

Reflexiones en torno a la gestión de la comunicación de riesgos a propósito de la COVID-19

Reflections on the management of risk communication regarding COVID-19

Mónica Menéndez Villacreces^{1*} <https://orcid.org/0000-0003-3332-3589>

Irene Trelles Rodríguez² <https://orcid.org/0000-0001-5370-7155>

Ana Teresa Badia Valdés³ <https://orcid.org/0000-0003-2431-9684>

Fabio Donoso¹ <https://orcid.org/0000-0003-3056-3085>

¹Universidad de Guayaquil. Ecuador.

²Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. Ecuador.

³Universidad de la Habana. La Habana, Cuba.

*Autora para la correspondencia: menendez_monica@hotmail.com

RESUMEN

La severa crisis global generada por la pandemia de la COVID-19 ha puesto de manifiesto la urgente necesidad de reevaluar concepciones y prácticas sobre gestión de riesgo, y como parte de ello, sobre comunicación para ese tipo de gestión. Se exponen en este trabajo algunas consideraciones teóricas soportadas en ejes conceptuales que contribuyen a la comprensión de la categoría gestión de riesgos, sus nexos con la comunicación, las bases jurídicas existentes, el uso de capacidades institucionales y de las comunidades. Posteriormente se describe, en una suerte de diagnóstico, la situación vivida en el Ecuador en el período de marzo a mayo de 2020 y por último, se presenta un apartado que expone factores, resultantes de la triangulación de la teoría y los resultados del diagnóstico empírico, los cuales, en opinión de los autores, deben tenerse en cuenta en la comunicación de la gestión de riesgos.

Palabras clave: gestión de riesgo; comunicación; crisis; capacidades institucionales; resiliencia.

ABSTRACT

The severe global crisis generated by the COVID-19 pandemic has highlighted the urgent need to reevaluate conceptions and practices on risk management, and as part of it, on communication for this type of management. In this work, some theoretical considerations supported by conceptual axes that contribute to the understanding of the risk management category, its links with communication, the existing legal bases, the use of institutional and community capacities are exposed. Later, in a kind of diagnosis, the situation experienced in Ecuador in the period from March to May 2020 is described and finally, a section is presented that exposes factors, resulting from the triangulation of the theory and the results of the empirical diagnosis, which, in the opinion of the authors, should be taken into account in the communication of risk management.

Keywords: risk management; communication; crisis; institutional capacities; resilience.

Recibido: 25/09/2020

Aceptado: 04/11/2020

Introducción

La rápida expansión de los contagios de la COVID-19 mostró las fallas en la gestión de riesgos a nivel mundial, en medio de un proceso que ya venía marcado por una grave crisis económica global.

La pandemia ha dejado una drástica contracción, sobre todo de los empleos e ingresos en América Latina y el Caribe. Al respecto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) recientemente confirmó que unos 34 millones de puestos se perdieron ya en la región. Las cifras divulgadas corroboran que hasta el segundo semestre de este año, 32 millones de personas dejaron de ser económicamente activas en la zona (OIT, 2020).

El impacto económico y social en países como el Ecuador se reflejó en una severa crisis financiera, incertidumbre en cuanto a solución de ésta; agudización de las diferencias sociales y acciones políticas de conflicto, a lo cual se une un creciente sentimiento de inseguridad y vulnerabilidad, sobre todo en los grupos de menores ingresos. Todo ello elevó exponencialmente las tensiones que desde antes sufría la población y produjo un

Dossier monográfico

escenario en el que con mayor fuerza que nunca destaca la necesidad de implementar una gestión de riesgo con enfoque sistémico y permanente.

Este texto presenta inicialmente algunas consideraciones teóricas soportadas en ejes conceptuales que contribuyen a la comprensión de la categoría gestión de riesgos, sus nexos con la comunicación, las bases jurídicas existentes, el uso de capacidades institucionales y comunitarias. Posteriormente se describe, en una suerte de diagnóstico, la situación vivida en ese país latinoamericano en el período de marzo a mayo de 2020. Por último, se presenta un apartado que expone factores, resultantes de la triangulación de la teoría y los resultados del diagnóstico empírico, los cuales, en opinión de los autores, deben tenerse en cuenta en la comunicación de la gestión de riesgos.

Coincidiendo con expertos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) la comunicación de riesgos ha de enfocarse en comunicar los peligros que pueden amenazar a la población. “La información oportuna y basada en evidencia es la mejor vacuna contra los rumores y la desinformación” (OPS/OMS (2020)).

Desarrollo

De la gestión de riesgos a la comunicación

El riesgo – amenaza más vulnerabilidad- puede ser identificado como resultado de las acciones de diferentes actores sociales. En consecuencia, no hay posibilidad de gestión de riesgo sin el concurso de éstos.

Se asume la gestión de riesgo desde la concepción de:

Un fenómeno resultante de un contexto de amenazas múltiples y diversas, en el que intervienen procesos sociales y económicos, las personas y la transformación del medio, que en parte importante deriva de las modalidades de desarrollo y transformación que la sociedad adopta, la reducción y control de riesgos, solamente puede ser exitosa si se considera la gestión del riesgo, como un componente de los procesos de gestión del desarrollo sectorial y territorial, del ambiente y de la sostenibilidad del medio en general (PNUD, 2014).

El abordaje teórico del tema se apoya además en la necesidad de la construcción de escenarios, mapas histórico-temporales, y el permanente análisis de las vulnerabilidades y

Dossier monográfico

capacidades. Ello requiere de la descentralización territorial y la participación de los sujetos del riesgo, así como de las estructuras regionales, locales o comunitarias (Donoso, 2017). Esa gestión demanda de una mirada desde distintos enfoques, especialmente en temas de prevención, respuesta y recuperación.

