

# La gestión comunicacional de la crisis del COVID-19 en Tierra del Fuego AIAS.

## Análisis comparado de las estrategias del gobierno provincial de Tierra del Fuego, AIAS y de las municipalidades de Ushuaia y de Río Grande

*Pablo Ariel Cabas\**

---

### Resumen

El estudio es un análisis comparado de la gestión de la comunicación de crisis por la pandemia del COVID-19 del gobierno provincial de Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlántico Sur (AIAS) y de las municipalidades de Ushuaia y de Río Grande.

---

\* Doctorando en Política y Gobierno por la Universidad Católica de Córdoba. Magíster en Gestión Política por la UCC. Docente de la Universidad Nacional de Almirante Brown y la UCC.

---

Código de referato: SP.293.LIII/21  
<http://dx.doi.org/10.22529/sp.2021.53.04>



*STUDIA POLITICÆ*  Número 53 otoño 2021 pág. 79–111

Recibido: 05/12/2020 | Aceptado: 30/03/2021

Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales  
de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

A partir del desarrollo de un modelo de intervención pública en crisis epidemiológicas de largo alcance, y de un modelo de reforzamiento de la autoridad y construcción de confianza, se analizan, en perspectiva comparada, las estrategias de los tres actores.

La comunicación de crisis tuvo una fuerte centralidad durante el proceso comunicativo, acompañando la evolución de casos positivos detectados. La dimensión sanitaria y socioeconómica fueron las temáticas con mayor presencia, centradas sobre todo en la reducción de las vulnerabilidades. Los roles de los liderazgos se evidenciaron más marcados en los intendentes y con menor presencia en el gobernador, con un predominio de los tonos discursivos pedagógicos, morales y orientados a la búsqueda de consenso. En función de los resultados se discuten algunos aspectos de la comunicación estratégica para fortalecer los procesos de autoridad y de la confianza, que permiten una mejor gestión de la crisis en términos de construcción de consensos y de brindar certidumbre al proceso comunicativo.

**Palabras clave:** comunicación de crisis – liderazgo político – COVID-19 – comunicación gubernamental.

### **Abstract**

The study is a comparative analysis of the communicational strategies of the government of Tierra del Fuego AIAS and the cities of Ushuaia and Río Grande during the crisis derived from the COVID19 pandemic.

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

Crisis communication is strongly associated with the evolution of positive cases detected. Health and socioeconomic aspects were the greatest issues treated, mainly focused on reducing vulnerabilities. The Mayors presented a stronger leadership than the Governor. Consensual, pedagogical and moral discursive tones are predominant in the communication of political leaders.

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

**Keywords:** crisis communication – political leadership – COVID-19 – government communication

## Introducción

La pandemia por el COVID-19 es una enfermedad derivada del SARS-CoV-2, identificada por primera vez en diciembre de 2019 en Wuhan, capital de la provincia de Hubei, en la República Popular China. La Organización Mundial de la Salud (OMS) la reconoció como una pandemia el 11 de marzo de 2020.

Desde entonces, significó un fuerte golpe sanitario y socioeconómico a nivel global. Se han reportado cerca de 1.5 millones de muertes y más de 64 millones de infectados. Un tercio de la población mundial fue confinada, con fuertes restricciones de movimientos, lo cual ha conducido a una abrupta caída de la economía y a un aumento del desempleo.

El primer caso confirmado en Argentina se conoció el 3 de marzo de 2020 y la primera muerte, el 7 de marzo del mismo año.

El 13 de marzo, y en plena temporada turística de cruceros<sup>1</sup>, se declara la emergencia sanitaria en Tierra del Fuego. El 15 de marzo el Comité Operativo de Emergencia (COE) emite el primer parte diario epidemiológico y se confirman los dos primeros casos positivos. A las 21:00 h, el Gobernador, en cadena provincial, decretó la suspensión de actividades y pidió a los vecinos que “se queden en sus casas”.

El 20 de marzo de 2020 se aplicó el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) a nivel nacional; inicialmente hasta el 31 de marzo, y luego extendido en reiteradas oportunidades, con niveles de apoyo social decreciente.

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

Lo mismo ocurrió en la Argentina, tanto a nivel federal, como provincial y municipal, encontrándose distintos grados de atribución de responsabilidad a los actores políticos.

---

<sup>1</sup> La ciudad de Ushuaia recibe a cerca de 450 cruceros y barcos en su puerto, siendo el destino internacional con más recaladas del país. Asimismo, concentra el 90% del turismo antártico internacional. Cabe destacar que la introducción del virus estuvo asociada, en un primer momento, con el turismo internacional, tanto receptivo como emisivo.

En el presente trabajo se busca analizar el rol de la comunicación gubernamental de crisis del gobierno provincial de Tierra del Fuego AIAS (responsable primario de la gestión de la crisis) y de los niveles municipales (Río Grande –ciudad industrial y con mayor cantidad de habitantes– y de Ushuaia –segunda ciudad más importante en cantidad de habitantes, y capital política–) desde el 24 de febrero (primera comunicación en la que se nombra al COVID-19) hasta el 31 de agosto.

Para ello se utiliza una metodología cuantitativa, analizando todas las 2.924 gacetillas de prensa durante dicho período (1.648 noticias de la provincia, 736 de Ushuaia y 540 de Río Grande) y se realiza un análisis de contenido de algunos aspectos centrales de la crisis para contextualizar el tipo de decisiones que adoptaron los actores como estrategias de comunicación.

Asimismo, se plantea una matriz de intervención pública en crisis prolongadas, a partir del aporte empírico de lo observado y de las buenas prácticas recomendadas por la literatura en materia de comunicación para crisis sanitarias y epidemiológicas.

También se propone un modelo de comunicación de crisis prolongadas de reforzamiento de la autoridad y la confianza, que permite analizar las estrategias de comunicación realizadas por los actores.

Por último, se busca describir los liderazgos desplegados por la comunicación de crisis y los recursos de autoridad de los discursos públicos, analizando las asociaciones entre el liderazgo y los procesos de atribución de responsabilidad, la presencia de discursos morales y de los tonos en relación a los polos: conflicto-consenso y pedagógico incremental-estigmatizante inculpatario.

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

El marco conceptual presupone la consustancialidad de la política y de la comunicación. Dicha afirmación entiende que la comunicación puede considerarse un aspecto de la política y no una actividad de esta (Riorda y Cabás, 2005). Durante las crisis, la comunicación juega un rol fundamental, no solo porque es la forma en la que la política se hace visible en las sociedades mediatizadas (Thompson, 1998), sino porque a través de la comunicación gubernamental, las instituciones públicas buscan restablecer la confianza y la estabilidad de los valores, que fueron puestas en discusión y relativizadas por la crisis (Easton, 1969).

Los gobiernos operan sobre una realidad condicionante por las intersubjetividades de un determinado momento signado por la crisis, pero con sus acciones pueden generar nuevas intersubjetividades que vayan reconstruyendo la confianza y los valores que permitan cimentar una “nueva normalidad”.

En la crisis del COVID-19 esto quedó en evidencia, dado que las respuestas diferenciadas de los gobiernos han tenido distintos impactos: acentuando la percepción del riesgo, lo que puede contribuir a generar una reducción de las vulnerabilidades y a un aumento de las capacidades, conllevando a una reducción del impacto del desastre; o bien minimizando los riesgos y por lo tanto, aumentando el impacto negativo de la crisis (Fontana y Maurizi, 2014).

A diferencia de otros lugares en el mundo, en los que la tardanza en la adopción de medidas de reducción de las vulnerabilidades contribuyó a un desastre inicial más profundo (Tremlet, 2020), en Tierra del Fuego AIAS, la fase de preparación permitió elevar la percepción del riesgo a su nivel máximo, dadas las imágenes que se comunicaban desde los noticieros de todo el mundo, y adoptar medidas de mitigación, ni bien aparecieron los primeros casos positivos en la ciudad de Ushuaia.

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

Boin y Hart (2001) plantean una tipología de crisis en función de dos variables, la velocidad del cierre y la velocidad de la evolución del ciclo o del desarrollo de la crisis. La crisis del COVID-19 se ubica entre el tipo de “sombra alargada” y el de “combustión lenta”, en función de cómo se fue dando su evolución en los distintos países.

