

Las huellas para transitar el riesgo

Aprender tras las crisis desde una mirada comunicacional

MARIO RIORDA

Para comenzar, consideramos pertinente realizar una síntesis de dos documentos que van en línea. El primero fue realizado por la Organización Mundial de la Salud en Singapur en el año 2005 y el segundo fue una adaptación con pocos cambios realizada en Washington en el año 2020 a la que se llamó *Guía para el liderazgo*, pensando en la comunicación que los gobiernos deberían tener en estos momentos.

Las recomendaciones expuestas en dicho documento están pensadas para el inicio de brotes epidemiológicos. Desde el punto de vista del riesgo no solo no siempre existe un final, sino que la manutención del riesgo es parte de una política pública eficaz. Es por ello que dichas recomendaciones son válidas para el inicio de brotes epidemiológicos, pero también para pensar lo que viene después.

El primer grupo de principios agrupa la confianza y la credibilidad. En este sentido, se busca evitar la caída en la suboptimización del riesgo, en donde la tranquilidad supere las necesidades de alarma y de transmisión de la preocupación. La incertidumbre es un aspecto importante para comunicar el riesgo y, por lo tanto, la tesis de la confianza y la credibilidad transmite esta idea de victorias, totales o parciales, o cualquier otro tipo de mensaje que apunte al relajamiento o a la autocomplacencia. Este grupo incluye también el reconocimiento de que los gobiernos eviten caer en general en situaciones de control y que, por lo tanto,

cambien el triunfalismo por la explicación, lo cual constituye un error habitual y rutinario.

El segundo grupo de principios reconoce la necesidad de los anuncios tempranos, ya que estos se adelantan a las especulaciones, tienen un formato inoculador de anticipación y evitan la estigmatización. Este último punto es fundamental tanto para el gobierno como para la ciudadanía y los medios.

El tercer grupo abarca el involucramiento ciudadano, comunitario, no solo porque existe un derecho a la información, sino también porque incluso la percepción del riesgo como un fenómeno de fuerte construcción social no siempre coincide con el dato científico. Por lo tanto, la idea de la percepción del riesgo como fenómeno que debe ser construido implica la participación del público. El involucramiento comunitario significa, técnicamente, la interacción ciudadana para construir el riesgo, evaluarlo e incorporar aspectos culturales de creencias comunitarias que sean parte sustantiva de una idiosincrasia en particular, más allá de las recomendaciones técnicas e incluso en perspectiva comparada a la cual uno pudiera adherir como gobierno.

Finalmente, el cuarto grupo gira en torno a la planificación con tiempo. Es evidente que los anuncios tardíos siempre dan lugar a especulaciones y que una situación de emergencia implica concebir con fuerte realismo que no se puede planificar, sobre todo cuando no se tiene un trabajo de riesgo previo, pero sí está claro que hay necesidad de pensar la planificación. La tesis dominante es que las crisis pasan, pero el riesgo queda latente porque, si bien existe un riesgo previo hipotético de que algo puede suceder, existe una vez que la vulnerabilidad se hace presente y, de manera particularmente típica en situaciones de brote epidemiológico, queda y hay que pensar en las huellas como elementos condicionantes que hay que reconocer o evitar.

Primeramente, el diálogo institucionalizado mantiene la confianza entre gobiernos y actores; aquellos gobiernos que ante situaciones de crisis han mantenido el diálogo

sobre un canal institucional han tenido mucha más potencia en la reconstrucción y en los procesos resilientes desde el punto de vista social e institucional, que involucra a los actores sociales como contrapartes necesarias.

Segundo, si bien la compasión es un sentimiento humano propiamente dicho, las decisiones hay que tomarlas con diagnósticos independientes del criterio de la compasión, que es lo que muchas veces produce una política pública focalizada, pero no necesariamente buena. ¿La compasión es importante? Totalmente. Como fenómeno que ubica a quien decide políticas al lado de quienes están afectados. Es ponerse en el lugar del otro. Pero, nuevamente, esto no puede reemplazar al diagnóstico. Lo complementa y orienta la decisión en todo caso.