Dentro de las posturas más significativas sobre el tema puede señalarse a Beck (1998) quien introdujo la concepción de la sociedad del riesgo global al otorgar prioridad a una clave lógica: ninguna nación puede tratar sus problemas en solitario. Fundamenta además que en la era global es posible una alternativa política realista que contrarreste la pérdida de capital globalizado del poder al mando en las políticas de estado. Por su parte, Grande (2011) argumenta que la política mundial se enfrenta cada vez más a una nueva forma de riesgos auto-generados.

Una adecuada gestión de riesgos ha de trabajar en el antes, el durante y el después, lo que implica:

- *Antes*: en la detección, alerta temprana y respuesta, acompañada de la elaboración de cajas de herramientas para control y auto cuidado, centralización de la comunicación en crisis.
- *Durante*: ha de dividir las operaciones por fases: respuesta temprana, respuesta crítica y recuperación. Desarrolla mapas temáticos sobre las preocupaciones locales producto del aislamiento social, la marginación y la violencia. Ello incluye a la salud, la seguridad y los elementos que tengan que ver con la recuperación y la resiliencia comunitarias.
- *Después*: la planificación para la rehabilitación abarca la protección de la vida de las personas, sus bienes esenciales y sus medios de económicos. También incluye el ordenamiento de territorios y los planes de acción para la recuperación.

Cuando las capacidades para la gestión del riesgo son insuficientes, afrontar las situaciones que se presentan, requerirá de una mayor capacidad técnica y financiera, una secuencia lógica que incluso llega a determinar el tránsito de la emergencia a la crisis.

El riesgo es la antesala de toda crisis, como el elemento que, de gestionarse deficientemente, establece la posibilidad de surgimiento de ésta. Alrededor del concepto de crisis se han generados varios postulados y definiciones. Partiendo de esa base, es

Dossier monográfico

entendible que una crisis representa: un cambio repentino entre dos situaciones, cambio que pone en peligro la imagen y el equilibrio natural de una organización porque entre las dos situaciones (la anterior y la posterior a la crisis) se produce un acontecimiento súbito (inesperado y extraordinario) frente al cual una organización tiene que reaccionar comprometiendo su imagen y su equilibrio interno (como organización) y externo (como institución) ante sus públicos (Piñuel, 1997, p. 27).

Los trabajos iniciales sobre los aspectos de las crisis generadas por los riesgos mal gestionados, también son parte de la producción teórica de RED (Centro de Estudios Sociales especializados en prevención de desastres en América Latina). Algunas de sus investigaciones determinan la necesidad de considerar la mediación social y el desarrollo de las capacidades locales. También aluden al requerimiento de medir los conflictos en los ámbitos de asistencia humanitaria y emergencias, cuya principal argumentación se refiere a los cambios de comportamiento y la adaptación de las comunidades.

Dos organismos internacionales, la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Federación Internacional de la Cruz Roja, desarrollaron investigaciones para sistematizar las lecciones producidas después de las crisis humanitarias mundiales de los años 90. Por ejemplo, en una investigación sobre los impactos de desastres y la hambruna iniciada por Firth (1963) se examinan las implicaciones de la escasez material en el orden social. Ese precepto incide, por ejemplo, en la difundida repartición de alimentos como una acción de ayuda humanitaria, entre cuyas fallas se hallan los tratamientos diferentes, las transgresiones éticas, el no incorporar a los actores de los mercados locales, y el uso de productos importados. Lo anterior perjudica a la economía local, a lo que se suman los elevados costos logísticos, la carencia de datos, y la espontaneidad política.

En materia de comunicación, para el acercamiento teórico a la gestión, entre otros autores, podría tomarse como referente a Fayol, (citado en Chiavenato, 2006) quien apunta que ese proceso, incluye planear, organizar, dirigir, coordinar y controlar los recursos orientados a la obtención de resultados. Ese punto de partida conceptual se enriquece con lo aportado por el propio autor al asumir la gestión como coordinación racional de las actividades organizacionales sobre la base de interpretar los objetivos propuestos y convertirlos en acciones.

Al remitir ese concepto a la comunicación, se coincide con Trelles (2014) y su fundamentación de gestión de comunicación “como la organización de los procesos

Dossier monográfico

comunicativos tomando en consideración las diversas fases o momentos del sistema: diagnóstico, planificación, implementación, evaluación y control” (p.133).

Específicamente la comunicación de riesgos debe caracterizarse por la reciprocidad y multidireccionalidad con las poblaciones afectadas para que pueden tomar decisiones informadas con el fin de protegerse a sí mismas y a sus allegados (OMS, 2020).

La gestión de la comunicación de riesgos facilitará trabajar, de manera integrada y sistémica entre organizaciones y comunidades. Su ejecución supone facilitar recursos para implementar políticas, estrategias e instalar capacidades con el fin de reducir los impactos. En esa gestión debe considerar la interacción social que produce la comunicación, en cuyo entramado se articulan diversos códigos -icónicos, gráficos y audiovisuales- que facilitan la interpretación de signos y mensajes es el vínculo con el sistema de conocimientos y representaciones culturales de los individuos, lo que llama Martín Serrano (1982), “sistema ecológico”. En ese entramado, se comparten los enfoques que ese autor propone en la Teoría Social de la Comunicación (TSC) al reconocer las interdependencias entre la transformación de la comunicación pública y el cambio social.

Ello representa entender las leyes históricas que permitan explicar y predecir cuándo, por qué y cómo se producen los procesos, las relaciones y las implicaciones. Es ese espacio el que polariza las relaciones entre sujetos y contexto, fundamental para las acciones comunicativas en las cuales los contenidos hacen posible que los individuos sean portadores de valores y expectativas.

