la comparecencia de la consejera de Transparencia, Participación y Administración Pública ante la Asamblea Regional de Murcia el 18 de octubre de 2019.

15. Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, por el que se regula la declaración de zona catastrófica.

a otorgar todas las ayudas posibles para la vuelta a la normalidad, y a buscar la solución más conveniente para que no vuelva a ocurrir algo así ante una situación meteorológica adversa. Los Reyes de España se desplazan hasta la localidad de Los Alcázares el 4 de octubre, donde muestran su preocupación y solidaridad con la situación de la Región de Murcia.<sup>16</sup>

## 2. Perspectivas de estudio de la gestión de crisis: análisis instrumental e institucional

La llegada del siglo XXI nos trae avances académicos importantes en el estudio de una situación de crisis y su gestión. En España, el hundimiento del Prestige<sup>17</sup> en las costas gallegas, los atentados islamistas<sup>18</sup> que sacudieron Madrid en el año 2004 o el contagio por el virus ébola<sup>19</sup> en territorio español, han dado lugar a investigaciones desde diferentes perspectivas de estudio de la gestión de comunicación de crisis<sup>20</sup>. La situación provocada por la crisis del COVID-19 a nivel internacional traerá nuevas teorías sobre la gestión de este tipo de fenómenos.

Un hecho objetivo, que se pone de manifiesto nuevamente en estos momentos de pandemia a nivel mundial, es que «si hay un tipo de direcciones institucionales destinadas a sufrir una crisis, estas son los gobiernos y sus presidentes» (Dader, 2004: 208). La realidad demuestra que las instituciones son vulnerables a sufrir una situación de crisis, lo que parece conducir la comunicación de crisis hacia una posición relevante en la planificación estratégica de la comunicación de las instituciones. El objetivo de esta comunicación es minimizar la pérdida de confianza y reputación de la organización. En función del tipo de crisis y de la organización, los objetivos de la comunicación de crisis tratan de proteger el bienestar de los afectados por la crisis y la reputación de la organización (Andrea, 2016: 31).

En el análisis de catástrofes, la ciencia política ha encontrado un campo de estudio en cuatro materias: análisis del riesgo, gestión de crisis, políticas de comunicación e implementación de otras políticas públicas (Cases, 2010: 13). El análisis de riesgo planea como un paso previo a la gestión de una situación de crisis. Las organizaciones deben adelantarse a las situaciones complicadas e identificar sus propias debilidades. Si una institución es capaz

16. Tweet de la Casa de S. M el Rey, día 4 de octubre de 2019, visita al municipio de Los Alcázares. [https://twitter.com/search?q=los%20reyes%20visitan%20los%20alcazares&src=typed\\_query](https://twitter.com/search?q=los%20reyes%20visitan%20los%20alcazares&src=typed_query). Nota de prensa de la Casa de S. M. el Rey, día 4 de octubre de 2019, visita al municipio de Los Alcázares. [https://www.casareal.es/ES/Actividades/Paginas/actividades\\_actividades\\_detalle.aspx?data=14155](https://www.casareal.es/ES/Actividades/Paginas/actividades_actividades_detalle.aspx?data=14155)

17. Prestige: buque petrolero que se hundió frente a las costas de Galicia el 13 de noviembre de 2002, ocasionando un vertido de crudo que provocó uno de los mayores desastres ecológicos de la historia de España.

18. Atentados islamistas: ataques terroristas en cuatro trenes de la red de Cercanías de Madrid llevados a cabo por una célula terrorista el 11 de marzo de 2004.

19. Ébola: Con la repatriación de dos misioneros infectados por virus ébola en 2014, se produjo el contagio en territorio español de la auxiliar de clínica Teresa Romero.

20. Estudios sobre gestión de comunicación de crisis: Crespo *et al.* (2017); Lasso de la Vega *et al.* (2016) y Redondo (2010).

de percibir el riesgo y prever todos los aspectos de una crisis, estas se pueden dominar cuando ocurran (Mitroff y Pearsons, 1997:10). La comunicación del riesgo se orienta a prevenir, concienciar, modificar hábitos o comportamientos, frente a un riesgo real o potencial que se da o puede darse (Riorda, 2011). Una vez que estalla la crisis es cuando se inicia su gestión, se toman las decisiones para tranquilizar a la población y solucionar el conflicto para recuperar la normalidad. Entre las áreas cruciales que se trabajan durante la gestión de una crisis se encuentra «la identificación de una crisis, aislar el impacto de una crisis, comunicación de crisis, el control de los daños causados por una crisis, la preparación de una evaluación de las opciones de recuperación, la preparación de un plan de contingencia, la selección de una estrategia de crisis, y la intervención en crisis» (Tipurić, 2013: 28).

Encontramos diferentes perspectivas desde las que acercarnos al estudio de la gestión de una situación de crisis. Una perspectiva simbólica relacional donde los conceptos provienen de la psicología social, como es la teoría de la atribución que trata de medir los efectos de las estrategias de comunicación entre los afectados. La perspectiva instrumental, donde se analizan las tácticas, medidas instrumentales, medidas de comunicación y mensajes de la situación de crisis. Y una tercera perspectiva que es la denominada institucional. Esta última aborda las variables relacionadas con el contexto a un nivel organizativo y social que influyen en el desarrollo, implementación y efectividad de las estrategias y eficacia de la comunicación de crisis (Andrea, 2016). En esta dimensión institucional nos acercamos a las actuaciones «más políticas» de la gestión de una crisis.

Autores como Vanaclocha, García y Natera (2010) y Freijeiro (2010) introducen en sus estudios de crisis las propuestas sobre evaluación de Bovens, T'Hart y Peters (2001). Hacen una clara distinción entre una valoración programática y una valoración política, para poder medir el éxito o fracaso de las actuaciones gubernamentales. Esta evaluación evidencia que en la gestión de crisis están presentes una dimensión de análisis instrumental y una dimensión de análisis política comunicativa (Vanaclocha, García y Natera 2007), aunque la mayoría de los estudios consultados se centran en un plano más operativo de seguimiento de sus medidas de gestión.

«El éxito de la gestión de crisis depende tanto de la respuesta adecuada que se dé a los desafíos políticos, estratégicos y comunicativos como la que se dé a los propiamente instrumentales» (Vanaclocha, García y Natera, 2010: 244).

Las diferentes perspectivas de estudio desde las que nos acercamos al conocimiento de la situación de crisis, hacen necesario una aproximación teórica a su concepto y a las características que lo definen. Una crisis es una «situación natural o provocada, previsible o súbita, propia o ajena, que amenaza la imagen de la organización y pone en riesgo sus actuaciones futuras; además, altera las relaciones internas y/o externas, entre ésta y sus públicos o entre ésta y sus miembros, y necesita de la ejecución de estrategias de comunicación para evitar dicho impacto sobre la imagen o, de producirse, minimizar el daño e intentar revertirlo como un activo positivo» (Tuñez, 2005: 144). Las principales características de este fenómeno son el factor sorpresa, la amenaza, la presencia de tiempos limitados, la tensión en la toma de de-

cisiones y estrés, presencia de emociones en los públicos, presión mediática, peligro para la posición de poder de quien ostenta las responsabilidades de gobierno, desafío para la imagen de la organización, desestabilización, y dificultad en el control de la conducta de los públicos –Hermann (1963); Westphalen (1991); Berge (1990); José Luis Piñuel (1997); Verónica Sartre (2003); Luziano Elizalde (2004); Francisco Marín (2009); M<sup>a</sup> José Canel (2010) y Antonio Castillo (2010).

Las medidas concretas que se demandan en cada momento se vinculan a sus fases de desarrollo, desde su origen hasta el momento de cierre y evaluación de lo que ha acontecido. Teóricos como Meyer y Holusha (1986), González Herrero (1998), Richardson (1994) distinguen tres grandes momentos en una crisis: desde su fase inicial o precrisis, la fase de crisis o desarrollo, y la fase de cierre o terminación. Fink (1986) y Piñuel (1997) identifican cuatro fases<sup>21</sup>, y Mitroff y Pearson (1997) amplían su ciclo vital a cinco fases<sup>22</sup>. El análisis que hacemos de las diferentes fases del ciclo de la crisis nos sitúa en un estudio desde una perspectiva cronológica.

Tabla I: Fases de la de una crisis.



Fuente: elaboración propia.

Una vez que tenemos identificadas las fases de una situación de crisis, nos preguntamos por el momento adecuado para iniciar su gestión, ¿comienza en la fase de precrisis, ante la llegada de las primeras señales de alerta? Efectivamente, la crisis empieza con la aparición de las primeras señales, pero en su gestión deberíamos retroceder hasta la percepción del riesgo y la gestión de los *issues management* o conflictos potenciales. Con la gestión de conflictos potenciales nace una nueva estrategia comunicativa para prevenir y ajustarse a los temas políticos y públicos que pueden afectar al desarrollo de las organizaciones como actores políticos (Xifra, 2005), y se convierte en una herramienta de gestión cuya función es vigilar e investigar el entorno de la organización y solucionar los posibles problemas ante los primeros indicios. Como asevera González Herrero, es «una técnica de previsión cuya misión es detectar aquellos asuntos que pudieran convertirse en crisis e influenciar la evolución de los mismos con el fin de evitar sus efectos negativos sobre la organización» (González Herrero, 1998: 120).

21. Fase preliminar, seguida de una fase aguda, otra crónica y se finaliza con la poscrisis.

22. Detección de señales, la preparación y prevención, la contención de daños, recuperación y el aprendizaje.

Si analizamos el tipo de crisis, la DANA en la Región de Murcia se puede considerar como una crisis provocada por un accidente de la naturaleza, que condiciona el modelo de respuesta y el comportamiento de las variables presentes en la gestión de la crisis. Si atendemos a la naturaleza de los acontecimientos, nos encontramos ante crisis objetivas y subjetivas. Las primeras se perciben de la misma manera por los todos los públicos, mientras que las segundas están condicionadas por interpretaciones más subjetivas sobre su existencia (Westphalen y Piñuel, 1993; Piñuel, 1997; Marín, 2009).

Podemos organizar los tipos de crisis según su modelo de gestión, y así nos encontramos con las crisis evitables y las no evitables (González Herrero, 1998). El factor sorpresa y la falta de señales de alerta que anuncian la llegada de una crisis, separan los dos modelos. Cuando las crisis son evitables, se puede alejar el desarrollo agudo de una crisis. El resultado ideal en la gestión de una crisis evitable se alcanza si esta no eclosiona, los esfuerzos se deben dirigir a no detonar la crisis. Mientras, en una crisis que hemos definido como inevitable, todos los esfuerzos se dirigen a salir de la crisis cuanto antes, evitando que estas se hagan crónicas o que su impacto se agrave (Marín, 2009: 111).

**Tabla II. Clasificación tipológica de la crisis según dimensiones.**

Dimensiones	Clases de crisis
Naturaleza de los acontecimientos	Crisis objetivas Crisis subjetivas
Modelo de gestión	Crisis evitables Crisis no evitables
Presencia de señales de alarma	Crisis previsibles Crisis inconcebibles
Tiempo de duración	Crisis de sombra alargada Crisis de combustión rápida

Fuente: elaboración propia a partir de la clasificación de los autores Westphalen y Piñuel (1993); Piñuel (1997); Marín (2009); González Herrero (1998); Dader (2004); Boin, Hart, Stern y Sundelius (2007).

Relacionado con la presencia de las señales de alarma, encontramos la clasificación que realiza José Luis Dader (2004: 210), crisis anticipables o razonablemente previsibles y crisis inconcebibles (a primera vista) o salvajes. La crisis sobrevenida es «la que sacude de forma sorpresiva y radical, y obliga a cambiar toda la agenda pública de las principales instituciones». Otro de los criterios de clasificación de la crisis es su tiempo de duración y la coincidencia o no del cierre político y operativo de la crisis. Este tipo de crisis son la de combustión rápida (*fast burning crisis*) y de sombra alargada (*long shadow crisis*), que tienen una relación directa con el tipo de crisis y su origen. La crisis de combustión rápida, es intensa y breve, consecuencia de calamidades y desastres naturales como seísmos, huracanes, maremotos, etc. Estas crisis se caracterizan además, por la simultaneidad del cierre operativo y el cierre político de las mismas. En cambio, la crisis de sombra alargada se define por separar su cierre operativo político y por prolongarse en las arenas políticas y sociales una vez que la amenaza o la situación de crisis se ha desvanecido. (Boin, Hart, Stern y Sundelius, 2007). Encontramos ejemplos de una crisis de

combustión rápida en el terremoto ocurrido en Lorca (Murcia) el 11 de mayo de 2011 y una crisis de sombra alargada en el caso del contagio de ébola en octubre de 2014 (Crespo, Garrido y Medina, 2017).

