

El manejo de la comunicación gubernamental en tiempos de crisis por coronavirus: El caso ecuatoriano

María Eugenia Molina 

Universidad Nacional de La Plata/Universidad San Francisco de Quito USFQ

DOI: <https://doi.org/10.18272/USFQPRESS.m98.c503>

Introducción

La crisis por la emergencia sanitaria como consecuencia del coronavirus, tanto a nivel global como de Ecuador, nos ha interpelado como sociedad respecto de cuán preparados estamos para afrontar una pandemia que tuvo un protagonismo en el mundo de manera imperativa. Sin embargo, no solamente ha habido dificultades para afrontar esta realidad en los ámbitos epidemiológico y de salubridad, temas como conducir la comunicación de riesgo y de crisis también son materias pendientes en esta situación.

Todas las organizaciones, desde la más pequeña a la más grande, requieren contar con procesos comunicacionales que les permitan compartir con sus públicos mensajes claros, didácticos y estructurados, que ayuden a cumplir con los propósitos de la organización. Como lo señala Putman (cit. en Cruz, 2004, p. 106), «en la comunicación subyacen la mayoría de los procesos comunicacionales, ella contribuye tanto en el desarrollo como en la representación de estructuras y es perfilada por un número de características organizacionales e individuales propias de

su naturaleza». Esa arista, la comunicación en las organizaciones —un país viene a ser una gran organización—, debe constituirse en la fuerza motora de su trabajo cotidiano, pero no como un simple intercambio de información, sino como un eje transversal que facilite los procesos intra e interorganizacionales.

Por ello, es clave que las organizaciones, de la naturaleza que sean, las ciudades y los países establezcan dentro de sus administraciones, como ejes de trabajo, políticas de comunicación estratégica con directrices claras que permitan planificar, prevenir y gestionar adecuadamente el riesgo y la crisis. De esa manera, es posible afrontar con éxito las contingencias de diversa índole que se puedan presentar. Como nos ha hecho entender esta pandemia, ninguna organización está exenta de la crisis, y la diferencia entre salir airosa, incluso fortalecida, es la preparación previa que logre la organización desde lo estratégico, por ello es importante dar cuenta de a qué llamamos comunicación estratégica:

La comunicación estratégica es una interactividad, una tarea multidisciplinaria, que pretende trabajar con una empresa en situación y proyección; la estrategia es un plan de acción global que opera en el campo especulativo con decisiones no estructuradas mediante el método de prueba y error, es el proceso de la operación de inteligencia que facilita saber dónde se está y hacia dónde se está yendo. (Scheinson, 2009, p. 157)

Quienes hacemos comunicación estratégica con énfasis en crisis podemos decir que las organizaciones que planifican y gestionan su labor no solo mejoran su posicionamiento e imagen, sino que optimizan la relación y sintonía con los públicos. Esto se da como parte de su responsabilidad social o de su reputación corporativa, y también como garantía de procesos participativos en sintonía con los *stakeholders*, con lo cual se avanza de lo comunicativo a lo comunicacional. El diseño de este tipo de estrategias es un gran apoyo para delinear y manejar situaciones de riesgo y de crisis.

Las organizaciones están expuestas a una serie de factores que pueden ser motivo de riesgo y desencadenar en crisis si no son manejados adecuadamente. Uno de estos factores es el rumor, más cuando, en circunstancias de incertidumbre por una emergencia sanitaria como la que atravesamos, los países no han logrado fortalecer sus sistemas de comunicación oficial. En ese contexto, se presentan los elementos para que la desinformación y las noticias falsas, o parcialmente falsas, cobren notoriedad y se posicionen mensajes tergiversados. Estos, si no son aclarados a tiempo, se convierten

en una potencial arma de destrucción del capital de confianza de la organización, y, al mismo tiempo, son un modo de expresión, un llamado de atención de que la información oficial es escasa o deficiente.

Para frenar los rumores y generar credibilidad, es menester que la organización ofrezca un pronunciamiento oficial claro, coherente y sólido que no deje dudas entre sus públicos respecto de los mensajes y, sobre todo, de las acciones que se efectúan para mitigar o gestionar la crisis. Si bien no es conveniente salir a desmentir cada rumor que se crea en torno a un evento de crisis, tampoco se puede esperar a que este desaparezca solo y no quede rastro de daño institucional, ya que ello podría ser entendido como una aceptación tácita o como signo de que se oculta información.

No es posible predecir en qué momento o por qué circunstancias puede desencadenarse una crisis, por lo que las organizaciones deben prepararse para solventarlas debidamente, y construir estrategias, tácticas y acciones enmarcadas en las macropolíticas; ello permitirá que, en momentos de riesgo, sus personeros sepan de qué modo actuar. Si no se preparan estrategias, se mostrará debilidad al enfrentar los problemas que la crisis genera, por su propia naturaleza. Cuando se afronta de modo errático tal situación, la organización puede desequilibrarse. En este sentido, Múnera (2015, p. 34) indica lo siguiente:

No cabe duda de que cualquier institución está expuesta a riesgos multicausales y, en mayor medida las entidades de carácter público que están obligadas a garantizar el bienestar comunitario en todos los niveles; por ello el manejo de la crisis debe ser considerado un asunto prioritario y estratégico que requiere conocimiento, investigación, planificación, claridad de propósito, definición de tareas específicas y asignación de los recursos humanos y financieros pertinentes.

Cuando nos encontramos en situaciones de emergencia y, por ende, de incertidumbre, es imperativo para las organizaciones y los países dar certezas y seguridad a la población, con base en el trabajo planificado y conjunto entre las instancias de decisión, comunicacional y operativa. El riesgo es aquella llamada de atención o de alerta que ocurre para prevenir crisis nuevas o ahondar las que están vigentes, con lo cual se busca salvaguardar a la población y a la organización en términos de problemas futuros; en ese sentido, la comunicación de riesgo es fundamental en las estrategias de prevención.

La población y las autoridades del Estado central debemos tener claro que el riesgo siempre está presente en la mayor parte de las acciones de la vida diaria. Algunos riesgos desencadenan en crisis, ya sea por su propia naturaleza o por la ausencia de un trabajo efectivo de los tomadores de decisiones; en otras ocasiones, quedan como peligro latente, y algunas veces son controlados y evitados, gracias al manejo integral de cada caso. En el tema del coronavirus, en Ecuador, los riesgos que se desprenden de la crisis principal toman preponderancia y notoriedad. Así, la pérdida de empleo, falta de seguridad social, violencia intrafamiliar, delincuencia, casos de corrupción, entre otros, abonan negativamente a la crisis principal y podrían ocasionar crisis paralelas; por ello, es necesario un trabajo conjunto de las autoridades y la responsabilidad de la población.

Los riesgos se originan por múltiples causas y son, de muchas maneras, precursores de la crisis, pero no desaparecen, necesariamente, cuando la crisis se extingue. Por eso, frente a la realidad de convivir con el peligro o con el riesgo de este, el intercambio de ideas y el trabajo conjunto entre la autoridad y la población dan la pauta de un compromiso mutuo para evitar nuevas crisis. En ese sentido, es necesario instalar capacidades integrales tanto en la población como en las organizaciones e instituciones del Estado. Se debe potenciar la capacidad de mapear los riesgos, desde su multicausalidad y desde sus distintos grados, y prever escenarios reales y potenciales, con equipos interdisciplinarios que aporten desde su experticia, de modo pedagógico y altamente profesional, sin olvidar que se viven momentos de vulnerabilidad.

El riesgo, al ser permanente, requiere de capacidades y habilidades en la organización, pues son procesos que necesitan trabajo constante y competencias para adaptarse a escenarios y realidades con niveles moderados y altos de complejidad. Debe pensarse siempre que no hay manera de quedarse fuera del mundo digital y que, para ello, se debe trabajar desde la estrategia y no solo desde acciones aisladas. El equipo que maneja el riesgo debe contar con personas expertas en múltiples temas.

Es efectivo manejar el riesgo en tanto se lo conduce como medio de alerta temprana. En este manejo, deben inmiscuirse los *stakeholders* internos y externos, que aportarán para dar cuenta y solucionar peligros reales y potenciales. Con esa información, será posible transformar comportamientos y conductas para capear el riesgo y dar certezas a quienes son parte de esa colectividad. El riesgo, en ese sentido, es tal cuando aún no se ha generado la crisis, es decir, aún no se ha transitado a ese nivel y se pueden gestionar todavía las

vulnerabilidades que se presentan en esta etapa. Para ello, hay que tener claro que no se puede subestimar el motivo del riesgo ni minimizar su presencia; en esta fase es clave la proactividad de quienes integran la entidad.

En la emergencia sanitaria a causa del coronavirus, el mundo no se encontraba preparado para enfrentar una crisis de tal magnitud, compleja y generalizada. Esta es una de las características de las crisis: aunque no podemos predecir cuándo y de qué modo se van a producir, ni el impacto que puedan tener, hay varios elementos que nos alertan de lo que se puede suscitar. No se puede dejar de enfatizar que la crisis, al ser un cambio repentino, súbito y complejo, constituye también un tiempo donde, a la vez que hay una gran necesidad de las audiencias de informarse con certidumbre, circulan mucho más los rumores; por ello, los mensajes claros, responsables y consistentes son imperativos. Es necesario puntualizar que entre menos información oficial se difunde, más cantidad de rumores se producen.