Las crisis de “combustión lenta” van de menor a mayor, incrementando el impacto del desastre. Si bien en países como España o Italia, la corta distancia entre el brote y el pico de contagios y muertos, dio la sensación de una inmediatez en el desarrollo de la crisis, en Argentina, las tempranas medidas de aislamiento y prevención, permitieron reducir las vulnerabilidades y aumentar las capacidades, reduciendo, por lo tanto, el impacto del desastre.

Por otro lado, las crisis de “sombra alargada” son incidentes que ocurren de forma sorpresiva y que adquieren un grado de intensidad alto en poco tiempo, generando una crisis política e institucional de forma casi inadvertida. En estas crisis, el cierre operativo (cuando el estado de emergencia, la in-

fraestructura de respuesta y la movilización de recursos ya no se consideran necesarios) se separa del cierre político (final simbólico y público de la crisis por las autoridades gubernamentales). En esto se diferencian de las crisis de combustión rápida, que se suelen definir por la simultaneidad del cierre operativo y el cierre político (Crespo y Garrido, 2020).

Estos dos tiempos de la crisis de sombra alargada, crea la posibilidad de desajustes entre ambos momentos de cierre. En las crisis sanitarias epidemiológicas, como la del dengue o del zika chikungunya, el cierre político precedió al cierre operativo, puesto que, una vez clausurada la alerta ante la opinión pública, los protocolos sanitarios siguieron aplicándose hasta descartar la reproducción de la enfermedad.

El manejo de los tiempos en una crisis es fundamental, ya que el desacople de los cierres operacionales y políticos, puede generar la clausura prematura, como ocurrió en Tierra del Fuego AIAS, cuando la provincia entendió que la caída de casos habilitaba un cierre político. En ese contexto, publicó notas auto elogiosas planteando el “modelo de TDF” y el gobernador dio entrevistas y notas en medios nacionales, elogiando la gestión de la crisis. Cuando el virus tuvo su rebrote en Río Grande, todo ese excesivo optimismo, impactó negativamente en la imagen del gobierno.

Desde la comunicación de crisis se debe llevar adelante un cierre que plantee “una escenografía política propia que permita visualizar la recuperación de la normalidad” (Crespo y Garrido, 2020).

Tan importante es la percepción del riesgo y la planificación de la crisis, como su cierre y aprendizaje. El cierre operativo de la crisis sanitaria se debe producir cuando haya cero contagios y la ciudadanía se haya curado. Pero resta su cierre político. Es entonces cuando la crisis sanitaria deriva en otras crisis colaterales de tipo económico y social que acrecientan el desgaste de los gobiernos (Medina Míguenz, 2020).

En realidad, la naturaleza de las crisis sanitarias prolongadas de “combustión lenta” y/o de “sombra alargada” alteran la gobernanza biopolítica en todas sus dimensiones, por lo que las respuestas deben también ser multidimensionales. No se puede resolver una, para luego avanzar por las otras, ya que se debe intervenir en forma simultánea, porque el problema es el mismo.

Tratar de solucionar excesivamente una situación, lleva a desbalances que profundizan la crisis. Aquellos países que centraron en un primer momento su intervención y comunicación política en garantizar una “normalidad”

económica, profundizaron la dimensión sanitaria de la crisis. A la inversa, aquellos países centrados en la dimensión sanitaria, generaron un impacto socioeconómico muy fuerte.

Por lo tanto, la comunicación política de crisis debe dar respuestas a dos bandas, tanto en la dimensión médico-sanitarias como en la dimensión socioeconómica.

## **2. La comunicación de crisis del gobierno provincial**

Uno de los aspectos más destacados en los manuales de comunicación de crisis es la identificación de un portavoz único para evitar las contradicciones en las comparencias públicas.

En el caso de Tierra del Fuego AIASS no se centralizó la comunicación en una sola persona, sino principalmente en dos: la Ministra de Gobierno, Justicia y Derechos Humanos, Adriana Chaperon, y la Ministra de Salud, Judit Di Giglio. También estuvo presente el gobernador por medio de distintos comunicados en cadena provincial.

Posteriormente, se optó por un sistema más coral, con presencias rotatorias de diferentes ministros y miembros del COE, y ausencias prolongadas tanto del gobernador, como de las ministras que oficiaron en un primer momento de voceras. Se utilizaron comunicaciones grabadas y enviadas en diferido por el canal oficial y las redes sociales del gobierno, desestimando el uso de conferencias de prensa.

Esto no significa que los miembros del Comité de crisis no estuvieran expuestos a las preguntas de los periodistas, de hecho han realizado numerosas entrevistas; pero no en formato rueda de prensa, a diferencia del municipio de Ushuaia y de Río Grande.

A diferencia de otros gobiernos provinciales y nacionales, no se observa que se haya producido un completo alineamiento de las fuerzas políticas detrás del Gobierno, efecto conocido como *“rally round the flag”*. Por el contrario, a medida que la crisis se iba extendiendo y se vivían los rebotes, la dinámica entre el gobierno provincial y los municipales presentó un juego de culpa acerca de las responsabilidades políticas, en el que cada fuerza política ha intentado realizar una estrategia de comunicación propia.

La oposición, encarada por los dos municipios, apuntó a la imprevisión del gobierno, el ingreso indiscriminado y sin controles de “repatriados”, la falta de inversión sanitaria y la ausencia de controles, entre otros temas.

El gobierno provincial, por su parte, ha intentado derivar la responsabilidad y utilizar tonos de victimización. Por ejemplo, cuando los vecinos de la ciudad expresaron su rechazo a que los médicos realicen los hisopados al aire libre bajo una intensa nevada, el gobernador emitió un comunicado en tono emotivo en defensa del personal sanitario, cuando en realidad la gente estaba reclamando mejores condiciones de trabajo para la salud, responsabilizando al gobierno provincial.

### 3. Matriz de intervención pública en crisis de largo alcance

La comunicación de riesgo durante una crisis epidemiológica de largo alcance, implica asumir dos desafíos de forma simultánea: la reducción de las vulnerabilidades y el aumento de las capacidades, tanto en su faz médico-sanitaria, como en su impacto económico y social.

A partir del cruce del objetivo de la intervención, ya sea que apunte a la reducción de las vulnerabilidades o al aumento de las capacidades y del tipo de intervención, médico-sanitaria o socioeconómica, se genera una tipología de cuatro modos de intervención estatal, vinculadas a acciones de comunicación gubernamental.

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

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

Fuente: elaboración propia.

**3.1. Acciones preventivas:** medidas que permiten generar procesos de prevención en la sociedad, incorporando prácticas individuales y sociales que las ciencias médicas van recomendando a lo largo de la pandemia, para disminuir la amenaza comunitaria.



**3.2. Contención social y económica:** las crisis de largo alcance implican un desastre sanitario y generan un fuerte perjuicio económico y social. Son crisis que exigen tomar medidas para sostener las condiciones básicas para la vida de los ciudadanos y la estabilidad de la estructura económica, comercial y productiva.

Se consideran también aquí, las acciones tendientes a canalizar la solidaridad hacia fines específicos, como la producción masiva de mascarillas faciales, redes de acompañamiento a adultos mayores, actividades culturales y deportivas en las redes sociales, etc.

En general, la cooperación es más significativa en situaciones críticas. La conexión interpersonal aflora y se rompen ciertas distancias psicológicas (Rior-da, 2020). El aislamiento físico no necesariamente individualiza cuando se pueden mantener y recrear formas de comunidad (Waisbord, 2020).

**3.3. Aumento de capacidades médico-sanitarias:** la crisis epidemiológica puso en evidencia las falencias de infraestructura sanitarias de nuestras sociedades para atender el cuidado de la salud y la vida.

El imperativo de generar nueva infraestructura que sume camas, unidades de terapia intensiva y respiradores se extendió por todo el mundo, no solo por motivos estrictamente sanitarios, sino también por la presión de la opinión pública.

Otro aspecto crítico, y más complejo de resolver en el corto plazo, que la crisis sanitaria puso en evidencia es el déficit de recursos humanos, así como los bajos salarios del personal de la salud.