La gestión de una situación de crisis es un proceso de planificación estratégica cuyo objetivo es anticipar situaciones de crisis y reaccionar adecuadamente durante una situación de crisis, o en una situación de acontecimientos negativos, un proceso que elimina parte del riesgo y la incertidumbre y permite a la organización gestionar eficazmente su destino al mismo tiempo (Fearn-Bancos, 2001: 480). Si además se cuenta con planes de prevención y contención, los efectos de las crisis pueden no ser tan graves como serían si la preparación fuera nula (Elizalde, 2009: 212). Investigaciones previas indican que una adecuada preparación contribuye al logro de resultados eficaces, «el éxito de cualquier reacción en situaciones críticas depende, en gran parte, del estado de preparación previa de la empresa, y no solamente de un pequeño núcleo de personas. Esta preparación concierne tanto a la capacidad de anticipar la información necesaria, y de prever las respuestas en caso de urgencia, como a la capacidad para dotarse de los medios (humanos y técnicos) que hay que poner en marcha» (Piñuel, 1997: 172-73).

«La incapacidad de prever una crisis es uno de los principales factores para que estas se produzcan y se agraven. Cuanto mejor pueda usted prever todos los aspectos de una crisis, mejor podrá dominarla cuando esta ocurra» (Mitroff y Pearsons, 1997: 10).

Cuando una institución se enfrenta a la gestión de una crisis, debe ofrecer una respuesta técnica y a la vez comunicativa, sin olvidar su posición de institución pública vulnerable a perder la confianza y credibilidad de los públicos. Son numerosas las variables que se observan en la gestión de este fenómeno. Si nos adentramos en la perspectiva de estudio instrumental, debemos hacer un examen de su planificación previa, sus órganos específicos de respuesta, el centro de coordinación de las medidas, la rapidez de respuesta y el responsable de su implementación.

Los primeros momentos y las primeras decisiones son claves en la gestión de una situación de crisis. De la reacción inicial depende, en buena parte, su resultado final (García Santamaría, 2011). Las medidas que se toman en las primeras horas de una crisis pueden marcar la percepción de los públicos. Una de las tareas críticas de un líder que actúa bajo la presión de una crisis es precisamente la toma de decisiones rápidas, que deben acertar en la reconstrucción de normalidad. Además de esta tarea, Boin, Hart, Stern y Sundelius (2007) señalan otras como proporcionar sentido a la crisis, otorgar un significado, lograr su terminación e iniciar un proceso de aprendizaje. Otorgar ese sentido a la crisis, tomar decisiones y reducir la incertidumbre, son funciones básicas de los líderes en una crisis (Vanaclocha, García y Natera, 2010).

La planificación se puede realizar a través de una manual de crisis o planes de actuación, donde se incluye una descripción de la organización, su experiencia en gestión de crisis, el diseño de escenarios de crisis y los conflictos potenciales de la organización. Además se incorporan las medidas según nivel de crisis y protocolos de emergencia, la base de datos de los agentes

implicados (cuerpos y fuerzas de seguridad, representantes organismos públicos, personal sanitario), de responsables de medios de comunicación, medidas instrumentales de gestión de crisis, comité de crisis, portavoz, centro de operaciones, listado de expertos ajenos a la organización y de consultorías expertas en comunicación de crisis, herramientas e instrumentos de comunicación externa e interna, redes sociales, argumentario y mensaje prefabricado, así como una relación de posibles preguntas y respuestas (Crespo *et al.*, 2017).

Al frente de la gestión de una situación de crisis se encuentra un comité o gabinete de crisis, que es un «órgano, distinto de la dirección general, que permite aislar el tratamiento de la crisis de las otras funciones de la empresa, (...) asume una función de competencia reservada, sobre la base de la centralización (él y solo él, gestiona la crisis) y también de la exclusividad (el comité no ejerce ninguna otra función)» (Piñuel, 1997:184). Este órgano es el responsable de tomar decisiones que den solución al problema, cierren la crisis y recuperen la normalidad. Las instituciones proactivas se adelantan en la configuración de sus comités de crisis y no esperan a la eclosión de la crisis para definirlos. Si necesario es delimitar el *staff* para la gestión de la crisis, también es importante definir el centro de operaciones, «donde y en qué condiciones se va a desarrollar su trabajo» (González Herrero, 1998: 170).

En la introducción de este epígrafe se ha hecho referencia a una perspectiva más instrumental, con una referencia velada al líder y a la dimensión institucional de la situación de crisis. Las crisis se desarrollan dentro de un contexto político y social que aparece como telón de fondo y que puede condicionar interpretaciones, decisiones y acciones de todos los actores involucrados. El situarnos en una institución como responsable de la situación de crisis, hace necesario dedicar atención a la coordinación y colaboración con otras administraciones públicas, con agentes sociales, económicos y con el resto de fuerzas políticas.

Cada institución tiene unas competencias propias e intereses legítimos, y en momentos extraordinarios como una situación de crisis, se hace necesario una colaboración fluida para que los ciudadanos perciban que tienen el interés claro de trabajar en la misma dirección, que es la resolución del conflicto y la vuelta a la normalidad (Crespo *et al.*, 2017). En esta dimensión más política de la gestión de una crisis, se hace necesario tomar medidas, comunicarlas, lograr un clima de colaboración, de coordinación y de unión, que además favorece su gestión el marcar la iniciativa política, parlamentaria y mediática.

Después de los días de gestión, la crisis finaliza, pero la gestión no debe terminar cuando entran en la agenda otros asuntos públicos, se hace necesario una evaluación de la crisis y una rendición de cuentas donde se exponga todo lo realizado (Crespo *et al.*, 2017).

### 3. Análisis y discusión del caso: DANA en la Región de Murcia

El caso objeto de estudio es la gestión del episodio de Alerta Roja en la Región de Murcia por la DANA del año 2019. Una crisis relevante por ser la primera vez que se activa el nivel de alerta roja por inundaciones en la Región de Murcia, además de por la gravedad de los hechos y sus consecuencias. El primer aviso llegó en la mañana del día 10 de septiembre, y se refería a precipitaciones de lluvia, tormentas y viento para los días 12 y 13 de septiembre (nivel naranja por lluvias). Estos avisos se reciben por correo electrónico, empleándose asimismo grupos de mensajería instantánea para facilitar la comunicación. Cuando la AEMET emite avisos de fenómenos meteorológicos adversos, el Centro de Coordinación de Emergencias de la Región de Murcia aplica el Protocolo de aviso y seguimiento ante meteorología adversa en la Región de Murcia, denominado Meteomur. El objeto fundamental del METEOMUR es facilitar a todos los ciudadanos y a las instituciones públicas, muy singularmente a las autoridades locales de protección civil, la mejor y más actualizada información posible sobre los fenómenos atmosféricos adversos que se prevean, estableciendo el protocolo de aviso a los distintos organismos, así como mantener una información puntual de la evolución de los mismos una vez que se ha iniciado su desarrollo. Conforme a lo establecido en el citado protocolo, en función del nivel de gravedad del aviso meteorológico, se informa del mismo a los ayuntamientos afectados. Igualmente se comunica a los departamentos de la Administración y servicios de emergencia que puedan verse implicados en la atención de incidentes provocados por el fenómeno meteorológico adverso.

La AEMET contempla cuatro niveles de aviso: verde (no existe ningún riesgo meteorológico), amarillo (no existe riesgo meteorológico para la población en general aunque sí para alguna actividad concreta), naranja (existe un riesgo meteorológico importante, fenómenos meteorológicos no habituales y con cierto grado de peligro para las actividades usuales) y rojo (riesgo meteorológico extremo, fenómenos meteorológicos no habituales de intensidad excepcional y con un nivel de riesgo para la población muy alto).

Una vez que se recibe en el Centro de Coordinación de Emergencias de la Región de Murcia, el aviso especial de la AEMET de un fenómeno meteorológico adverso por lluvias y tormentas de nivel naranja, con la previsión de fuertes precipitaciones de hasta 40 litros por metro cuadrado en una hora y 100 litros en 12 horas, se activa por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia el Plan Inunmur en su fase de preemergencia. Desde ese momento se hace un seguimiento a las predicciones meteorológicas, se mantienen contactos periódicos con el Grupo Predicción y Vigilancia del Centro Territorial de la AEMET, se comunica el aviso a los ayuntamientos, departamentos de la Administración Regional, servicios de bomberos y Cruz Roja. Y se procede a la elaboración y difusión de mensajes con consejos y recomendaciones para la población.

Abordamos una investigación exploratoria donde se describe el comportamiento de variables instrumentales e institucionales presentes en la gestión de comunicación de crisis. Se acota el trabajo de campo desde los días previos a la llegada de las primeras señales de alerta que emite la AEMET, hasta la entrada en la agenda de otros asuntos públicos. El estudio de caso se

ha realizado desde el paradigma cualitativo, con un investigación documental, análisis de contenido de las intervenciones de los grupos parlamentarios en la Asamblea Regional de noticias aparecidas en medios de comunicación a nivel regional<sup>23</sup>, redes sociales, webs institucionales, normativa y planes de actuación<sup>24</sup>. Además de entrevistas cualitativas a responsables técnicos de su gestión.

**Tabla III. Comparecencias, Mociones, Preguntas y Declaración Institucional en la Asamblea Regional de Murcia con motivo de la DANA.**

Diario de sesiones	Comisión /Pleno	Tipo de iniciativa	Intervinientes
Nº 9 de 16 de septiembre de 2019	Pleno	Declaración institucional solicitando la declaración de la Región de Murcia como zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil.	Sr. Carrera de la Fuente, secretario primero.
Nº 5 de 18 de noviembre de 2019	Comisión de asuntos generales e institucionales, de la Unión Europea y derechos humanos	Comparecencia en Pleno, a petición propia, de la consejera de Transparencia, Participación y Administración Pública sobre la gestión realizada durante la DANA.	Sra. Ballesteros Palacios, consejera de Transparencia, Participación y Administración Pública. Sr. Moreno García, Grupo Parlamentario Socialista. Sr. Liarte Pedreño, Grupo Parlamentario Vox. Sr. Molina Gallardo, Grupo Parlamentario Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía. Sr. Segado Martínez, Grupo Parlamentario Popular.
Nº 5 de 18 de noviembre de 2019	Comisión de Política Territorial, Medio Ambiente, Agricultura y Agua	Comparecencia en Pleno, a petición propia, del consejero de Fomento e Infraestructuras para informar sobre los daños ocasionados por la DANA.	Sr. Díaz de Revenga Albacete, consejero de Fomento e Infraestructuras. Sr. López Hernández, Grupo Parlamentario Socialista. Sr. Salvador Hernández, Grupo Parlamentario Vox. Sr. Esteban Palazón, Grupo Parlamentario Mixto. Sr. Álvarez García, Grupo Parlamentario Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía. Sr. Cano Molina, Grupo Parlamentario Popular.

23. Los medios de comunicación de los que se han recolectado los datos para obtener la evidencia de esta investigación han sido el diario La Verdad de Murcia y el diario La Opinión. Se trata de los medios de prensa escrita que se consumen en el ámbito de la Región de Murcia. La muestra la constituyen los diarios desde el día 11 de septiembre de 2019 hasta el día 21 de septiembre de 2019, momento en que se produce la retirada de la UME de la Región de Murcia y se empieza a recuperar la normalidad.

24. La red social son las cuentas de twitter @LopezMirasF, @112rmurcia. Las web institucionales consultadas para obtener datos son: [www.carm.es](http://www.carm.es); [www.aemet.es](http://www.aemet.es); [www.asambleamurcia.es](http://www.asambleamurcia.es); La normativa y planes de actuación: son los que aparecen referenciados en la bibliografía. Los planes de actuación es el Plan Especial de Protección Civil ante el riesgo de inundaciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Año 2007 (Inunmur). Y el protocolo de aviso y seguimiento ante meteorología adversa en la Región de Murcia (Meteomur). La entrevista en profundidad se realizó a un subdirector de la Dirección General de Seguridad Ciudadana y Emergencias, y a un responsable de comunicación.

Diario de sesiones	Comisión /Pleno	Tipo de iniciativa	Intervinentes
Nº 17 de 20 de noviembre de 2019	Pleno	Pregunta al Consejo de Gobierno: sobre actuaciones llevadas a cabo por el Gobierno regional durante la depresión aislada en niveles altos (DANA) de septiembre de 2019.	Sr. Molina Gallardo, Grupo Parlamentario Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía.
Nº 17 de 20 de noviembre de 2019	Pleno	Pregunta al Consejo de Gobierno: valoración de las actuaciones que se están llevando a cabo desde la Confederación Hidrográfica del Segura por los daños ocasionados por la gota fría.	Sr. Cano Molina, Grupo Parlamentario Popular.  Sr. Luengo Zapata, consejero de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio ambiente.
Nº 17 de 20 de noviembre de 2019	Pleno	Pregunta al Consejo de Gobierno: sobre actuaciones de la Consejería de Turismo para impulsar el sector turístico y la ocupación hotelera, especialmente en la zona del Mar Menor y La Manga.	Sra. Fernández Sánchez, Grupo Parlamentario Socialista.  Sra. Sánchez López, consejera de Turismo, Juventud y Deportes.
Nº 17 de 20 de noviembre de 2019	Pleno	Pregunta dirigida al presidente del Consejo de Gobierno sobre actuaciones llevadas a cabo por el Gobierno regional durante la depresión aislada en niveles altos (DANA) del pasado mes de septiembre de 2019.	Sr. Molina Gallardo, Grupo Parlamentario Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía.  Sr. López Miras, presidente de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
Nº 11 de 9 de octubre de 2019	Pleno	Moción G.P. Socialista sobre la puesta en marcha de un programa de financiación para restablecimiento de infraestructura y servicios básicos municipales con motivo de las inundaciones acaecidas en esta última DANA.	Sr. Lucas Ayala, Grupo Parlamentario Socialista.  Sr. Martínez Carrasco Guzmán, Grupo Parlamentario Popular.  Sr. Liarte Pedreño, Grupo Parlamentario Vox.  Sr. Álvarez García, Grupo Parlamentario Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía.