Uno de los objetivos de la comunicación de crisis es comunicar la información, sobre todo aquella precisa que requieren saber los públicos, e informar, de una manera ética y transparente, acerca de los sucesos y de los avances en materia de la gestión de la organización. Ello deberá comunicarse de manera responsable y honesta; de lo contrario, cuando se falsea la verdad de los sucesos de crisis, se corre el serio riesgo de ahondarla y abrir más frentes de los que resultará mucho más difícil salir. No hay manera más equivocada de tratar la crisis que mintiendo, negando, minimizando o culpabilizando del problema a la población. Al respecto, Islas y Hernández (2013, pp. 31-32) indican lo siguiente:

La previsión de la crisis, como tal, tiene una serie de características endógenas que obligan a reaccionar con celeridad ante lo imprevisto, pero, además, normalmente va acompañada de una dimensión pública que, en la mayoría de los casos, se convierte en mediática (y con mayor virulencia en aquellos meses de sequía informativa).

Es claro que las organizaciones, las ciudades y los países deben tener instaladas las capacidades para afrontar estas contingencias, que cada vez son más recurrentes y se originan por distintos motivos. Conocer cómo enfrentar y superar las crisis en las instituciones es un gran desafío para los asesores de comunicación y para las entidades en general. Constituye un trabajo multidisciplinario y colaborativo entre los distintos estamentos, en donde cada uno deberá aportar para desarrollar y ejecutar estrategias de

comunicación de crisis que apalanchen a la entidad y a sus *stakeholders*. Es importante no perder de vista que, en estas circunstancias, el tratamiento informativo debe manejarse de forma impecable. Es indispensable contar con protocolos de acercamiento a los medios y a la población, y evitar la opacidad; un error en este aspecto constituye un nuevo problema que enfrentar en medio de los ya existentes. Según Piñuel (2002, p. 30):

una crisis adquiere mayor relevancia cuando se ven involucrados los medios de comunicación, es aquí cuando la comunicación cumple el rol de ayudar a atenuar el impacto en la imagen, funcionamiento y reputación de la organización y busca, por un lado, frenar la crisis y aportar reacciones favorables frente al acontecimiento que la originó, y, buscar que la pérdida de crédito y de capital en imagen que la crisis ocasiona, sea mínimo.

En pleno 2020, y en medio de la emergencia sanitaria derivada de la pandemia por coronavirus, no solo los medios de comunicación juegan un papel clave para difundir la información y viralizar la crisis. Las redes sociales constituyen una fuente permanente e inagotable de noticias, comentarios, debates y opiniones en torno a este y otros temas. Los hay de todos los órdenes y formas, desde la opinión técnica de entendidos en la materia, como periodistas responsables, hasta de *trolls* y personas que sin el más mínimo trabajo de constatación difunden lo que les llega y les parece interesante. Incluso, se encuentran aquellas noticias falsas (*fake news*) o las operaciones de desinformación que, con ciertos elementos verosímiles y claras intenciones de crear confusión en la opinión pública, emiten sus «informaciones».

No hay político que no cuente con redes sociales para difundir sus mensajes, sobre todo mediante X (antes Twitter), que es la que más impacto consigue en materia de seguidores y penetración del mensaje. Sin embargo, para que las distintas redes que existen en la actualidad sean efectivas, es imperativo planificar con base en estrategias, tácticas y acciones enmarcadas en políticas comunicacionales que abarquen los distintos aspectos de comunicación con los grupos de interés.

Los emisores de los mensajes deben tener en cuenta que no se trata de sobrebundancia informativa, que, lejos de ayudar, puede llegar a confundir a los *stakeholders* en su afán por informarse. No obstante, tampoco se debe dejar de brindar información oficial, por medio de redes sociales, pues ello puede propender a proliferar el rumor. Por tanto, se debe tener claridad sobre qué subir a redes, qué contestar o lo que hay que evitar. No debe

olvidarse que, en esta situación, las personas se encuentran mucho más emocionales y una respuesta equivocada puede dar lugar a nuevos focos de crisis. Se busca que las redes sean aliadas institucionales de difusión y posicionamiento, como indica Losada (2015, p. 34):

En definitiva, las redes sociales deben ser parte inexcusable de una estrategia de comunicación en situaciones de crisis, del mismo modo que son parte necesaria de la comunicación cotidiana de la organización. Es lo que solicita el ciudadano, el cliente, el público. Es lo que demanda nuestro actual modelo social. Es lo que permiten las nuevas posibilidades tecnológicas. Es, al fin y al cabo, lo que exige nuestra responsabilidad como organización.

No cabe duda de que una crisis, y más una de las dimensiones de la causada por el Covid-19, es un reto y una prueba de fuego para las autoridades nacionales, pues los mandatarios deben poner a prueba toda la estructura gubernamental para responder a los requerimientos de la población, en sus distintas aristas y niveles. Deben pensar que los errores pueden costarles mucho más que la popularidad y que, de hacerlo bien, sus liderazgos se verán fortalecidos; en cualquier caso, esta crisis vino a exigir de todos ellos actitudes y aptitudes que demuestren sus capacidades como estadistas.

Tales capacidades se deben mostrar en diversos frentes, como en el manejo sanitario, mediante decisiones prontas y acertadas; en lo comunicacional, a través de estrategias integrales que le acerquen a la población; en lo político, con la búsqueda de acuerdos que sumen liderazgos en beneficio de todos, más aún de quienes ya son castigados por condiciones de vulnerabilidad. La habilidad de un líder se muestra en circunstancias de crisis, para lograr unir a los distintos sectores en pro de un objetivo común, como la defensa de la vida. En cuanto a la economía, debe trabajar para lograr mantener lo más a flote posible este sector tan sensible y necesario para cada país.

Los medios digitales, por su propia naturaleza, requieren actualización permanente de información, que se debe enriquecer con data y con noticias positivas. Por más negativa que sea la situación, siempre habrá noticias positivas que dar. Ello no tiene que ver con falsear la verdad o minimizar la crisis, se trata de que los mensajes sean directos, pero no dramáticos. Es importante recurrir a elementos gráficos que clarifiquen las cifras, por ejemplo, mediante infografías, videos, audios y más elementos que contribuyan a facilitar que los grupos de interés comprendan el mensaje; todo ello aporta a evitar los rumores y la desinformación, y a fomentar la transparencia.

Las crisis, por su naturaleza, desnudan las realidades de las organizaciones, al tiempo que muestran sus preocupaciones e incertidumbres frente a lo que se viene. Ciertamente, esta ‘patología’ tiene algunas características comunes a la gran mayoría de casos; unas serán más sobresalientes que otras, dependiendo de las particularidades de cada una, pero a todas se las encuentra en medio de las crisis de distintas índoles.

Con base en las características de las crisis que aluden Tironi y Cavallo (2004), se resumen estos ocho puntos:

1. Sorpresivas: Aunque se pueden identificar posibles signos o riesgos y anticiparse a los problemas, las crisis producen un efecto inesperado, por su propio estallido o por su oportunidad o contenido.
2. Únicas: La organización pasa por una situación particular, extraordinaria e irrepetible; toda crisis es única porque depende del contexto en que se da y la dinámica que adquiere.
3. Urgentes: Hay que atenderlas de modo inmediato. Se siente que restablecer el equilibrio demora mucho, que las acciones que se ejecutan son un tanto «inútiles» y que los efectos de la crisis parecen inatajables. Quienes están al mando de la entidad y, por ende, de la crisis están sometidos a un estrés constante debido a las presiones.
4. Desestabilizadoras: Las relaciones naturales de la organización se ven alteradas y sacadas de los parámetros que controlan su funcionamiento.
5. Caóticas: Las respuestas (actitudinales y operativas) presionadas por la urgencia resultan inusuales e incómodas, aunque se tenga bien definido un repertorio de respuestas, la naturaleza de la crisis motiva grados de improvisación.
6. Inciertas: Se ingresa en un estado gradual y creciente de incertidumbre, a veces exagerado, pero la imposibilidad de conocer el final de la crisis deposita inseguridad en el futuro de la organización y de sus líderes.
7. Victimizadoras: Siempre hay víctimas de la crisis, ya sea la organización en sí, una o varias personas o departamentos, o víctimas externas, y, por ende, un victimario.
8. Emocionales: Los contenidos expresivos son preponderantes y quedan de lado los contenidos razonados, lo cual indica que hay un peligro latente; esto se vigoriza por la injerencia de los medios de comunicación.

La crisis por la emergencia sanitaria de coronavirus en el Ecuador

El primer caso de Covid-19 que reconocieron las autoridades ecuatorianas fue el de una persona que viajó desde España el 14 de febrero de 2020 y dio positivo a la prueba realizada el 27 del mismo mes. La entonces ministra de Salud Pública, Catalina Andramuño, difundió la información sobre este caso el 29 de febrero, mediante la Secretaría General de Comunicación de la Presidencia. A partir de este, los contagios y las muertes se incrementaron a gran escala, tanto en Guayaquil y en la provincia del Guayas, como en la provincia de Los Ríos; días más tarde se extendió a todo el territorio nacional.