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

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

#### **4. Modelo de comunicación de crisis de largo alcance**

Salir de la crisis, generada por el desastre sanitario, significa un proceso por el cual se dota de certidumbre el espacio de la comunicación pública, logran-

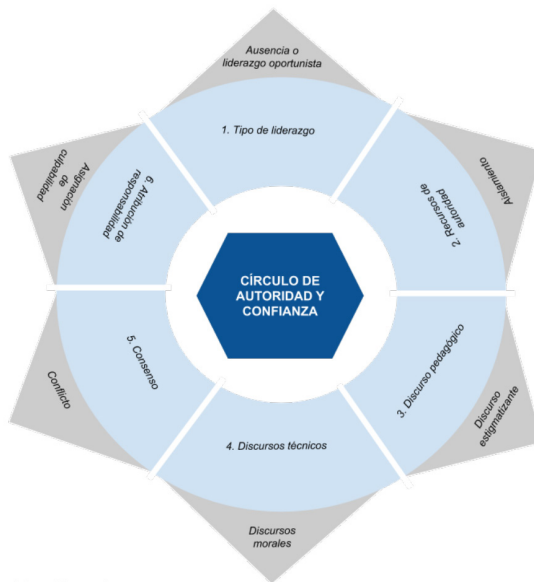
do pasar del caos a uno en el que la planificación y la intervención gubernamental brinden certezas y seguridades.

De allí la importancia de que el emisor de la comunicación tenga “autoridad pública” y pueda generar confianza en la ciudadanía. De esta manera, a medida que se despliegan las acciones de contención del desastre, se refuerza la imagen de los emisores.

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

A partir de dicho marco conceptual, se elabora un modelo de comunicación de crisis de largo alcance para reforzar el círculo de autoridad y confianza de los responsables políticos. Cada una de las dimensiones de dicho círculo virtuoso de autoridad y confianza presentan también sus puntos de fuga de la comunicación (Riorda, 2008), que significan la pérdidas de dichos atributos debido a una mala gestión de la comunicación de crisis.

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



Fuente: elaboración propia.

#### ***4.1. Liderazgo político***

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

Por eso, son períodos en los que los atributos de liderazgo son fundamentales para lograr la autoridad y la confianza que requiere la gestión de la crisis. Incluso, a partir de la pandemia del COVID-19 se observó el efecto conocido como “*round the flag*” para explicar el aumento del apoyo popular a corto plazo. Los gobiernos, al ser la primera línea de defensa contra una amenaza para la vida, han recibido una ganancia inesperada de legitimidad. Sin embargo, esta “ganancia de legitimidad” puede desperdiciarse o usarse para intensificar los disensos sociales, con efectos aún más allá de que la pandemia.

La disponibilidad y comunicación estratégica de información creíble, no ideológica y no partidista, podría permitir a las sociedades cambiar un círculo vicioso con bajos niveles de confianza y alta corrupción hacia uno virtuoso de altos niveles de confianza y con bajos niveles de corrupción (Khemani, 2020).

El FMI (2020) observó que bajos niveles de confianza en el gobierno, antes del brote epidemiológico, pueden coexistir con un alto nivel de legitimidad inicial para enfrentar la pandemia, porque las respuestas observadas en otros países, a través de los medios de comunicación, crean un punto de comparación.

Las crisis son momentos (delimitados) de la comunicación gubernamental que requieren del ejercicio claro del liderazgo político, entendiendo por este a la presencia comunicacional de la máxima autoridad política poniéndose a cargo como responsable de la gestión de la crisis, ya sea el gobernador o los intendentes. En una segunda línea se encuentran los ministerios a cargo de la gestión, así como los funcionarios políticos de la primera línea de los municipios. En una tercera línea, los equipos técnicos de las Direcciones, tanto de gobierno como de los municipios, que hablan en nombre del organismo del cual forman parte y no a título personal.

Cuanto mayor presencia tenga la primera línea en las comunicaciones oficiales, más acentuado será el liderazgo. Asimismo, a medida que haya una mayor presencia de las segundas y terceras líneas, menos evidente será el rol

del líder en la comunicación y por lo tanto mayor la fuga de la autoridad y la confianza.

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

#### ***4.2. Recursos de autoridad***

Las crisis sanitarias requieren de voceros fiables que doten de autoridad al proceso de la comunicación pública y gubernamental. Las crisis son una oportunidad para la gestión del riesgo reputacional, más que de la publicidad gubernamental, ya que se invierten los niveles de influencia de los voceros que imperan en la publicidad, donde la legitimidad del mensaje es proporcional a la celebridad del portavoz (Xifra, 2020).

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

Por el contrario, utilizar un discurso solo reforzado por el saber político genera un aislamiento comunicacional.

Sin embargo, la preeminencia de discursos tecnocráticos, que no permiten un crecimiento pedagógico cognitivo de las audiencias (Riorda, 2008), puede generar una crisis de confianza en las instituciones sanitarias y políticas. Los procesos mediante los cuales se toman las decisiones sanitarias no tienen solo un valor instrumental, sino también un valor cultural y moral (Nespeira García, 2015). Por lo tanto, en las condiciones de incertidumbre que caracterizan las políticas de gestión del desastre, la elección de un sistema deliberativo y basado en el consenso para alcanzar un objetivo no es un asunto menor. Tomando como referencia la comunicación de crisis del presidente Alberto Fernández, antes de anunciar cada extensión de la cuarentena, se informaba a la prensa la existencia de reuniones previas con el Comité de expertos, pero también con los gobernadores, intendentes, sindicatos, cultos y cámaras empresariales. De esta manera se buscaba dar una imagen de consenso político, de deliberación y de construcción colectiva de las decisiones biopolíticas.

Por el contrario, en Tierra del Fuego AIAS, las decisiones adoptadas por el COE se mostraban de forma inconsulta. No solo que no sumaron a los municipios ni a las cámaras, ni sindicatos al COE, pese a los reiterados pedidos públicos, sino que en solo en una oportunidad se escenificó con la presencia de personal médico.

### ***4.3. Discurso pedagógico incremental***

La dimensión informativa y pedagógica de la comunicación gubernamental refiere a la comunicación necesaria para el efectivo acceso a los servicios que un gobierno realiza.

El estilo informativo entiende la “información como cosa” en el sentido de que la información puede descargarse en la cabeza de los individuos de forma aséptica y neutral. Desde posiciones críticas se sostiene que se asiste a una pasividad de la ciudadanía. Se afirma que al valorizar la comunicación gubernamental informativa, se ve al ciudadano como responsable de su destino, asociándolo a una comunicación cívica; mientras que una comunicación centrada en lo persuasivo, se invierte la responsabilidad: es el Estado el responsable de los ciudadanos en detrimento de la libertad de aquellos (Riorda, 2008).

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

Se trata de que la comunicación sirva para generar capacidades en los individuos, generando un proceso incremental de aprendizaje, que le permita no solo absorber nuevos conocimientos, sino también interiorizar nuevas prácticas y hábitos personales y sociales.

### ***4.4. Discurso técnico / moral***

En las últimas décadas, los medios de comunicación han sido utilizados por los gobiernos, las agencias de comunicación pública y las organizaciones no gubernamentales, como instrumentos preponderantes para inducir comportamientos sanitarios en el público, sobre todo en momentos de multiplicación de epidemias, como H1N1, Sars y el COVID-19. Las redes sociales digitales son complementarias a los medios tradicionales, permitiendo generar campañas más participativas de los ciudadanos (Helder, 2020).

El discurso técnico tiene limitaciones que lo pueden llevar a un excesivo tecnicismo sanitarista, que no incentive cambios en las conductas. Para ello, es fundamental incorporar discursos valorativos y morales, que inviten a los individuos a participar, combinando dosis de temor (hay un virus que atenta contra la vida) y de entretenimiento que invite a la participación, tanto de los individuos como de las comunidades.

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

#### *4.5. La construcción de consensos*

La comunicación política tiene por objetivo, generar consenso (Elizalde, Pedemonte y Riorda, 2011), entendiendo por este a la búsqueda de acuerdos políticamente operantes centrados en la idea de que, si bien puede haber grupos en los márgenes del consenso, o bien fuera de este, las políticas de un gobierno deben ser aceptadas socialmente por la mayor cantidad de personas. Este también es un modo de entender la legitimidad como elemento clave para dotar de estabilidad a un gobierno (Riorda, 2008).