La acción de los gobiernos en la gestión de riesgos

La acción gubernamental puede medirse socialmente desde su nivel de rendimiento, aun cuando se manifieste como una condición subjetiva en épocas de crisis, al depender, en gran medida, del grado de satisfacción individual de los afectados.

Ha de recordarse que el ser social solo entiende, en condiciones específicas, los satisfactores individuales: “si estoy atendido estamos bien, si mi familia es atendida, estamos bien”. Entonces esa atención singularizada llega a transformarse en un indicador social y la precepción personal se convierte en colectiva. Por el lado contrario, la insatisfacción potencia el caos y la angustia como sensación generalizada.

Dossier monográfico

Es desde esa base teórica que Morren (1983) sugiere que las primeras respuestas locales a los desastres deban basarse en un mayor entendimiento de los medios sociales y físicos lo cual es crucial en la reducción de las pérdidas a corto y largo plazo. Esos últimos factores son determinantes en la estructura y calidad de las relaciones sociales durante una crisis e inciden en la espectacularidad o politización del manejo de medios y mensajes.

Por su parte, en el ámbito gubernamental, ha de tomarse en cuenta la creación de capacidades instaladas, ello se refiere a la disponibilidad de una infraestructura necesaria para producir determinados bienes o servicios. En cada sistema de producción o de prestación de servicios se necesita de recursos físicos, humanos, tecnológicos, bienes raíces, maquinaria y equipos, para procesar la materia prima y los insumos relacionados hasta transformarlos en producto terminado o en servicios prestados. “Esa cantidad de infraestructura constituye la capacidad instalada y, como es obvio, una mayor infraestructura conduce a mayor capacidad instalada y, por supuesto, mayor cantidad esperada de producción” (Planning, 2013, p.2).

Del aprovechamiento de las capacidades instaladas depende la resiliencia, “capacidad de una organización para absorber y adaptarse en un entorno cambiante” (ISO 22316, 2017) o “la capacidad de una organización para anticiparse, prepararse, responder y adaptarse a los cambios cada vez mayores y a las interrupciones repentinas con el fin de sobrevivir y prosperar” (British Estándar Institute, 2020). Teniendo en cuenta que se está ante un término polisémico, en esta investigación se asume el concepto de resiliencia como: capacidad de un sistema, comunidad o sociedad potencialmente expuestas a amenazas a adaptarse, resistiendo o cambiando con el fin de alcanzar y mantener un nivel aceptable en su funcionamiento y estructura. Se determina por el grado en el cual el sistema social es capaz de auto-organizarse para incrementar su capacidad de aprendizaje sobre desastres pasados con el fin de lograr una mejor protección futura y mejorar las medidas de reducción de riesgo de desastres (Brigitte, 2014).

Ecuador y la pandemia

Durante el período analizado, el gobierno central ecuatoriano aplicó una figura jurídica que facilitó las condiciones de excepción: el primer D.E. 1017, de marzo del 2016 y el segundo el D.E. 1074, del 16 de junio, 90 días después.

Dossier monográfico

Se emitieron además decretos ejecutivos algunos de los cuales fueron considerados atentatorios a la ley y la Constitución (2008).

Tabla 1- Decretos emitidos durante el período

16.03.2020	Declaratoria de Estado de Excepción	Decreto No. 1017
21.03.2020	Renuncia ministros Salud y Trabajo.	Decreto No. 1018
22.03.2020	Establecimiento como zona especial de seguridad a la Provincia del Guayas.	Decreto No. 1019
27.03.2020	Reglamento para la aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno	Decreto No. 1021
27.03.2020	Sobre Bono de Protección Familiar por Emergencia Sanitaria.	Decreto No. 1022
23.04.2020	Cambios en el Gabinete.	Decreto No. 1025
04.05.2020	Cambios en el Gabinete.	Decreto No. 1031
05.05.2020	Adquisición de fármacos y otros bienes estratégicos de salud.	Decreto No. 1033
08.05.2020	Reducción de sueldos del presidente, vicepresidente, ministros y viceministros.	Decreto No. 1041
09.05.2020	Suprímase la Secretaría Técnica de las Juventudes.	Decreto No. 1044
09.05.2020	Extinción de las Empresas Públicas de Fármacos, Fabricamos Ecuador Fabrec EP y Cementera del Ecuador.	Decreto No. 1045
11.05.2020	Aclaración de la reducción de sueldos del presidente, vicepresidente, ministros y viceministros.	Decreto No. 1047
15.05.2020	Renovar el Estado de Excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional.	Decreto No. 1052
19.05.2020	Reformar el Reglamento General a la Ley Orgánica del Sector Público en lo ateniense a las jornadas especiales en el Sector Público.	Decreto No. 1053
19.05.2020	Reformar el Reglamento de Regulación de precios de derivados de petróleo expedidos mediante Decreto Ejecutivo No. 338, publicado en el Registro Oficial No. 73 de 02 de agosto de 2005, considerando un nuevo sistema de precios de mercado.	Decreto No. 1054
19.05.2020	Suprímase el Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público y su Directorio.	Decreto No. 1064
11.06.2020	Crear el programa de apoyo crediticio denominado “Reactívale Ecuador”.	Decreto No. 1070
15.06.2020	Declaración de Estado de Excepción en el Ecuador.	Decreto No. 1074

Fuente: Cámara de Industria y de la Producción. Repositorio de documentos Emergencia COVID-19 Ecuador (2020).

Desde la base de ese marco jurídico se intentó el entendimiento de la responsabilidad de las autoridades desde la norma constitucional o a través de las competencias asignadas. Frente a la crisis, la responsabilidad coordinadora fue asumida por el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (COE Nacional).