Bajo la denominación de «Activados por la salud», el Gobierno presentó una cadena nacional de radio y televisión la noche del 29 de febrero, en la cual la ministra Andramuño informó que un día antes se habían obtenido los resultados que indicaban que la sospecha de coronavirus de la paciente proveniente de España era positiva. Se hacía público este resultado un día después de haberlo obtenido. Además de hacer una crónica de los sucesos desde la llegada de esta paciente hasta la fecha del anuncio, indicó que el Gobierno dispuso de los recursos necesarios para adquirir insumos y brindar atención médica para contener la enfermedad en el país. Se dio a conocer también que el Ministerio de Salud Pública realizaba seguimiento a alrededor de 149 personas que tuvieron contacto con la paciente cero.

En esa cadena nacional también participó, entre otros, la representante de la Organización Panamericana de la Salud, Gina Watson. Ella refirió que en este tipo de emergencias se debe trabajar desde la preparación y la respuesta, mediante comunicación de crisis, de manera multisectorial. Así, dijo la representante internacional, sería posible difundir la información de forma masiva, sustentada en la evidencia, y generar una respuesta responsable por parte de la ciudadanía hacia una enfermedad nueva. En lo sucesivo del desarrollo de la cadena nacional, se trató acerca de medidas de prevención, temas como el uso o no de mascarilla, gel de manos, entre otros (*Primicias*, 2020).

A partir de allí ocurrieron algunas situaciones de aglomeraciones en farmacias, supermercados, y, en general, lugares donde la población se abasteció de gran cantidad de productos y dejó a muchos sin la posibilidad de adquirirlos. El Gobierno no dio pautas claras de cómo actuar aparte de algunos

razonamientos generales, pero no generó políticas y estrategias comunicacionales en torno al riesgo, que era un hecho, y a la crisis, que estaba *ad portas*. Aunque se trataba de una enfermedad nueva, el Gobierno debía estar preparado para afrontar situaciones de crisis de todo nivel e índole, y lo que pasaba aquí, sin duda, era un tema de extrema importancia, que debía contar con una estrategia para gestionar esta crisis o, si era necesario, armarla.

Sin embargo, el discurso oficial se orientaba en el sentido de que el país, su infraestructura hospitalaria, sus entidades de primera respuesta y sus autoridades estaban preparadas para afrontar la crisis. Concomitantemente con estos mensajes gubernamentales, los casos empezaban a aumentar, sobre todo en provincias como Guayas y Los Ríos. En Guayaquil, que, para esos días, se convertía en epicentro de la pandemia, la crisis se iba haciendo más marcada y sostenida en el tiempo, y mostraba sus características y su efecto negativo, mientras que el Gobierno no tenía una estructura para gestionarla de manera efectiva. Sobre la gestión de la crisis, Courtney (cit. en Riorda, 2001, pp. 6-7) indica:

En general, la gestión de la comunicación de crisis, y por ende la comunicación de crisis, impone el desafío de operar con paradigmas disruptivamente nuevos y bajo presión. Esto es muy diferente a operar con las reglas de juego conocidas y con tiempos habituales. Aún bajo este desorden delimitado, sigue habiendo incertidumbre «residual», que es la que queda después de hacer el mejor análisis posible para separar lo desconocido de lo inconcebible.

Ese actuar no se podía apreciar en el manejo comunicacional de la crisis por parte de las autoridades. El lunes 16 de marzo por la noche, mediante cadena nacional de radio y televisión, el presidente de la República, Lenín Moreno, declaró el estado de excepción en el país, con el objetivo de contener la transmisión del virus. Para esto, entre otras medidas, anunció el cierre de fronteras, el toque de queda y la restricción de circulación. Sin embargo, no se acompañó a estas medidas de una estrategia de comunicación y posicionamiento como lo requería la situación. Es verdad que dada la gravedad de la situación puedan ocurrir errores al principio, pero se los debe solucionar en el menor tiempo posible.

Ese era el momento para informar y para comunicar la información. Para ello, era fundamental contar con un relato claro y estructurado, y evitar las contradicciones, con ideas fuerza que dieran cuenta a la población de las verdaderas dimensiones de la realidad de la pandemia. Además del trabajo

de contención y mitigación con el que se gestiona la situación, en circunstancias de crisis intensas el trabajo tripartito entre el componente gerencial, comunicacional y operativo es vital. De esta manera se evita la opacidad en el manejo de datos y en la comunicación en general; se pueden reducir las incertidumbres, y, por ende, los efectos negativos sobre la reputación e imagen de la autoridad gubernamental y del país en sí mismo.

Era además la ocasión para apuntalar percepciones positivas. Para ello, también se requiere de una preparación previa de quien ejerce la vocería. Esta persona debe mostrarse empática, carismática, clara y coherente entre lo que está diciendo y lo que hace; de lo contrario, solo se quedará en un discurso que los públicos catalogarán como vacío. No es necesario que este discurso sea largo, pero sí consistente, y genere confianza en los ciudadanos, quienes, por las circunstancias, requieren de la presencia de un líder con quien sintonizar.

En el Ecuador, y concretamente en Guayaquil, las autoridades tomaron decisiones contradictorias. Por ejemplo, el 4 de marzo de 2020, cuando la crisis sanitaria en esta ciudad estaba avanzando a un ritmo rápido, se decidió jugar con público un partido de fútbol por la Copa Libertadores de América. Esto no solo generó molestia entre los públicos, sino que fue un mensaje contraproducente y confuso, pues, por un lado se pedía distanciamiento social y se decretaron medidas restrictivas y, por otro, se dio luz verde a este tipo de concentraciones masivas, en las que no se cumplió con las medidas sanitarias que el mismo Gobierno fomentaba. Incluso, el gobernador del Guayas a esa fecha, Pedro Pablo Duart, manifestó el 2 de marzo de 2020, mediante Twitter: «¡El virus más peligroso es el miedo!». A este tuit, en el que se etiquetó al presidente y al vicepresidente de la República, le seguía un comunicado de la apertura al público del partido de fútbol.¹

Si se parte de la premisa de que la comunicación de crisis busca brindar certezas y seguridad a la población, así como defender la vida y el bienestar, al reducir las amenazas a la integridad de los posibles afectados, se puede notar que los mensajes y las decisiones tomadas fueron contradictorias con los mensajes y los objetivos. Eso ocurría en momentos en los cuales el Gobierno se encontraba en un altísimo nivel de exposición pública —léase también política—. Sobre todo en momentos de crisis, deben evitarse los mensajes contradictorios, pues solo logran confundir a la opinión pública y dar elementos para que sus rivales políticos y opositores los critiquen.

¹ Duart, J. (2 de marzo de 2020). «El virus más peligroso es el miedo...». Twitter. https://twitter.com/PedroPabloDuart/status/1234678092083318784?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwtterm%5E1234678092083318784%7C

Lenín Moreno delegó a su vicepresidente, Otto Sonnenholzner, para que cumpliera las funciones de vocero y presidente del Comité de Operaciones de Emergencia (COE). La explicación del primer mandatario para esa decisión fue que él se encontraba entre la población de riesgo. Sobre este tipo de decisiones, Riorda (2011, p. 26) argumenta que

las crisis fuerzan a los gobiernos y a los líderes a enfrentarse a asuntos que no afrontan diariamente. Encuadrar el sentido es algo clave en la gestión de comunicación de crisis y, por ende, no fácilmente delegable. A diferencia de muchos procesos del sector privado que recomiendan las figuras de voceros, las crisis políticas —por su sobrecarga de incertidumbre y expectativas— no admiten la transferencia del liderazgo tan fácilmente.

La crisis extraordinaria por el coronavirus requiere de respuestas también extraordinarias. El manejo de una crisis es la «vitrina» de las autoridades para mostrar su liderazgo o su falta de previsión. Hay hitos que determinan cómo se gestiona la emergencia, y la buena comunicación de la crisis es, precisamente, un arma poderosa para defender a la sociedad de los efectos nocivos de la pandemia. La comunicación asertiva, verídica, propositiva y responsable constituye un puntal de credibilidad del que los gobernantes deben sostenerse en momentos de máxima tensión. Representa ese capital de confianza del que debe estar imbuido un mandatario a los ojos de sus mandantes, y eso es posible cuando la población acepta como positivo el trabajo previo y el realizado durante los acontecimientos críticos.

Una crisis mal gestionada, en cambio, puede acabar con la imagen, reputación, credibilidad y liderazgo de la autoridad. Los costos de una mala gestión atraviesan todas las instancias organizacionales, con un costo político alto para su líder, pero también para el país en general, tanto a lo interno como externo. Si no hay una dosis alta de credibilidad, los mensajes, los comunicados y la estrategia pierden o, al menos, debilitan su efectividad. Todo eso contribuye a que los públicos busquen otros modos de información, algunos de los cuales pueden llevarlos desde a consumir noticias falsas hasta ser presas de operaciones de desinformación, lo cual ahonda la crisis y exacerba las emociones.

En tiempos de crisis el liderazgo de la autoridad es decisiva, pues las decisiones que se tomen en ese momento y a lo largo del desastre y cómo se las comunique mostrará la capacidad del líder para sacar adelante una situación altamente adversa para los habitantes que se encuentran vulnerables

y buscan en su autoridad el apoyo concreto y real a sus necesidades.
(Molina & Vásquez, 2018, p. 37)

A medida que avanzaban los días, aumentaban los contagios y las muertes, y el Gobierno ecuatoriano continuaba cometiendo errores estratégicos en el manejo comunicacional de la crisis. Una cantidad de voceros empezaron a aparecer en cadenas nacionales, con lo que no había unicidad del mensaje, y cada uno le daba su propio sello a la información que transmitía. En un mismo día se veía al vicepresidente de la República y a distintos ministros, entre otras autoridades, ejercer la vocería e interpretar de modo diferente los anuncios hacia los públicos.

