



**Universidad de San Andrés**

**Escuela de Negocios**

**Maestría en Marketing y Comunicación**

***La reputación del Gobierno y construcción política en tiempos  
de crisis***

***El caso del Municipio de Florencio Varela durante la pandemia  
Covid-19***

**Autora: Lic. Ojeda, Noelia Pamela**

**Mentor de Tesis: Leporati, Aldo**



**Maestría en Marketing & Comunicación**

***La reputación del Gobierno y construcción política en tiempos de crisis  
El caso del Municipio de Florencio Varela durante la pandemia Covid-19***

*Lic. Ojeda, Noelia Pamela*

Universidad de  
**SanAndrés**

<b>INDICE</b>	
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
<b>CAPITULO I</b> .....	<b>4</b>
<b>CAPÍTULO II - MARCO TEÓRICO</b> .....	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO III - MARCO METODOLÓGICO</b> .....	<b>21</b>
<b>CAPÍTULO IV ANÁLISIS</b> .....	<b>25</b>
<b>CONSIDERACIONES FINALES</b> .....	<b>58</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>60</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>63</b>



Universidad de  
**San Andrés**

## INTRODUCCIÓN

Gestionar una crisis en pleno XXI ya no es una excepción. Actualmente los escenarios de crisis son más bien situaciones cotidianas que deben afrontar las organizaciones. Sin embargo, hasta que el Covid-19 no impactó en cada rincón del planeta no se logró dimensionar la importancia de gestionar y comunicar en tiempos inciertos y turbulentos.

El primer aprendizaje que deja esta pandemia es la necesidad de avanzar hacia nuevos paradigmas de la comunicación que nos permitan gestionar desde la complejidad. Muchos de los manuales y teorías de riesgo y crisis fueron pensados y diseñados en la era moderna, donde la sociedad se pensaba como un proyecto planificado, ordenado, regularizado y por eso, las crisis eran consideradas una situación excepcional.

En actualidad se atraviesa una gran crisis de confianza y credibilidad en todos los pilares mundo moderno: instituciones como la iglesia, la escuela, el Poder Judicial y hasta la política y el propio periodismo se sumergen en la desconfianza.

El Covid-19 y esta crisis de confianza y credibilidad se desarrolla en un mundo hiperconectado, fragmentado y con millones de usuarios conectados a sus teléfonos móviles capaces de organizar una revolución social o política. Aun con este escenario comunicativo, los gobiernos del mundo no supieron cómo hacer para que las personas se quedaran en sus casas en plena pandemia, con un sistema sanitario desbordado y muertes diarias.

Si los aciertos, y en mayor medida, los errores marcaron la comunicación de estos tiempos en cada rincón del planeta, vale preguntarse ¿no es conveniente pasar del enfoque analítico de los mensajes y comenzar a construir nuevos paradigmas que permitan diseñar estrategias en clave reputacional con eje en la complejidad?

Este contexto particular requiere sumar al análisis de las organizaciones la perspectiva reputacional como factor fundamental. Porque en el nuevo mundo se hace necesario ver más allá de los mensajes y soporte comunicacionales para comprender mejor el entorno -los grupos de interés, empleados, clientes, la sociedad-. Desde esta perspectiva se puede gestionar decisiones coherentes, atadas a un propósito que sea capaz de plasmarse en contextos complejos.

La comunicación política e institucional atraviesa nuevos desafíos con la lógica participativa de las audiencias en redes sociales, y el escenario de crisis del Covid-19 dejó en evidencia no sólo una dinámica comunicacional, atada a viejos paradigmas, sino también a la ausencia de estrategias destinadas a construir reputación. Por eso, investigar en este camino significa una oportunidad para consolidar nuevos modelos dentro de las organizaciones.

Este trabajo final indaga, a través del caso del Municipio de Florencio Varela, sobre las estrategias de comunicación de crisis partiendo de entender que la incertidumbre y el miedo social transformó a la comunicación en unas de las principales defensas ante el virus y un factor clave para la vida en comunidad.

Hasta el momento poco se ha indagado acerca de la comunicación de los municipios del conurbano bonaerense y esto resulta ser un recorte importante para la

comunicación pública ya que son los municipios la administración más cercana a la ciudadanía.

Este trabajo intenta problematizar el abordaje comunicativo de la pandemia en este municipio partiendo de haber analizado las perspectivas teóricas de la comunicación de salud, riesgo y crisis que se recomienda para la gestión de estos escenarios.

No obstante, el análisis desde esas perspectivas no basta para definir estrategias y acciones en medio de una crisis global económica, política y social. Se hace necesarios que los profesionales de la comunicación puedan repensar nuevos paradigmas capaces de dar respuestas al mundo de hoy.

En este contexto, las organizaciones y particularmente los organismos públicos tienen un gran desafío: construir valor a largo plazo y comunicar desde un propósito que les permita fortalecer su ventaja competitiva y entender a todos los públicos.

Desde esta óptica es posible tener en cuenta la variable emocional de la opinión pública y poder dar respuestas en este sentido. Si los gobiernos, en pleno confinamiento, hubieran salido del tecnicismo científico, del dato duro, de la propagación del miedo y del discurso político para enfocarse también en las respuestas a las emociones quizás (no se puede afirmar) el resultado de su comunicación hubiera sido otro.