Durante una crisis, la necesidad de lograr consensos por medio del reforzamiento de la confianza y de la autoridad, es fundamental para establecer un trayecto de certidumbre, que permita ir gestionando los grados de disenso en torno a la incertidumbre propia de la crisis.

En este sentido, lo que se busca identificar y analizar en los discursos y comunicaciones oficiales son los llamamientos al consenso (unidad, solidaridad, trabajo en conjunto, colaboración, etc.) o al disenso o conflicto (reclamo, reproches, críticas, etc.).

Las redes sociales, indudablemente, están cumpliendo un papel crucial en el proceso de comunicación pública. Las redes funcionan como mecanismo de discusión, polémica y evaluación de las medidas gubernamentales, en una situación excepcional en la que el público apenas cuenta con otras vías para manifestar su apoyo o desacuerdo (López-García, 2020).

De allí que uno de los enemigos que eligió el gobierno provincial para confrontar públicamente hayan sido los portales anónimos y la presencia de su-

puestos “*trolls*”, ante las fuertes críticas que recibía en las redes sociales por las medidas adoptadas. Incluso con amenazas de denuncias, y denuncias ante autoridades policiales que fueron comunicadas por el gobierno, contra los titulares de portales por supuestas informaciones falsas.

Las medidas de excepción que se han adoptado en Tierra del Fuego AIAS, así como en otras latitudes del mundo, limitan derechos y libertades de primera generación. Entre las medidas implementadas se pueden destacar las restricciones a libertades de movimiento o reunión, el confinamiento y la distancia física. Ahora bien, el resto de derechos y libertades fundamentales, como la libertad de expresión, información o de prensa, no deberían verse afectadas por los efectos de la pandemia (Verdes y Montenegro, 2020).

En Tierra del Fuego AIAS, pese a las amenazas del gobierno, no hubo una respuesta corporativa en defensa de las libertades de prensa por parte de los medios de comunicación. El rol de la pauta oficial, cuya relevancia se incrementó en el contexto de pandemia, jugó un rol clave entre los sectores del periodismo local.

#### ***4.6. Atribución de responsabilidad***

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

En este sentido, Briggs (2005) analiza la comunicación como un proceso mecánico en el cual se producen, distribuyen y reciben mensajes y se generan una serie de “cortocircuitos” o de interferencias en la comunicación atribuidas a una mala interpretación o a una distorsión de las informaciones. Así, es habitual que los profesionales de la salud culpen a los periodistas de distorsionar la información y dotarla de un carácter sensacionalista respondiendo a una lógica mercantil. Luego la culpa recae en el “público”, a quienes se acusa de incapacidad para incorporar la información biomédica (Briggs, 2005).

Frente a este planteo, se propone pensar a la comunicación como un proceso esencialmente contradictorio, donde los discursos públicos tienen un carácter auto creativos, en el que se presenta una superposición coral de voces desde las máximas autoridades, los funcionarios, expertos, periodistas, lectores, pacientes, organismos internacionales.

En esta dimensión del círculo de confianza y autoridad de la comunicación, se analizarán los procesos de atribución de responsabilidad.

Cuando la fuente que emite la comunicación gubernamental, se coloca como responsable de la acción que se enuncia es una atribución de responsabilidad directa y clara sobre lo que se comunica. Por el contrario, cuando se señala a otro actor político o institucional como el responsable de la acción, se trata de una atribución de culpabilidad o de responsabilidad negativa. Esta atribución puede buscar explicitar las funciones de cada actor, o bien responsabilizar por una tarea no realizada o mal ejecutada.

## 5. Resultados

Del total de las 2.924 comunicaciones analizadas, el 56,4% fueron emitidas por el gobierno provincial, el 25,2% por la Municipalidad de Ushuaia y el 18,5% por la Municipalidad de Río Grande.

Cabe destacar que el gobierno provincial tiene el manejo principal de la crisis, dado que conforma de forma exclusiva el COE, tiene bajo su órbita de responsabilidad el manejo de la salud pública, cuenta con mayores recursos económicos para atender la crisis socioeconómica y es el referente ante el Consejo Federal de Salud de la Nación (COFESA).

El 62% de las comunicaciones (1.814 gacetillas) se refirieron a la crisis y el 38% se refirieron a asuntos en los que no se menciona a la crisis. Esta proporción es mayor en el caso del gobierno provincial, donde el 67,48% de toda la comunicación se refirió a este asunto. Esto muestra la centralidad que tuvo el asunto en la agenda del gobierno provincial, desplazando al resto de los asuntos de la comunicación gubernamental.

**Tabla 2. Distribución de los tipos de comunicaciones por actores**

	Gobierno de Tierra del Fuego		Municipalidad de Ushuaia		Municipalidad de Río Grande		Total	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
No crisis	536	32,52	333	45,17	243	45,08	1.112	38
Crisis	1.112	67,48	403	54,83	297	54,92	1.812	62
Total	1.648	100	736	100	540	100	2.924	100

Fuente: elaboración propia.



Sin embargo, la proporción fue desigual a lo largo del tiempo. Debido a que el primer brote se dio casi exclusivamente en Ushuaia y el segundo en Río Grande, se puede observar el impacto que la cantidad de casos positivos de COVID-19 tuvo a lo largo del período y la asociación positiva entre mayor cantidad de casos y mayores comunicaciones sobre la crisis.

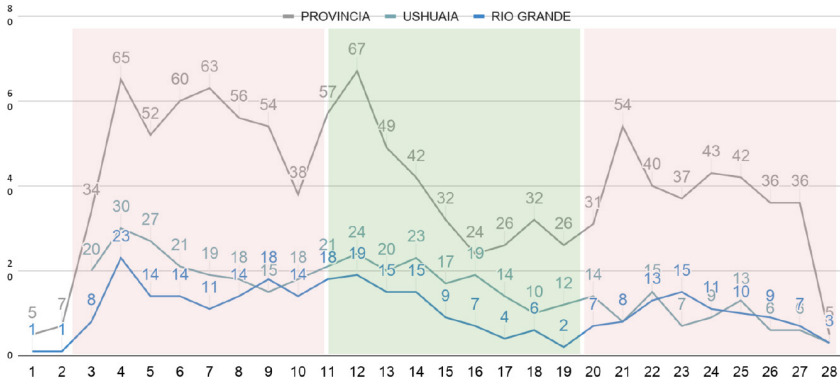
A partir del rebrote en la ciudad de Río Grande, se observa un crecimiento tanto por parte del gobierno provincial como del Municipio de Río Grande, mientras Ushuaia acentuó la caída en las comunicaciones de crisis y subieron las no referidas a la crisis.

En el largo plazo, sin embargo, se observa que durante las diez semanas sin casos positivos (sector medio del gráfico), las comunicaciones de crisis disminuyeron en los tres actores, mostrando la relación que existe entre la presencia de casos positivos y las comunicaciones de crisis. Esto se puede observar en la siguiente línea de tiempo en la que se combinan las comunicaciones de los actores, agrupadas por semanas.

A partir del rebrote en la ciudad de Río Grande, se observa un crecimiento tanto por parte del gobierno provincial como del Municipio de Río Grande, mientras Ushuaia acentuó la caída en las comunicaciones de crisis y subieron las no referidas a la crisis.

En el largo plazo, sin embargo, se observa que durante las diez semanas sin casos positivos (sector verde del gráfico), las comunicaciones de crisis disminuyeron en los tres actores, mostrando la relación que existe entre la presencia de casos positivos y las comunicaciones de crisis. Esto se puede observar en la siguiente línea de tiempo en la que se combinan las comunicaciones de los actores, agrupadas por semanas.

**Figura 2. Distribución temporal de las comunicaciones de crisis de los actores a lo largo del período observado**



Fuente: elaboración propia.

De acuerdo a la matriz de intervención pública en crisis prolongadas, se clasificaron las acciones de los actores según su tipo: (1) prevención médico-sanitaria, 33,1%, (2) contención socioeconómica, 25,6%, (3) aumento de las capacidades sanitarias, 6,6% y (4) capacitación y nuevas habilidades de adaptación económica y social, 9,8%<sup>2</sup>.