Esta situación redundó negativamente en los *stakeholders*, pues con este manejo se logró confundirlos con la información de múltiples funcionarios y, por ende, diversos estilos de comunicar. Es clave indicar que el vocero debe tener una preparación específica de entrenamiento para comunicar en situaciones de crisis. No es lo mismo informar sobre el día a día de la gestión que acerca de sucesos extraordinarios en los que hay una gran carga emocional, donde todos estamos vulnerables.

La labor del vocero es dar a conocer lo que la gente requiere saber; con claridad, seguridad y humanidad, y debe manifestar qué se hace para gestionar y mitigar los problemas. Asimismo, debe contar con el apoyo permanente del comité de crisis y la mesa situacional, que son instancias diferentes, pero que se complementan al dar soporte técnico preciso a quien ejerce la labor de vocería. El vocero principal puede y debe contar con dos personas claves que ejerzan la función de vocería alterna y secundaria, respectivamente; cada uno de los tres tiene su función en un momento preciso, no se trata de que todos hagan la misma labor al mismo tiempo. Sobre esto, Fumanal (2020, p. 24) anota:

En estos momentos, es donde los gobiernos deben enviar un mensaje orientado a contrarrestar esos estados de opinión, esos estados emocionales, a transmitir calma, seguridad y certidumbre. Para ello, es fundamental reducir al máximo los interlocutores y portavoces del gobierno, para que la comunicación se focalice en un estilo, una forma de proceder y una respuesta. De lo contrario, la multiplicidad de portavoces puede enviar mensajes contradictorios, dando lugar a matices o rectificaciones que agravan la situación que precisamente se quería gestionar, el desconcierto.

En medio de lo más fuerte de la pandemia, y cuando éramos noticia en la región y en el mundo por el inadecuado manejo de la crisis, cada día había un nuevo vocero. No era solo el vicepresidente de la República (quien participaba cada vez menos como vocero oficial) sino también la ministra de Gobierno, María Paula Romo; la ministra de Salud, Catalina Andramuño, quien luego de su renuncia (en plena crisis) fue reemplazada por el médico Juan Carlos Zevallos, y la secretaria de Gestión de Riesgos, Alexandra Ocles, que salió del Gobierno por denuncias de sobrepagos en la compra de canastillas de primera necesidad para personas afectadas por la pandemia. Además, fueron voceros funcionarios de menor rango de esos y otros ministerios, ministros de otras carteras de Estado, funcionarios del ECU 911 e, incluso, el presidente de la República emitió mensajes a la ciudadanía.

En las presentaciones de estas autoridades y funcionarios, con sus propios aciertos y errores en el manejo de su comunicación tanto verbal como no verbal, se denotaba poco entrenamiento para vocería de crisis. Incluso, los periodistas de los medios llamados públicos mostraban su nerviosismo al conducir los espacios con los voceros y mediante cadena nacional de radio y televisión. Sin embargo, no solo eran temas de forma, que en crisis son importantes, sino temas de fondo, pues no se informaba de forma clara, ni por medio de las cadenas nacionales ni de otros mecanismos, acerca de cifras de contagiados, muertos y recuperados, usos correctos de la mascarilla, información de a dónde acudir cuando se tiene síntomas de afecciones respiratorias, lineamientos acerca del estado de excepción, manejo de los cadáveres, entre otros.

Esta crisis, por su dimensión, fue noticia en todos los medios de comunicación nacionales. Además, al difundirse la grave situación por la que pasaban, sobre todo, Guayaquil y Guayas, trascendió a cantidad de medios internacionales, por lo cual era fundamental contar con estrategias de respuesta para estos. Era obvio que iban a buscar conocer lo sucedido y entrevistar al vocero gubernamental, y encontrar en él las respuestas que aclararan el panorama o que, al menos, permitieran un tratamiento informativo asertivo de los hechos que se suscitaban y se siguen dando en el país. Junto con la pandemia, se empezaron a conocer denuncias de una serie de actos de corrupción que no solo dieron más de qué hablar a la prensa y a la opinión pública, sino que ocuparon los esfuerzos de las autoridades, que deberían haber estado concentradas en la crisis inicial.

No se vio dentro del equipo que estuvo al frente de las vocerías —ni en el inicio de la pandemia, ni en su desarrollo— a un estratega de

comunicación de crisis, y, si lo hubo, no se notó su influencia en las autoridades y funcionarios que entregaron los mensajes a la ciudadanía. Es más, en el transcurso de la pandemia se cambió de secretario de Comunicación en tres ocasiones, con lo cual se pueden coleccionar las intermitencias en el manejo de la comunicación durante la emergencia.

Las noticias en los medios de comunicación se volvían todo el tiempo negativas y alarmantes: muertos en las calles y en las casas; familiares que buscaban entre cadáveres a sus seres queridos; pronunciamientos de las autoridades de que las cosas estaban controladas, cuando en la realidad sucedía lo contrario. Además, se sucedieron polémicas tanto en el país como en el exterior, por algunas declaraciones de las autoridades.

La primera declaración que causó controversia fue la efectuada por el presidente de la República, Lenín Moreno, cuando el jueves 2 de abril, en una cadena nacional de radio y televisión, dijo:

He dispuesto que, usando todos los mecanismos posibles, se transparente la información, por dolorosa que esta sea, hay que transparentarla, hay que decir la verdad, sabemos que, tanto el número de contagios como de fallecimientos, los registros oficiales se quedan cortos, la realidad siempre supera el número de pruebas y la velocidad con la que se presta la atención. Les sucedió ya a otros países y hoy lo vivimos también en el nuestro, sobre todo en la querida, muy querida Guayaquil.²

2 Moreno, L. (3 de abril de 2020). «Pediré que se transparente la información...». *El Hemisférico*. Facebook. <https://www.facebook.com/hemisferico/videos/255913818906871/?v=255913818906871>

Este tipo de pronunciamientos del primer mandatario, en momentos de crisis aguda, en donde los públicos están pasando por circunstancias emocionales fuertes, de tensión, duda, incertidumbre, se convierten en un elemento de crisis. Da a entender que la información recibida en las semanas anteriores es falsa, no corresponde a la realidad y que era necesario que el presidente exhortara a los funcionarios para que transparentaran las cifras. Eso restó credibilidad a la actuación del Gobierno, pues el capital de confianza es un valor importante y un intangible que en crisis debe mantenerse y que, cuando se resquebraja, afecta a todo el andamiaje institucional. Con este pedido del presidente, la opinión pública leyó entre líneas que las autoridades mintieron respecto de la situación del país en relación con las cifras de muertes y contagios. Sobre estas situaciones, Tironi y Cavallo (2004, pp. 217-218) indican que:

los costos de una crisis cruzan todo el repertorio de males: confianza dañada, clientes insatisfechos [mandantes para el caso], desmoralización interna, reputación por los suelos. Pero en la última línea, la amenaza no está en la crisis —que es ineludible— sino en el modo que es administrada, controlada y zanjada.

Los medios de comunicación, las redes sociales y la opinión pública en general reaccionaron y pusieron en la agenda pública y mediática esas declaraciones del presidente Moreno, y comentaron y opinaron al respecto. Esas afirmaciones evidenciaron que la primera autoridad de la República no contó con la preparación necesaria y oportuna de manejo de la vocería y de construcción de los mensajes, o que no enfocó adecuadamente el espíritu del mensaje; en cualquier caso, hubo, al menos, ambigüedad en este. Cuando el mensaje no es claro, conciso y coherente, se posibilitará que sea entendido de distintas maneras por los *stakeholders*; Weick (1995) denomina a este inconveniente «equivocalidad», que, en crisis, es altamente negativa.

Otro acontecimiento se generó con la renuncia de la ministra de Salud, Catalina Andramuño. Ella adujo que no se contaba con los recursos para afrontar la pandemia. A la dura realidad de muertes y contagios en el país, sobre todo en Guayaquil, se sumaron las declaraciones de la ministra de Gobierno, María Paula Romo, el 25 de marzo, en la entrevista con el periodista de CNN en español Fernando del Rincón vía Skype. Rincón cuestionó a Romo acerca de las declaraciones de la exministra de Salud sobre el tema presupuestario, pero también sobre imposiciones de funcionarios sin la debida experiencia. El periodista calificó la actitud del Gobierno como «negligente», y dijo que el mal manejo de la crisis es un tema de «eficiencia, de eficacia, de conocimientos, no de política».³

3 Se puede ver la entrevista completa en este enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=zdg1102VIEU>

En ese sentido, la ministra Romo al defender la gestión gubernamental, dijo:

No solo es un tema de política pública, sino que la respuesta de la población es muy importante; es difícil comparar la disciplina, la lógica que tiene la población en China, en Singapur o en Italia y España con lo que sucede en América Latina.