Dossier monográfico

Al conocerse oficialmente el caso cero, uno de los problemas fundamentales de esas normativas, fue que en la primera respuesta gubernamental no se diferenciaron los ámbitos correspondientes a los distintos niveles de gobierno y a los colectivos afectados. Tampoco se observaron las relaciones y conexiones territoriales particulares; la existencia de ciudades grandes, medianas y pequeñas; ni las diferencias en relación con los espacios urbanos, urbano-marginales y rurales. Al no tomarse en cuenta los análisis de las vulnerabilidades y las capacidades, se generó confusión con relación a la respuesta sanitaria y al uso de recursos en las diferentes instancias.

Esencialmente las acciones gubernamentales estuvieron enfocadas en la respuesta, y no se tomó en consideración que ese componente de la gestión de riesgos, es solo uno, y no el único. Dicho factor, fue uno de los que condujo al colapso del sistema estatal de salud, algo que coadyuvó a que la población entrara en pánico.

A ello se unió la evidencia real de la elevación del número de contagios, el aumento de la cifra de fallecidos, la insuficiencia de insumos de autoprotección para los sanitarios y la falta de transparencia inicial en el manejo de datos epidemiológicos.

El primer decreto de emergencia llevó a la paralización productiva y al confinamiento, una realidad que alteró la economía y la política al tiempo que desencadenó una serie de sucesos asociados con la especulación, el manejo no ético de los recursos públicos, los sobrepuestos y la tensión social. Sobre ese tema la literatura científica (Torry, 1986) analiza cómo las mediaciones sociales expresan los intereses particulares de los diferentes actores sociales así como la inmovilidad mediática que se produce en dos vías: por los medios de comunicación y los sitios de redes sociales. Como resultado de la combinación de los anteriores elementos se provoca en los individuos una afectación personal y colectiva, al tiempo que se desata la tensión psicológica asociada a la mezcla de las carencias económicas con el aislamiento social.

El hecho de colocar a los gobiernos locales como responsables de la respuesta y la recuperación, reasignó responsabilidades administrativas territoriales, apuntando mayoritariamente a re significar el papel del Estado y de los gobiernos locales. El primero como rector, regulador y generador de políticas públicas; y los segundos, como ejecutores de las operaciones controladas centralizadamente por el COE Nacional, práctica heredada de la acción política del gobierno del ex presidente Rafael Correa durante el terremoto de 2016.

Dossier monográfico

Al producirse la crisis se articularon desde el COE Nacional los dos sistemas: salud y riesgos. La gestión de riesgos operó de manera continua como parte normal del mandato de ese ente y su misión. Y, la planificación, la administración, la gestión y el control se desarrollaron en el marco de las competencias asignadas a cada gobierno local. El estado ecuatoriano definió la política pero determinó su condición, lo cual incidió en el proceso bajo el principio de descentralización subsidiaria. Eso implicó la responsabilidad directa de los gobiernos locales dentro de su ámbito geográfico.

En el caso del manejo de la crisis en Ecuador, se ha señalado desde múltiples fuentes -periodistas, actores políticos y ciudadanía- no se reforzó la prevención ni tampoco la preparación. Hubo de tenerse en cuenta además que la crisis actual en el país es más compleja y lleva anexadas preocupaciones de largo plazo para la recuperación, desde demandas tan importantes como defender la vida, los bienes y medios de existencia de la sociedad en su conjunto.

En esas circunstancias, los COEs cantonales resultan ser responsables en sus territorios de las acciones específicas de respuesta y recuperación apuntando a desarrollar planes y programas de reactivación económico-social especialmente pensados y orientados a los grupos más vulnerables, tal y como aconseja la literatura científica sobre el tema, que aborda la necesidad de no descuidar otras políticas enfocadas en la salud, la seguridad alimentaria y la recuperación económica.

Con relación a las manifestaciones del fenómeno urbano, Guayaquil inicialmente, y después Quito, se convirtieron en espacios territoriales en los cuales se cuestionó de manera más pública el rendimiento del sistema nacional de salud tanto público como privado. La gestión de la primera respuesta a la pandemia y la percepción social frente a la respuesta a la crisis sanitaria fue valorada desde la calidad de la interacción entre los infectados, familiares y el personal de atención, especialmente en el sistema de salud público. Si bien los actores del sistema sanitario son referentes de las deficiencias en la atención pública y de la crisis institucional generada, también hay que señalar la poca información producida sobre el papel de la medicina pagada, es decir, la función social de los prestadores de la salud privados.

En los primeros 12 días de emergencia sanitaria las *fake news* -noticias falsas- tuvieron 40 millones de impactos en el país y en tal sentido se destacó el uso de audios en WhatsApp (Primicias, 2020).

Dossier monográfico

Como resultado de las declaraciones de emergencia y las fallas en la gestión de la crisis, se generó una percepción de democracia en pausa que permitió a las comunidades pasar de una mirada individual del problema a otra colectiva.

Por otra parte, se ha demostrado que las lecciones aprendidas de activismo político-social en una crisis pueden transferirse a otras (Schulte, 1991). En esas situaciones anómalas, el papel de activación política queda en manos de los grupos vulnerables que luego de la crisis demandan la ayuda y asistencia a las víctimas y sus familias. Fundamentalmente, aquellos que denunciaron los límites de la atención hospitalaria, el manejo y la disposición de cadáveres, la falta de equipos de protección, la necesidad de instalación de albergues y otras formas de asistencia, se convierten luego en vehículo para la movilización de protestas contra el partido de gobierno.