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

Sin embargo, pese a cierta regularidad entre los tres actores, el comportamiento no ha sido igual. Las comunicaciones de acciones preventivas significaron el 48,57% en Río Grande, el 45,5% en el gobierno provincial y el 43% en Ushuaia y las de contención socioeconómica 38,7%, 38,2% y 32,5%.

<sup>2</sup> A esto sumamos una quinta categoría, de rutinas de comunicación, en la que se agruparon a todas las comunicaciones de crisis que no da respuesta a las otras cuatro y que forman parte de las acciones protocolares y rutinarias de la comunicación pública, como los partes epidemiológicos. Esta dimensión representó el 23,2% del total.

Donde se observa una diferencia en el estilo de comunicación es en la Municipalidad de Ushuaia, que presenta los valores más altos en las otras dos estrategias de intervención de aumento de las capacidades (3: 9,5% y 4: 19,29%), exhibiendo una distribución más equilibrada de la comunicación, operando tanto en el corto, como en el mediano/largo plazo.

Este tipo de comunicación es más sostenible en el tiempo (en cuanto a la capacidad de dotar de confianza al actor y al proceso de comunicación), pero también requiere de una regulación y monitoreo permanente del clima de opinión pública y de la agenda pública, para mostrar sincronía con las preocupaciones y planteos que estas demanden.

### ***5.1. Tipo de liderazgo de crisis y utilización de recursos de autoridad***

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

Si analizamos solo las comunicaciones de crisis (1.814) por actor, observamos que los intendentes (Río Grande 24% y Ushuaia 23,5%) tuvieron el doble de presencia en las comunicaciones que el gobernador (12,4%).

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

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

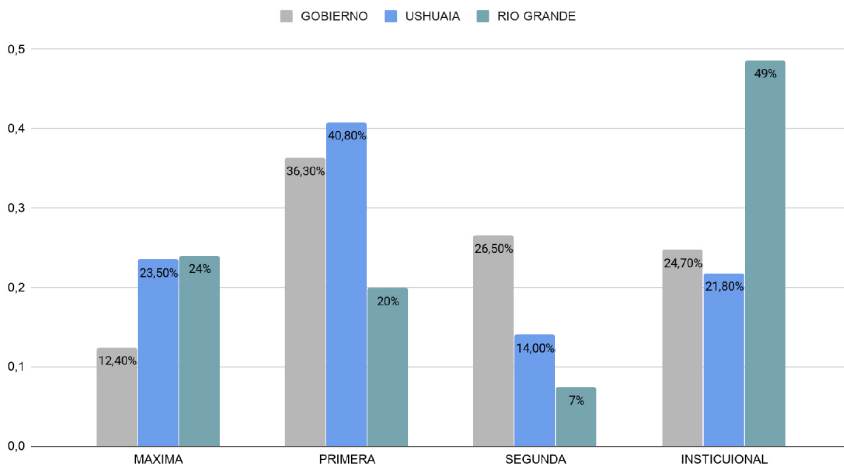
Por último, otro aspecto relevante es que Río Grande utilizó un modo de comunicación más despersonalizado e institucional. El 49% del total de las comunicaciones de crisis son emitidas por la “Municipalidad” como actor institucional. Además, si lo cruzamos por el “recurso de autoridad”, el 76,3% apelan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

Cada gobierno utilizó estrategias diferentes en cuanto al liderazgo, con un reforzamiento más marcado en el Intendente de Ushuaia, tanto por la presencia de la máxima autoridad como por la presencia de la primera línea. Cuanto

más cerca se está del gobernador o de los intendentes, más clara y evidente es la asociación política.

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

**Figura 3. Distribución del tipo de liderazgo del emisor de las comunicaciones**



Fuente: elaboración propia.

Otro aspecto relevante a analizar es la asociación entre el tipo de liderazgo y la matriz de intervención en crisis prolongadas.

En este sentido, se observan diferencias entre los actores. Mientras el gobernador tiene los mayores valores en las acciones preventivas (34,31%) y de rutinas de la información (30,66%); el intendente de Ushuaia tiene mayores valores más distribuidos entre las acciones preventivas (20,88%), las de contención socioeconómica (29,67%) y presenta el valor más alto en el aumento

de la capacidad de respuesta médico sanitaria (12,09%) y en las comunicaciones en nuevas habilidades de adaptación económica y social (17,58%). El intendente de Río Grande presenta una marcada presencia de una comunicación preventiva (46,97%).

Por lo tanto se puede señalar que, salvo el caso de la máxima autoridad del Municipio de Río Grande, no hubo una concentración comunicativa en una estrategia de intervención. Asimismo, se puede presuponer como en el punto anterior, que tener una presencia en los cuatro tipos de intervención en el largo plazo puede ser más conveniente, siempre que se regule adecuadamente la intensidad.

**Tabla 3. Tipos de liderazgos y estrategias de intervención por liderazgos**

		ACCIONES PREVENTIVAS		CONTENCIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL		AUMENTO CAPACIDAD DE RESPUESTA MÉDICO-SANITARIA		CAPACITACIÓN EN NUEVAS HABILIDADES DE ADAPTACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL		RUTINAS DE COMUNICACIÓN INFORMATIVA		TOTAL
		Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	
GOBIERNO DE TIERRA DEL FUEGO	MÁXIMA AUTORIDAD	Cantidad: 47	34,31%	32	23,30%	7	5,11%	9	6,57%	42	30,66%	137
		Porcentaje: 14,00%		11,40%		10,40%		9,70%		11,50%		12,40%
	1ra. LÍNEA DE AUTORIDAD	Cantidad: 100	25,51%	85	21,68%	25	6,38%	47	11,99%	135	34,44%	392
		Porcentaje: 29,50%		35,70%		37,30%		50,50%		37,10%		36,30%
	2da. LÍNEA DE AUTORIDAD	Cantidad: 65	22,03%	45	15,25%	15	5,08%	16	5,42%	154	52,20%	295
		Porcentaje: 19,40%		18,90%		22,40%		17,20%		0,42%		26,60%
	GOBIERNO / MUNICIPIO	Cantidad: 123	45,05%	76	27,84%	20	7,33%	21	7,69%	33	12,09%	273
	Porcentaje: 0,367		31,90%		29,90%		22,60%		9,10%		24,70%	
	Cantidad: 335		238		67		93		364		1113	
	Porcentaje: 100,00%		100,00%		100,00%		100,00%		100,00%		100,00%	
MUNICIPALIDAD DE USHUAIA	MÁXIMA AUTORIDAD	Cantidad: 19	20,88%	27	29,67%	11	12,09%	16	17,58%	18	19,78%	91
		Porcentaje: 12,70%		20,50%		0,344		24,60%		0,72		23,00%
	1ra. LÍNEA DE AUTORIDAD	Cantidad: 51	30,91%	66	40,00%	12	7,27%	32	19,39%	4	2,42%	165
		Porcentaje: 34,00%		50,00%		37,50%		49,20%		16,00%		40,60%
	2da. LÍNEA DE AUTORIDAD	Cantidad: 35	60,34%	9	15,52%	5	8,62%	7	12,07%	2	3,45%	58
		Porcentaje: 0,233		6,80%		15,60%		10,80%		8,00%		14,40%
	GOBIERNO / MUNICIPIO	Cantidad: 44	50,57%	29	33,33%	3	3,45%	10	11,49%	1	1,15%	87
	Porcentaje: 29,30%		22,00%		9,40%		15,40%		4,00%		21,30%	
	Cantidad: 150		132		32		65		25		409	
	Porcentaje: 100,00%		100,00%		100,00%		100,00%		100,00%		100,00%	
MUNICIPALIDAD DE RÍO GRANDE	MÁXIMA AUTORIDAD	Cantidad: 31	46,97%	14	21,21%	7	10,61%	4	6,06%	10	15,15%	66
		Porcentaje: 0,437		19,70%		9,90%		5,60%		14,10%		100%
	1ra. LÍNEA DE AUTORIDAD	Cantidad: 21	39,62%	19	35,85%	4	7,55%	4	7,55%	5	9,43%	53
		Porcentaje: 35,60%		32,20%		6,80%		0,068		8,50%		100%
	2da. LÍNEA DE AUTORIDAD	Cantidad: 8	38,10%	7	33,33%	3	14,29%	1	4,76%	2	9,52%	21
		Porcentaje: 36,40%		31,80%		0,136		4,50%		9,10%		100,00%
	GOBIERNO / MUNICIPIO	Cantidad: 58	47,93%	34	28,10%	7	5,79%	10	8,25%	12	9,92%	121
	Porcentaje: 40,60%		37,80%		4,90%		7,00%		8,40%		100%	
	Cantidad: 118		85		21		19		29		282	
	Porcentaje: 39,50%		32,10%		7,10%		6,40%		9,80%		100,00%	

Fuente: elaboración propia.