Tercero, cuando se dan situaciones de crisis muchas veces los gobiernos cambian personas, pero no cambian ni modifican procesos. Eso es algo absolutamente rutinario.

Cuarto, a pesar de que cambien procesos y cambien personas, muchas veces no hay una revisión de concepciones y dogmas previos, quizás por un sesgo ideológico que es inherente al hecho. Cuando se tiene un gabinete experimentado esa experiencia es sumamente válida y rica, pero muchas veces incluye dogmas que tal vez no se condicen con la necesidad de actuación en el presente.

Quinto, hay que realizar procesos de aprendizaje con base en estudios; muchos de los procesos de aprendizaje no son técnicamente aprendizajes porque son puras percepciones no cimentadas en datos empíricos y, por lo tanto, a veces hay enfoques analíticos centrados mucho más en los males cortoplacistas que en las metas que implican pensar hacia adelante en acciones que se deriven en políticas de riesgo. Cabe destacar que una política de riesgo es una política pública, y esto significa que una de las tentaciones a evitar, sobre todo cuando han salido liderazgos con fuertes

niveles de popularidad en situaciones de crisis, es modificar un espíritu de época que le quede cómodo al gobierno.

Siempre la comunicación política es una puja de visiones ideológicas, pero es mucho más importante y factible avanzar en reformas que apostar a retóricas que apelen demagógicamente a cambios abruptos de un clima cultural dominante en un momento dado por la ausencia de realismo que ello conlleva. También se debe ser muy cuidadoso con el tiempo. La tendencia típica es que los liderazgos, tras situaciones de crisis, adopten posturas conservadoras antes que reformistas. Sin embargo, es importante avanzar hacia un proceso reformista rápidamente o, al menos, no aletargar una decisión que luego puede ser inconducente. Y también existe la creencia de que una situación de crisis probablemente vaya a ser tapada por otra situación de crisis en el futuro, y esto constituye un error notable porque todo lo que no se clausura en términos de crisis, es decir, todo lo que no sea compensado con políticas mitigadoras desde el punto de vista de la comunicación de riesgo, en algún momento se vuelve a hacer presente.

La rendición de cuentas tras la gestión de una crisis es necesaria ya que su ausencia es algo absolutamente negativo porque no se termina de conocer si se ha actuado bien o mal. El capital social en comunidades aumenta las oportunidades de resiliencia. Esto implica reconocer que todo lo que pueden realizar por sí mismos los barrios, las comunidades y las sociedades en un lugar micro en conjunto, con todo lo que pueda hacer el gobierno para alentar y fomentar la expansión del capital social, luego redundan en mayores oportunidades de resiliencia allí donde corresponda.

El riesgo es aquella acción que se focaliza en las vulnerabilidades con el intento de evitarlas, y se posa en combatir la incertidumbre como algo central. Hay un objetivo pedagógico ya que el riesgo lleva a un comportamiento distinto: la idea de alertar e incluso de hiperalertar para que alguien tome conciencia, para que pueda prevenir y, por lo tanto, modificar hábitos y conductas.

Entonces podemos decir que hay dos tipos de riesgo: uno es el que se da en situaciones de normalidad frente a un riesgo hipotético que puede llegar a ocurrir, frente al cual todo lo que se puede hacer es para evitar que la vulnerabilidad se haga presente. Pero otra situación se da cuando se está en crisis, o ya se ha pasado, donde hay un tipo de riesgo diferente una vez que la vulnerabilidad se ha manifestado y que seguramente sea una especie de sombra que tras la crisis va a seguir presente.

Cabe mencionar, entonces, tres errores importantes en la gestión del riesgo: el primero es no comunicarlo tempranamente; el segundo es subestimarlos, de hecho, la recomendación es que frente a la duda entre subestimar o sobreestimar, la sobreestimación es un fenómeno más recomendable, aunque extremo; y el último es mentir, ya que todo lo que el riesgo haga en términos de mentiras se convierte luego en un verdadero drama.