Fuente: elaboración propia a partir de los documentos de los diarios de sesiones de la Asamblea Regional. [www.asambleamurcia.es](http://www.asambleamurcia.es)

La DANA reproduce las características de una situación de crisis, estamos ante la sorpresa de la llegada de un episodio de lluvias torrenciales que destapa una clara amenaza para las personas, viviendas, negocios, espacios naturales, ciudades y para los propios responsables públicos que deben mostrar su capacidad para minimizar el impacto de la crisis. Las decisiones se adoptan bajo un clima de tensión y estrés ante la gravedad de esta catástrofe natural, y el poco tiempo de preparación para hacer frente a la llegada de las primeras lluvias.

Los medios de comunicación ejercen presión por ofrecer la primicia de la información de lo que acontece. La gestión de este episodio climatológico despierta un peligro para la posición de poder y para la imagen de la organización. El gestor público es consciente de la atenta mirada del resto de fuerzas políticas y de los propios ciudadanos, sabe que no puede producirse algún error que haga perder la confianza de los públicos ni dañar la imagen de la propia institución.

La experiencia de las inundaciones del año 2012 y especialmente las del 2016, están muy presentes. Los medios se hacen eco de la falta de obra pública comprometida desde las anteriores inundaciones. «El colector de la zona

norte de Murcia sigue a la espera»; «La CHS no ha realizado ningún trabajo en el Reguerón donde eliminó la maleza en el 2018»; y «Las administraciones no han hecho nada desde entonces», son algunas de las declaraciones de la presidenta de los afectados por las riadas de San Wenceslao del año 2012<sup>25</sup>. Ante esta situación, los responsables públicos deben gestionar bien esta crisis, tomar decisiones rápidas que contengan el riesgo, minimizar los efectos y retener la confianza de los ciudadanos en su capacidad de contención de la tragedia. Las declaraciones del alcalde de Los Alcázares<sup>26</sup> y de los afectados por inundaciones anteriores, insisten en la desconfianza de alcanzar una solución a sus problemas.

Si tenemos que identificar el tipo de crisis, nos encontramos ante una crisis objetiva, que todos los públicos perciben igual. Es un hecho objetivo que se ha producido una inundación, que se ha evacuado a muchos vecinos de sus viviendas, que se producen graves pérdidas a causa de las inundaciones, en definitiva, todos los públicos pueden percibir la catástrofe de una forma similar.

Por su duración, se trata de una crisis de combustión rápida que se desarrolla durante los días que dura la alerta roja. El cierre operativo y político de esta crisis coincide con el restablecimiento de los servicios, la limpieza de las ciudades y la marcha de la UME. Después vendrían otras crisis colaterales, como la crisis medioambiental por el deterioro del Mar Menor y la que se cierne sobre la demanda de ayudas públicas. Las crisis hay que diferenciarlas e identificar de forma clara su momento de inicio y fin. En algunas ocasiones puede existir una conexión íntima y directa. El episodio de mortandad en el Mar Menor que tiene lugar el 16 de octubre de 2019, guarda relación directa con el arrastre de las inundaciones de la DANA en los primeros días del mes de septiembre, pero el problema de la laguna va más allá de los episodios de fuertes precipitaciones. Se pueden identificar como dos crisis diferentes aunque la primera contribuye a que se produzca, como si de una señal de alerta se tratara, la que se cierne sobre la laguna salada del Mar Menor.

Las fases de desarrollo de este fenómeno se inauguran con la inicial de precrisis, que podemos identificar con las primeras señales de alerta que emite la AEMET. Esta se produce los días previos al 10 de septiembre, donde los medios de comunicación anuncian lo que puede ocurrir: «La Región se prepara para la llegada de un frente cargado de lluvias y de viento»; «La gota fría amenaza con descargar hoy más agua que en todo un año en la Región»; «Alerta máxima en las instituciones ante el aviso de nivel rojo por lluvias que podrían dejar más de 200 litros por metro cuadrado en 12 horas»<sup>27</sup>.

Antes de que se produzcan las primeras inundaciones, se procede a la convocatoria del gabinete de crisis en el Centro de Coordinación de Emergencias, de la Dirección General de Seguridad Ciudadana y Emergencias, se trata de la «Reunión de coordinación de los responsables de emergencias de

---

25. Diario La Opinión (12/09/2019).

26. Diario La Verdad (14/09/2019): «Nos han convertido en el sumidero de todas las aguas»; «menos fotos y más soluciones»; «Necesidad de medidas urgentes para revisar los cauces y frenar las riadas».

27. Diario La Verdad (11/09/2019).

la comunidad autónoma con los responsables municipales de Protección Civil a los que pusieron sobre aviso de la que se avecina»<sup>28</sup>.

En estos momentos previos es cuando se toman medidas de limitación de movimientos para evitar, como veremos, daños mayores. «Alerta Roja, la DANA paraliza la Región ante la previsión de lluvia y viento»<sup>29</sup>; «Clases suspendidas, actos festivos anulados y calles cortadas son algunas de las medidas adoptadas»<sup>30</sup>; «Las localidades del Mar Menor intensifican los trabajos para prevenir las inundaciones. Los Ayuntamientos de Los Alcázares y San Javier multiplican las labores de limpieza de canales y ramblas ante las fuertes lluvias»<sup>31</sup>; «Habilitan los pabellones de deportes para acoger a los evacuados»; «El Ayuntamiento de Murcia prepara el Cagigal y Lorca se dispone a utilizar sus instalaciones como albergues»; «Recomiendan hacer acopio de agua, alimentos y medicamentos»<sup>32</sup>. Estas medidas muestran la tarea crítica de un líder ante la situación de crisis, pues se adelanta a lo que puede ocurrir y toma decisiones que reducen su impacto en las primeras horas de la tragedia.

La fase de crisis se identifica con el comienzo de las lluvias torrenciales que provocan el desbordamiento de los ríos y las inundaciones. Podemos situar su momento más crítico el 12 de septiembre, coincidiendo con la alerta roja en el territorio de la Región de Murcia. Se acuerdan medidas instrumentales, no para eliminar el riesgo sino para contener la tragedia y reducirla. Las portadas de los diarios visualizan la gravedad de lo ocurrido: «Caos en la Región de Murcia por la gota fría»<sup>33</sup>; «Desbordados»<sup>34</sup>; «Temor a una gran riada en Murcia, Beniel y Santomera por la crecida de los cauces»; «DANA Mortal»; «La Región queda anegada tras el peor temporal en tres décadas»; «Murcia contiene el aliento ante el peligro de desbordamiento debido a las crecidas».

En los días siguientes se mantiene la fase más complicada de la crisis, del titular «Desbordados» del día 13, al de «Catastrófico» del día 14. En los momentos más álgidos de la crisis tienen lugar pronunciamientos y visitas de los líderes políticos a nivel nacional, como Albert Rivera, Pedro Sánchez y Pablo Casado<sup>35</sup>. Además de la visita institucional de los Reyes, D. Felipe y D<sup>a</sup> Letizia.

La intensidad de la crisis empieza a decrecer cuando cesa la tormenta. El 16 de septiembre abren sus puertas algunos centros escolares y se produce, de forma lenta, la vuelta a la normalidad. La fase de cierre o post crisis se visualiza con la despedida de la UME, donde se muestra de nuevo una de las características de este fenómeno, la emoción de los públicos. Todos los medios de comunicación recogen en imagen la retirada de los militares entre aplausos y abrazos de los vecinos de Los Alcázares, acompañados de las autoridades civiles: «Los Alcázares despide a la UME entre aplausos y muestras

---

28. Diario La Verdad (12/09/2019).

29. Diario La Opinión (12/09/2019).

30. Diario La Opinión (12/09/2019).

31. Diario La Verdad (12/09/2019).

32. Diario La Opinión (12/09/2019).

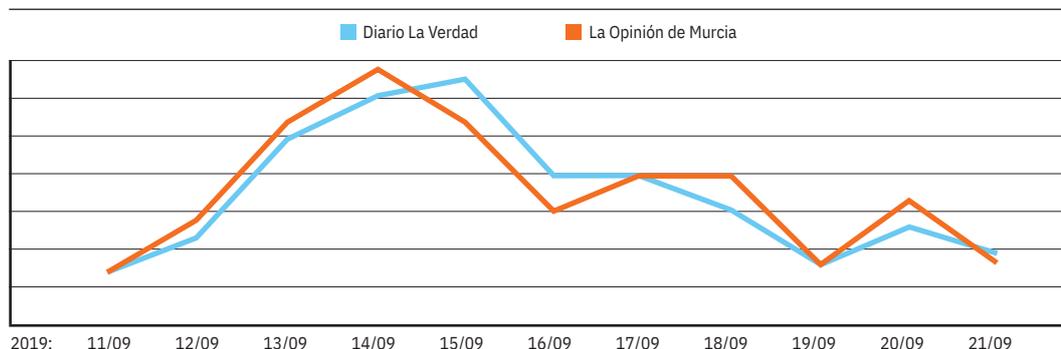
33. Diario La Verdad (13/09/2019).

34. Diario La Opinión (13/09/2019).

35. Diario La Verdad (14/09/2019).

de cariño»<sup>36</sup>; «Los 400 militares del operativo se repliegan a su base tras reducirse el nivel de emergencia por la DANA que afectó a la Región la semana pasada». A partir de este momento, comienza el turno del restablecimiento de los servicios y la vuelta a la normalidad de la población. Esta normalidad llega a la zona cero a partir del 7 de octubre cuando se cierra el último albergue de personas afectadas por la emergencia y se desactiva su plan de emergencia municipal. La intensidad de la crisis y la duración de cada una de sus fases de gestión se muestran gráficamente en la frecuencia informativa y el espacio que dedican los medios de comunicación a esta tragedia.

**Gráfico 1: Presencia de las noticias de la DANA en los diarios regionales (septiembre 2019).**



Fuente: elaboración propia a partir del análisis de datos de los medios de comunicación regionales.

En la fase final de la crisis se aborda la evaluación de la gestión y la valoración del plan de inundaciones, pero además, se constituye un panel de expertos para la prevención de inundaciones en la Región. El objetivo de este panel es «analizar desde el punto de vista técnico las actuaciones necesarias para reforzar las infraestructuras y garantizar la seguridad de las personas ante episodios de fuertes precipitaciones, y conocer las medidas a adoptar para evitar este tipo de catástrofes»<sup>37</sup>. El panel de expertos aprueba un plan estratégico que recoge varias las líneas de trabajo.

La primera línea de trabajo son las medidas de prevención de inundaciones basadas en la naturaleza, como drenajes sostenibles, parques urbanos inundables, y posteriormente enviar a la red de drenaje o depuración.

La segunda línea habla sobre la revisión o adaptación de la normativa existente, para adaptarla a los episodios que se producen. Se establece como prioridad actuar en cuatro áreas geográficas muy concretas, que son las cuatro con más riesgo de inundación: la comarca del Campo de Cartagena y Mar

36. Diario La Verdad (20/09/2019).

37. Comparecencia del consejero de Fomento e Infraestructuras en la Comisión de Política Territorial, Medio Ambiente, Agricultura y agua, ante la Asamblea de la Región de Murcia el día 19 de diciembre de 2019.

Menor, la zona del Campillo, en Lorca; la zona de Alquerías, Los Ramos y Beniel, y la zona de Espinardo y Churra<sup>38</sup>.

### 3.1. Gestión de la crisis

La gestión de la DANA en la Región de Murcia responde a una planificación estratégica previa, todas las acciones ejecutivas ante la emergencia se encuentran delimitadas en el Plan Inunmur, que es el Plan especial de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones vigente desde el año 2007 y que tiene por objeto «establecer la organización y los procedimientos de actuación de los recursos y servicios públicos que intervienen frente a una emergencia por riesgo de inundaciones en la Región de Murcia». En este documento se recoge, entre otra información de importancia, la estructura y organización del plan (dirección del plan, comité asesor, gabinete de información, jefe de operaciones, grupo de evaluación de inundaciones, Centro de Coordinación operativa CECOP/CECOPI, los coordinadores del CECOP, el puesto de mando avanzado, los grupos de acción), así como la operatividad cuando se produce la inundación (seguimiento del pluvio-hidrológico, el sistema de avisos del estado de presas y embalses, como se activa el plan y las actuaciones en cada una de las fases y por grupos de apoyo). En este documento se presentan todas las actuaciones a realizar en cada una de las tres fases<sup>39</sup> en que se desarrolla la emergencia, como son la de preemergencia, emergencia y normalización. Un ciclo vital similar al que los teóricos atribuyen a la gestión de una situación de crisis que hemos descrito con anterioridad.