Este trabajo final, parte de entender que toda crisis genera oportunidades. Por esta razón más allá del amplio abanico de teoría, se entiende que toda crisis amenaza la integridad y reputación de las organizaciones y que la importancia de la misma se mide en base a la percepción de la opinión pública y no de sus características objetivas.

Con esto, no se descarta las orientaciones teóricas que ha construido investigaciones sólidas en el ámbito de gestión de riesgo y crisis, sino que se incorpora la clave reputacional para construir estrategias más concretas en un mundo complejo e incierto y sumergido en una crisis aún mayor de credibilidad y confianza en las instituciones y partidos políticos.

Poner en diálogo las distintas perspectivas y analizarla desde el caso del Municipio de Florencio Varela es el desafío de este trabajo final para sentar un antecedente de que el sector público puede y debe comunicar con buenas prácticas.

Por esta razón esta investigación indaga en primera instancia, sobre cómo y de qué manera el Municipio estableció su mapa de riesgo, su comité de crisis y su relación con los stakeholders para hacer frente a la pandemia. En segunda instancia nuestro análisis se centrará en las conversaciones en red -teniendo en cuenta las nuevas audiencias y las narrativas digitales- y la percepción de la opinión pública como variable para analizar las emociones más allá de los mensajes.

No se trata aquí de elaborar un plan de crisis para organismos públicos sino más bien, aprovechar la experiencia que deja el Covid-19 para analizar las prácticas, las estrategias y el escenario de la comunicación en las decisiones de gobierno y el impacto que estas tienen en la imagen y reputación tanto de la organización como en la construcción de liderazgo.

Esta perspectiva invita a pensar que es posible comenzar a transitar nuevos paradigmas que expliquen este presente complejo y además preparen, un poco mejor, para el futuro.



Universidad de  
**San Andrés**

## CAPITULO 1

### PRESENTACIÓN DEL CASO

Florencio Varela, es un municipio que tiene peculiaridades sociodemográficas, culturales y económicas particulares que merecen describir antes de avanzar en dicho análisis.

“Varela”, así lo llaman sus vecinos y vecinas, se ubica geográficamente al sur del Gran Buenos Aires, a 38 kilómetros de La Plata y a pocos más de 30 kilómetros de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cuenta su historia que este distrito nace de la llegada de inmigrantes<sup>1</sup> y a partir de allí conviven sus pobladores a través de una integración cultural. Según datos del censo 2010<sup>2</sup> posee 426.005 mil habitantes de los cuales la componen colectividades paraguayas, bolivianas, uruguayas y en menor medida comunidades japonesas e italianas. Estos últimos, son los que llegaron al país tras la segunda guerra mundial y algunos se radicaron en este distrito.

Además, Florencio Varela tiene como característica que su población aumentó considerablemente y aunque posee un vasto territorio que se divide en una zona céntrica, en barrios populares y la zona rural al límite con La Plata, la inversión e infraestructura del distrito no creció a ese ritmo.

El acceso a la vivienda, el agua y la cloaca, según datos del INDEC en 2010, siguen siendo un problema en un municipio con serios problemas de pobreza y marginalidad.

No obstante, es el tercer cordón hortícola más importante de la provincia de Buenos Aires, posee más de 500 productores rurales y tiene 200 industrias radicadas, junto con un Parque Industrial.

En materia educativa, la Universidad Arturo Jauretche -creada en 2009- constituyó el acceso a la primera generación de estudiantes universitarios dentro de sus familias. La apertura de esta alta casa de estudios significó un salto cualitativo. No obstante, en el discurso de apertura de sesiones legislativas que realizó en 2019 el actual intendente Andrés Watson, señaló *“este año un 40% de niños y niñas ingresan a primer año de la escuela Primaria sin haber transitado sala de cinco años en el Jardín; este hecho afecta considerablemente su trayectoria escolar al no poseer los mismos conocimientos, capacidades y habilidades para enfrentar el proceso de alfabetización”*.<sup>3</sup>

Este municipio tiene como característica ser gobernado en gran parte de su historia por el Partido Justicialista. Desde la llegada de la democracia no gobernó otro partido que no fuera el peronismo.

#### **Descripción de la estructura Ejecutiva del Municipio de Florencio Varela**

---

<sup>1</sup> Municipio de Florencio Varela, <http://www.varela.gov.ar/historia/primeros.aspx>

<sup>2</sup> INDEC, *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010*. Consultado el 6 de julio 2020. Disponible en: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-CensoProvincia-999-999-06-274-2010>

<sup>3</sup> Municipio de Florencio Varela. Ver discurso completo en: [http://www.varela.gov.ar/prensa/nota.aspx?not\\_id=65297](http://www.varela.gov.ar/prensa/nota.aspx?not_id=65297)

El actual intendente de Florencio Varela, Dr. Andrés Watson gestiona el municipio tras las últimas elecciones en 2019 es el sucesor del ahora diputado nacional Julio Pereyra, quien gobernó el municipio de 1994 al 2017.