Con relación al análisis de las capacidades institucionales, dos agendas internacionales se cruzan en Ecuador en la actualidad. La primera es la de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la segunda, la del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Desde sus principales estrategias, por ejemplo, Guayaquil intenta combinar acciones, pero a largo plazo, que al aplicarse puedan conducir a la construcción de capacidades para la denominada gestión prospectiva de riesgos, desastres y la atención de emergencias. Todas están diseñadas hasta el 2030 y se centran en el fortalecimiento de los sistemas públicos. Las acciones proyectadas en el caso guayaquileño para los próximos cuatro años coinciden con el Plan de Acción de Reducción de Riesgos de Desastres propuesto como parte de la campaña para la calificación de la ciudad como sostenible y resiliente.

Factores a tener en cuenta en la gestión de la comunicación de riesgos

A partir de los referentes teóricos previamente expuestos y del análisis empírico de lo acontecido en el Ecuador, nos permitimos sugerir una serie de factores que deben tenerse en cuenta para la gestión de la comunicación de riesgos:

- **Una base jurídica como instrumento referencial de lo organizacional**

La base jurídica del estado ha de ser un instrumento referencial importante de lo organizacional en la comunicación de riesgos. Con relación a la gestión de estos y sus

Dossier monográfico

nexos tanto con la política como con el poder, sobre todo, en momentos de crisis, hay que tener en cuenta los influjos de temas como la estabilidad y el cambio en las relaciones entre organizaciones sociales y políticas. Especial énfasis merece la institucionalidad pública.

- **Concepción de la gestión de riesgos desde sus diferentes componentes y una mirada social**

La gestión de riesgos debe realizarse desde una mirada multidisciplinar que incluya el enfoque articulador del concepto, vinculado a la producción, la circulación y el consumo, así como la administración de la salud pública y la reducción de riesgos.

Si se llega a una crisis, compartimos los preceptos de Coombs (2020) acerca de que la comunicación en una situación anómala es “colección, procesamiento y divulgación de información” (p.20). El rol de la comunicación de crisis es doble: “se trata por una parte de frenar al acontecimiento que la originó y, por otra, se trata de que la pérdida de crédito y capital en imagen, ocasionada por la crisis, sea mínima” (Piñuel, 1997, como se citó en Costa, 2015, p. 266). En cuanto a la gestión de la comunicación de crisis, la definición más utilizada en la bibliografía consultada es la de González Herrero (1998) quien propone definirla como: La capacidad de una organización de reducir o prever los factores de riesgo e incertidumbre respecto al futuro, de forma que se capacite a la misma para asumir de manera rápida y eficaz las operaciones de comunicación necesarias que contribuyan a reducir o eliminar los efectos negativos que una crisis puede provocar sobre su imagen y reputación”(p.38).

En esa enunciación, acertadamente el autor supedita la comunicación a la gestión de crisis en general, y la concibe como un elemento más del engranaje de la gestión.

Hay dos elementos que no pueden obviarse en los momentos de crisis. El primero, considerar esa situación anómala como oportunidad y causa para la socialización y movilización política; y, el segundo, tener en cuenta que ocasiona cambios de poder por las relaciones alteradas de los actores sociales con el Estado.

En tal sentido, tanto para comunicar los riesgos como las crisis, el trabajo de comunicadores, periodistas, sociólogos y politólogos genera espacios para la creación de la solidaridad política, y el activismo, así como el establecimiento de nuevas agendas y relaciones de poder.

Dossier monográfico

Para entender parte de ese entramado hay que tener en cuenta que la percepción de los distintos grupos sociales por su condición económica desemboca en determinadas advertencias sociales. Las acciones subsecuentes de adhesión o rechazo a la acción pública poseen implicancias políticas (Fraser et al, 1977). Una crisis vivida puede crear el "espacio político" para una amenaza significativa al partido de gobierno, o a quienes estén en el poder (Robinson, Burke y George, 1988).

Para comprender y estudiar esos fenómenos, la investigación social, específicamente la referida a los riesgos y las crisis, ha de basarse en la experiencia y la observación participativa de las comunidades a largo plazo, las cuales tienen una cultura y una forma de organización social específicas. Dicho enfoque comunitario también ha de incluir consideraciones tanto de los procesos políticos locales como de los externos, las fuerzas del mercado, y las interacciones entre el contexto y los individuos.

- **Concepción de la comunicación para la gestión de riesgo como uno de los componente estratégicos de dicha gestión, sustentada en un enfoque sistémico articulado con los contextos socios históricos concretos en que se produce**

La construcción social del riesgo y su comunicación ha de colocar el énfasis en los procesos a partir de perspectivas holísticas, evolucionistas y comparativas. En el caso de la primera orientación –la holística- se centra en el estudio de elementos específicos confrontados con el gran todo societario: desastre, recuperación y desarrollo. El enfoque evolucionista enfatiza en los cambios y las evoluciones sociales. Y por último, la perspectiva comparativa, se desarrolla a partir de los principios generales de investigación de cruce cultural sobre el comportamiento humano e incluye temas vinculados con el cambio, la adaptación y la integración social.

Dentro de la gestión de comunicación de una organización es importante dedicar un espacio al conocimiento de los riesgos a los que está expuesta, con vistas a la elaboración de los documentos normativos. Se ha de conocer a fondo el significado de estos dos conceptos esenciales: riesgo y crisis.

En ese análisis se ha de entender las interrelaciones entre los componentes de los procesos comunicativos internos y externos en el sistema estatal y de este con la sociedad civil. Esta condición, transforma a la gestión de riesgos en la responsabilidad directa de distintos

Dossier monográfico

subsistemas como es el caso del sanitario y los gobiernos locales autónomos (GADs). Se une el influjo del ámbito geográfico y la territorialidad.