En ese momento, Fernando del Rincón le preguntó si con ello responsabilizaba a la población de lo que sucedía. A partir de allí la entrevista se tornó más incómoda de lo que ya era, subió de tono, y fue evidente la

tensión entre entrevistada y entrevistador hasta que terminó este diálogo. En días posteriores, el mismo periodista entrevistó al secretario general del Gabinete, Juan Sebastián Roldán, con quien mantuvo un diálogo bastante tenso. Eso impidió que el diálogo fuera fluido y aportara a los televidentes.

Tales actitudes no contribuyeron a mejorar la comunicación ni el posicionamiento de los mensajes; al contrario, resultaron contraproducentes, ya que la crisis era lo bastante conflictiva como para buscar aún más conflicto con un sector clave para proveer de información a la población como la prensa. En momentos de gran tensión como los que se vivían, los medios de comunicación debían ser aliados estratégicos para comunicar los hechos a la población. Claro está que para que eso ocurriera debía existir apertura, claridad, transparencia y trabajo de parte de la organización, para tener qué comunicar a los públicos, tanto directamente como por intermedio de los distintos medios de comunicación. Piñuel (2002, p. 30) lo resume de la siguiente manera:

Una crisis adquiere mayor relevancia cuando se ven involucrados los medios de comunicación, es aquí cuando la comunicación cumple el rol de ayudar a atenuar el impacto en la imagen, funcionamiento y reputación de la organización y busca, por un lado, frenar la crisis y aportar reacciones favorables frente al acontecimiento que la originó, y, buscar que la pérdida de crédito y de capital en imagen que la crisis ocasiona, sea mínimo.

Otro tema que se debe destacar en medio de la crisis fue que el Gobierno central delegó a los gobiernos seccionales la responsabilidad de cambiar las etapas de aislamiento al distanciamiento social. La semaforización, que hasta el 3 de mayo se encontraba en rojo en el territorio nacional, podía mantenerse o cambiar de acuerdo con los criterios de cada municipalidad del país. Sobre esto, algunos analistas se manifestaron, como el constitucionalista Juan Francisco Guerrero, quien indicó a *El Comercio* que hay un trasfondo político en tal delegación de competencias: «Yo creo que lo que se busca es que el peso de las decisiones sobre esta emergencia se comparta con los alcaldes, que también se responsabilicen» (cit. en Jumbo, 2020). De esa manera se actuó a partir del 4 de mayo.

En la misma nota periodística, se alude a la entonces secretaria de Gestión de Riesgos y Emergencias, Alexandra Ocles, quien dijo que esa competencia estaba estipulada en el artículo 140 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad). Esta norma se refiere a la gestión de riesgos y a las acciones de prevención, reacción, mitigación,

reconstrucción y transferencia que deben tomarse para enfrentar amenazas de origen natural y antrópico. Para Ocles (cit. en Jumbo, 2020), en la situación que vivía el país todos los niveles de gobierno tenían un tipo de responsabilidad:

Por eso les estamos planteando que actúen a través de los Comités de Operaciones de Emergencia (COE) cantonales que es un espacio multidisciplinario que les permite a los alcaldes poder tener todos los insumos técnicos necesarios para decidir la forma de intervenir.

Esta decisión de los altos estamentos gubernamentales no fue del todo bien recibida por los alcaldes ni por la población, pues veían como responsabilidad íntegra del Gobierno manejar las diversas aristas de la pandemia. Además, era un momento difícil en materia económica, de infraestructura sanitaria, etcétera, para los municipios de las ciudades grandes y mucho más para los de ciudades pequeñas. Sin embargo, así se procedió durante la emergencia, aunque el Comité de Operaciones de Emergencia (COE) nacional siguió manejando varios aspectos y decisiones. Un ejemplo de esto es cuando el alcalde de Quito pretendió hacer algunas variantes de horarios para el semáforo amarillo y el COE nacional no dio paso a su pedido.

Discusión

Otro problema en cuanto a la comunicación en esta crisis tuvo que ver con el malestar de periodistas de distintos medios de comunicación —sobre todo de los que no tenían buenas relaciones con el Gobierno— sobre la negativa de las autoridades a acudir a esos medios para dar entrevistas sobre la realidad de la emergencia sanitaria. También se quejaron del errático manejo comunicacional, en la transmisión de datos e información en general, de las direcciones de Comunicación de algunos ministerios, sobre todo del de Salud. Dijeron que no actualizaban la información, no abrían canales de comunicación de doble vía ni permitían el *feedback* para acceder a la información necesaria y darla a conocer a la población. Mientras tanto, las autoridades y funcionarios gubernamentales asistieron a lo largo de la emergencia sanitaria a los medios afines.

El periodista Fabricio Vela, director del informativo «A Primera Hora», de radio Majestad, dijo lo siguiente en Twitter:

El Min. @Salud_Ec es el referente de la ausencia de transparencia informativa. Los responsables de comunicación se cansaron de los insistentes pedidos de información de los periodistas, decidieron desactivar el inútil chat de WhatsApp, y crear un canal unidireccional de Telegram.

@Salud_Ec se niega a responder consultas sobre el manejo del Covid-19, la situación de los hospitales, los casos de corrupción y, lo más reciente, la entrega de carnés de discapacidad, de los que es responsable. El desprecio de quienes aquí manejan la comunicación es patético!⁴

Estos comentarios ahondan la crisis en cuanto a la imagen, reputación y liderazgo institucional de esa cartera de Estado y, en general, del Gobierno ante los seguidores de estas redes sociales y de la opinión pública en general. Los comportamientos de las autoridades o de sus equipos de comunicación restan credibilidad y fuerza. En momentos de crisis, la autoridad y su equipo deben estar en permanente disposición para atender a los medios de comunicación, y entregar información clara de lo que sucede y del trabajo que se está realizando en cuanto a gestión de la situación de crisis. Para ello, los procesos internos deben estar fortalecidos de manera que se vean reflejados a lo externo. En crisis, más que en ningún otro momento, no es prudente ni estratégico confrontar con la prensa, hay que buscar nuevas formas de comunicación y estrategias discursivas de consenso, como lo indican Gonzalo y Farré (2011, p. 112):

4 Vela, F. (1 de julio de 2020). «El Min. @Salud_Ec es el referente de la ausencia de transparencia informativa». Twitter. <https://twitter.com/fabriciovelav/status/1278498365534281728>

Para gestionar la situación de crisis es clave trabajar desde la precrisis, para fortalecer una reputación corporativa y generar canales de comunicación con los *stakeholders*, en la etapa aguda se debe ejercer acciones que contengan la crisis y evitar el daño de imagen, por ejemplo, con un discurso unificado, designación de portavoces o vocería única, atención y seguimiento a la prensa, dar la cara para «matar» el rumor, el manejo de la comunicación interna, entre otros, pueden ser criterios adecuados para salir airosos de una crisis.

No solo algunos sectores de la prensa han sido críticos sobre cómo ha manejado el Gobierno esta crisis sanitaria, también lo han sido y lo son los profesionales y académicos que se desenvuelven en el campo de la medicina, salubridad, epidemiología, etc. Por ejemplo, el epidemiólogo Daniel Simancas mencionó en una entrevista:

Hay una falsa percepción de seguridad, dirigida también de parte de la autoridad sanitaria, con mensajes de calma, minimizando la pandemia, obviamente hay que esperar un par de semanas para, con la nueva apertura o cambio de semáforo pues, empiecen los nuevos contagios también [...] con las medidas del COE de la apertura, hizo que la gente se relaje, la gente se relaja aún más, no necesariamente cumple las restricciones del semáforo, estamos con transmisión comunitaria, no hemos cumplido ninguno de los criterios de la OMS para poder hacer desconfinamiento inteligente, que se lo haga de una manera ordenada y adecuada, [...] me parece que hay una minimización por parte de las autoridades y un inminente rebrote, en Quito no hay un descenso de los contagios.

Dijo también que ha dejado de creer en las cifras oficiales de los contagios, pues «hay un retraso del 20 % en estas pruebas, de cada ocho pruebas que se toman, 20 están represadas, se están haciendo pruebas solo a los enfermos, pero si se estuviera haciendo pruebas a quienes están en vigilancia».⁵

Criterios como este muestran la disconformidad con el manejo de la crisis en sus diversas aristas; la agenda mediática siguió posicionando estos discursos y ello da cuenta de que no hubo gestión adecuada de la pandemia. Caso aparte fueron las protestas de los profesionales de la salud, quienes, desde el inicio de la pandemia, manifestaron sus reparos por la falta de insumos, medicinas y equipos de bioseguridad. A eso se sumaron los casos de corrupción que salieron a la luz y el exceso de trabajo debido a la gran cantidad de pacientes que se debían atender a diario, por lo cual existieron casos de contagios y muertes de médicos y del personal de salud en general.

5 Entrevista de Fabricio Vela a Daniel Simancas, noticiero «A primera hora», radio Majestad (11 de junio de 2020). <https://www.youtube.com/watch?v=3uK5d63lNzk>

Los medios de comunicación oficiales, que en la práctica trabajaban como medios gubernamentales, hicieron de matriz de las cadenas nacionales. Fabricio Cevallos, uno de sus periodistas y presentadores de estas, emitió algunos criterios acerca del manejo de la comunicación por parte del sector oficial (comunicación personal, 15 de septiembre de 2020). Al preguntarle cuáles fueron los principales problemas o limitantes a la hora de informar a la ciudadanía sobre la pandemia, durante su el trabajo comunicacional, indicó lo siguiente:

Uno de los principales problemas que se presentó fue el relacionado con las cifras oficiales de contagios y muertes que recopilaban las autoridades

del Gobierno central, ya que no coincidían, en muchos casos, con las que manejaban otras instancias e instituciones.