Ushuaia le dio un encuadre marcadamente más político a la comunicación (el 63,5% de los recursos de autoridad utilizados se correspondía a políticos), mientras que el gobierno provincial tuvo un encuadre más equilibrado entre el discurso de los políticos y de los organismos o dependencias públicas (43,7%).

**Tabla 4. Utilización de recursos de autoridad por actor**

	Gobierno de Tierra del Fuego		Municipalidad de Ushuaia		Municipalidad de Río Grande	
Políticos	406	<b>37,2%</b>	252	<b>63,5%</b>	114	38,9%
Expertos Sanitarios	74	6,8%	40	10%	14	4,7%
Economistas	7	0,6%	3	0,7%	4	1,3%
Gobierno Nacional	87	8%	23	5,8%	15	5,1%
Vecinos	5	0,5%	3	0,7%	4	1,3%
Organismos o Dependencias Públicas	476	<b>43,7%</b>	58	14,6%	132	<b>45%</b>
Organismos / Países	11	1%	3	0,7%	2	0,6%
Fuerzas de Seguridad	15	1,4%	2	0,5%	3	1%
Otros	9	9%	13	3,2%	5	1,7%
	1090	100%	397	100%	293	100%

Fuente: elaboración propia.

Las referencias a los organismos internacionales u otros países son muy bajas y la presencia del 1% en el caso del gobierno provincial, obedece principalmente a referencias a la OMS.

Pese a tratarse de una crisis sanitaria y socioeconómica, las referencias a discursos de economistas o de analistas económicos externos a los actores han sido muy limitadas ubicándose entre el 0,6% (provincia) y el 1,3% (Municipio de Río Grande).

Otro aspecto relevante, que se reseñó previamente, es el cruce entre el tipo de “liderazgo” de la comunicación y el uso del “recurso de autoridad”. Cuanto más próximo a la máxima autoridad se encuentra el emisor, más refuerza el liderazgo político, por medio de una mayor presencia del recurso “político”, cuanto más se aleja, más se “institucionaliza” referenciando como autoridad al mismo organismo público (autorreferencia) o a alguno semejante.

En el caso del Municipio de Río Grande, el 76,3% de las referencias de los discursos emitidos por el “Municipio” eran sobre “organismos públicos” .

En relación a la atribución de responsabilidad, un primer elemento a destacar es que Ushuaia presenta la más alta atribución de responsabilidad en las comunicaciones emitidas sobre la crisis, 28,13% contra un 27,37% del gobierno provincial y un 23,15% del Municipio de Río Grande. Esto significa que las acciones que se comunican se corresponden a su propio ámbito de incumbencia y por lo tanto ofrece algún tipo de intervención o respuesta a la situación que se comunica.

Un segundo aspecto destacado es que el Municipio de Ushuaia presentó una alta atribución de responsabilidad al gobierno provincial (48%). Resulta complejo diferenciar el sentido de esta atribución porque en muchos casos se refiere a “culpabilidad” en el sentido de no haber hecho algo que hubiera sido más conveniente hacer y en otros, una explicitación de las atribuciones y competencias de cada gobierno.

En este sentido, las discrepancias en la atribución de responsabilidad refleja la falta de coordinación entre el gobierno y los municipios. A diferencia de lo que ocurrió a nivel nacional, donde el presidente Alberto Fernandez realizó gran parte de sus presentaciones con el Jefe de Gobierno de CABA, de otro partido político; en Tierra del Fuego, el gobernador se reunió una sola vez con los intendentes, por pedido de estos últimos y no se permitió la participación de los municipios en el COE.

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

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

**Tabla 5. Atribución de responsabilidad / culpabilidad por actores**

	Gobierno de Tierra del Fuego			Municipalidad de Ushuaia			Municipalidad de Río Grande		
	Cant.	%	Solo atribución	Cant.	%	Solo atribución	Cant.	%	Solo atribución
No aplica	540	32,77%		337	45,79%		243	45%	
Vecinos	68	4,13%	37,36%	22	2,99%	22%	27	5%	32,14%
Empresas/ Comercios	65	3,94%	35,71%	15	2,04%	15%	23	4,26%	27,3%
Gobierno Provincial	451	27,37%		48	6,52%	48%	24	4,44%	28,5%
Municipios	9	0,55%	4,95%	207	28,13%		125	23,1%	
Sindicatos	6	0,36%	3,3%	5	0,68%	5%	3	0,56%	3,5%
Medios / Redes Sociales	13	0,79%	7,14%	2	0,27%	2%	0	0%	0%
Otros	21	1,27%	11,54%	8	1,09%	8%	7	1,3%	8,3%
Sin atribución	475	28,82%		92	12,5%		88	16,3%	
Total	1648	100%	182=100%	736	100%	100=100%	540	100%	84=100%

Fuente: elaboración propia.

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

Más de la mitad de los discursos de los tres actores gubernamentales referidos a la crisis tuvieron algún componente de tipo moral o técnico, llegando al valor más alto en las comunicaciones del gobierno provincial (62,29%) con un claro predominio del discurso técnico (87,36% sobre el total de las positivas) sobre todo en las comunicaciones en las que se explicaban los alcances técnicos de las medidas de prevención, de aislamiento, o sobre las formas de acceder a los mecanismos de asistencia financiera.



**Tabla 6. Tonos de la comunicación por actores**

	Gobierno de Tierra del Fuego		Municipalidad de Ushuaia		Municipalidad de Río Grande	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
No aplica	572	34,71%	342	46,47%	251	46,48%
Discurso moral/técnico	1076	<b>65,29%</b>	394	53,53%	289	53,52%
Moral	136	12,64%	65	<b>16,50%</b>	45	15,57%
Técnico	940	<b>87,36%</b>	329	83,50%	244	84,43%
No aplica	1399	84,89%	579	78,67%	428	79,26%
Tono conflicto/consenso	249	15,11%	157	<b>21,33%</b>	112	20,74%
Conflicto	50	20,08%	21	13,38%	25	<b>22,32%</b>
Consenso	199	79,92%	136	<b>86,62%</b>	87	77,68%
No aplica	1391	84,41%	622	84,51%	437	80,93%
Tono pedagógico/estigmatizante	257	15,59%	114	15,49%	103	<b>19,07%</b>
Pedagógico incremental	196	76,26%	100	<b>87,72%</b>	80	77,67%
Estigmatizante/inculpatario	61	<b>23,74%</b>	14	12,28%	23	22,33%

Fuente: elaboración propia.

La Municipalidad de Ushuaia presenta el valor más alto en los discursos morales (16,5%), muy cerca de Río Grande (15,57%) y también del gobierno provincial (12,64%).

En segundo lugar, la mayoría de las comunicaciones de crisis no aplicaron para la clasificación por tonos, tanto en la polaridad conflicto/consenso como pedagógico incremental/estigmatizante inculpatario. Sin embargo, despejando los casos que no aplican, se puede observar que Ushuaia presentó una mayor presencia del tono conflicto/consenso con un 21,33%, mientras que

Río Grande tuvo la presencia más alta en la polaridad pedagógico/estigmatizante (19,07%).

Uno de los datos más relevantes es que Ushuaia tuvo el discurso con mayor valor en el tono de consenso y pedagógico incremental (87,72%). Otro de los datos más significativos es que el gobierno provincial presenta el valor más bajo en el tono pedagógico incremental (76,26% sobre el total de las comunicaciones positivas de crisis) y el valor más alto en el tono estigmatizante inculpatorio (23,74% sobre el total de las comunicaciones positivas de crisis).

En relación al uso de los tonos discursivos por los líderes políticos (máxima autoridad), se observa un predominio de los discursos morales (38,44%), pedagógico incremental (70,15%) y orientados al consenso (83,36%).