En el plan Inunmur se recoge el órgano de gestión o gabinete de crisis y el centro de operaciones, donde los servicios de emergencias toman sus decisiones. Ante las inundaciones del mes de septiembre se convoca un gabinete de crisis bajo la presidencia del máximo responsable del gobierno de la Región de Murcia, Fernando López Miras. El gabinete de crisis se convoca el día 11 de septiembre, después de la reunión de coordinación con los 45 municipios de la Región de Murcia, y una vez que se activa el nivel 0 de la fase de emergencia. El gabinete de urgencia se reúne a las 17:00 h de la tarde con la presencia del delegado del Gobierno, la consejera de Transparencia<sup>40</sup> y el presidente de la Comunidad Autónoma. Se incorporan a la reunión las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los consejeros con competencias afectadas (Fomento, Industria, Agricultura), el director general de Seguridad Ciudadana y Emergencias, el subdirector general, la jefa del Servicio de Protección Civil, jefes de Operaciones<sup>41</sup>, Juan Esteban Palenzuela como representante de la AEMET y el representante de la CHS.

38. Comparecencia del consejero de Fomento e Infraestructuras en la Comisión de Política Territorial, Medio Ambiente, Agricultura y agua, ante la Asamblea de la Región de Murcia el día 19 de diciembre de 2019.

39. Fases de la emergencia: 10 de septiembre fase de preemergencia; 11 de septiembre fase de emergencia con nivel 0; 12 de septiembre a las 13:00 h nivel 1, para pasar ese mismo día a las 19:30 de la tarde al nivel 2. El nivel 3 no se acuerda desde la Comunidad Autónoma, es cuando se hace necesaria la intervención estatal. El nivel 2 se mantiene hasta el 19 de septiembre a las 18:00 h cuando se retira la UME, y el nivel 1 hasta el día 4 de octubre que es cuando se retiran los medios autonómicos y solo se quedan los locales.

40. El Plan Inunmur recoge en su articulado que el máximo responsable de las emergencias en la Región de Murcia es la Consejería de Transparencia.

41. Los jefes de Operaciones hacen de línea intermedia con el puesto de mando avanzado, tal y como reconoce la consejera de Transparencia en su comparecencia ante la Asamblea Regional.

Las reuniones se celebran en el Centro de Coordinación de Emergencias ubicado en la Avenida Mariano Rojas de Murcia. En Los Alcázares, zona cero de las inundaciones, se establece un puesto de mando en el edificio de seguridad del municipio. Desde allí, el delegado del Gobierno, el presidente de la Comunidad Autónoma y el alcalde de la localidad, coordinan la gestión de la catástrofe.

En relación con las medidas a adoptar en la gestión de la crisis, distinguimos las acciones que se ejecutan según lo previsto en el plan de inundaciones para cada una de las fases de la emergencia, y las decisiones *políticas* que se adoptan para minimizar y resolver la crisis. Estas deben ser acertadas y rápidas de ejecutar para que sean eficaces.

### 3.2. Relación de medidas

- Puesta en marcha del plan de inundaciones. Dentro del Plan Inunmur se recogen dos medidas técnicas:
  - 1) Recabar la información del suceso incluyendo el seguimiento del pluvio-hidrológico.
  - 2) Carácter preventivo de alerta a la población, autoridades y servicios que se pueden ver implicados.
- Aviso a la población con las predicciones meteorológicas.
- Se habilita un teléfono de contacto de los ayuntamientos para facilitar la comunicación con el Servicio de Emergencias, y dar la información a través de llamadas del 112.
- Cierre de los centros educativos de la Región de Murcia, a través de la Consejería de Educación.
- Cierre de los centros de asistencia social, a través de la Consejería de Política Social.
- Se suspenden desplazamientos sanitarios, a través de la Consejería de Salud.
- Suspensión de los traslados programados para rehabilitación y fisioterapia de todas las áreas de salud.
- Suspensión de todas las actividades deportivas programadas.
- Refuerzo de todos los servicios de mantenimiento de la CARM.
- Inicio de campaña informativa en redes sociales sobre medidas preventivas y consejos a la población.
- Evacuaciones preventivas proximidades de avenida del río Segura y la localidad de Santomera, por el riesgo de la presa.

- Solicitud de la presencia de la Unidad Militar de Emergencias<sup>42</sup>, (12 de septiembre de 2019, a la 19:40 h, una vez que se activa el nivel 2 que tiene lugar a las 19:30 h de ese mismo día).
- Consejo de Gobierno Extraordinario para solicitar al Estado la declaración de zona catastrófica (20 de septiembre de 2019).
- Puesta a disposición en los municipios de espacios para albergar a las personas evacuadas.
- Ayudas económicas a los municipios afectados.
- Creación de un panel de expertos<sup>43</sup> para la prevención de inundaciones en la Región de Murcia.
- Designación de un comisionado<sup>44</sup> del Gobierno Regional para la reparación de los daños ocasionados por el temporal sufrido en la Región de Murcia a consecuencia de una Depresión Aislada en Niveles Altos.

La responsabilidad de la dirección del Plan Inunmur es del consejero que tiene atribuidas las competencias en materia de protección civil, en este caso de la Consejería de Transparencia, Participación y Administración Pública. Como órganos de apoyo tiene el comité asesor, el gabinete de información, que constituyen el CECOP, que es el Centro de Coordinación Operativo. El CECOP es el centro neurálgico que se encarga tanto de la gestión de la emergencia como de la dirección, coordinación de todas las operaciones, toma de decisiones y planificación de las actuaciones. Cuando se activa el nivel 2 de emergencia toda la coordinación la asume el CECOPI, Centro de Coordinación Operativo Integrado, que cuenta con los mismos órganos. La dirección corresponde al comité de dirección formado por el consejero que tiene las competencias en materia de Protección Civil, junto con Delegación de Gobierno. La intervención de Delegación de Gobierno es para facilitar la coordinación en cuanto a la necesidad de medios estatales, como son las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Policía Nacional y Guardia Civil), trabajadores de Carreteras del Estado, agentes de la Confederación Hidrográfica del Segura, y la Unidad Militar de Emergencias. Aunque según los protocolos del plan, la dirección del CECOPI corresponde a la consejera de Transparencia, es el presidente de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia quien se pone al frente de la crisis desde el primer momento y coordina las acciones de forma colaboradora con la Delegación del Gobierno. No podemos olvidar que una adecuada gestión de la crisis, se presenta como una «ventana de

---

42. Comparecencia de la consejera de Transparencia, Participación y Administración Pública ante la Asamblea Regional de Murcia el 18 de octubre de 2019.

43. Diario La Verdad (17/09/2019) «Diez de Revenga anuncia un panel de expertos que analice desde el punto de vista profesional y técnico, las actuaciones necesarias para reforzar infraestructuras y garantiza la seguridad de los ciudadanos ante episodios de lluvia». Forman parte de este panel de expertos, Peter Salomon, un experto de la Comisión Europea; el secretario general de la Federación Regional de Empresarios de la Construcción; los profesores de la Universidad de Murcia, Francisco Cabezas y Encarna Gil; el profesor de la Universidad de Cartagena, Luis Altarejos; el profesor de la Universidad Católica San Antonio, Javier Senent; el delegado regional de la AEMET, Juan Esteban Palenzuela; los ingenieros de caminos Alfredo Salar y Manuel Mirón, en representación del Colegio de Caminos, altos funcionarios de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

44. Se nombra como comisionado del Gobierno Regional al consejero de Fomento e Infraestructuras.

oportunidad para el liderazgo» (Natera, 2005: 64). Los responsables públicos, como puede ser un presidente o un alcalde, saben que los ciudadanos ponen su mirada en ellos esperando que terminen con la crisis, que minimicen el daño y les devuelvan a la situación de normalidad anterior a la llegada de este fenómeno (Boin *et al.*, 2007: 17). Si esto se consigue, se refuerza la capacidad de liderazgo del responsable político.

El centro de operaciones de los centros de coordinación de emergencias se ubica en las instalaciones de la Dirección General de Seguridad Ciudadana y Emergencias, en la avenida Mariano Rojas de Murcia. Cuando se produce una emergencia, se establece el Puesto de Mando Avanzado (PMA) en las proximidades del lugar de la emergencia y siempre en zonas previsiblemente no inundables. Desde allí se dirige y coordina las intervenciones directas de los Grupos de Acción en las zonas afectadas. Durante la DANA se constituye un puesto de mando avanzado en los centros de coordinación operativa municipales, llamados CECOPAL. En Los Alcázares se establece el CECOPAL en el Centro Integral de Seguridad, donde se suceden reuniones diarias a las 8:00 h de la mañana para la toma de decisiones.

Las reuniones del gabinete de crisis, las comparecencias públicas, la presencia del Fernando López Miras en la práctica totalidad de los municipios afectados por las inundaciones, evidencian su labor de dirección y coordinación del gabinete de crisis y del desarrollo de la crisis. Parece capitalizar la colaboración y coordinación tan necesaria entre las instituciones. La ausencia de una adecuada coordinación y colaboración puede poner en peligro la posición de poder de quienes asumen el mando de la tragedia. En este caso, se aprecia el trabajo conjunto de la Administración del Estado a través de la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Murcia, la Administración Regional y las Administraciones Locales. Desde las primeras noticias sobre la llegada de las intensas precipitaciones, se reúnen en el Centro de Coordinación de Emergencias la administración regional y autonómica, a través del delegado del gobierno en la Región de Murcia y el presidente de la Región de Murcia.

En ese trabajo de coordinación y colaboración se debe destacar la unidad de todas las fuerzas políticas, no solo en la Asamblea Regional de Murcia sino en los diferentes consistorios murcianos, para solicitar conjuntamente la declaración de zona catastrófica a la Región de Murcia. «Todos los partidos coinciden en la necesidad de pedir la declaración de zona catastrófica para la Región»<sup>45</sup>; «Los partidos políticos, gobierno y empresarios piden la declaración de zona catastrófica para la Región de Murcia»; «Unanimidad social y política para pedir la declaración de zona catastrófica por los destrozos». Estos son algunos de los titulares de los medios de comunicación que evidencian la unidad de todos los agentes sociales, fuerzas políticas e instituciones para solicitar la declaración de zona catastrófica a la Región de Murcia. El Consejo de Gobierno de la Región de Murcia se reúne en sesión extraordinaria el 14 de septiembre de 2019 en las dependencias del Centro de Coordinación de emergencias de Murcia, para solicitar al Gobierno de España la declaración de zona catastrófica. El 16 de septiembre de 2019 los portavoces

---

45. Diario La Verdad (14/09/2019).

de los grupos parlamentarios en la Asamblea Regional acuerdan solicitar al Gobierno de España que declare a la Región de Murcia como zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil, de acuerdo con la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil.

## 4. Conclusiones

Asistimos a procesos de gestión de crisis que protagonizan la comunicación estratégica de los gobiernos y administraciones públicas. La posición de desequilibrio en la investigación de comunicación de crisis entre la esfera pública y la empresa privada, empieza a corregirse con un crecimiento del conocimiento sobre el comportamiento del sector público ante la irrupción de este tipo de fenómenos.

El análisis de la gestión de la DANA en la Región de Murcia forma parte de una investigación más amplia que se está realizando sobre todas las dimensiones presentes en la gestión de una situación de crisis y su eficacia. El objetivo que nos planteamos con esta investigación, que abordamos desde un paradigma cualitativo, es describir el desarrollo de la crisis que origina la DANA en la Región de Murcia. Con la evidencia empírica que nos reporta el trabajo de campo, tratamos de mostrar la presencia de las variables propias de la gestión de una situación de crisis en las instituciones, en su dimensión instrumental y su dimensión institucional. Estas variables son: plan de crisis, preparación y experiencia en gestión de crisis, decisiones técnicas o instrumentales, gabinete de crisis, centro de operaciones, coordinación entre las administraciones implicadas, o la colaboración con el resto de fuerzas políticas.

Para lograr el objetivo, en primer lugar, hemos identificado los rasgos que caracterizan una situación de crisis. A partir de los datos analizados, se puede definir el episodio de Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) que provoca las inundaciones del mes de septiembre en la Región de Murcia, como una crisis. Efectivamente podemos afirmar que nos encontramos ante un acontecimiento inesperado que pone en peligro el equilibrio de una organización y precisa de una estrategia de gestión y de comunicación para recuperar la normalidad previa a la catástrofe. El análisis de datos permite señalar que la DANA en la Región de Murcia presenta los rasgos característicos de una crisis, y que hemos recogido en la aproximación teórica de este estudio de caso.

En segundo lugar, hemos delimitado el tipo de crisis ante el que nos encontramos, una crisis objetiva, de combustión rápida, con un desarrollo cronológico propio de un modelo de crisis evitable que comienza su gestión cuando se producen las primeras señales de alarma que coinciden con el aviso de la AEMET.

Analizamos la presencia de las variables propias de una **dimensión instrumental** y su comportamiento. Desde la perspectiva instrumental, los estudios de gestión de crisis aseveran que una crisis precisa de una planificación estratégica previa, de un plan que se encuentra listo para implementar cuando se produce una catástrofe. Efectivamente, la Región de Murcia cuen-

ta con un plan de actuación en caso de inundaciones, el Plan Inunmur del año 2007, que se pone en marcha al recibir el aviso de las fuertes precipitaciones. Desde el momento en que la AEMET anuncia la llegada de una Depresión Asilada en Niveles Altos, la Dirección General de Emergencias en la Consejería de Transparencia, Participación y Administración Pública como órgano responsable, activa todos los protocolos y planes de actuación para minimizar su impacto.