El ejecutivo está estructurado en doce secretarías y tres juzgados de faltas que se detallan a continuación:

- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable
- Secretaría Coordinación de Políticas Institucionales
- Secretaría de Cultura, Deportes y Recreación
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Educación
- Secretaría General de Administración y Fiscalización
- Secretaría de Hacienda
- Secretaría de Gobierno
- Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo
- Secretaría Legal y Técnica
- Secretaría de Obras, Servicios Públicos y Planificación Urbana
- Secretaría de Relaciones Institucionales
- Secretaría de Salud
- Juzgado de Faltas N°1
- Juzgado de Faltas N°2
- Juzgado de Faltas N°3

Para este trabajo final las secretarías de Gobierno, Salud y Desarrollo Social serán importantes para analizar la gestión de la crisis y la articulación con la comunicación.

### ***Sobre emergencias y desastres en el territorio***

Merece la pena mencionar algunos antecedentes del distrito en materia de emergencias públicas y la gestión de la crisis en el distrito que después podrán ser ampliadas:

En el año 2004 explotó un local clandestino de pirotecnia y desde entonces la venta y comercialización de estos productos está prohibida. Recién en el año 2014 el gobierno municipal a través de una ordenanza modifica esta medida y comienza a habilitar el uso para festividades y otras acciones con previa autorización. Tras el desastre de aquella gran explosión el control sobre la pirotecnia fue un eje de las gestiones del gobierno.

Año 2012. El distrito se vio gravemente afectado por un gran temporal de lluvia que bien lo describió el diario Clarín: *“el 4 abril de 2012, un trágico temporal terminó con 16 muertos y graves daños en Capital y GBA. Por la caída de árboles, paredes y cables de electricidad murieron aplastados o electrificados. Fue enorme y sorpresivo. Un tornado de vientos furiosos de hasta 120 km/h que azotó localidades como Ituzaingó, Morón, Moreno, Merlo, La Matanza, Hurlingham, Quilmes y Lanús provocando además centenares de heridos, 500 evacuados y grandes destrozos: volaron miles de postes, techos, carteles y mampostería. Un año después, aún sigue la reconstrucción. Es el antecedente con más fallecidos registrado en Capital y Buenos Aires después del saldo de hoy”*.

Fue en ese año, y durante este episodio que el Municipio implementó o, mejor dicho, institucionalizó la gestión de crisis a través del armado de un protocolo de gestión y



de comunicación. La novedad o gravedad de ese entonces fue la falta de energía eléctrica en todo el territorio.

Durante el temporal, los equipos de comunicación fueron diseñando distintos planes de crisis para mejorar la comunicación interna y externa. Como resumen de esas acciones: se definió como vocero al entonces jefe de Defensa Civil, Franco Risso, se establecieron mensajes únicos para compartir a nivel interno y externo y se comunicaba diariamente a la prensa local.

Otros de los antecedentes en gestión de crisis, desde la perspectiva que lo comprendía el municipio, fue la cuestión de la inseguridad en el territorio. También a partir del año 2012, el gobierno local tenía una política activa en la seguridad, aunque no era su competencia (aún no lo es) el municipio creó un sistema de seguridad integral para coordinar las medidas de prevención y contención en temáticas ligadas a la seguridad ciudadana, que continúa vigente. Se trata de un sistema que articula: Cámaras de seguridad en la vía pública, emergencias de salud a través del SAME, policía y las patrullas comunales para asistir ante hechos delictivos o de violencia.

En ese marco también armó y diseñó protocolos de comunicación dentro de la Secretaría de Seguridad para prevenir y contener las situaciones de crisis derivadas por la inseguridad.

El denominador común en estos episodios es el abordaje desde protocolos realizados durante las “crisis”.

### ***Comunicación gubernamental, el periodismo local y la comunicación política***

El municipio de Florencio Varela posee una subsecretaría de prensa y comunicación que depende de la secretaría de Gobierno, desde allí se definen las acciones a comunicar, pero sobre todo la comunicación del Intendente. El área se divide en una Dirección General de Prensa y Difusión, Dirección de Comunicación, Dirección de Comunicación Audiovisual. Los principales canales de difusión que utiliza son:

- Web oficial [www.varela.gov.ar](http://www.varela.gov.ar)
- Redes sociales oficiales del Municipio Twitter, Facebook, Instagram,
- Redes sociales de cada una de las secretarías descritas con anterioridad. Además, cada una de ellas cuenta con equipos de comunicación para la difusión propia de la secretaría.
- Redes sociales del Intendente: Twitter, Facebook, Instagram.
- Radio pública oficial transmisión on line y por aire en el dial 87.9
- Comunicados de prensa
- Campañas institucionales vía pública, área y digital
- Publicidad oficial

No es objetivo de este trabajo final, describir la comunicación interna, pero vale la pena aclarar que el proceso de comunicación del municipio está centralizado en la Subsecretaría de prensa y comunicación, pero únicamente en las acciones propias del intendente Andrés Watson, hay una personalización de la gestión en el proceso comunicativo.