Un punto sumamente importante para la gestión política es que la acción del riesgo requiere colaboración institucional, es decir que el riesgo no se gestiona solo desde el liderazgo. El liderazgo y su alta aceptación pública hacen al riesgo mucho más asequible, potente y eficaz, pero no implican que sea una acción unilateral y descendente, por el contrario, el riesgo requiere de voluntades coordinadas para la acción, apela al conjunto porque es una construcción social y, por lo tanto, se enmarca en un contexto cultural. Esto implica que la verticalidad existe en tanto hace falta una organización con un rol rector, administrador y decisor, pero, básicamente, requiere niveles de institucionalidad que garanticen la horizontalidad y la cogestión.

Hay que evitar, entonces, la discrecionalidad, que puede ser entendible y razonable en el corto plazo y en un inicio, pero que debe menguarse luego con altos niveles, no solamente de institucionalidad en sentido formal, sino también con sociedades estratégicas, con

la sociedad preferentemente, ya que cuando hablábamos particularmente de situaciones asociadas a una pandemia, lo cual implica un brote epidemiológico generalizado, lo que aparece luego de un riesgo general son riesgos sectoriales.

Por lo tanto, mientras que los escenarios típicos de la comunicación significan una organización según la cual se habla descendentemente al público, concepción que quedó extemporánea, hoy debemos agregar la comunicación del público a las organizaciones, del público en sí mismo, es decir, la combinación de protocolos sectoriales en el marco de la propia sociedad, y de organizaciones a organizaciones. Un capital social denso en comunidades implica estas dos últimas comunicaciones, con un nivel de interrelación constante que debe ser motivado, además, por el propio Estado. Dicho esto, consideramos pertinente hacer foco en aquellas cuestiones del riesgo que debieran evitarse.

La regulación de la comunicación gubernamental excepcional

La comunicación de políticas públicas es un eje central de la comunicación gubernamental. Las dimensiones pedagógicas de la comunicación son todas aquellas comunicaciones que hacen posible el uso, goce o disfrute de una política pública, decisión o servicio, pero también se refiere a toda comunicación que pedagógicamente requiere de una obligación por parte de la ciudadanía, en este caso frente a esa norma. La regulación de la comunicación gubernamental excepcional deberá entonces prohibir literalmente toda acción de comunicación gubernamental publicitaria rutinaria en situación excepcional y solo permitir o dedicarse concentradamente a comunicar la dimensión pedagógica.

La construcción de sistemas de emergencia temprana

El caso estrella, más allá de su patrón cultural sostenido en la confianza y de su condición de insularidad, es el de Nueva Zelanda, en donde su primera ministra aplicó un sistema de alerta temprana de tsunamis a la pandemia del SARS-CoV-2. Además, en las experiencias a nivel internacional, se utilizaron dichos sistemas junto a las empresas de telecomunicaciones, o de sistemas operativos como tiene la actual FEMA (Agencia Federal para el Manejo de Emergencias) en Estados Unidos. Ello invita, en nuestros contextos, a pensar en la aplicación de estos sistemas, quizás con un control mixto, multipartidario y multisectorial que garantice que los sistemas de emergencias tempranas puedan ser realizados efectivamente en función de la gravedad de la emergencia con control, regulando además su uso junto a las empresas de telecomunicaciones. Es algo absolutamente necesario junto con el ensayo y la puesta a punto de sistemas previos que eviten colapsos en prestaciones digitales universales o de gran escala. Este tipo de prestaciones digitales debieran estar preconcebidas o realizadas previamente a una situación de emergencia.

Proceso de evaluación y revisión de la actuación

Tras lo que significó el virus H1N1 la Comisión Europea pidió un informe realizado por académicos sobre el abordaje de la emergencia donde se resaltó, básicamente, lo bien que se trabajó la emergencia en términos de microbiología, de epidemiología, del aporte sanitario y científico en general, pero fue contundente en sostener que a esa situación de emergencia le faltaron ciencias sociales, acciones del *management* y, particularmente, una comunicación profesional en el ámbito de la

emergencia, que puede llamarse comunicación de crisis o comunicación de riesgo.

Frente a esto podemos decir que es necesario que Argentina evalúe y revise lo actuado, no con un ánimo ni sancionatorio ni valorativo en sí mismo, sino con un ánimo valorativo desde el punto de vista de la profesionalización adecuada para producir una experiencia mejorada y trasladarla a distintos niveles de gobierno.