En la gestión de una tragedia se precisa adoptar medidas rápidas para minorar el efecto de la crisis. Esto lo lleva a cabo el Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia con el cierre de instalaciones educativas, sanitarias y sociales, antes de las primeras lluvias.

En cuanto a la toma de decisiones en la gestión de la crisis, esta debe realizarse en el seno de un órgano independiente, convocado al efecto, con el único cometido de gestionar y resolver la crisis. Este órgano es el denominado comité de crisis. En el caso de la Región de Murcia se convoca un gabinete de crisis, se reúne por primera vez antes de activar la alerta roja para preparar con los municipios y la Delegación del Gobierno las actuaciones necesarias para reducir el riesgo y los daños por la lluvia.

Las reuniones del Gabinete de crisis se deben producir en un centro habilitado para este fin. En el caso de la Región de Murcia, se reúnen en el Centro de Coordinación de Emergencias de Murcia y en los centros habilitados en los municipios, como es el centro de emergencias de Los Alcázares. Este municipio se considera la zona cero de las inundaciones, al resultar de los más afectados por la riada junto con otros municipios ribereños.

La gestión de la crisis termina con la evaluación y rendición de cuentas. La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia procede a evaluar la gestión de la crisis y el plan de inundaciones. La evaluación se inicia cuando finaliza la emergencia, con la normalización y/o desactivación del Plan, en ese momento se organizan reuniones para revisar las decisiones y actuaciones realizadas, lo que puede implicar modificación de algunos protocolos y procedimientos. Estas modificaciones pueden ser de documentos internos de gestión o pueden suponer modificaciones sustanciales del propio plan de emergencia. En este último caso es necesario que sean informadas favorablemente estas modificaciones por la Comisión Regional de Protección Civil, y el Consejo Nacional de Protección Civil<sup>46</sup>. Además, se constituye un panel de expertos que evalúa y propone nuevas medidas para evitar el riesgo de avenidas en ocasiones futuras, esto se entiende como lecciones aprendidas de una crisis. Del mismo modo, está presente la variable «rendición de cuentas» en la gestión de esta crisis cuando se produce la comparecencia a petición propia de la consejera de Transparencia, Participación y Administra-

---

46. Información facilitada por el responsable de la Dirección General de Emergencias. La última revisión del Meteomur se realizó en el año 2015. En el caso del Plan Inunmur (elaborado en 2006), se está trabajando en su actualización al objeto de incorporar los mapas de peligrosidad y riesgo del Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables (SNCZI) del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, de acuerdo capítulo V, artículo 15, punto 2 del Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación, así como nuevos protocolos y procedimientos en base a la experiencia adquirida en estos últimos años.

ción Pública y el consejero de Fomento e Infraestructuras ante la Asamblea Regional de Murcia, para explicar su gestión en la catástrofe.

En cuanto a la **dimensión institucional**, podemos afirmar a partir del análisis de datos, que se alcanza el clima de coordinación y colaboración entre administraciones públicas locales y nacionales, tan eficaz cuando nos enfrentamos a este tipo de fenómenos. Muestra de ello es que en los gabinetes de crisis y en las comparecencias posteriores ante los medios de comunicación, está presente el delegado del Gobierno de la Región de Murcia. Se logra la unanimidad social y política para reclamar las mismas medidas al Gobierno de España, como es la declaración de zona catastrófica.

Por lo que respecta a la iniciativa política, mediática y parlamentaria, parece que la mantiene el Gobierno. La iniciativa política, porque las medidas para reducir el riesgo y recomponer la normalidad perdida parten del gobierno regional. La parlamentaria porque las comparecencias en la Asamblea son a petición de los consejeros miembros del gobierno y es el gobierno el que impulsa la actuación conjunta de los grupos parlamentarios. Todo esto tiene su repercusión en la iniciativa mediática, que muestra lo los gobiernos y la cámara de representación regional, sin olvidar la propia estrategia de comunicación del medio para estos fenómenos.

Finalmente, se aprecia la presencia de las tareas críticas para un liderazgo bajo presión, como es la toma de decisiones, dar significado a la crisis, evaluar las actuaciones y aprender de los acontecimientos. El presidente de la Región de Murcia busca empatizar con los ciudadanos, durante toda la vigencia de este episodio de lluvias estuvo al frente de la coordinación y gestión de la crisis, recorriendo todos los municipios y estando en contacto directo con los vecinos.

Este estudio de caso ha sido una primera aproximación a la gestión de la crisis que origina la DANA en la Región de Murcia. Los datos evidencian que se han observado variables institucionales e instrumentales presentes en la gestión de una situación de crisis.

## Referencias bibliográficas

- Andreas Schwarz, I. (2016): «La investigación en la comunicación de crisis en la era de la globalización y la hibridación». En Chavez Marques y Mercado Saez (coord): *La comunicación en situaciones de riesgo y crisis*. Valencia: Tirant Humanidades.
- Añel, R. M. y Rodríguez, E. (2020): «La comunicación en la crisis del Covid-19: relato único, marco épico y relatos ausentes». *Revista Española de Comunicación en Salud*, suplemento 1: 293-303.
- Berge, T. (1990): *The first 24 hours: A comprehensive guide to successful crisis communications*. New Jersey: Blackwell.
- Boin, A.; Hart, P.; Stern, E. y Sundelius, B. (2007): *La política de la gestión de crisis. El liderazgo público bajo presión*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

- Canel, M. J. (2010). *Comunicación de las instituciones públicas*. Madrid: Tecnos.
- Cases, J. I. (comp.) (2010): *Catástrofes medioambientales. La reacción social y política*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Castejón, G. y Romero, A. (2014): «Inundaciones en la Región de Murcia en los inicios del siglo XXI». *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XIX, Biblio 3W.
- Castillo, A. (2010): *Introducción a las Relaciones Públicas*. Málaga: Instituto de Investigación en Relaciones Públicas.
- Castillo-Esparcia, A.; Fernández, A. B. y Puentes-Rivera, I. (2020): «Comunicación política y Covid-19. Estrategias del Gobierno de España». *El Profesional de la Información*, 29(4).
- Costa-Sánchez, C. y López-García, X. (2020): «Comunicación y crisis del coronavirus en España. Primeras lecciones». *El Profesional de la Información*, 29(3).
- Crespo, I. y Garrido, A. (2020): «La pandemia del coronavirus: estrategias de comunicación de crisis. Comunicación en tiempos de alarma: el caso español». *Revista Mas Poder Local*, 41: 12-19.
- Crespo, I.; Medina, R. M.; Garrido, A.; Belinchón, M. y Parodi, J. (2017): *¿Estamos preparados? La gestión de la comunicación de crisis en la Administración Pública española*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Crespo, I.; Garrido, A. y Medina, R. M. (2017): «La comunicación de crisis en la administración pública española: análisis de evidencia empírica». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 18: 110-134.
- Dader, J. L. (2004). «Comunipólogos: los sastres del emperador, sus hilos de oro y las lentes del público». *Revista Doxa*, 2: 191-215.
- Elizalde, L. (2004): *Estrategias encane las crisis públicas: la función de la comunicación*. Buenos Aires: La Crujía.
- Elizalde, L. (2009): *Gestión de Comunicación Pública. Empresas, grupos e instituciones en el escenario público*. Barcelona: Bosch.
- Fearn-Banks, K. (2001): «Crisis Communication: A Review of Some Best Practices». En R. L. Heath (ed.): *Handbook of Public Relations*. Sage Publications Inc. California: Thousand Oaks.
- Fink, S. (1986): *Crisis Management: planning for the inevitable*. New York: American Management Association.
- Freijeiro, M. (2010): «La gestión política en tiempo de crisis: un análisis de la actuación de los agentes públicos en el caso Prestige». En J. I. Cases (comp.): *Catástrofes medioambientales. La reacción social y política*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- García Santamaría, J. V. (2011): «El accidente aéreo de Spanair y la gestión de crisis». *Razón y Palabra*, 76.
- González Herrero, A. (1998): *Marketing Preventivo: La comunicación de crisis en la empresa*. Barcelona: Bosch.
- Hermann, C. F. (1963). «Some consequences of crisis which limit the viability of organizations». *Administrative Science Quarterly*, 1 (8): 61-82.
- Lasso de la Vega González, C.; Marin Dueñas, P. y Beld, J. M. (2016): «Análisis informativo de los atentados yihadistas del 11M de 2004 y del 13N de 2015. Crisis en la percepción de las instituciones públicas y organizaciones privadas». En L. M. Romero Rodríguez y R. Mancinas Chavez (comp.): *Comunicación institucional y cambio social. Claves para la comprensión*

*de los factores relacionales de la comunicación estratégica y el nuevo ecosistema comunicacional*. Sevilla: Egregius.

Marín, F. (2009): *Comunicación de crisis*. Madrid: LID Editorial.

Mitroff, I. I. y Pearson, C. M. (1997): *Cómo gestionar una crisis*. Barcelona: Gestión 2000.

Piñuel, J.L. (1997): *Teoría de la comunicación y gestión de las organizaciones*. Madrid: Síntesis.

Redondo, J. (2010): «Estrategias de comunicación en tiempo de crisis: los mensajes del gobierno a través de los medios tras el hundimiento del Prestige». J. I. Cases (comp.): *Catástrofes medioambientales. La reacción social y política*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

Riorda, M. (2011): «Gestionando certidumbres: la comunicación de crisis no es comunicación gubernamental, electoral ni de riesgo». En L. Elizalde, D. Fernández y M. Riorda (comps.): *La gestión del disenso. La comunicación gubernamental en problemas*. Buenos Aires: La Crujía.

Sartre, V. (2003): *La communication de crise*. París: Les Éditions Demos.

Tipurić, D.; Skoko, D. J. y Mešin, M. (2013): «Crisis management dilemmas: differences in attitudes towards reactive crisis communication strategies among future business professionals in Croatia». *Montenegrin Journal of Economics*, 9(2): 27-37.

Tuñez, M. (2005): «Informar en crisis. Proactivos desde la veracidad». *Gestión informativa de crisis en catástrofes marítimas*. Xunta de Galicia. La Coruña: Fundación Santiago Rey Fernández-Latorre.

Vanaclocha, F. J.; Natera, A. y García Sánchez, E. (2007): «Prestige y 11-M: la vertebración política de la gestión de catástrofes». *Documentos de Trabajo/Política y Gestión*, nº 11. Universidad Carlos III de Madrid, Departamento de Ciencia Política y Sociología.

Vanaclocha, F. J., García Sánchez, E. y Natera, A. (2010): «La evaluación de la gestión de crisis: dimensiones analíticas y criterios de valor». En J. I. Cases, J. I. (comp.): *Catástrofes medioambientales. La reacción social y política*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

Xifra, J. (2005): «La gestión de conflictos potenciales como estrategia de comunicación corporativa: el caso de Microsoft». *Revista de estudios de Comunicación*, 18(10): 67-81.

Westphalen, M. H. y Piñuel, J. L. (1993): *La dirección de comunicación: Prácticas profesionales, diccionario técnico*. Madrid: Ediciones del Prado.

#### **Normativa**

Boletín Oficial del Estado (2019): *Real Decreto 11/2019, de 20 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los daños causados por temporales y otras situaciones catastróficas*.

Boletín Oficial del Estado (2015): *Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema de Protección Civil*.

Inunmur (2007): Plan Especial de Protección Civil ante el riesgo de inundaciones de la CARM.

Meteomur: Protocolo de aviso y seguimiento ante meteorología adversa en la Región de Murcia.

#### **Páginas webs consultadas**

Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. [www.carm.es](http://www.carm.es)

Agencia Estatal de Meteorología. [www.aemet.es](http://www.aemet.es)

Asamblea de Murcia. [www.asambleamurcia.es](http://www.asambleamurcia.es)

Confederación Hidrográfica del Segura. [www.chsegura.es](http://www.chsegura.es)

# | **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 Instagram<sup>1</sup>, 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.ar](http://www.transparencia.org.ar).

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](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>

# | Realidad virtual y comunicación de crisis sanitarias

| *Virtual reality and health crisis communication*



**María-Trinidad Herrero**  
Catedrática de Anatomía Humana,  
Facultad de Medicina, Universidad de  
Murcia.  
mtherrer@um.es



**Antonio Garrido**  
Profesor Titular de Ciencia Política,  
Facultad de Derecho, Universidad de  
Murcia.  
agarrido@um.es

## Resumen

Este trabajo presenta las líneas básicas de un proyecto pionero en la formación de sanitarios y portavoces para la comunicación de crisis. Basado en ejemplos de buenas prácticas en comunicación de crisis de la COVID-19 y de otras pandemias en diferentes países, se ha desarrollado un *software* para la educación y aprendizaje de gerentes y especialistas en política sanitaria usando los instrumentos de la realidad virtual inmersiva (RVI). Este artículo expone los distintos niveles y módulos, tanto formativos como orientados a la simulación, del proyecto para el aprendizaje inmersivo en comunicación de crisis sanitarias mediante herramientas de RV. Con este software se realiza una aproximación a la comunicación de la COVID-19 y a distintos aspectos de cada una de las fases para una correcta comunicación evitando una cadena de errores en cada etapa: latencia, emergencia o desarrollo, explosión y síntesis.