Es por esta razón, que resulta vital analizar cómo el Intendente comunicó en sus redes sociales las campañas de prevención que desarrolló la comuna en las dos fases de la cuarentena.

En otro orden, la web oficial, las redes del municipio y las campañas propiamente dicha son también canales que se vieron modificados con la llegada de la pandemia.

### ***La prensa local y el acceso a la información***

Comprender la estructura informativa del territorio es importante para ver la posible circulación que deben tener los mensajes del gobierno local. Aunque no se trate de hacer un análisis discursivo de la circulación de los contenidos.

Tener en claro la estructura de los medios de comunicación permite, al menos en un primer acercamiento. Tener en cuenta la oferta de medios que tiene un municipio con cerca de 600 mil habitantes. En Florencio Varela, los canales de aire como Canal 13, Telefe, El Nueve, Canal 7, América Tv, llegan sin interrupciones, así como también las cadenas de televisión por cable y satelital como Direct TV, Telecentro, Telefónica y otras empresas más pequeñas como Antina o AladdinBox. Sin embargo, en estos medios de comunicación las noticias sobre o de Florencio Varela son escasas ya sea porque no cumplen con el criterio noticioso o bien no hay una estrategia de medios adecuada para esto.

En forma paralela opera una propia estructura de medios privados locales que difunden noticias de gobierno (gacetillas oficiales) y construyen noticias de Florencio Varela. Una cuestión característica de todos estos medios es que estos obtienen la pauta oficial para la publicación de la propaganda.

A continuación, la lista de los más importantes y con trayectoria en el distrito:

- Varela al Día
- InfoSur
- Varela informa
- Agenhoy
- Mi Ciudad
- Cuatro Medios
- Radio 97.7
- Radios locales de poco alcance

En los últimos años con el auge de las redes sociales y el fácil acceso de la realización de plataformas de noticias fueron surgiendo grandes grupos de Facebook y sitios web con información institucional, así como también noticias negativas sobre la gestión y denuncias. Acá se mencionan únicamente los medios que tienen establecida su trayectoria como medio local y están compuestos por periodistas.

### ***La política en el centro de escena y una plataforma de comunicación exclusiva***

Otro rasgo característico de Florencio Varela es la estructura política consolidada que conduce el actual Diputado Nacional, Julio Pereyra y ex intendente de este territorio. Así como el municipio posee su equipo y canales de comunicación, el Partido Justicialista de Florencio Varela -PJ- también lo tiene y trabajan en estrategias conjuntas con la institución en el diseño de temas comunes como lo fueron la campaña electoral 2017, 2019 y la situación del Covid-19 de este año.

### ***Destinatarios: vecinos y vecinas***

El municipio como institución pública establece una comunicación gubernamental con el objetivo de crear el mayor consenso posible tanto en sus políticas públicas como así también en la imagen del intendente. En este sentido, construye con su comunicación distintos destinatarios de sus políticas.

En sus discursos, campañas institucionales y comunicados oficiales el municipio integra a sus destinatarios como parte de la acción, el uso del inclusivo como

característico da cuenta de eso y la utilización de los términos vecinos y vecinas construyen una comunicación cercana.

Pero como organización pública también construye sentido en relación con otros destinatarios: a nivel interno secretarios y secretarias del gabinete, empleados, periodistas, dirigentes políticos, funcionarios de otros organismos públicos que desarrollan acciones estratégicas en conjunto.

### ***Sobre el sistema de salud***

El sistema de salud de Florencio Varela está integrado por los tres niveles de atención: primario, secundario y el tercer nivel de alta complejidad. El primer nivel de atención es el único que depende político y administrativamente del municipio.

Varela cuenta con 40 centros de salud distribuidos a lo largo y ancho del territorio dedicados a la asistencia preventiva de cada barrio. De esos 40 centros, el gobierno local rediseñó, entre 2015 y 2017, dos centros de referencias para ampliar el nivel de atención y sumar otras especialidades clínicas. Se trata del centro de Salud Villa Vatteone y Padre Gino ubicados uno cerca del casco céntrico de la ciudad y otro en la localidad de Bosques de manera de descomprimir las consultas al único hospital de agudos del distrito: Hospital Mi Pueblo. Este último corresponde al segundo nivel de atención y posee internación, pediatría y servicio de guardia y emergencias.

En el año 2015, el municipio puso en marcha una Unidad de Pronta Atención, UPA 24, con guardias y urgencias las 24 horas. Esta medida se tomó debido a los inconvenientes en la atención de guardia del Hospital Mi Pueblo, un nosocomio que no daba respuesta a las demandas de los habitantes y tenía graves falencias en sus servicios. En la teoría, el UPA iba a descomprimir esa guardia del Mi Pueblo, pero la falta de Médicos y servicios hizo que fuera tan así en la práctica.

Cabe señalar que, durante la pandemia y con fondos de Nación, se inauguró en Varela un Hospital Modular dedicado y equipado para atención de pacientes por Covid-19.

Además, el sistema de salud local se complementa con el Hospital de Alta Complejidad El Cruce, Dr. Néstor Kirchner, es el primer hospital de la región que trabaja en red con los otros hospitales de la región y atiende por derivación casos de alta complejidad.