**Tabla 7. Utilización de todos y discursos por nivel de liderazgo**

	Máxima autoridad		Primera línea		Segunda línea		Gobierno	
Discurso moral								
Moral	113	38,44%	72	11,69%	19	5,23%	42	8,73%
Técnico	181	61,56%	544	88,31%	344	94,77%	439	91,27%
Total	294	100%	616	100%	363	100%	481	100%
Tono conflicto-consenso								
Conflicto	21	15,79%	37	17,96%	16	29,09%	26	24,76%
Consenso	133	86,36%	169	82,04%	39	70,91%	79	75,24%
Total	154	100%	206	100%	55	100%	105	100%
Tono pedagógico incremental - estigmatizante inculpatorio								
Pedagógico	47	70,15%	91	72,80%	49	71,01%	187	88,63%
Estigmatizante	20	29,85%	34	27,20%	20	28,99%	24	11,37%
Total	67	100%	125	100%	69	100%	211	100%

Fuente: elaboración propia.

El discurso técnico y el discurso orientado al consenso es predominante en la primera línea (88,31% y 82,04%), segunda línea (94,77% y 70,91%) y en la comunicación institucional (91,27% y 75,24%), así como el discurso pedagógico.

Dos aspectos que resultan relevantes es que el discurso conflictivo tiene una mayor presencia en la segunda línea de los gobiernos (29,09%), así como el discurso estigmatizante (28,99%). Igualmente, en cuanto al uso del discurso estigmatizante tiene una distribución pareja en torno al 28,68% entre la máxima autoridad, la primera y la segunda línea. Mientras que en la comunicación institucional, el predominio del discurso pedagógico es más claro (88,63%).

## 6. Discusión

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

Se observa una concentración de las comunicaciones en la reducción de las vulnerabilidades (sobre todo en las acciones preventivas) y baja comunicación sobre las intervenciones en aumento de las capacidades. En este sentido, tener una presencia más equilibrada en la comunicación de largo plazo, sobre las cuatro estrategias de intervención, sería lo más conveniente desde el punto de vista del control de daños de la imagen de un gobierno, y se evitarían sesgos de interpretación de las audiencias en cuanto al abandono de un tipo de intervención requerida en algún momento específico del tiempo de la crisis.

En el mediano y largo plazo, el liderazgo político debería distribuir su presencia en las cuatro estrategias de intervención, ya que centrarse fuertemente en una, puede generar consecuencias negativas en el reforzamiento de la autoridad y de la confianza.

La comunicación de rutina es imprescindible en una crisis, por lo que no se puede dejar de hacer. Pero mientras el buen manejo de la información en este sentido difícilmente suma valor a la gestión política, un mal manejo genera impactos negativos directos. Lo que en una crisis es muy grave, ya que afecta la credibilidad del actor y, por lo tanto, a sus posibilidades de generar un proceso de confianza y consenso. En el caso del gobierno provincial se observa que se realizaron modificaciones e innovaciones en la presentación de la información, cuando esta fue manifiestamente adversa, generando sospechas y rumores negativos.

En momento de crisis, tomar medidas oportunas y acertadas resulta ser clave. Por el contrario, cada momento de silencio, de demora o de contramarcha, puede ser asimilado a una falta de liderazgo. Esto ocurrió en reiteradas oportunidades con la comunicación del gobierno provincial, incrementando la incertidumbre y sirviendo como oportunidad para los intendentes, en la puja por el liderazgo político.

En las crisis, la centralidad de la comunicación la debe ocupar el sector político, ya que es el responsable de brindar certezas y certidumbres ante lo incierto y el caos. El liderazgo claro es una condición para generar ese proceso de confianza y certidumbre. Para ello se puede utilizar tanto la imagen de la “máxima figura política” o reforzar el liderazgo mediante el uso del recurso de autoridad.

A partir de los resultados, se observa un liderazgo marcado por los intendentes en las comunicaciones de crisis, duplicando ambos intendentes la presencia del gobernador.

En cuanto a las estrategias de uso de voceros de las distintas líneas en la comunicación de crisis se observa un uso diferenciado. Mientras en algunos casos se privilegia la primera línea, en otros se prioriza la comunicación institucional o distinto tipo de combinaciones.

En ese sentido, las comunicaciones de tipo institucionales refuerzan por medio de recursos de autoridad autorreferenciales y endogámicos a los organismos del gobierno, en lugar de fortalecer el liderazgo político, por lo que implica una fuga de la comunicación.

Cuanto más próxima es la jerarquía del emisor de la comunicación con la máxima autoridad política, más se refuerza el recurso de autoridad que fortalece el liderazgo político y cuanto más se aleja, más se “institucionaliza”.

En promedio, el 26% de las comunicaciones de crisis presentan una atribución de responsabilidad directa del actor sobre las acciones que se comunicaban, y en torno al 41% de las comunicaciones no explicitan la responsabilidad sobre lo actuado. El resto de las comunicaciones se distribuyen de forma desigual entre atribución de culpabilidad a otros actores.

Los tonos de la comunicación presentan, en general, un fuerte tecnicismo, desaprovechando la oportunidad que brindan los discursos centrados en valores. También se observa una fuerte presencia del tono acusatorio estigmatizante, sobre todo en el gobierno provincial. En relación a la atribución de responsabilidad, los datos no son concluyentes; pero sería relevante destacar

la importancia de reducir las comunicaciones inculpatorias estigmatizantes, sobre todo cuando lo que se busca es un crecimiento cognitivo en las audiencias.

Las dimensiones discursivas centradas de las polaridades conflicto-consenso, pedagógico-inculpatorio y moral-técnico presentaron una mayor dificultad para su análisis cuantitativo, pero desde el punto de vista cualitativo se podría avanzar en futuras investigaciones. Sin embargo, se presentan evidencias relevantes desde el punto de vista de las estrategias de los actores institucionales y de los líderes políticos.

En los tonos discursivos de los líderes políticos, se observa un predominio de los discursos morales, pedagógico incremental y orientados a la búsqueda del consenso, mientras que los discursos conflictivos, estigmatizantes y técnicos se presentan con mayor frecuencia en el resto de los niveles de gobierno.

El uso de la comunicación centrada en valores ayuda a generar cambios de conductas. Mientras que la atribución de culpabilidad generalizada hacia la sociedad resulta contraproducente para lograr este objetivo.

Por último, de acuerdo a los resultados del estudio, los liderazgos tienen un bajo nivel de articulación con los actores de las organizaciones de la sociedad civil o intergubernamental en el proceso de toma de decisiones y en el control de la ejecución.

Las crisis biomédicas requieren de la escenificación del saber biomédico, por lo que los expertos sanitaristas podrían ocupar un lugar central en la comunicación de gobierno, así como las instituciones con autoridad y buena imagen en la sociedad como la Policía, las Fuerzas Armadas, el Ejército, las Iglesias, etc.

De esta manera, los gobiernos podrían haberse beneficiado de la popularidad de estas instituciones y protegerse de las críticas de la oposición (López García, 2020). Los gobiernos más valorados son los que incorporan a la sociedad civil y a los gobiernos de otros partidos políticos en la toma de decisiones.

## **Conclusión**

El trabajo aporta un conocimiento sobre las dinámicas comunicativas durante una crisis epidemiológica de largo alcance con impacto sanitario y socioeconómico en una provincia como Tierra del Fuego AIAS, con particularidades marcadas en términos políticos y comunicacionales, que permiten hacer una

comparación entre actores de distinta jerarquía constitucional, como son los municipios y el gobierno provincial y de los liderazgos políticos desarrollados por las máximas autoridades.

Lo que resulta clave desde la comunicación de gobierno es la necesidad de contemplar la naturaleza bicéfala de la crisis epidemiológica del COVID-19, tanto en su dimensión sanitaria como socioeconómica; como la necesidad de desplegar una serie de intervenciones públicas en el corto, en el mediano y largo plazo que den respuesta a los dos mandatos de la gestión del riesgo: reducir las vulnerabilidades y aumentar las capacidades.