Mensurabilidad del riesgo

Como ya se ha mencionado, el riesgo es una política pública y, como tal, debe poder ser medido. Para ello, hay tres niveles de medición posible: el primero es la medición blanda, que incluye, básicamente, las percepciones y el sentimiento del riesgo que tiene la ciudadanía; el segundo es la medición dura, esto es, el dato propiamente dicho, en este caso hablamos de muertes, de recuperación, de todo el dato duro comprobable en sí mismo y, además, con una lógica de apertura de datos. El tercero tiene que ver con la institucionalización, que es la cantidad de disposiciones, en términos de recursos, normativas y prácticas sociales que hacen que ese riesgo sea parte ya de una sociedad. Ejemplo de esto último lo constituyen las situaciones de riesgo sísmico en donde hay normativas específicas para la construcción, currículas educativas que enseñan cómo actuar frente a dicho riesgo y prácticas sociales que tienen que ver con la simulación, como la exigencia de un botiquín en cada casa o de conocimiento de primeros auxilios. En estos casos se institucionaliza y transversaliza esa situación de riesgo.

Institucionalización del riesgo

En este punto cabe mencionar el *Marco de Sendai*, producido en 2015 y auspiciado por Naciones Unidas, donde se pasó de la gestión de desastres a la gestión de riesgo de desastres. Por lo tanto, hay un énfasis en la prevención y en las medidas para reducirlos que tienen que ver con la vida de las comunidades y con la incorporación del riesgo como una actividad institucionalizada en los países. La institucionalización del riesgo implica, por lo tanto, una concientización especialmente a nivel dirigencial como primer paso. Esto es algo que existe, que está propiciado y que la mayor cantidad de las instituciones no hace. Un estudio en las alcaldías en España reveló que, aproximadamente, cerca del 45% de las alcaldías hacen algunas, y solo algunas, acciones de riesgo y que la enorme mayoría no hace nada, especialmente en áreas fundamentales.

Transmisión de capacidades y habilidades a instituciones

Derivado de esta institucionalización, es necesario transmitir capacidad. Lo importante no es que exista un área de riesgo en un gobierno, sino que se transversalice la necesidad de capacidades y habilidades. La respuesta al riesgo es eventual y contextual, pero importan dos cosas: que se elaboren mapas del riesgo probable y que además se clasifiquen. La clasificación tiene que ver con la percepción de probabilidad en función de datos técnicos de ese tipo de riesgos, por lo tanto, esas capacidades y habilidades para la crisis y el riesgo son productos de acciones de entrenamiento. Aquí la educación, el entrenamiento y la transmisión son algo central, les corresponde a los gobiernos, a cada decisión institucional de un gobernante en particular y también a las universidades incluirlos como ejes en sus temas.

Usos híbridos

Se trata de pensar la excepcionalidad. Cuando se toman decisiones en estas circunstancias se busca anticiparse al futuro de alguna manera. Un ejemplo lo constituye la infraestructura reversible o de uso dual. Si se posee una avenida que no se usa porque no hay gran circulación podemos saber que se puede duplicar para adaptar la mitad de ella para un uso peatonal; si se tiene una ciudad que ha sufrido un colapso sanitario y que posee centros de convenciones, grandes gimnasios y espacios públicos con alta cantidad de metraje, estos pueden reconvertirse rápidamente para un uso dual hacia adelante, en el caso de nuevas emergencias o excepciones. También pasa esto en el caso del criterio legal y, por lo tanto, el criterio de usos híbridos es un concepto sumamente complejo que implica además el control del ego, de creer que se está legislando, decidiendo o actuando, incluyendo las decisiones sobre inversión en infraestructura, de aquí a mil años. Se está actuando, simplemente, en situaciones en donde pueden llegar a aparecer riesgos igual de grandes que estos y, por lo tanto, la adaptabilidad y el uso dual, instancia de lo reversible, debieran ser parte de la complejidad a la hora de decidir.