Los hospitales que forman parte de la red son:

- Hospital Zonal General “Dr. Arturo Oñativia” de Almirante Brown.
- Hospital General de Agudos “Evita Pueblo” de Berazategui
- Hospital Zonal de Agudos “Mi Pueblo” de Florencio Varela
- Hospital Zonal General de Agudos “Dr. Isidoro Iriarte” de Quilmes
- Hospital Subzonal Especializado Materno Infantil Dr. Oller de Quilmes
- Hospital Zonal General de Agudos Lucio Meléndez de Adrogué.
- Hospital Subzonal esp. en Rehabilitación Motriz Dr. José María Jorge de Burzaco.
- Centro Integral de Salud, Diagnóstico y Rehabilitación “Julio Méndez” de Bernal

Con la puesta en marcha de este hospital en 2007, Florencio Varela y la región gestiona un sistema de salud que trabaja red entre los tres niveles descriptos.

Entender la estructura del sistema de salud local, permitirá luego evaluar la capacidad de un municipio como Florencio Varela para hacer frente a una pandemia como el Covid-19 que ya desde sus inicios se temía sobre el impacto que tendría en municipios del AMBA por la combinación de densidad poblacional, debilidad del sistema de salud de complejidad y la vulnerabilidad social entre los más importante.

#### *La Universidad Arturo Jauretche -UNAJ-<sup>4</sup>*

La Casa de Altos Estudios posee pocos años en Florencio Varela. Inaugurada en 2011 trajo la posibilidad de acceder a la población a la universidad pública en un territorio vulnerable y estableció nuevos nexos con el municipio de Florencio Varela y la comunidad.

Actualmente la estructura académica de la UNAJ se compone de cuatro Institutos: de Estudios Iniciales; de Ingeniería y Agronomía; de Ciencias de la Salud; de Ciencias Sociales y Administración. Posee además 22 carreras en las que vamos a destacar todas aquellas ligadas a las Ciencias de la Salud.

#### Carreras del Instituto de Ciencias de la Salud

- Medicina
- Bioquímica
- Licenciatura en Enfermería
- Licenciatura en Organización y Asistencia de Quirófanos
- Licenciatura en Kinesiología y Fisiatría
- Tecnicatura en Emergencias Sanitarias y Desastres
- Tecnicatura Universitaria en Farmacia Hospitalaria
- Tecnicatura Universitaria en Información Clínica y Gestión de Pacientes

Comprender la estructura de la Unaj resulta importante para el desarrollo de este trabajo ya que es un actor clave en la articulación de acciones entre los estudiantes, la comunidad, el municipio y el sistema de salud, rol que profundizó durante la pandemia.

Por mencionar algunas acciones destacadas:

Implementó un Centro de Telemedicina Covid-19 -CeTeC-. Comenzó a funcionar en julio del 2020 realizando el monitoreo, la detección y el seguimiento de pacientes infectados con el virus y sus vínculos estrechos. El CeTeC fue puesto en marcha gracias al trabajo realizado por la UNAJ junto a los ministerios de Salud nacional y provincial, y el Hospital El Cruce. En el centro trabajan 330 voluntarios, estudiantes de la UNAJ, que cubren todas las demandas de los partidos de Florencio Varela,

---

<sup>4</sup> Por mencionar solo algunos datos, publicados por la UNAJ, en lo que respecta al aumento de la cantidad de inscriptos solo en el 2009 el total fue de 3046 ingresantes. En 2015 se triplicó la cantidad con respecto al inicio de actividades de la Universidad en 2011, contando con 10.700 alumnos regulares y 9200 ingresantes para 2015.

La procedencia geográfica de inscriptos se ha modificado durante los cuatro años de actividades académicas. En 2011 el 78.4% de los ingresantes correspondía a residentes del partido de Florencio Varela. Sin embargo, desde 2012 se observó que la Universidad ha adquirido un perfil regional, reconociéndose el incremento de la representación de estudiantes con domicilio en diversos partidos del Conurbano Sur.

Quilmes, Almirante Brown y Berazategui. Lo hacen a través de una plataforma digital y realizan teleconsultas para arribar a un diagnóstico certero y derivar el caso a una internación o un aislamiento de ser necesario. El CeTec tiene la particularidad de estar compuesto por 3.000 estudiantes voluntarios, esto representa casi el 10% de la universidad-

Otros de los aportes de la Universidad a la comunidad es el desarrollo de un dispositivo que realizaron estudiantes con el fin de desinfectar micros en cinco minutos. El mismo utiliza el sistema hidráulico del colectivo para distribuir un desinfectante que, haciendo uso del aire comprimido, sale a la unidad por boquillas aspersores en forma de bruma durante un minuto.

Además, la UNAJ también creó un Voluntariado Universitario contra el Covid-19. Compuesto por docentes, estudiantes y no docentes voluntarios para que brinden soporte a todas y todos aquellos sectores de la comunidad que lo requieran. Este grupo de voluntarios no solo desarrolló acciones en Florencio Varela y la región sino también en todo el territorio del país.