Los medios de comunicación, al reportar esas cifras oficiales de la pandemia, contribuyeron a generar una percepción en la opinión pública de que se estaba mintiendo, ya que las cifras no reflejaban lo que en la realidad ocurría, lo que se veía en las calles. Esto generó un desgaste en la credibilidad de ciertas instituciones y autoridades, y dio paso al cuestionamiento del papel de los medios en su tarea de informar sobre este aspecto.

La pandemia no solo puso y pone en riesgo la salud pública, sino, de una u otra forma, develó actos de corrupción en el que estaban implicadas personas de distintos ámbitos, incluso acusaciones contra autoridades del Gobierno. Varios medios de comunicación, incluidos los públicos, en cierto momento prefirieron dejar de lado información que pueda afectar la imagen de autoridades o el Gobierno nacional, limitando el derecho de los ciudadanos a acceder de mejor manera a la información.

Este es un tema de censura sobre ciertos asuntos, responde a la línea editorial de cada medio y no a una decisión propia del periodista, quien simplemente debe trabajar ajustado a las directrices internas del medio.

Sobre cómo desarrollaron su trabajo en cuanto a la diversidad de voceros que tenía y tiene el Gobierno para difundir su mensaje, señaló:

Por pedido de la Secretaría General de Comunicación, los medios públicos asumieron un papel de facilitadores para transmitir de forma periódica información, ruedas de prensa virtual, anuncios importantes, etc., sobre la pandemia. En ese sentido, permanentemente varias autoridades estuvieron presentes para informar a la ciudadanía sobre el avance de la pandemia y lo que las autoridades hacían al respecto.

En los espacios que transmitían los medios públicos, sobre todo, se buscó la participación de las autoridades que mayor relación tienen con el tema, es así como los ministros de Salud, de Gobierno, Gestión de Riesgos, entre otros, permanentemente ocuparon estos espacios para brindar información y actualización de la situación de la pandemia en el país.

Creo que uno de los problemas que no se tuvieron en cuenta, a pesar de que varias personas advertimos que se debía realizar sin tener una

respuesta favorable, era incluir las voces de ciudadanos y gente común que revelaban problemas serios en medio de la emergencia sanitaria. La falta de capacidad hospitalaria, de medicamentos, la corrupción, el incremento drástico de contagios y muertes, etc., son temas que se evitaron mencionar en esos espacios y menos contar.

Acerca del *feedback* que recibían los medios públicos por parte de la ciudadanía respecto de la información que se les proporcionaba, mencionó:

De manera general, la información que se brindaba buscaba dejar en claro en la población las medidas de cuidado para evitar la propagación de la enfermedad, brindando recomendaciones y sugerencias, creo que ese fue un aporte importante para la ciudadanía. Se realizaron transmisiones especiales para hablar sobre la enfermedad como tal y los aspectos en los que se debe tener cuidado para que el virus no afecte a las personas e incluso cómo actuar en caso de que alguien se contagie.

En muchos de esos espacios tuvimos una respuesta interesante por parte de la gente, que buscaba aclarar ciertas recomendaciones para enfrentar a la pandemia, o para tener un mejor conocimiento y claridad en disposiciones que tomaba el COE, creo que en ese sentido recibimos una respuesta favorable de la audiencia.

En lo que no se logró generar una conexión positiva, era sobre los mensajes de carácter político que en medio de la pandemia las autoridades buscaban posicionar a través de nuestros espacios, allí simplemente la ciudadanía (en un porcentaje alto) rechazaba ese tipo de discursos y mensajes.

Cevallos anota los principales aciertos y los principales errores de las autoridades gubernamentales en el manejo de la pandemia en general y del aspecto comunicacional en particular:

Aciertos:

- No creo que hay aciertos en esta pandemia.

Errores:

- Información de muertes y contagios que no se ajustaba a la realidad. Se ocultaron cifras.

- Medidas que no lograron garantizar la seguridad ciudadana (muertes y contagios).
- Colapso del sistema de salud pública y sistema privado. Se evidenció la debilidad del sistema.
- Sistema de contratación ineficiente que abrió las puertas a actos irregulares.
- Actos de corrupción que se develaron en plena pandemia, salpicando a autoridades.
- Decisiones que agudizaron la crisis económica de millones de personas (desempleo, falta de trabajo, reducción de salarios, impagos).
- Estrategia de comunicación poco efectiva, con mensajes ambiguos y poco claros.

Cito este diálogo porque ratifica el errático manejo de la comunicación de la crisis y del riesgo durante el tiempo de la pandemia.

Todos estos errores en el manejo y gestión de la crisis crean contradicciones y alejan a los gobernantes de su población, no hay muestras de empatía. No se puede dejar de tener claro que la comunicación de este y todos los gobiernos ya es una tarea difícil, mucho más en circunstancias de crisis; por ello, es fundamental que se tengan claras las estrategias de comunicación en políticas comunicacionales. En crisis, tanto la forma como el fondo importan y deben ser cuidados al transmitir los mensajes, que deben ir acompañados de trabajo proactivo. Poco puede hacer la comunicación por sí sola si no va acompañada de una gestión real y efectiva en la que se muestre que la autoridad está comprometida con la población.

Muchas veces abundar en salidas al aire mediante, por ejemplo, ruedas de prensa puede producir el efecto contrario del que se busca, sobre todo cuando no hay datos actualizados o los públicos no sienten confianza en lo que se dice, especialmente si el vocero no tiene el entrenamiento necesario tanto en su comunicación verbal como en la no verbal. Cada gobernante muestra su estilo para transmitir sus mensajes, pero lo importante es que pueda comunicarlos de manera adecuada; de no lograr ese objetivo, el trabajo comunicacional no ha cumplido su propósito. Lo principal en el mensaje de comunicación de crisis es que este sea coherente entre lo que se dice, lo que se hace y lo que se muestra, que la gente logre tener certezas y seguridad con el mensaje de su gobernante; para ello es clave desarrollar dinámicas contextuales del discurso.

Otro aspecto del gobierno en medio de la crisis que los públicos vieron como controversial fue la exposición pública intensa del exvicepresidente de la República, Otto Sonnenholzner, quien visitó gran parte del territorio nacional, con gran despliegue de los medios y plataformas gubernamentales. Eso fue visto como una utilización de la pandemia para posicionarlo y promocionarlo electoralmente, como figura presidencial del oficialismo, de cara a las elecciones de 2021. No obstante, aunque el vicepresidente renunció a su cargo, no se postuló para la primera magistratura.

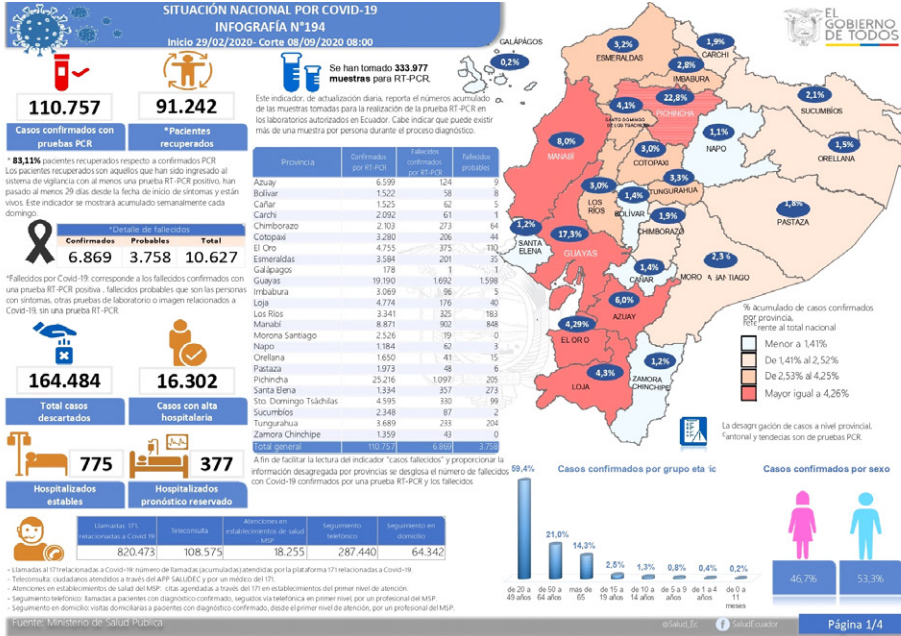
Es sustancial tener claro que, en circunstancias de crisis, no es conveniente ni ético valerse de la situación para posicionar una figura o un mensaje, a menos que este tienda a informar y a ayudar a superar la emergencia; cuando se hace pivote de algo tan sensible como una crisis, no es bien visto por los públicos. En cambio, una crisis correctamente manejada, sustentada y gestionada coadyuva para que se potencie la imagen, reputación y credibilidad en las personas y en las organizaciones; esa debería ser la impronta del liderazgo gubernamental. La gestión habla por el gobernante en circunstancias críticas como esta; de hecho, en crisis ni siquiera se deben usar eslóganes, pues no se trata de una campaña y no puede ser manejada como tal. Así lo indican Boin et al. (cits. en Riorda, 2011, p. 26):

En una crisis 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. Los líderes no son los únicos en tratar de encuadrar la crisis. Las empresas periodísticas emplean muchas fuentes y ángulos diferentes en sus frenéticos intentos por determinar los hechos y su interpretación. Entre esa cacofonía de voces y sentimientos, los líderes tratan de conseguir y mantener algún grado de control sobre las imágenes de la crisis que circulan en la esfera pública.