Adaptar el Estado al mundo digital

Avanzamos, y muchas respuestas del gobierno se están haciendo a tiempo real, pero hace falta no solo la inversión en el mundo digital, sino transformar las burocracias. Cuando se piensa en un Estado digital hay que pensar también en una burocracia que conciba a ese Estado como digital. Hoy en día tenemos ofertas digitales con burocracias analógicas o con concepción analógica, por lo tanto, hay una necesidad de transformar el mundo digital para salirnos de la concepción situada, preferentemente, en un

aspecto comunicacional publicitario de redes para imaginar un proceso digital que, incluso, involucre a las redes sociales, pensado para dar respuestas y gobernar.

Aumento y necesidad de la complejidad para decidir

Existe la necesidad de miradas interdisciplinarias y un aumento del *expertise* para decidir. Esto resulta sumamente necesario ya que la complejidad de la situación de riesgo así lo amerita. Debiera haber una merma de la discrecionalidad individual o unilateral que generalmente la política suele tener, ya que hay decisiones que requieren de un consenso técnico interdisciplinar o, si se prefiere, multidisciplinar, que muchas veces no se tuvo y que ahora empezamos a ver. A esto debemos sumarle la combinación no solo de respuestas o decisiones interdisciplinarias que tengan que ver estrictamente con la situación sanitaria propiamente dicha, sino además con múltiples miradas para decidir. Podemos imaginar todo lo que tiene para decir la arquitectura, la antropología, la sociología, la ciencia política, la comunicación, el *management*, entre otros, en estas situaciones del pensamiento o decisiones híbridas, por citar un solo ejemplo.

Concientización pública y en sociedad

Resulta importante poder aprovechar la oportunidad de aumentar los niveles de concientización pública y en la sociedad, en algunas cuestiones estrictamente del riesgo y particularmente del riesgo sectorial hacia adelante. Existen tres esferas sumamente importantes, siguiendo la concepción de Antanas Mockus, exalcalde de Bogotá: la esfera de la autorregulación individual, mi conciencia; la esfera de la autorregulación de mi núcleo íntimo, mi familia o la

sociedad que me rodea; y la tercera esfera, que es la que menos se espera que actúe, es la de la justicia y la policía.

Muchas veces falla la autorregulación individual, producto de que se estima que entre el 10 y el 30% de la sociedad descrea el riesgo por dos tipos de acciones: o porque la persona es muy competitiva y cree que no le va a suceder porque se siente mejor y le gusta desafiar la normativa existente, o directamente porque es egoísta. Debido a que existen personas que se ubican en la extrema competitividad o en el extremo egoísmo, la autorregulación colectiva debe ser promovida, y el Estado es un gran promotor, sobre todo porque hay algo de nuestra vida que con cierta pérdida de libertades plenas va a tener que acomodarse a turnos, a permisos, a horarios, a prepararnos frente a interrupciones transitorias o marchas atrás, como ya se está viendo no tan solo en la Argentina sino en muchas partes del mundo. Es importante generar protocolos en conjunto con la sociedad en un proceso de creación y de co-gestión de protección de protocolos sectoriales de seguridad y de higiene.

Aprovechamiento y aceleración de nuevas conciencias

Es importante aprovechar e ir junto con nuevas conciencias que hace décadas que existen, pero que han tomado una relevancia inusitada, particularmente la conciencia ambiental. Es una buena oportunidad desde el punto de vista de la comunicación pública para avanzar en este proceso. También es importante fomentar líneas de investigación.

En el año 2005 los principales autores que estudiaron la crisis a nivel planetario hablaban de que no hay que estudiar ni focalizarse en casos, sino estudiar perspectivas comparadas y, además, reproducir en la organización, en la estructura de los gobiernos, un área de innovación. Es evidente que un gobierno local quizás

no tenga los recursos necesarios, pero los gobiernos subnacionales y nacionales sí pueden generar áreas de innovación que se dediquen a un proceso de *benchmarking* a nivel internacional. Esto es algo que hizo Obama durante su gobierno, que copiaron algunos gabinetes en América Latina, y que es sumamente interesante promover. Es importante que este fomento tenga que ver con organismos científicos y con las propias universidades o el sistema universitario en general.