### Palabras clave

Comunicación de crisis; crisis sanitarias; gestión de la comunicación de pandemias; comunicación política; comunicación sanitaria; realidad virtual.

## Abstract

*This work aims to present the basic lines of a pioneering project in training health professionals and spokespersons in communication of health crises. Based on case studies of good practices in communication in the crisis of COVID-19 and other pandemics in different countries, software has been developed for the education and learning of managers and specialists in health policies using the instruments of immersive virtual reality (iVR). This article states the different levels and modules, both training and simulation-oriented, of the project for immersive learning in health crisis communication using VR tools. With this software, an approach is made to the crisis communication of the COVID-19 and of the aspects of each one of the phases for a correct communication avoiding a chain of errors in its stages: latency, emergency or development, explosion and synthesis.*

### Keywords

*Crisis communication; health crisis; pandemic communication management; political communication; health communication; virtual reality.*

## 1. Introducción

La actual pandemia del coronavirus se ha convertido en un elemento dinamizador de múltiples avances en un amplio conjunto de ámbitos, como la gestión de pandemias y la investigación en vacunas, sin olvidar la comunicación de crisis sanitarias, el teletrabajo, la enseñanza virtual, entre otros muchos aspectos (Zakaria, 2020).

La emergencia sanitaria ha generado todo tipo de análisis, desde el impacto de la gestión y la comunicación de crisis sobre la misma (Crespo y Garrido, 2020) hasta su efecto en la popularidad y la confianza en los gobiernos (Garrido, Martínez y Mora, 2020). Sin embargo, uno de los desarrollos inevitables de esta gran crisis es generar un cuerpo de conocimiento que permita mejorar las habilidades comunicativas de los *decision-makers* y los sanitarios (gestores, jefes de servicio, investigadores, etc.) en situaciones críticas o en comparecencias y entrevistas ante los medios de comunicación (Kreps, 2021; Sauer, 2021; Kim y Creps, 2020).

Indudablemente, las nuevas tecnologías han impulsado, en los últimos años, una auténtica revolución en el aprendizaje y la formación de profesionales en distintos sectores. Las grandes expectativas que este tipo de tecnologías han generado, a nivel pedagógico, para la formación constituyen todo un reto y un desafío para la práctica educativa. Son diversas las nuevas tecnologías aplicadas al aprendizaje inmersivo: la gamificación, la programación y la robótica educativa o la realidad virtual y aumentada, etc. Un buen ejemplo lo constituyen la Realidad Aumentada (RA) y la Realidad Virtual (RV), que son dos de las principales tecnologías para el aprendizaje simulado e interactivo y son susceptibles de múltiples aplicaciones en sectores de actividad muy diversos, desde formación y entrenamiento de trabajadores en distintos sectores industriales, militares, nuevos conductores, etc. (Xie *et al.*, 2021).

En todo caso, la combinación de los recientes avances tecnológicos en inteligencia artificial y en realidad virtual, así como los efectos disruptivos de la pandemia de COVID-19, parecen el contexto adecuado para el desarrollo acelerado de este tipo de herramientas formativas.

Este artículo presenta las líneas básicas de un proyecto pionero en la formación de sanitarios y portavoces para la comunicación de crisis. Basado en ejemplos de buenas prácticas en comunicación de crisis de la COVID-19 y de otras pandemias en diferentes países, se ha comenzado a desarrollar un *software* para la educación y aprendizaje de gerentes y especialistas en política sanitaria usando los instrumentos de la Rvi (Realidad Virtual Inmersiva).

Se exponen los distintos niveles y módulos, tanto formativos como orientados a la simulación, del proyecto para el aprendizaje inmersivo en comunicación de crisis sanitarias mediante herramientas de RVi. Asimismo, se describe su carácter dinámico, ya que, con esta aplicación, se pretende formar en comunicación de crisis sanitarias atendiendo a las necesidades comunicativas de cada una de las etapas, fases o estadios de la crisis: latencia, emergencia o desarrollo, explosión y síntesis.

## 2. Antecedentes

Se denominan crisis a las emergencias sanitarias. Estas pueden ser de índole muy variada: epidemias, masacres, accidentes, desastres naturales, etc., pero todas tienen en común que los responsables sanitarios deben tener la habilidad de lidiar con pericia en cada situación. Estos profesionales deben estar preparados y formados no solo para minimizar los riesgos y organizar y potenciar las vías de protección más adecuadas de la ciudadanía, sino también para transmitir los datos y la información de modo claro y oportuno (Reynolds y Seeger, 2005). Si bien lo primero es imprescindible, no es menos importante que se gestione una buena estrategia de comunicación que sea fidedigna y coherente, con el fin de ganarse la confianza de la población y evitar altercados sociales (Covello, 2010), máxime en estos tiempos en que las noticias fluyen inmediatamente y a gran velocidad a través de las redes sociales.

La aplicación de las nuevas tecnologías es de gran interés en la formación de los profesionales sanitarios. Por una parte, para entrenarse y conocer mejor aspectos de cada enfermedad, reconocer la anatomía humana o practicar técnicas quirúrgicas, pero también para reconocer las experiencias de los pacientes (Javaid y Haleem, 2020; Jung et al., 2019). A estas tecnologías se las ha llamado tecnologías persuasivas, ya que utilizar videojuegos o RV puede cambiar actitudes y comportamientos ayudando a crear impactos positivos en los profesionales sanitarios (Chow *et al.*, 2017).

Aunque la RV se desarrolló hace décadas, ha sido el avance de la tecnología el que ha permitido desarrollar programas que en realidad son herramientas de formación en la educación médica pudiendo dirigirse al desarrollo y mejora de las capacidades de comunicación (Fertleman *et al.*, 2018).

Un aspecto que todavía no había sido contemplado es mejorar las capacidades de comunicación en las crisis sanitarias. Así, con el propósito de crear una aplicación con finalidad formativa en salud pública y comunicación de crisis o comunicación de emergencias sanitarias, se analizaron distintas experiencias con RA, RV y RVi.

La Realidad Virtual inmersiva (RVi), lo que los anglosajones denominan *Immersive Virtual Reality* (iVR), implica «una simulación interactiva totalmente virtual con un entorno tridimensional (3D) proyectado en una pantalla montada en la cabeza (HMD) del usuario, lo que permite una inmersión visual de 360° y la manipulación en tiempo real de elementos virtuales.» (Mao *et al.*, 2021: 41). La diferencia con la RV es que en la RV «los detalles ambientales se muestran en pantallas de computadora», en lugar de en una pantalla o gafas inmersivas, y con la RA es que esta última «combina elementos virtuales y del mundo real» (Mao *et al.*, 2021: 41).

Desde la perspectiva de la comunicación política, la comunicación institucional o la comunicación de crisis, este tipo de experiencias y prácticas formativas, ya sea con RV o RVi aún se encuentran prácticamente inéditas.

En el ámbito médico, en cambio, se han desarrollado algunas aplicaciones con tecnologías para el aprendizaje inmersivo en diferentes áreas. Principal-

mente, en campos como la formación, la práctica de cirugías o el apoyo (de pacientes y familiares) en diversas enfermedades. La RV está transformando la educación médica en positivo ya que permite a los estudiantes formarse autónomamente, a su ritmo y aprendiendo de sus propios errores (Venkatesan *et al.*, 2021; Pottle, 2019).

Los usos de la RVi en el ámbito de la salud están más generalizados en las prácticas de cirugía y en la simulación de intervenciones quirúrgicas, ya que permite a los médicos entrenarse con repeticiones o réplicas ilimitadas (Mao *et al.*, 2021). Con estas aplicaciones, los cirujanos pueden también consultar cualquier información médica, como datos o imágenes y visualizarlos en el mismo quirófano o, incluso, solicitar la asistencia remota de otros expertos. Esta herramienta también hace posible explicar el diagnóstico de sus patologías a los pacientes mediante imágenes en 3D (Thompson, White y Chapman, 2020). Es innegable la gran transformación que este tipo de herramientas ha supuesto para la formación, especialmente en los campos de la cirugía ortopédica, la obstetricia y la ginecología, una transformación amplificada por el fuerte impulso que los efectos disruptivos de la pandemia de COVID-19 han tenido en el aprendizaje y la enseñanza quirúrgica, como señalan Mao *et al.* (2021: 41):

*«La pandemia de COVID-19 ha desafiado el cambio de paradigma en las prácticas de capacitación quirúrgica, lo que ha provocado adaptaciones a través de un mejor uso de las herramientas educativas. La realidad virtual inmersiva se presenta como una tecnología prometedora que persistirá más allá de la pandemia. La realidad virtual inmersiva tiene la poderosa capacidad de convertir imágenes bidimensionales en visualizaciones tridimensionales realistas para la instrucción de anatomía quirúrgica compleja y para replicar desastrosas complicaciones quirúrgicas. La competencia y la habilidad de los expertos son los objetivos finales de la capacitación, y se requiere un enfoque basado en la evidencia para la utilización adecuada de la tecnología iVR para complementar los programas de capacitación.»*

En cuanto a la formación, se han desarrollado distintas herramientas (Bisht, Hope y Paul, 2019; Lok *et al.*, 2006; McGrath *et al.*, 2017). Un área distinta de explotación de estas tecnologías inmersivas es el apoyo en terapias de cura de distintas enfermedades, especialmente las fobias (exponiendo a los pacientes a sus miedos en un contexto de realidad artificial), la obesidad o el autismo, entre otras muchas patologías (Makinen *et al.*, 2020; Park *et al.*, 2019; Xie *et al.*, 2021).

En cambio, la comunicación en salud, hasta ahora, no ha sido un campo de aplicación tan importante de estas tecnologías de aprendizaje inmersivas (Kava *et al.*, 2017). Un ejemplo excepcional es la herramienta ACORFORMed (véase Figura 2), que permite capacitar a los médicos para dar malas noticias a los pacientes a través de pacientes virtuales (Ochs *et al.*, 2019; Bragard *et al.*, 2018; Ochs y Blache, 2016) o reconocer las respuestas de los pacientes (Sanders *et al.*, 2021).



Fuente: Pottle (2019: 183). Realidad virtual en uso. a) Estudiante de enfermería con casco de realidad virtual. b) Realización de un examen cardíaco en un paciente virtual. c) Proyectar una experiencia de realidad virtual en múltiples pantallas para el aprendizaje en grupo. d) Respuestas de la pupila a la luz en un paciente virtual.

Hay dos aspectos de esta iniciativa que estimularon el diseño de nuestro propio proyecto. En primer lugar, uno de los principales objetivos de ACORFORMed estaba relacionado con el realismo del avatar y era, precisamente, en línea con uno de los objetivos de nuestro propio proyecto, «simular las expresiones no verbales del paciente virtual para mejorar la credibilidad del personaje virtual y la experiencia inmersiva del médico» (Ochs *et al.*, 2019: 3). No olvidemos que el entrenamiento en habilidades interpersonales, además de en habilidades técnicas especializadas es uno de los objetivos de muchas de estas aplicaciones de RVi (Xie *et al.*, 2021: 11-12). En segundo lugar, a diferencia de los habituales avatares o agentes conversacionales en aplicaciones sanitarias, que se han integrado en escenarios virtuales en 3D para PC, como en las habituales terapias en el tratamiento de la ansiedad y distintas fobias (*Virtual Reality Exposure Therapy*, VRET), otro de los objetivos era ofrecer una experiencia de Realidad Virtual inmersiva (RVi) a los usuarios y no solo una experiencia de Realidad Virtual (RV).



Fuente: Formation Médecin Réalité Virtuelle Casque RV. Véase: <https://www.youtube.com/watch?v=hZ0jZxYZnEc&feature=youtu.be>

### 3. La aplicación ALCMEÓN: niveles y módulos

La aplicación consta de dos niveles de interacción a través de una experiencia de aprendizaje en un entorno de RVi: un primer nivel, orientado a la formación de los sanitarios y portavoces de las instituciones gubernamentales vinculadas con la salud pública; y un segundo nivel, dirigido a la simulación, en la que los sanitarios ya formados en el primer nivel, ponen a prueba su capacitación en una interacción virtual con los periodistas o los ciudadanos que demandan la información.

El nivel 1 se centra en la formación, en la capacidad de un entorno simulado para el aprendizaje de buenas prácticas en comunicación política, en comunicación de crisis y en comunicación sanitaria. En este nivel, el avatar o avatares (hombre/mujer) son los formadores o las formadoras. Los portavoces sanitarios, como médicos, virólogos, epidemiólogos o gestores públicos en formación, manejan las gafas y pueden hacer preguntas a los avatares.

En este nivel, el usuario de la aplicación (alumno/alumna), mediante el uso de gafas de RV, se encuentra en una escena virtual que representa un aula formativa. En la escena, un avatar representa al formador. El formador expone al usuario la información sobre el módulo. Y el usuario puede realizar toda una serie de preguntas ya predefinidas al formador, que este responderá. El usuario visualizará las posibles preguntas que puede realizar en el entorno virtual. El primer nivel (formación) está compuesto, a su vez, por cuatro módulos de aprendizaje: i) comunicación verbal, ii) lenguaje no verbal y paraverbal, iii) persuasión y argumentación, y iv) autocontrol y reducción de la ansiedad.