Cada día crecían las cifras de los contagios, las muertes y los recuperados en el territorio nacional. Sin embargo, esas cifras, según los expertos, distaban mucho de las reales; sobre todo en la cantidad de muertes que reconocía la información oficial y la que constaba en el Registro Civil, cuyos números eran muy distintos (figuras 1-5).

Figura 1.

Situación nacional por Covid-19 (8 de septiembre de 2020)



Nota. Elaborado por el Ministerio de Salud Pública del Ecuador.

Figura 2.

Cuadro comparativo de defunciones 2020 en relación con 2019

PROVINCIA	ENERO				FEBRERO				MARCHO				ABRIL				MAYO				JUNIO				JULIO				AGOSTO				SEPTIEMBRE			
	2019	2020	%	2019	2020	%	2019	2020	%	2019	2020	%	2019	2020	%	2019	2020	%	2019	2020	%	2019	2020	%	2019	2020	%	2019	2020	%	2019	2020	%			
AZUAY	264	263	99,6%	298	300	100,7%	811	844	104,1%	809	849	105,1%	847	867	102,3%	847	870	102,7%	835	878	104,1%	839	882	105,1%	846	834	98,6%	75	77	102,0%						
BOLÍVER	72	65	89,0%	74	84	114,7%	62	64	103,2%	55	57	103,6%	69	69	100,0%	74	70	94,7%	80	78	97,5%	99	116	117,2%	112	112	100,0%	17	8	47,1%						
CAÑAR	92	107	116,3%	91	76	83,5%	91	91	100,0%	73	87	119,2%	88	99	112,6%	103	94	91,3%	112	119	106,3%	116	105	90,6%	116	105	90,6%	19	18	94,7%						
CARCHI	6	6	100,0%	7	6	85,7%	6	6	100,0%	5	5	100,0%	3	3	100,0%	3	3	100,0%	2	7	350,0%	2	0	0,0%	4	4	100,0%	11	11	100,0%						
CHIMBORAZO	208	218	104,8%	198	187	94,4%	307	302	98,4%	372	363	97,6%	393	383	97,5%	399	389	97,5%	418	418	100,0%	418	418	100,0%	418	418	100,0%	418	418	100,0%	418	418	100,0%			
COTACACHI	164	158	96,4%	175	156	89,2%	168	161	95,8%	146	137	93,8%	153	153	100,0%	154	153	99,3%	154	153	99,3%	189	199	105,3%	170	245	144,1%	40	35	87,5%						
EL ORO	287	303	105,6%	235	235	100,0%	289	307	106,2%	284	294	103,5%	282	282	100,0%	282	282	100,0%	282	282	100,0%	282	282	100,0%	282	282	100,0%	282	282	100,0%	282	282	100,0%			
ESMERALDAS	154	153	99,3%	172	173	100,6%	151	151	100,0%	151	158	104,6%	151	151	100,0%	151	151	100,0%	151	151	100,0%	151	151	100,0%	151	151	100,0%	151	151	100,0%	151	151	100,0%			
GALÁPAGOS	6	6	100,0%	6	6	100,0%	6	6	100,0%	6	6	100,0%	6	6	100,0%	6	6	100,0%	6	6	100,0%	6	6	100,0%	6	6	100,0%	6	6	100,0%	6	6	100,0%			
IMBABURA	1024	1060	103,5%	1060	1060	100,0%	1060	1060	100,0%	1060	1060	100,0%	1060	1060	100,0%	1060	1060	100,0%	1060	1060	100,0%	1060	1060	100,0%	1060	1060	100,0%	1060	1060	100,0%	1060	1060	100,0%			
LOJA	207	214	103,4%	216	186	85,7%	201	177	88,1%	189	187	98,9%	187	187	100,0%	187	187	100,0%	187	187	100,0%	187	187	100,0%	187	187	100,0%	187	187	100,0%	187	187	100,0%			
MORONA SANTIAGO	309	297	96,1%	299	286	95,7%	349	346	99,1%	377	384	101,9%	377	384	101,9%	377	384	101,9%	377	384	101,9%	377	384	101,9%	377	384	101,9%	377	384	101,9%	377	384	101,9%			
MORONA	401	424	105,7%	549	547	99,6%	549	549	100,0%	549	549	100,0%	549	549	100,0%	549	549	100,0%	549	549	100,0%	549	549	100,0%	549	549	100,0%	549	549	100,0%	549	549	100,0%			
NARIÑO	41	49	119,5%	36	48	133,3%	37	41	110,8%	49	49	100,0%	49	49	100,0%	49	49	100,0%	49	49	100,0%	49	49	100,0%	49	49	100,0%	49	49	100,0%	49	49	100,0%			
NAPO	31	35	113,0%	29	29	100,0%	37	34	91,9%	43	43	100,0%	43	43	100,0%	43	43	100,0%	43	43	100,0%	43	43	100,0%	43	43	100,0%	43	43	100,0%	43	43	100,0%			
ORELLANA	18	43	238,9%	43	26	57,7%	43	26	57,7%	43	26	57,7%	43	26	57,7%	43	26	57,7%	43	26	57,7%	43	26	57,7%	43	26	57,7%	43	26	57,7%	43	26	57,7%			
PASTAZA	19	34	178,9%	28	37	132,1%	28	24	85,7%	28	25	89,3%	28	25	89,3%	28	25	89,3%	28	25	89,3%	28	25	89,3%	28	25	89,3%	28	25	89,3%	28	25	89,3%			
PICHINCHA	1173	1311	111,8%	398	1149	289,4%	1130	1202	106,4%	1304	1394	106,9%	1074	1097	102,2%	1105	1090	98,7%	1105	1090	98,7%	1105	1090	98,7%	1105	1090	98,7%	1105	1090	98,7%	1105	1090	98,7%			
SANTA ELENA	100	116	116,0%	100	110	110,0%	114	114	100,0%	100	100	100,0%	100	100	100,0%	100	100	100,0%	100	100	100,0%	100	100	100,0%	100	100	100,0%	100	100	100,0%	100	100	100,0%			
SUCUMBIOS	16	60	375,0%	16	16	100,0%	16	16	100,0%	16	16	100,0%	16	16	100,0%	16	16	100,0%	16	16	100,0%	16	16	100,0%	16	16	100,0%	16	16	100,0%	16	16	100,0%			
TUNGURAHUA	197	205	104,1%	196	195	99,5%	205	215	105,4%	205	215	105,4%	205	215	105,4%	205	215	105,4%	205	215	105,4%	205	215	105,4%	205	215	105,4%	205	215	105,4%	205	215	105,4%			
ZAMORA CHINCHIPE	25	25	100,0%	25	25	100,0%	25	25	100,0%	25	25	100,0%	25	25	100,0%	25	25	100,0%	25	25	100,0%	25	25	100,0%	25	25	100,0%	25	25	100,0%	25	25	100,0%			

* Corte 6 de septiembre 2020

Fuente: Registro Civil del Ecuador

El 13 de septiembre de 2020 (fecha en la que escribo este capítulo) terminará el estado de excepción en el Ecuador y cada municipio tendrá que abordar algunas pautas de comportamiento generadas desde el COE nacional, sobre

todo en lo referente a educación, salud y modalidades de trabajo que serán manejados a nivel nacional. Temas como el transporte serán controlados por cada gobierno local, pero de forma coordinada entre ellos.

Frente a esta medida de trascendental importancia, como es la apertura de las actividades y la movilidad, no se ha podido ver una estrategia gubernamental sostenida para posicionar mensajes de riesgo activo. Se debe recordar que, aunque la crisis pase —que aún no es el caso—, el riesgo queda, y es necesario dar a conocer a los públicos los distintos tipos de amenaza con los que se enfrentan; para ello es necesario trabajar comunicacionalmente desde la gestión estratégica.

En tal sentido, la comunicación del riesgo juega un papel de capital importancia, pues busca aportar a modificar comportamientos, generar alertas y prevenir situaciones que se desencadenen del riesgo a la crisis, como lo indica Riorda (2011, p. 33):

Este tipo de comunicación no requiere de consensos, aunque parcialmente podría aducirse que tal vez aparece un nivel de consenso cuando se genera una cultura de riesgo, cuando se generan ambientes o valoraciones en torno al riesgo en los ámbitos de acción, en donde se crean reglas de funcionamiento y rutinas y se aprecian respuestas individuales o colectivas. No obstante, el consentimiento es sobre tópicos o elementos que hacen al riesgo, y no necesariamente es comparable con el consenso de un gobierno como un todo, ya que el riesgo debe ser comunicado preferentemente a quien tiene la potencialidad de sufrirlo, lo que permite en buena parte segmentar, salvo que el riesgo sea total, cosa que rara vez sucede.