Hay también un aprendizaje sobre estilo retórico, que no necesita leyes ni nada salvo la conciencia de salirse del *marketing* político y pensar que la comunicación es mucho más compleja que la linealidad y la simplicidad, para entrar a cuestiones que incorporen constantemente las crisis y, específicamente, el riesgo. Ha sido muy evidente y quedó expuesto el peso y la dinámica negativa que tienen las retóricas de politización exacerbada que parten a la sociedad innecesariamente en situaciones donde, respecto al riesgo, debería de haber el mayor nivel de consenso posible. Los usos estigmatizantes que afectan al control del riesgo, por los cuales mucha gente no se acerca al sistema sanitario o niega su condición de portador, en este caso del virus, producto de la estigmatización; discursos endogámicos que rompen toda posibilidad de coordinación operativa; discursos nacionalistas que se tornan xenófobos en sí mismos; el exceso de recursos bélicos; o el sentimentalismo extremo que muchas veces niega la comprensión racional de los riesgos. Estos son aprendizajes sobre el estilo retórico y, curiosamente, en muchos de ellos se posan varias de las recomendaciones del *marketing* político específicamente, como respuestas electorales. Todo esto implica asumir la importancia de cuánto inciden efectos de psicología social o directamente los sesgos cognitivos en el comportamiento de las personas.

Subirles la voz a las acciones de salud mental

La palabra “resiliencia” es gigante en su concepción, pero requiere de exigencias que muchas veces no son tenidas en cuenta. Hablamos de la resiliencia personal, que es lo que corresponde, haciendo una traslación a una resiliencia social e institucional. Ni la resiliencia personal es algo biológico y natural, ni la institucional algo sociológico que se da porque sí. Nadie es resiliente naturalmente. La resiliencia es un proceso asistido, implica recobrase de una situación de adversidad, adquirir nuevas fortalezas y la posibilidad de contar con nuevos recursos que deben ser trabajados. Esto implica que la persona o los grupos (hay que hacer el ejercicio de traslación) tengan atributos o condiciones individuales, que haya aspectos de la familia o de los entornos íntimos donde uno transcurre su proceso de socialización primaria, y hay también características de los ambientes sociales que hay que considerar.

Ningún proceso resiliente se da porque sí, sino que hay instancias que colaboran institucionalmente a ese proceso. Las acciones de salud mental son centrales, en términos de recomendaciones, y muchas veces desde la respuesta pública son ignoradas, no consideradas, o tenidas en cuenta de modo tardío. El estrés postraumático, que es una consecuencia habitual de situaciones de desastre o de la gestión de las situaciones de emergencia, es algo en lo que hay que poner especial énfasis, y la comunicación política en este sentido tiene muchísimo para hacer.

Existen, entonces, muchos aspectos para debatir donde la comunicación política tiene, a su vez, mucho para decir. Considero pertinente despegarnos de aquellas posturas que plantean un reseteo, que hablan de *reset* al 100%, que consideran que todo lo que viene es nuevo. La mayor cantidad de lecturas e investigaciones sobre crisis y riesgo están absolutamente vigentes. Tienen que ver con la construcción académica y con el aprendizaje producto de otras situaciones de crisis, de desastres, catástrofes y todo aquello que tuvo

que ver con fuertes procesos disruptivos. Estando dentro de las crisis es muy poco lo que se puede ver y aprender. Sin embargo, el desafío es romper con la inercia institucional, pues tras las crisis la capacidad de aprendizaje es más bien poco significativa y discreta, para avanzar hacia algunas cuestiones que impactan fuertemente en transformaciones institucionales para gestar, crear y sostener una cultura del riesgo donde haya un actor central regulador clave, que son los gobiernos en sus distintos niveles, pero que hacia adelante signifique un involucramiento ciudadano.

La cultura del riesgo es una construcción social que requiere de aprendizaje, y la experiencia anterior nos indica que el aprendizaje hay que gestarlo, tampoco se da naturalmente. La comunicación política salda de la simplicidad de la idea del *marketing* político, puesta dentro de un sistema complejo que involucre el riesgo y la crisis con una dimensión multidisciplinar, tiene mucho para aportar en este contexto y mucho más en lo que viene.