Esa gestión debe ser entendida como una suma de prácticas comunicacionales y relaciones sociales, inicialmente hacia el interior de la organización, y, después, entre ella y las comunidades, desde una visión integral y transversal (Rebotier, 2016). Como parte de esa integración, se deben reforzar las comprensiones colectivas del sistema social. Inicialmente por medio de comunicación interna, se facilitará la unidad de comprensión y de acción, lo cual, posteriormente permitirá difundir, informar, y educar, desde la comunicación externa. En ambas opciones se necesita que la comunicación apoye y facilite en lo que tradicionalmente se ha denominado prevención y mitigación de desastres, a lo que se suma la respuesta de emergencia, la rehabilitación y la reconstrucción. Como corrientes teóricas más notables, podemos referirnos a la necesidad de tener en cuenta la prevalencia de dos enfoques: el centrado en las amenazas y su control, con énfasis en la implementación de sistemas de alertas tempranas, y el enfocado en la vulnerabilidad social (Donoso, 2017). Por otro lado, durante el período de la actual pandemia ha crecido el uso de noticias falsas en torno a la enfermedad que confunden y crean incertidumbre en la ciudadanía, “están poniendo en peligro la salud y la vida humana y generando incluso situaciones de odio y discriminación” (PNUD, 2020). Desde el punto de vista mediático pudieran aplicarse algunas acciones sobre la base de lo propuesto por UNISDR (2005).

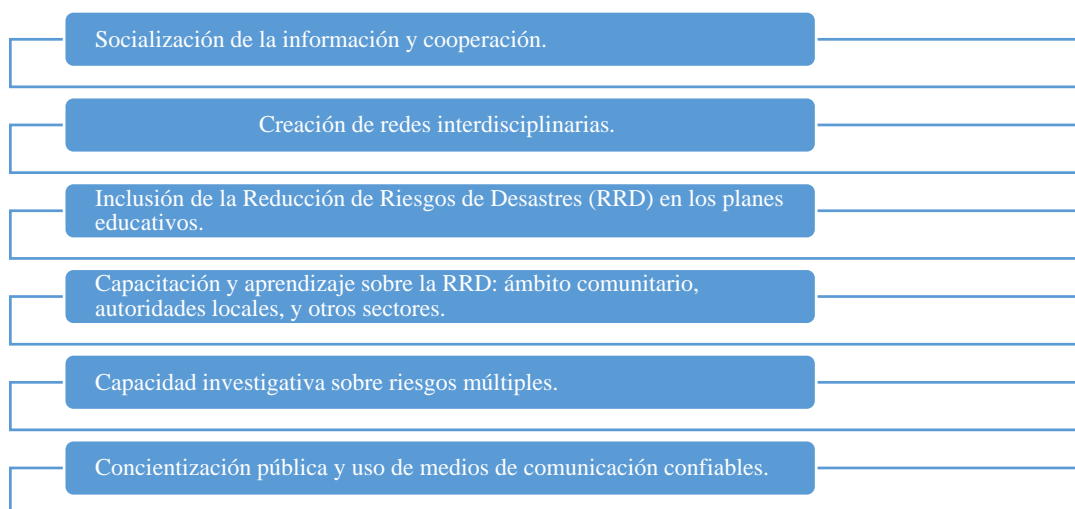


Fig. 1- Propuesta de acciones desde el punto de vista mediático.

Fuente: UNISDR (2005) adaptado por los autores.

Dossier monográfico

La presencia de las comunidades en la gestión de riesgos y su comunicación se puede materializar a través de la creación de redes con representantes de los grupos de población clave, consultarlos periódicamente por vía telefónica, realizar reuniones virtuales/telefónicas con los grupos, comprometer a los medios de comunicación nacionales y locales en la organización de programas, establecer líneas directas de emergencia.

- **Construcción de capacidades institucionales para la gestión prospectiva de riesgos desde las bases de la resiliencia y la sostenibilidad**

Estimamos que una de las formas más productivas de instalación de capacidades institucionales está asociada a la implementación del concepto de las ciudades resilientes y sostenibles (ONU-ERID, 2016), tema que cobró actualidad para los gobiernos locales, las comunidades y la academia a propósito de la pandemia.

Para el desarrollo de capacidades institucionales se pudiera tomar como base las estrategias programadas de la OMS y el PNUD contenidas en la tabla 2.

Tabla 2- Estrategias y normativas de la OMS y el PNUD

	OMS	PNUD
1	Políticas, estrategia y legislación	ESENCIAL 1. ORGANIZACIÓN Para la resiliencia
2	Planificación y coordinación	ESENCIALES 1 y 9. organización y capacidad de respuesta
3	Recursos humanos	ESENCIAL 6. fortalecimiento de capacidades institucionales para la resiliencia
4	Recursos financieros	ESENCIAL 3 Fortalecimiento de la capacidad financiera para la respuesta y la resiliencia
5	Información y administración	ESENCIAL 6. fortalecimiento de capacidades institucionales para la resiliencia
6	Comunicación de Riesgos	ESENCIALES 2 y 7. Identificar, entender y usar los escenarios de riesgos presentes y futuros .- elevación de la capacidad social y la cultura de resiliencia
7	Manejo de la logística e infraestructura de salud	ESENCIALES 4y 8. Desarrollo urbano e incremento de la infraestructura pública Resiliente.
8	Salud servicios	ESENCIALES 7 y 8. elevación de la capacidad social y la cultura de resiliencia; aumentos de la infraestructura pública Resiliente
9	Administración de emergencias en salud (EDRM) y aumento de las capacidades comunitarias	ESENCIALES 7 Y 8. elevación de la capacidad social y la cultura de resiliencia; aumentos de la infraestructura pública Resiliente
10	Monitoreo y evaluación	ESENCIALES 9 Y 10 Fortalecimiento de la capacidad efectiva en respuesta , y capacidad de recuperación rápida y recuperación

Fuente: Elaboración propia.