La descripción que antecede cobra importancia porque un municipio como este con características económicas particulares y sumamente poblado posee en la esencia de la administración un diálogo permanente y necesario con actores que son vitales para la implementación de sus políticas públicas.

El entorno cultural y social de este Municipio es clave en el proceso de toma de decisiones ya que no alcanza únicamente con las decisiones del intendente de turno. Su cultura organizacional establece articulación con las instituciones y organismos del territorio -universidad, hospitales, sistema privado- a fin llegar a los miembros de la comunidad (vecinos y vecinas) con otras ópticas y herramientas.

El esquema elaborado más abajo plantea una idea de cómo el municipio se relaciona con su entorno. Con este se busca clarificar los actores que intervienen en el proceso de toma de decisiones y cómo estos fueron claves en la situación de la pandemia.



Ilustración 1

Elaboración propia

## OBJETIVOS

### *Objetivo general*

- Diseñar estrategias de respuesta en crisis para los Gobiernos Locales a partir del caso del Municipio de Florencio Varela -PBA – durante la pandemia Covid-19.

### *Objetivos específicos*

- Comprender la cultura organizacional del Municipio de Florencio Varela con énfasis en el sistema de salud.
- Identificar y categorizar a los stakeholders involucrados en la cultura organizacional
- Identificar el valor reputacional de la organización pública
- Establecer el mapa de públicos
- Diferenciar los conceptos de riesgo y crisis a través de una puesta en común de los conceptos.
- Revisar la definición administrativa y alcance político institucional del Gobierno Local en la provincia de Bs. As.
- Conocer la gestión del Comité de Crisis en el marco del Covid-19 en Florencio Varela.
- Observar las campañas institucionales del municipio de Florencio Varela en la primera etapa de cuarentena y la última focalizada en el AMBA.
- Recopilar información sobre el manejo de la comunicación del Covid-19 a nivel nacional y local y los modos de interacción entre ambas estrategias e instrumentos.

San Andrés

## OBJETOS DE ESTUDIO

El objeto de estudio de esta investigación se centra en las estrategias de comunicación de crisis y reputación aplicadas en el marco de la pandemia del Covid-19 por parte del Municipio de Florencio Varela. El tema es abordado desde el nivel organizacional, específicamente en el análisis de las capacidades institucionales del municipio para gestionar y simultáneamente las estrategias de comunicación aplicadas por el equipo de gobierno.

En lo que respecta al riesgo y crisis como objeto de estudio, se diferencian ambos conceptos para establecer que cada uno responde a capacidades y habilidades diferentes, que merecen ser discriminadas para diseñar estrategias adecuadas de comunicación en contextos de emergencia sanitaria.

Sin embargo, ante un escenario mundial de grandes incertidumbres y de problemas hipercomplejos, las estructuras y protocolos ya no son suficientes para responder a los desafíos actuales. Por eso es necesario, a partir del análisis y las buenas

prácticas, hacernos de planes y herramientas que nos permitan diseñar nuevas u otras maneras de abordar las situaciones problemáticas de este siglo.

Por eso, se tomarán las guías sobre comunicación de riesgo y crisis desarrolladas por la Organización Mundial de la Salud, la Organización Panamericana de la Salud y la UNESCO a fin de poner en común las características que nos sirva de disparador para este análisis.

La comunicación tiene un lugar estratégico en todas las etapas de la gestión del riesgo y posee un rasgo distintivo: hace énfasis en la prevención. A diferencia de la comunicación de crisis que actúa para proteger la imagen, el funcionamiento y la reputación de la organización frente a sus públicos ante una crisis interna o externa determinada.

En otro orden, será parte de objeto de estudio la cultura organizacional del Municipio, ya que ésta impregna a toda la organización a través de sus acciones, dichos y vínculos con la comunidad donde está inserta. Sus creencias y valores, construidos a lo largo de la historia de la administración pública del país y en particular en la provincia de Buenos Aires, se manifiestan no solo en los diferentes acontecimientos públicos sino también en sus prácticas de comunicación y las estrategias que esta organización tiene con sus públicos destinatarios.

Comprender a la cultura organizacional como *“un modelo de presunciones básicas – inventadas o descubiertas- por una organización para resolver sus problemas que ejercen influencia como para ser consideradas válidas y, en consecuencia, ser enseñadas a los nuevos miembros como el modo correcto de percibir, pensar y sentir problemas”* (Ramírez, 2004), es entender a la organización desde una visión integral que posee aspectos más profundos.

La institución municipal presenta, más allá de su división política-administrativa, limitaciones estructurales que inciden o modelan parte de su cultura. Estas limitaciones no son más que el producto de las diferentes reformas de Estado y los acontecimientos sociales que incidieron en estas organizaciones. En los años 90 el rol que se le atribuyó a lo público y lo privado impactó en grandes recortes presupuestario para estas administraciones, las crisis políticas y económicas como el 2001 que dejó a la administración pública desarticulada con grandes dificultades para afrontar la gestión. Una gestión burocratizada que se vio en la obligación de avanzar en proyectos de modernización difíciles de aplicar en la estructura.