La comunicación debe, por lo tanto, reflejar las acciones que se llevan adelante en estos cuatro frentes (acciones preventivas, contención socioeconómica, aumento de las capacidades médico-sanitarias y resiliencia y aumento de capacidades de adaptación) de forma paralela, sincronizando la intensidad con los ritmos de la agenda de los medios y las preocupaciones, temores, angustias y necesidades de la opinión pública.

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

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

Durante las crisis, se navega en mares revueltos, sin visibilidad, sin mapas y sin radares. Son quizás esos los momentos en los que el liderazgo político debe desplegar su más profunda capacidad de comprensión histórica de las fuerzas en pugna y reconquistar en forma permanente los consensos que permitan ir superando el día el día, sabiendo que en algún momento la crisis pasará y que, en definitiva, el objetivo habrá sido disminuir las pérdidas durante el proceso y estar abiertos a las posibilidades y oportunidades que desplegará la nueva normalidad. ❧

## Referencias bibliográficas

- BOIN, A. Y HART, P. (2001). *Between Crisis and Normalcy: The Long Shadow of Post-Crisis Politics*. [https://www.researchgate.net/publication/262917722\\_Between\\_Crisis\\_and\\_Normalcy\\_The\\_Long\\_Shadow\\_of\\_Post-Crisis\\_Politics](https://www.researchgate.net/publication/262917722_Between_Crisis_and_Normalcy_The_Long_Shadow_of_Post-Crisis_Politics)
- BRIGGS, CH. (2005). *Perspectivas críticas de salud y hegemonía comunicativa: aperturas progresistas, enlaces letales*. Revista de Antropología Social N° 14. Pp: 101-124.
- CANCELO SAN MARTÍN, M. (2010). Análisis del comportamiento comunicativo de los entes Institucionales en situaciones de crisis sanitarias. Estudio de los casos de México y Argentina. *Razón y Palabra* (71). Sin datos de páginas.
- CRESPO, I. Y GARRIDO, A. (2020). La pandemia del coronavirus: estrategias de comunicación de crisis. Más poder local. (41). Pp: 12-19.
- EASTON, D. (1969). *Esquema para el análisis político*. Editorial Amorrortu.
- FONTANA, S. Y MAURIZI, V. (2014). *Comunicando el riesgo. estrategias comunicativas frente al riesgo de desastre*. Editorial Biblos, Cuadernos de Comunicación.
- ELIZALDE, L. (2011). *Estrategias en las crisis públicas. La función de la comunicación*. La Crujía ediciones.
- ELIZALDE, L., FERNÁNDEZ PEDEMONTTE, D. Y RIORDA, M. (2011). *La gestión del disenso. La comunicación gubernamental en problemas*. Editorial La Crujía.
- ESPINOSA SÁNCHEZ, N. (2020). Censura y manipulación informativa durante las primeras semanas de la crisis del Coronavirus en España. *La Razón Histórica* (46). Pp: 39-62.
- FMI. (2020). *La corrupción y la COVID-19*. Diálogo a fondo. <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=13823>
- GUNDEL, S. (2005). Towards a New Typology of Crises. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 13(3), 106-115.
- HALLIN, D. C., BRIGGS, C. L., MANTINI-BRIGGS, C., SPINELLI, H. Y SY, A. (2020). Mediación de las pandemias: la cobertura sobre la gripe A (H1N1) de 2009 en Argentina, Estados Unidos y Venezuela. *Comunicación y Sociedad*, <https://doi.org/10.32870/cys.v2020.7207>
- HART, P., HEYSE, L. Y BOIN, A. (2002). New Trends in Crisis Management Practice and Crisis Management Research. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. (9)
- HORTIGUERA, H. (2010). La sospecha endémica argentina. La epidemia del miedo y la producción de (des) confianza en épocas de crisis sanitarias. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, (16), 209-234.
- KHEMANI, S. (2020). An Opportunity to Build Legitimacy and Trust in Public Institutions in the Time of COVID-19. En *World Bank Group. Research & Policy Briefs From the World Bank Malaysia Hub*. (32). <http://documents1.worldbank.org/curated/en/355311588754029852/pdf/An-Opportunity-to-Build-Legitimacy-and-Trust-in-Public-Institutions-in-the-Time-of-COVID-19.pdf>

- LÓPEZ-GARCÍA, G. (2020). Vigilar y castigar: el papel de militares, policías y guardias civiles en la comunicación de la crisis del Covid-19 en España. *El profesional de la información*, 29(3). <https://doi.org/10.3145/epi.2020.may.11>
- MEDINA MINGUEZ, R. M. (2020). COVID-19: La no percepción del riesgo. *Más poder local* (41). Pp. 34-35.
- Nespereira García, J. (2012). Comunicación política y crisis sanitarias. El papel de la gripe A en la construcción del personaje retórico de Trinidad Jiménez. En Del Río Sanz, E.; Ruiz De la Cierva, M.; Albaladejo, T. *Retórica y Política. Los discursos de la construcción de la sociedad*, pp: 699-712. Instituto de Estudios Riojanos.
- NESPEREIRA GARCÍA, J. (2014). Los discursos de la pandemia. Nuevas estrategias de comunicación del riesgo en un nuevo contexto sociocultural. *Cultura, lenguaje y representación. Revista de estudios culturales de la Universitat Jaume I xiii*, 185-199. <http://dx.doi.org/10.6035/clr.2014.13.10>
- NESPEREIRA GARCÍA, J. (2015). La retórica como herramienta para la gestión y la comunicación del riesgo sanitario. *RECS* 6(2) Sin datos.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. (2008). Guía de la OMS para planificar la comunicación en caso de brotes epidémicos. OMS. <https://apps.who.int/>
- PRIOR, H. (2020). Comunicación pública de riesgo en tiempos de pandemia: las respuestas de Portugal a la COVID-19. *Más poder local*, (41). Pp: 6-11.
- RIORDA, M. (2005). Matrices y conceptos sobre la comunicación de crisis. Comunicando desde el infierno: los últimos 21 del gobierno de De la Rúa. En Blomeier, H. y Blanco, D. *Cuando el desencanto... encanta*. Konrad Adenauer Stiftung.
- RIORDA, M. Y CABÁS, P. (2005). Si los rojos no fueran tan rojos: la gestión de la comunicación de crisis del gobierno de la Alianza. *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 2(2), 257-283
- RIORDA, M. (2008). "Gobierno bien pero comunico mal": análisis de las Rutinas de la Comunicación Gubernamental. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (40) Pp: 25-52.
- RIORDA, M. (2020). Antes de comunicar el riesgo o la crisis: hay que diferenciarlos. *Más poder local*, (41). Pp: 20-23.
- RIORDA, M. Y BENTOLILA, S. (2020). *Cualquiera tiene un plan hasta que te pegan en la cara. Aprender de las crisis*. Paidós.
- THOMPSON, JOHN B. (1998). *Los medios y la modernidad. Una teoría de los medios de comunicación*. Paidós.
- TREMLET, G. (2020, 26 marzo). *How did Spain get its coronavirus response so wrong?*. The Guardian. <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/26/spain-coronavirus-response-analysis>
- UNGAR, S. (2008). Global Bird Flu Communication: Hot Crisis and Media Reassurance. *Science Communication*, 29(4), 472-497. <https://doi.org/10.1177/1075547008316219>



- VERDES-MONTENEGRO, F. J. (2020). *Excepcionalidad y COVID-19: Un test democrático para América Latina*. Análisis Carolina.
- WAISBORD, S. Y COE, G. (2001). Comunicación, periodismo, salud y desafíos para el nuevo milenio. *Revista Razón y Palabra*, (26) Sin datos.
- WAISBORD, S. (2020). Los falsos profetas de la pospandemia. En Grimson, A. (Ed.) *El futuro después del COVID-19*. Pp: 123-130. Presidencia de la Nación. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el\\_futuro\\_despues\\_del\\_covid-19.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_futuro_despues_del_covid-19.pdf)
- WOLTON, D. (1995). La comunicación política: construcción de un modelo. En Gauthier, A. y Mouchon, J (Eds.) *Comunicación y política*. Editorial Gedisa.
- XIFRA, J. (2020). Comunicación corporativa, relaciones públicas y gestión del riesgo reputacional en tiempos del Covid-19. *El profesional de la información*, 29(2), 1-18. <http://eprints.rclis.org/39942/1/xifra.pdf>