Dossier monográfico

Si alguna actividad incide en la construcción de capacidades institucionales es la planificación, elemento que ha de desarrollarse en los gobiernos locales desde el entendimiento de los vínculos con la recuperación y el ordenamiento territorial. Se une la necesidad de atención a los grupos más vulnerables.

En ese sentido, resulta fundamental poder generar respaldo político a cada una de estas decisiones para asegurar su máximo cumplimiento. Esto es, que los liderazgos de las organizaciones y/o comunidades afectadas, puedan estar al tanto de las decisiones y en lo posible, sean partícipes de las mismas (León, Osorio y Giletta, 2020).

La salida a la crisis –sobre todo las sanitarias- requiere construir proyectos de mediano plazo, perfeccionar el ordenamiento territorial, procurar las condiciones materiales mínimas para la subsistencia, reacomodar las relaciones sociales, trabajar con los productores y facilitar el acceso a la salud, la educación, el trabajo, la vivienda y el fortaleciendo los mercados locales, entre otros aspectos.

Varios estudios han investigado las relaciones conflictivas para la movilización de los recursos de la comunidad y la exigencia continua de los afectados y damnificados por una ayuda mejorada y esfuerzos para participar de las acciones de recuperación y, en este caso, de resiliencia. Guillette (1991) y Greenamyre (1991) citados en el mismo texto, examinan las respuestas sociales de las poblaciones vulnerables, especialmente las más antiguas, ya que coinciden las comunidades con más tiempo de vida en territorio, así a más consolidación social corresponde el establecimiento de relaciones clientelares con las distintas formas de gobierno.

En la gestión de la comunicación de riesgos, los factores diferenciadores como raza, etnicidad, y clase, son variables imprescindibles en el surgimiento de patrones de consenso. Desde la articulación de esa base teórica es entendible la integración comunal como base cultural de los diferentes comportamientos sociales.

La figura 2 sintetiza la propuesta de factores fundamentales a tener en cuenta para la gestión de la comunicación de riesgos.



Fig. 1- Factores a tener en cuenta en la gestión de la comunicación de riesgos.

Fuente: Elaboración propia.

Consideraciones finales

Los escenarios de riesgos, así como los factores de amenaza y vulnerabilidad cambian constantemente. Estos, en comunicación, no pueden ser enfocados estáticamente, por tanto, las investigaciones sobre el tema deben ser actualizadas con cierta regularidad, y anclarse en las transformaciones de las diferentes sociedades y contextos.

La gestión de la comunicación de riesgos debe ser concebida desde una mirada interdisciplinar de las Ciencias Sociales.

En Ecuador, el tema de los riesgos y las crisis, especialmente la vivida con la pandemia del nuevo coronavirus, requiere continuar estudiándose en profundidad. Durante el período estudiado, la unidad estatal fue cuestionada como sistema en crisis. Sus deficiencias han sido expuestas desde el punto de vista sanitario, económico, político, e, incluso, de representación.

Una situación anómala como la vivida, mide, en rigor, la fortaleza o la debilidad del aparato estatal en su conjunto, la amenaza externa -el virus en este caso-, y la vulnerabilidad de los habitantes de las comunidades.

Dossier monográfico

Entre los factores a tener en cuenta en la gestión de la comunicación de riesgos ha de tomarse en cuenta: la concepción de la gestión de riesgos desde sus diferentes componentes y una mirada social; la gestión de comunicación como elemento estratégico clave para el manejo de riesgos y prevención de crisis; la construcción de capacidades institucionales, la gestión prospectiva de los riesgos, la resiliencia y sostenibilidad; así como una base jurídica como instrumento referencial de lo organizacional.

Referencias bibliográficas

- Beck U. (1993). De la Sociedad Industrial a la Sociedad del Riesgo. Cuestiones de sobrevivencia. Estructura social e ilustración sociológica. *Revista de occidente*, 151 (3), diciembre 1993, p. 19-40.
- Brigitte, L. (2014). *La Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres de las Naciones Unidas. Guía para los periodistas que cubren la reducción del riesgo de desastres*, ONU/EIRD: Nueva York.
- British Estándar Institute. (2020). Recuperado de: <https://www.bsigroup.com/es-CL/nuestros-servicios/resiliencia-organizacional/primer-indice-de-resiliencia-organizacional-del-mundo/>
- Chiavenato, I. (2006). *Introducción a la teoría general de administración*. Decimoséptima edición en español. México, DF: McGraw-Hill/Inter American a Editores, S.A.
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Registro Oficial. Registro Oficial N° 449 – Artículos 389- 417 y 426.
- Costa, J. (2015). *El paradigma DirCom: el nuevo Mapa del Mundo de la Comunicación y el management estratégico global*. Joan Costa Institute: Barcelona.
- Donoso, F. (2017). *La Comunicación Organizacional para Riesgos de Desastres en Ecuador*. Universidad de Guayaquil, Escuela de Sociología y Ciencias Políticas, S/E: Guayaquil.
- Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres [UNISDR] (2005). *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*. Recuperado de: www.unisdr.org/wcdr
- Firth, R. (1963). *Reviewed Work: History and Traditions of Tikopia*, University of London, 26 (2), pp. 469-471.