Estas debilidades estructurales se manifiestan en una gestión pública que ha sido caracterizada con una visión de corto plazo, planificación de tipo formal, escasa orientación al destinatario, ausencia de control de resultados, marco legal, sistema rígido de retribuciones. (Ramírez, 2004).

Las prácticas de comunicación y sus destinatarios son también objetos de estudios de esta investigación ya que distinguir sus lógicas y dimensiones son fundamentales para analizar las estrategias de comunicación de riesgo y crisis en sus distintas etapas.

La comunicación es ante todo un proceso de construcción social del sentido donde se ponen en relación diferentes actores. No se trata de un proceso lineal - emisor/receptor-, ni meramente de un intercambio de información, el contexto social, político y cultural son factores claves que inciden en todo el proceso de comunicación. La comunicación es un proceso de construcción de sentido.

En esta línea es donde se construye la comunicación de gobierno o comunicación gubernamental con prácticas determinadas para llegar a su público objetivo. La particularidad de esta comunicación se basa principalmente en la idea de que sus prácticas apuntan a generar el consenso a las acciones de un gobierno determinado y por lo tanto hay una lógica de inclusión en el público destinatario. Una lógica que consideramos se mantiene independientemente del estado de situación.



Universidad de  
**San Andrés**



## CAPÍTULO II - MARCO TEÓRICO

El corpus teórico de la comunicación, las crisis, la complejidad y la reputación es abundante y diverso. Por esta razón, para la presente investigación se entiende a la comunicación desde una perspectiva sociológica que nos permite analizar el escenario hipercomplejo del mundo contemporáneo.

### Comunicación

Desde las escuelas clásicas de la comunicación hasta las teorías de los discursos sociales no bastan para explicar el actual escenario comunicativo. La velocidad con que internet, las nuevas tecnologías y las redes sociales penetraron la vida social en cada rincón del planeta dejó más incertidumbre para las ciencias de la comunicación.

En este marco utilizaremos la perspectiva analítica que plantea el sociólogo Manuel Castell en su libro *Comunicación y Poder*<sup>5</sup> sobre la comunicación en la era global.

*“Comunicar es compartir significados mediante el intercambio de información. El proceso de comunicación se define por la tecnología de la comunicación, las características de los emisores y receptores de la información, sus códigos culturales de referencia, sus protocolos de comunicación y el alcance del proceso. **El significado sólo puede comprenderse en el contexto de las relaciones sociales en las que se procesan comunicación e información**”* (Castell, 2009, p. 86)

A partir de esta definición Castell distingue a la comunicación de acuerdo con el alcance de su proceso:

1. **Comunicación interpersonal:** emisores y receptores son sujetos de la comunicación y es interactiva.
2. **Comunicación social:** el contenido se difunde a toda la sociedad - comunicación de masas) puede ser interactiva o unidireccional.
3. **Autocomunicación de masas:** capaz de llegar a una audiencia global (característica de la comunicación de masas) y al mismo tiempo uno mismo define receptores, selecciona los mensajes

*“Las tres formas de comunicación coexisten, interactúan, y más que sustituirse, se complementan entre sí. Lo que es históricamente novedoso y tiene enormes consecuencias en la organización social y cambio cultural es la articulación de todas las formas de comunicación en un hipertexto digital, interactivo y complejo que integra, mezcla y recombina en su diversidad el amplio abanico de expresiones culturales producida por la interacción humana. En la realidad la dimensión más importante de la convergencia de la comunicación, como señala Jenkis, se produce dentro del cerebro de los consumidores individuales y a través de su interacción social con los demás”* (Castell, 2009, p. 88)

---

<sup>5</sup> Castell, 2009, p. 86-93

## Mutaciones de la comunicación

Para esta investigación se tomará el concepto de ‘Mutaciones’ que plantea la doctora en Cs. Sociales, Adriana Amado. Para la autora la comunicación actual mutó producto de este nuevo sistema fragmentado e hiperconectado donde *“aparecen híbridos comunicacionales que no encajan en las categorías clásicas. La propia noción de medios como soportes diferenciados se vuelve insuficiente ante tecnologías convergentes que transforman en caducas las clasificaciones tradicionales. En la liquidez del mundo digital, las grandes teorías que explicaban el mundo masivo resultan pesadas para explicar los cambiantes contextos comunicacional”* (Amado, 2017, p.23)

En este nuevo escenario Amado distingue seis mutaciones claves:

1. De lo local a lo global
2. De medios a conversaciones
3. De visibilidad a confiabilidad
4. De receptores a jugadores
5. De lo racional a lo emocional
6. De la reverencia a la referencia

## Tipologías de comunicación

La investigación de Crespo, Garradio, Medina titulada: *La comunicación de crisis en la administración pública española: análisis de evidencia empírica del año 2016*, describe el estado de la práctica de la comunicación de crisis en la administración del Estado, comunidades autónomas y municipios, con el apoyo en las percepciones de sus trabajadores. La misma se desarrolló a través de un estudio de encuesta con referencias a casos de crisis gestionados por la Administración Pública española.