Los cuatro módulos del nivel 1, orientado hacia la formación, responden a distintas necesidades comunicativas de los portavoces sanitarios. En el primer módulo, el aprendizaje del usuario se centra en el lenguaje verbal y en la interacción con medios de comunicación y población en general; por tanto, más que en la forma, está centrado en el aprendizaje de los contenidos comunicativos. El enfoque que se desarrolla es dinámico y contextualizado, incorporando al aprendizaje de los portavoces una perspectiva temporal sobre la evolución de la situación de crisis.

En el segundo módulo, el aprendizaje incorpora la formación a los portavoces sanitarios en lenguaje no verbal y paraverbal, así como en telegenia e imagen. Se presta atención al conjunto de ámbitos en los que la comunicación institucional y la comunicación política suelen desplegarse habitualmente; estos aspectos, aunque puedan parecer secundarios respecto al mensaje principal, son esenciales.

En el tercer módulo, se complementa la formación del usuario dotándolo de herramientas que le permitan dominar el discurso persuasivo y la argumentación, en el caso de su aparición en debates o foros públicos.

El cuarto módulo de este primer nivel está dirigido a la formación de los portavoces sanitarios en seguridad y autocontrol mental: reducir la ansiedad y aumentar la confianza en sí mismos, con el fin de hacer frente a situaciones de una cierta tensión, en ocasiones muy crispadas, pero que siempre deben ser fluidas y dinámicas.

Para el desarrollo de los módulos de este primer nivel se consideró necesario todo un conjunto de elementos técnicos: el modelado del entorno virtual (aula formativa o sala de prensa), el modelado del avatar (formador), la captura de movimientos de un formador real para realizar la animación del avatar y la captura de voz del formador real de las explicaciones y las respuestas posibles que dará el avatar para su adaptación a la aplicación; asimismo, se ha previsto la programación de la escena para detectar las preguntas realizadas por el usuario.

El nivel 2 está orientado a las simulaciones en sentido estricto. En este nivel 2, el avatar o avatares son periodistas e informadores que preguntan a los portavoces sanitarios, que manejan las gafas RV en este segundo nivel. Durante la simulación, el software analiza los diferentes parámetros de comunicación básica y al finalizar la simulación el usuario recibe un feedback con sus resultados y con indicaciones sobre cómo mejorar en múltiples aspectos: la comunicación no verbal; gestos, posición y velocidad del movimiento de las manos de los usuarios; mirada y duración del tiempo de contacto visual del usuario con cada espectador; comunicación paraverbal; silencios y tiempos que el usuario permanece en silencio durante sus intervenciones; ritmo y *tempo* de la elocución verbal, midiendo el número de palabras por minuto del usuario, con el objeto de que emplee un ritmo de entre 100 y 150 palabras por minuto; volumen de la voz, para calibrar si el orador transmite seguridad en sí mismo y su grado de dominio de la situación, etc.

Las necesidades técnicas que implica el desarrollo del nivel 2 del proyecto implican el modelado del entorno virtual (sala de rueda de prensa) y de los

avatares (público o periodistas), la captura de movimientos para realizar la animación de los avatares del público o los informadores, la captura de voz de posibles preguntas que realizarán los periodistas o la programación de la escena para analizar la exposición oral de los usuarios.

## 4. Una perspectiva dinámica y contextualizada de la comunicación de crisis

Los expertos en comunicación suelen trabajar con modelos dinámicos de las crisis en los que la evolución de la misma es un componente muy importante de las decisiones que se deben ir adoptando. La comunicación debe iniciarse con un perfil bajo, cuando la crisis está aún en su fase de latencia, y resulta más oportuno y conveniente priorizar la proactividad, la previsión de determinadas medidas, la formación de recursos humanos y la provisión de medios sanitarios, la anticipación y la preparación de manuales de crisis o protocolos de actuación, etc. En la fase que sigue a la fase de latencia, la fase de eclosión de la crisis, hay que prestar más atención a una comunicación equilibrada, en la que los portavoces sanitarios no creen alarma o siembren el pánico entre los ciudadanos, sin ocultar o minimizar la potencial gravedad de la situación con la que se tendrán que enfrentar si los peores escenarios se producen. En la fase clave, comunicativamente, la fase de explosión o desarrollo de la crisis sanitaria, se juega una gran parte del prestigio y la credibilidad de los gestores sanitarios; por eso, hay que tener planificadas previamente una serie de decisiones que deben tomarse con rapidez una vez que la aceleración de los acontecimientos, con el aumento de los contagios y los fallecidos, introduce una presión máxima en los portavoces y en los *decision-makers* y una gran tensión a nivel político y ciudadano. Finalmente, también hay que tener previsto el desenlace y las actuaciones probables a desarrollar durante la fase poscrisis. Por tanto, en cada fase de la crisis hay un *checklist* de tareas a desarrollar desde el punto de vista comunicativo y los portavoces deben tenerlas previstas y bien planificadas, en la medida de lo posible, siendo conscientes de que las necesidades varían según la etapa o estadio de la crisis en la que se encuentren (Crespo, Garrido y Medina, 2017; Crespo *et al.*, 2017).

Por eso, en el primer módulo, el usuario aprende a comunicar en situaciones de crisis, pero no desde una perspectiva genérica sino dinámica y contextualizada, siendo plenamente consciente del momento y de la fase de la crisis en la que se encuentra y, por tanto, teniendo que afrontar y dar respuesta a unas determinadas necesidades comunicativas específicas de ese momento. De este modo, se incorpora una perspectiva dinámica al aprendizaje y a la formación a los portavoces sanitarios.

Los portavoces sanitarios, en una grave situación de crisis, deben responder a distintos retos y desafíos en función del momento o de la trayectoria concreta de la situación que gestionan. Por eso, en la fase de latencia o de incubación de la crisis, lo más importante para los comunicadores es poner el énfasis en la proactividad. Hay que trasladar a los ciudadanos el mensaje de

que se están realizando todas las actuaciones necesarias para afrontar la crisis con garantías y que se están adquiriendo todos los medios necesarios con los que hacer frente al problema, para estar bien preparados y para contemplar las diferentes opciones de respuesta. En esta fase del ciclo de la crisis, se debe entrenar a los portavoces en las diferentes actuaciones a desarrollar en las fases más severas y poner en marcha la constitución o reactivación (si es que fueran células de crisis durmientes) de los comités técnicos y especializados que harán frente a la misma.

En la fase de eclosión de la crisis, la formación de portavoces que ofrece la aplicación, en cambio, está orientada en dos direcciones: en primer lugar, en la elaboración de una adecuada narrativa o relato de la crisis; en segundo lugar, en encontrar un adecuado equilibrio entre minimizar el alcance de la crisis y provocar alarma entre la población. Primero, los gobiernos y los portavoces sanitarios deben controlar el relato o la narrativa de la situación. Para ello, el aprendizaje de la construcción de relatos y enmarcados constituye una prioridad, ya que el proceso de enmarcado (*framing*, en comunicación política o en la comunicación de políticas públicas, como la política sanitaria) es importante para empezar a construir unas determinadas ideas, creencias y expectativas en la opinión pública sobre lo que está sucediendo e instalar en la audiencia una determinada idea sobre el origen o el responsable de la crisis (Bauerle Bass y Maurer, 2018: 97). Este *framing* influye en las percepciones y en la conducta de los ciudadanos (Ophir *et al.*, 2021). Segundo, la cautela debe dominar las intervenciones de los portavoces políticos y sanitarios en estos momentos para no distorsionar la percepción del riesgo por parte de los ciudadanos (Mora y Melero, 2020). Por eso, en el proceso de formación se sensibiliza a los usuarios sobre los mejores modos de no mostrar un excesivo optimismo, aunque el objetivo sea no causar alarma social; y ello implica que los portavoces deban equilibrar el mensaje y exhibir grandes dosis de cautela y prudencia. Asimismo, se les aconseja, por ejemplo, que no sean muy precisos en la previsión de afectados ni mencionen cifras de contagio, dada la fluidez de este tipo de situaciones críticas. Asimismo, se insiste en la necesidad de disipar con rapidez cualquier desinformación (*misinformation*), bulos y falsos mitos que se instalan en los ciudadanos y no se corresponden con la *conventional wisdom* aceptada por los expertos sanitarios (Yasmin, 2021).

Por tanto, lo prioritario que deben aprender los comunicadores es gestionar las percepciones acerca de la evolución posible de la crisis sanitaria y ganar tiempo, aspectos a los que la aplicación dedica su mayor atención.

En términos sanitarios, la fase de eclosión y sus necesidades comunicativas se corresponde con un escenario de contención, al igual que el cambio del escenario de contención por el de contención reforzada muestra que se ha avanzado a la otra fase distinta de la crisis, más grave, la fase de explosión.

En la fase de explosión o desarrollo, la situación se vuelve más difícil y compleja y resulta complicado mantener el control de los acontecimientos, así como sostener la posición con cierta solvencia, ya que las autoridades sanitarias, como ha sucedido en la actual pandemia, pueden verse, realmente, sobrepasadas por la escasez de medios humanos y materiales y por la saturación y el colapso de muchos hospitales. Asimismo, si es necesario adoptar

medidas de *lockdown* y confinamiento de la población en determinadas áreas territoriales hay que trasladar a los ciudadanos la necesidad de este tipo de medidas extremas y sus alcances. No olvidemos, por ejemplo, que en el caso del Ébola, un intento del gobierno libio de forzar un intento de *lockdown* acabó fracasando, mientras que, en el caso de Wuhan, el *lockdown*, según las primeras estimaciones, redujo en un 96% el número de casos de COVID-19 y contribuyó a mitigar y canalizar más adecuadamente el pánico entre los residentes generando una cascada de cierres y cuarentenas en más de 300 ciudades chinas (Zhang, Li, Dolan y Song, 2021: 3180).

Por tanto, en esta fase, las necesidades comunicativas cambian sustancialmente y los portavoces deben entrenarse en las respuestas a este nuevo entorno mucho más amenazante. Los usuarios aprenden a formular mensajes claros, consistentes y adaptados a las audiencias objetivo y diseminados a través de múltiples canales (Seeger *et al.*, 2018: 195-197).

Para esta fase, la formación también aborda cuestiones centrales como el formato de las ruedas de prensa o comparecencias públicas, el tipo de portavoces, y el control de la información que se suministra a la población.

En las crisis epidemiológicas, indudablemente, en esta fase es importante el papel de los expertos, quienes, dado su nivel de exposición pública, acaban por convertirse en auténticas celebridades, como sucedió en España con Fernando Simón y en Estados Unidos con el epidemiólogo Anthony Fauci o la experta en enfermedades infecciosas Deborah Birx. Así, un aspecto importante en el proceso de formación de los grupos de usuarios, tanto sanitarios como expertos y portavoces políticos es prestar atención a las diferencias en la comunicación entre ellos.

Igualmente, en el proceso de formación entendimos que era prioritario separar las cuestiones estrictamente sanitarias de las cuestiones políticas más generales, como el clásico debate del «*blame game*» por las responsabilidades en la gestión de la crisis, el cuestionamiento a los portavoces acerca de los instrumentos jurídicos para hacer frente a la situación y el recurso extremo a la declaración de los estados de alarma o excepción, el debate sobre el ejercicio del control al Gobierno debido a la suspensión de la normal actividad parlamentaria, las decisiones gubernamentales sobre el cese de actividades económicas no esenciales, ordenados en el caso de los confinamientos, etc. El proceso de formación implica dotar a los usuarios de la habilidad para discernir qué asuntos forman parte de la estrategia de comunicación frente a la emergencia sanitaria y qué problemas forman parte de la dinámica política general y del debate público entre el gobierno y la oposición.

Asimismo, en el diseño de la aplicación no olvidamos que las crisis centrales o primarias al ser tan devastadoras suelen desencadenar crisis laterales o secundarias, a nivel social y económico. Estas crisis laterales se producen, con carácter general, independientemente del tipo de crisis: no solo cuando hay graves pandemias, como en el caso del Ébola o del coronavirus, sino que también con motivo de la crisis de la influenza en México o la crisis de la fiebre aftosa en el Reino Unido, e incluso en las crisis breves, causadas por catástrofes naturales o graves ataques terroristas, suelen producirse crisis

de distinto orden, de carácter económico, a causa del desplome del turismo o por el aumento del desempleo, vinculadas a la crisis central.

En todos estos casos, por ejemplo, se produjo una «extensión lógica de la crisis central» con el descenso del turismo, que provocó una crisis lateral para la que también hay que desarrollar una estrategia de gestión y de comunicación. Lógicamente, a estas cuestiones se presta una atención menor, pero es preciso abordarlas. Efectos mucho más graves del impacto de una crisis sanitaria sobre el turismo se han descrito para la actual pandemia de COVID-19 y la gestión adecuada de la comunicación de crisis turísticas inducidas por epidemias es, sin duda, uno de los ámbitos en los que las cuarentenas, los toques de queda y los cierres perimetrales de distintas ciudades, regiones o países tiene unos efectos más gravosos (Meng *et al.*, 2020).

Por último, la fase de explosión puede registrar réplicas en sucesivas oleadas de contagios, lo que conlleva gestionar complejos procesos de escalada y también necesidades comunicativas diferenciadas. En estas oleadas, el papel de los gobiernos regionales o de los estados (en los países federales) puede adquirir un mayor relieve, con un papel determinante en las decisiones operativas sobre toques de queda, cierres perimetrales de regiones o municipios o áreas de salud, procesos de vacunación masiva, tests de antígenos, etc.