Dossier monográfico

Fraser, D. W., Tsai, T. R., Orenstein, W., Parkin, W. E., Beecham, H. J., Sharrar, R. G., Harris, J., Mallison, G. F., Martin, S. M., McDade, J. E., Shepard, C. C., y Brachman, P. S. (1977). Legionnaires' disease: description of an epidemic of pneumonia. *The New England journal of medicine*, 297 (22), p.p. 1189–1197. <https://doi.org/10.1056/NEJM197712012972201>

González Herrero, A. (1998). *Marketing preventivo: La comunicación de crisis en la empresa* Editorial Bosch, S.A. ISBN 8476765193, 9788476765197

Grande E. (2011). *La humanidad amenazada gobernar los nuevos riesgos*”, Paidós: México.

Greenamyre, E. (1991). "Those in Need and Those Who Get: Two Distinct Disaster Categories". Ponencia presentada en las reuniones anuales de la Sociedad de Antropología Aplicada, Charleston, South Carolina.

Guillete, E. (1991) "The Impact of Recurrent Disaster on the Aged of Botswana". Ponencia presentada en las reuniones anuales de la Sociedad de Antropología Aplicada, Charleston, South Carolina.

León, C., Osorio, V., Giletta, E. (2020). *Guía rápida de gestión de crisis del COVID-19 para Gobiernos Salud pública, tecnologías y comunicación* Recuperado de: <https://asuntosdelsur.org/wp-content/uploads/2020/03/Gu%C3%ADa-r%C3%A1pida-de-gesti%C3%B3n-de-crisis-del-COVID-19-para-gobiernos.1-1.pdf>

Martin Serrano, M. (1982). “Sistema”, en Martin Serrano, M. et al.: *Teoría de la Comunicación I. Epistemología y análisis de la referencia*, Alberto Corazón (segunda edición, revisada y ampliada; primera edición 1981): Madrid. ISBN: 84-7053-229-4.

Morren, G. B. (1983). *A General Approach to the Identification of Hazards and Responses*, in Hewitt, K. (ed.) *Interpretations of Calamity*, Allen and Unwin: London.

Norma ISO 22316 (2017). Recuperado de: <https://www.isotools.org/2017/06/06/resiliencia-organizacional-iso-22316/>

OIT (2020). *Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19: Impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe [Segunda edición]*. Recuperado de: https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_756694/lang--es/index.htm

ONU-ERID. (2016). Naciones Unidas. *Declaración de Sendai, Nueva Campaña Mundial de Ciudades Sostenibles y Resilientes*.

Dossier monográfico

OPS (2020). Recuperado de: https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=15751:communicating-the-risks-to-health-posed-by-covid-19-is-key-to-protecting-populations-and-mitigating-spread&Itemid=1926&lang=es

OPS/OMS (2020). Orientaciones para comunicar sobre la enfermedad por el coronavirus. Guía para líderes. Recuperado de: https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&view=download&alias=51837-covid-19-orientaciones-para-comunicar-sobre-la-enfermedad-por-el-coronavirus-2019&category_slug=materiales-cientificos-tecnicos-7992&Itemid=270&lang=es

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

Planning (2013) Recuperado de: http://planning.com.co/bd/valor_agregado/Julio2013.pdf

PNUD (2014). Gestión del riesgo de desastres. ¿Qué hace el PNUD en Gestión del Riesgo de Desastres en América Latina y el Caribe? Recuperado de: https://www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Crisis%20Prevention%20and%20Recovery/Brochure_Desastres_sp.pdf

PNUD (2020). Recuperado de: <https://www.ec.undp.org/content/ecuador/es/home/blog/2020/solidaridad-y-voluntariado-claves-para-la-cohesion-social-y-la-.html>

PREDECAN (2009). Incorporando la gestión del riesgo de desastres en la planificación y la gestión de riesgos de desastres en la planificación y gestión territorial: Guía Técnica para la Interpretación y Aplicación del Análisis de Amenazas y Riesgos, Tomo I. PREDECAM: Lima.

Primicias (2020). El 50% de noticias falsas sobre coronavirus en Ecuador se genera en México. Recuperado de: <https://www.primicias.ec/noticias/politica/noticias-falsas-coronavirus-generan-mexico/>

Rebotier, J. (2016). El riesgo y su gestión en Ecuador: una mirada de geografía social y política. Pontificia Universidad Católica del Ecuador: Quito. ISBN. 978-9978-77-268-3.

RED (1993). Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina Recuperado de: <http://www.desenredando.org>

Dossier monográfico

Robinson B, Burke, M. y George J. (1998) ¿Debería la afectividad negativa seguir siendo una variable no medida en el estudio del estrés laboral? Diario de aplicación. Recuperado de: psycnet.apa.org.

Schulte, J. (1991) The Politics of Disaster: An Examination of Class and Ethnicity in the Struggle for Power Following the 1989 Loma Prieta Earthquake in Watsonville, California. Department of Anthropology, California State University, Sacramento, tesis (MA).

Torry, W. I. (1986). Morality and harm: Hindu peasant adjustments to famines. *Information (International Social Science Council)*, 25 (1), p.p. 125–160. <https://doi.org/10.1177/053901886025001007>. <https://www.jstor.org/stable/612348>.

Trelles, I. (2014). *Comunicación Organizacional: ¿ciencia, disciplina o herramienta?* La Habana: Logos

UNISDR (2008). *Instrumento de Auto-evaluación para Gobiernos Locales (LG-SAT)*. Recuperado de: <https://docplayer.es/82866563-Instrumento-de-auto-evaluacion-para-los-gobiernos-locales.html>

Conflicto de intereses

Los autores declaran que no existe conflicto de intereses.

Contribución de los autores

Los autores aportaron equitativamente en la consecución de la información, la estructuración de los instrumentos, la ubicación de referentes bibliográficas, y la estructuración de los resultados investigativos.