Gestionar el riesgo es alertar a los públicos acerca de las múltiples posibilidades y facetas de lo que puede pasar si no se controlan y previenen adecuadamente incidentes que pueden desencadenarse en crisis. El riesgo es permanente y está presente de muchas maneras, como una suerte de pre-crisis; al menos, esa es la naturaleza de generar este tipo de advertencias. Muchas veces se puede trabajar estas alertas de modo puntual, cuando las crisis son tópicas, pero no es posible ni recomendable segmentar este tipo de comunicación cuando son generales o generalizadas, como en la crisis por la pandemia del Covid-19.

Esta crisis, que, por su llegada y su propia naturaleza, ha generalizado el caos, la inmediatez, la urgencia y la incertidumbre, tiene una particularidad

especial. Hubo riesgo antes de la crisis y habrá riesgo poscrisis, aunque en este caso particular no se puede hablar de un después hasta este momento, pues en el mundo y en el Ecuador, la crisis sigue en su fase crónica.

A partir del 14 de septiembre, ya sin estado de excepción, el Ecuador entrará en una nueva fase de apertura (con restricciones), y con nuevas medidas aplicadas por el COE nacional y por las municipalidades ecuatorianas, dado que la emergencia continúa debido a la situación epidemiológica. En este sentido, retomo lo dicho respecto de la necesidad de contar con políticas y estrategias multisectoriales sostenidas de riesgo, que permitan cimentar y posicionar el mensaje en la ciudadanía. No es una táctica adecuada, de modo alguno, culpabilizar a la población, pues, cuando se lo hace, se produce el efecto contrario al esperado, además de que, ante la insuficiencia de comunicación de riesgo, la población tiene una falsa sensación de seguridad.

El 13 de septiembre de 2020, al finalizar el estado de excepción en el país, fue notorio que las autoridades se han quedado cortas en cuanto a capacitar a la población sobre estrategias de comunicación de riesgo. Para afrontar esta nueva fase de la pandemia, cuando nos encontramos en situaciones de crisis e incertidumbre, los gobernantes deben salvaguardar la integridad de la ciudadanía mediante acciones de prevención.

Comunicar de modo sostenido el riesgo latente es fundamental al preparar a los públicos para la apertura; se debe tener claro que el riesgo va a seguir y que es un tema de corresponsabilidad entre gobernantes y ciudadanía, pero la autoridad debe generar las pautas para comunicar el riesgo. No puede asumir que la población sabe con exactitud qué debe hacer y evitar durante la pandemia, ni se puede conformar únicamente con emitir mensajes; es clave que la gente los entienda y acepte, con base en sus actitudes, comportamientos y realidades. Debe utilizar un lenguaje claro y mostrar congruencia entre lo que se dice y lo que se hace.

El 16 de septiembre de 2020, la periodista Silrat Traslaviña entrevistó al director del Servicio Integrado de Emergencias ECU 911, Juan Zapata.⁶ Este abordó algunos temas respecto a la campaña «Yo me cuido», que promueve el Gobierno en los medios de comunicación, en la cual el mensaje fuerza al que se apela es repetir esa frase. Cuando Traslaviña preguntó si es suficiente esta campaña, Zapata dijo que luego de seis meses de pandemia la población tiene que estar consciente del peligro y la letalidad

⁶ Entrevista de Silrat Traslaviña a Juan Zapata, en el noticiero «A primera hora», de radio Majestad (14 de septiembre de 2020).

del virus. Añadió que no es posible permanecer confinados todo el tiempo y que la manera de actuar para evitar contagios masivos es siguiendo las recomendaciones de autocuidado.

Al consultarle si han hecho un buen trabajo desde lo comunicacional, si los ciudadanos recibieron la información necesaria para esta etapa, indicó que es difícil que la comunicación llegue a un 100 %, pues ni los presidentes de la República tienen un nivel de conocimiento completo del país. Sin embargo, dijo que considera que el mundo entero sabe que el coronavirus está aquí ya más de medio año y que no puede entender que no sepan que este virus está ganándole la batalla a muchos ecuatorianos. Además, considera que, más allá de la comunicación, que puede haber faltado, es compromiso de todos; si hicieran una encuesta nacional, es muy difícil que alguien no entienda que estamos en una crisis sanitaria.

Cuando le interrogó respecto a si hubo información confusa y no se estructuraron mensajes diferenciados hacia la población, así como la falta de cifras reales de fallecidos, Zapata manifestó que esto fue un aprendizaje diario, pues nadie, ni Estados Unidos o los países europeos, estuvieron preparados para una pandemia. Sin embargo, Ecuador ha tenido una virtud: las restricciones se trabajaron con una visión nacional. Ecuador es un país que no ha regresado a confinamientos como los vecinos, porque se ha manejado la emergencia y se ha ido hacia adelante, incluso reabriendo actividades como playas, fútbol profesional, centros comerciales, cadenas productivas. El reto, indica, es que sin que nadie la obligue, la ciudadanía se cuida por convicción propia. Añade que ese es el concepto central del «yo me cuido».

Conclusiones

La comunicación gubernamental durante los primeros seis meses de pandemia, que fue cuando se realizó este trabajo académico, estuvo lejos de ser estratégica, pues no logró la conexión entre los gobernantes y la ciudadanía. Hubo improvisación por parte de quienes manejaron la crisis, así como falta de preparación previa, lo que se traduce en errores notorios en el andamiaje comunicacional.

Esta crisis vino a desnudar y remarcar errores que ya se estaban dando en el manejo sanitario y comunicacional, como la falta de políticas y estrategias claras para manejar el riesgo y la crisis. Es evidente que los estamentos

gubernamentales no estaban preparados para enfrentar situaciones como estas. El manejo fue comunicativo, mas no comunicacional. No se notó la experticia en el ámbito de la crisis comunicacional a lo largo de la emergencia.

Fue clara la falta de concordancia entre lo que se dijo y lo que se hizo. No existió transparencia en el manejo de las cifras ni los voceros estaban preparados para manejar las dinámicas discursivas. Hubo discordancias en el manejo en general de la comunicación de crisis. En este sentido, se cometieron la mayoría de errores, que deben evitarse en momentos de crisis de alta intensidad como la de la pandemia por el Covid-19. Lamentablemente, durante los siguientes meses de la pandemia, los errores en materia sanitaria, comunicacional y operativa se mantuvieron. Para mayo de 2021, no han existido rectificaciones de fondo en cuanto a los errores anteriores, el proceso de vacunación va sumamente lento y con cambios permanentes en el ministerio del ramo. Según el Ministerio de Salud, en Ecuador hasta el 18 de mayo de 2021 se vacunó a 1 203 778 personas con las dos dosis 379 621,⁷ sin embargo todavía no se ven hasta hoy las rectificaciones necesarias en beneficio de la población.

⁷ Dato tomado de la página oficial de la cartera de Salud, www.salud.gob.ec recuperado el 21 de mayo de 2021

Las autoridades gubernamentales no han dado cuenta de errores en el manejo comunicacional de la crisis. Incluso han manifestado que el país ha sido referencia internacional de buen manejo, lo cual, desde el ámbito del análisis académico y de la experticia en el área, está lejos de serlo. Cuando no se asumen los errores, difícilmente pueden corregirse y superarse. En este sentido, los mayores perjudicados fueron los ciudadanos, pues en el gobierno pasado fueron pocas las vacunas que llegaron para inocular a la población, situación que continuó hasta la posesión del nuevo presidente constitucional de la República, Guillermo Lasso, el 24 de mayo de 2021, quien ha venido desarrollando un ambicioso plan de vacunación contra el Covid-19, con lo cual las cifras de muertes e internaciones en unidades de cuidados intensivos han descendido de forma notoria.

Referencias

- Fumanal, V. (2020). *La portavocía: ¿experta o política?* Ideograma.
- Gonzalo, J., y Farré, J. (2011). *Teoría de la comunicación de riesgo*. UOC.
- Islas, O., y Hernández, G. (Coords.). (2013). *Investigando la comunicación en la crisis*. Razón y Palabra.
- Jumbo. B. (28 de abril de 2020). Cuáles son los argumentos jurídicos que tiene el presidente Lenín Moreno para delegar la emergencia a los municipios. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-argumentos-moreno-municipios-coronavirus.html>
- Losada, J. (2015). Redes sociales en situaciones de crisis. *Red Dircom Iberoamericana*. http://www.reddircom.org/redes_sociales_en_crisis.php
- Molina, M., y Vásquez, M. (2018). *Estrategia comunicacional de gestión de crisis en casos de desastres*. Mauritius, Editorial Académica Española.
- Múnera, A. (2015). Estructuración de un plan estratégico de manejo de crisis para la alcaldía de Medellín. <http://hdl.handle.net/11407/1246>
- Piñuel, J. (2002). *La comunicación corporativa y la gestión de crisis: comunicación y psicotecnia*. Ed. El Prado.
- Primicias*. (2020, febrero 29). Primer caso de coronavirus en Ecuador se conoció el 28 de febrero. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/lo-ultimo/primer-caso-coronavirus-ecuador-28-de-febrero/>
- Riorda, M. (2011). *La gestión del disenso: la comunicación gubernamental en problemas*. La Crujía.
- Scheinsohn, D. (2009). *Comunicación estratégica*. Granica.
- Tironi, E., y Cavallo, A. (2012). *Comunicación Estratégica: vivir en un mundo de señales*. Taurus.
- Weick, K. (1995). *The social psychology of organizing*. Addison-Wesley Pub.