En las emergencias sanitarias, las trayectorias de las mismas pueden registrar variaciones por países, por regiones e, incluso, por ciudades, que se verán más o menos afectados en una u otra oleada, porque los picos críticos en la fase de explosión pueden ser, incluso, tardíos, en términos comparados, debido a la aparición de nuevas y más peligrosas cepas del virus, de ahí que la comunicación puede ser incluso asimétrica, con un discurso determinado en un área de un país determinado, más afectada, y un discurso diferente en otras áreas del país, donde la situación puede haberse controlado parcialmente. Es evidente que «la duración de la respuesta a cada emergencia varía considerablemente, como lo hace el timing y la transición entre fases» (Seeger *et al.*, 2018: 195).

Además, el discurso de los responsables sanitarios debe adaptarse también a las fases finales de la crisis, que transcurren en paralelo a los procesos de desescalada. En estos procesos, el papel de los gobiernos regionales o de los estados (en los países federales) puede adquirir un mayor relieve, con un papel determinante en las decisiones operativas sobre toques de queda, cierres perimetrales de regiones o municipios o áreas de salud, uso de mascarillas o cubrebocas, etc. El amparo de las declaraciones de alarma o los estados de excepción a este tipo de medidas y su extensión puede también abrir, en ocasiones, confrontaciones entre niveles de gobierno en los países federales, lo que implica tener en cuenta que los distintos niveles de gobierno pueden desarrollar discursos en conflicto.

## 5. Conclusión

A pesar de que en la literatura científica se han descrito distintas experiencias pioneras con RV y RVi en el ámbito de la salud, estas se han ceñido hasta el momento a aplicaciones orientadas a ámbitos como la formación, la práctica de cirugías o el apoyo de pacientes en diversas enfermedades. Sin embargo, la actual pandemia ha puesto de manifiesto no solo la necesidad del uso de estas nuevas tecnologías para la gestión más eficaz de la misma sino también para mejorar la comunicación sanitaria y, en especial, la comunicación en situaciones de crisis sanitarias.

En este artículo hemos presentado el proyecto de una experiencia pionera para la formación de portavoces en situaciones de crisis en el sector de la salud. En estudios posteriores, presentaremos a la comunidad científica una primera evaluación de los resultados obtenidos en la formación de portavoces sanitarios a partir del uso de la RVi y podremos contrastar estos resultados con los obtenidos en el uso de la RV y la RVi en otros ámbitos.

## Agradecimientos

A la Cátedra ASISA de Comunicación Sanitaria, a los doctores María Tormo, Pedro Mateo y Diego Lorenzo. A Miguel Ángel Gallego, por el impecable apoyo logístico.

## Referencias bibliográficas

- Bauerle Bass, S. y Maurer, L. (2018): «Creating Meaningful Health Communication». En C. Parvanta y S. Bass: *Health Communication: Strategies and Skills for a New Era*. Burlington, MA.: Jones & Barlett Learning.
- Bisht, B.; Hope, A. y Paul, M. K. (2019): «From papyrus leaves to bioprinting and virtual reality: history and innovation in anatomy». *Anatomy & Cell Biology*, 52(3): 226-235. doi: 10.5115/acb.18.213.
- Bragard, I.; Guillaume, M.; Ghuyesen, A. et al. (2018): «Un patient virtuel pour améliorer la communication médecin-patient: réalité ou fiction?». *Revue Médicale de Liège*, 73(2): 88-93.
- Chow, Y. W.; Susilo, W.; Phillips, J. G. et al. (2017): «Video Games and Virtual Reality as Persuasive Technologies for Health Care: An Overview». *Journal of Wireless Mobile Networks, Ubiquitous Computing, and Dependable Applications*, 8(3): 18-35.
- Covello V. T. (2003): «Best Practices in Public Health Risk and Crisis Communication». *Journal of Health Communication*, 8(sup1): 5-8. doi: 10.1080/713851971
- Crespo, I. y Garrido, A. 2020. La pandemia del coronavirus: estrategias de comunicación de crisis. *Más Poder Local*, 41: 12-19.
- Crespo, I.; Garrido, A. y Medina, R. M. (2017): «La comunicación de crisis en la administración pública española: análisis de evidencia empírica». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 18: 110-134. doi: 10.24965/gapp.V0i18.10465.

- Crespo, I.; Medina, R. M.; Garrido, A. *et al.* (2017): *La gestión de la comunicación de crisis en la Administración Pública española*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Fertleman, C.; Aubugeau-Williams, P. y Sher, C. *et al.* (2018): «A Discussion of Virtual Reality As a New Tool for Training Healthcare Professionals». *Frontiers in Public Health*, 6, 44.
- Garrido, A.; Martínez, A. y Mora, A. (2020): «El gobierno de España y el coronavirus: ‘rally round the flag’ y sus efectos». *Iberian Journal of Information Systems and Technologies*, 35: 531-545.
- Javaid, M. y Haleem, A. (2020): «Virtual reality applications toward medical field». *Clinical Epidemiology and Global Health*, vol 8(2): 600-605. doi: 10.1016/j.cegh.2019.12.010.
- Jung, S.; Lee, J.; Biocca, F. y Kim, J. W. (2019): «Augmented Reality in the Health Domain: Projecting Spatial Augmented Reality Visualizations on a Perceiver’s Body for Health Communication Effects». *Cyberpsychology, Behavior, and Social Networking*, 22(2): 142-150. doi: 10.1089/cyber.2018.0028.
- Kava, B.R.; Andrade, A. D.; Marcovich, R. *et al.* (2017): «Communication skills assessment using human avatars: piloting a virtual world objective structured clinical examination». *Urology Practice*, 4: 76-84. doi: 10.1016/j.urpr.2016.01.006.
- Kim, D. y Kreps, G. L. (2020): *An Analysis of Government Communication in the United States During the COVID-19 Pandemic Recommendations for Effective Government Health Risk Communication*. World Medical and Health Policy. doi: 10.1002/wmh3.363
- Kreps, G. L. (2021): «The role of strategic communication to respond effectively to pandemics». *Journal of Multicultural Discourses*. doi: 10.1080/17447143.2021.1885417
- Lok, B.; Ferdig, R. E.; Rajj, A. *et al.* (2006): «Applying virtual reality in medical communication education: current findings and potential teaching and learning benefits of immersive virtual patients». *Virtual Reality*, 10: 185-195. doi: 10.1007/s10055-006-0037-3.
- Mäkinen H.; Haavisto E.; Havola S. y Koivisto J. M. (2020): «User experiences of virtual reality technologies for healthcare in learning: an integrative review». *Behaviour & Information Technology*, doi: 10.1080/0144929X.2020.1788162.
- Mao, R. Q.; Lan, L.; Kay, J. *et al.* (2021): «Inmersive Virtual Reality for Surgical Training: A Systematic Review». *Journal of Surgical Research*, 268: 40-58. doi: 10.1016/j.jss.2021.06.045.
- McGrath, J. L.; Taekman, J. M; Dev, P. *et al.* (2017): «Using virtual reality simulation environments to assess competence for emergence medicine learners». *Academic Emergency Medicine*, 25(2): 186-195. doi: 10.1111/acem.13308.
- Meng, Y.; Zhiyong, L.; Zhicheng, Y. *et al.* (2020): «Communication related health crisis on social media: a case of COVID-19 outbreak». *Current Issues in Tourism*, doi: 10.1080/13683500.2020.1752632.
- Mora, A. y Melero, I. (2021): «Seguimiento informativo y percepción del riesgo ante la COVID-19 en España». *Comunicar*, 66. doi: 10.3916/C66-2021-01.
- Ochs, M. y Blache, P. (2016): «Virtual reality for training doctors to break bad news». En K. Verbert, M. Sharples y T. Klobučar (eds): *Adaptive and Adaptable Learning* [Internet]. Cham: Springer International Publishing. Accesible en: [http://link.springer.com/10.1007/978-3-319-45153-4\\_44](http://link.springer.com/10.1007/978-3-319-45153-4_44)

- Ochs, M.; Mestre, D.; Montcheuil, G. *et al.* (2019): «Training doctors' social skills to break bad news: evaluation of the impact of virtual environment displays on the sense of presence». *Journal on Multimodal User Interfaces*, 13(1): 41-51. doi: 10.1007/s12193-018-0289-8.
- Ophir, Y.; Walter, D.; Arnon, D. *et al.* (2021): «The Framing of COVID-19 in Italian Media and Its Relationship with Community Mobility: A Mixed-Method Approach». *Journal of Health Communication*, 26(3): 161-173. doi: 10.1080/10810730.2021.1899344.
- Park, M. J.; Kim, D. J.; Lee, U.; Na, E. J. y Jeon, H. J. (2019): «A Literature Overview of Virtual Reality (VR) in Treatment of Psychiatric Disorders: Recent Advances and Limitations». *Frontiers in Psychiatry*, 10: 505. doi: 10.3389/fpsy.2019.00505.
- Pottle, J. (2019): «Virtual reality and the transformation of medical education». *Future Healthcare Journal*, 6(3): 181-185. doi: 10.7861/fhj.2019-0036.
- Reynolds, B. y Seeger, M. W. (2005): «Crisis and Emergency Risk Communication as an Integrative Model». *Journal of Health Communication*, 10(1), 43-55. doi: 10.1080/10810730590904571.
- Sanders, J. J.; Caponigro, E.; Ericson, J. D. *et al.* (2021): «Virtual environments to study emotional responses to clinical communication: A Scoping review». *Patient Education and Counseling*, doi: 10.1016/j.pec.2021.04.022.
- Sauer, M. A.; Truelove, S.; Gerste, A. K. *et al.* (2021): «A Failure to Communicate? How Public Messaging Has Strained the COVID-19 Response in the United States». *Health Security*, 19(1): 65-74. doi: 10.1089/hs.2020.0190.
- Seeger, M. W.; Pechta, L. E.; Price, S. M. *et al.* (2018): «A Conceptual Model for Evaluating Emergency Risk Communication in Public Health». *Health Security*, 16(3): 193-203. doi: 10.1089/hs.2018.0020.
- Thompson, J.; White, S. y Chapman, S. (2020): «Interactive Clinical Avatar Use in Pharmacist Preregistration Training: Design and Review». *Journal of Medical Internet Research*, 22(11): e17146, doi: 10.2196/17146.
- Venkatesan, M.; Mohan, H.; Ryan, J. R. *et al.* (2021): «Virtual and augmented reality for biomedical applications». *Cells Report Medicine*, 2(7): 100348, doi: 10.1016/j.xcrm.2021.100348.
- Xie, B.; Liu, H.; Alghofaili, R.; Zhang, Y. *et al.* (2021): «A Review on Virtual Reality Skill Training Applications». *Frontiers in Virtual Reality*, 2: 645153. doi: 10.3389/frvir.2021.645153.
- Yasmin, S. (2021): *Viral BS. Medical Myths and Why We Fall for Them*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Zhang, H.; Li, Y.; Dolan, C. y Song, Z. (2021): «Observations from Wuhan: An Adaptive Risk and Crisis Communication System for a Health Emergency». *Risk Management and Healthcare Policy*, 14: 3179-3193. doi: 10.2147/RMHP.S287637.

# ASÓCIATE A ALICE

## Y PARTICIPA EN LA MAYOR RED DE ESPECIALISTAS EN COMUNICACIÓN POLÍTICA

**Compartir noticias**  
de interés para el  
resto de asociados

Dar a conocer  
tus **papers** y  
**promocionar** tus  
publicaciones

### Ventajas de ser socio ALICE

**Descuentos** en  
la participación de  
los Congresos  
ALICE

Descuentos en  
**programas de  
formación**  
de ALICE

Publicar en la  
**Colección Editorial**  
ALICE y Tirant Lo  
Blanch

# ALICE

Asociación Latinoamericana  
de Investigadores  
en Campañas Electorales

Más información en:  
[www.alice-comunicacionpolitica.com](http://www.alice-comunicacionpolitica.com)

Las opiniones vertidas en los artículos y otros trabajos publicados en la Revista Más Poder Local, y en la web de la misma, son de exclusiva responsabilidad de sus autores, así como la credibilidad y autenticidad de sus trabajos. Se ruega a los autores que especifiquen los posibles conflictos de intereses y adopten un comportamiento ético en su proceder. EL equipo editorial de la Revista y la Asociación ALICE declinan cualquier responsabilidad sobre posibles conflictos derivados de la autoría de los trabajos que se publican en la misma. Los autores pueden encontrar información detallada sobre las normas de publicación en las páginas finales de cada número y accediendo a la página web de la revista.

*The statements and opinions expressed in the articles published by Más Poder Local Magazine and its website are the sole responsibility of the author(s), as are their credibility and authenticity. Authors are requested to inform us of any possible conflicts of interest and to adopt ethical behaviour. The Magazine's editorial team and the ALICE Association accept no liability for possible conflicts or problems resulting from articles published in the journal. Authors can find detailed information about our publication guidelines in the final pages of this issue and on the journal's webpage.*



El contenido es de acceso abierto bajo la licencia Creative Commons. *This is an open access article under the CC BY license.* <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>