Los autores establecen primero singularidades de la comunicación de crisis desde el punto de vista del contexto. Sostienen que cuando una crisis se produce, el resto de los tipos de comunicación (gubernamental, institucional, etc.) entran en estado de shock y quedan relegados a un segundo plano. En consecuencia, resulta conveniente que los responsables públicos y los miembros de los gabinetes de comunicación, reconozcan las singularidades y especificidades de este tipo de comunicación en comparación con los tipos más habituales de comunicación como la institucional o gubernamental.

Establecen una comparación de la comunicación de crisis con otro tipo de comunicación política. Diferencian la comunicación de crisis con la gubernamental y electoral. Estableciendo diferencias entre objetivos, destinatarios, plazos, antecedentes, carácter, mensajes, costes y relación entre tipos:

	COMUNICACIÓN DE CRISIS	COMUNICACIÓN ELECTORAL	COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL Y GUBERNAMENTAL
OBJETIVO	Cerrar la crisis y limitar sus efectos. Impedir la escalada del proceso.	Total: ganar las elecciones. Parcial: consolidar posiciones y fidelizar al electorado, avances en votos y escaños.	Generar consenso en la opinión pública sobre la actuación del gobierno.
DESTINATARIOS	Lógica inclusiva compatible con la segmentación diferenciada en públicos.	Lógica excluyente. Orientada hacia un segmento o varios del electorado	Lógica inclusiva: todos los ciudadanos.
PLAZOS	Corto plazo: duración de la crisis. La temporalidad se asocia a su propia definición.	Corto plazo: precampaña y campaña electoral.	Medio y largo plazo: duración del mandato del ejecutivo
ANTECEDENTES / CONSECUENTES	No siempre es posible identificar con precisión su comienzo, pero sí su final.	Tiene antecedentes (pues la comunicación previa al mandato es importante) pero al tener un final determinado, carece de consecuentes.	Tiene antecedentes (pues la comunicación previa al mandato es importante) y consecuentes (también la comunicación posterior es relevante)
CARÁCTER	Comunicación personalista, de portavoces, y excepcionalmente institucionalista	Comunicación personalista, de candidatos.	Comunicación institucionalista.
MENSAJES	Mensajes de significado directo y sin presencia de eslóganes o lemas	Combina mensajes directos y polisémicos. Uso de varios eslóganes o lemas simultáneamente.	Combina mensajes directos y polisémicos. Uso de un único eslogan o lema principal.

COSTES	Comunicación no necesariamente costosa.	Comunicación muy costosa.	Comunicación costosa.
RELACIÓN ENTRE TIPOS	Autónoma y poco relacionada con las otras formas de comunicación, aunque puede superponerse a ellas.	Coexiste con la comunicación gubernamental. En las crisis puede confundirse con la comunicación gubernamental.	En periodos electorales se superpone con la comunicación electoral. Cuando se superpone a la comunicación de crisis suele entrar en un paréntesis.

Fuente: Garrido (2016), adaptado de Riorda (2011) Ilustración 2

## Comunicación de riesgo

En lo que respecta a la comunicación de riesgos sanitarios se seguirá la definición que plantea la Organización Mundial de la Salud definida como el: *“intercambio de información, consejos y opiniones en tiempo real entre expertos y personas que enfrentan amenazas a su salud, bienestar económico o social. El objetivo final de la comunicación de riesgos es permitir que las personas en riesgo tomen decisiones informadas para protegerse y proteger a sus seres queridos*<sup>6</sup>. Por esto, la comunicación de riesgo está centrada en modificar hábitos y comportamientos a través de mecanismos de prevención y concientización para mantener el estado de alerta.

### Riesgo

Desde una perspectiva más amplia se considera al riesgo desde una construcción social, que tiene a los gobiernos en el centro de la escena y que se requiere por esto un abordaje integral y multidisciplinario.

*“El riesgo es una condición latente o potencial y su nivel o grado depende de la intensidad probable del evento desencadenante y de los niveles de vulnerabilidad existentes. Así el riesgo es la probabilidad de ocurrencia de un desastre. Para que exista un riesgo, debe haber tanto elementos detonadores (sea de orden natural, socio natural o antrópico) como una población vulnerable a sus impactos”.* (Fontana S. y P. Cabas: 2014, 13)

Para estos autores el riesgo de desastres está compuesto por la amenaza, la vulnerabilidad y la capacidad de respuesta. A continuación, se detalla que entienden por cada uno de estos conceptos relacionados con el riesgo de desastres

<sup>6</sup> Organización Mundial de la Salud. <https://www.who.int/risk-communication/background/en/#:~:text=Risk%20communication%20refers%20to%20the,the%20mselfs%20and%20their%20loved%20ones.>

- **Amenaza:** acontecimiento físico natural causado por la acción humana que puede potencialmente desencadenar un desastre. Se puede clasificar: naturales, socio naturales, antrópicas.
- **Vulnerabilidad:** probabilidad de que una comunidad expuesta a una amenaza (natural) pueda sufrir daños humanos y materiales. Es relativo ya que debe ser analizado desde las condiciones de cada zona.
- **Capacidad:** está constituida por los recursos de las personas individuales, las familias y las comunidades para hacer frente a una amenaza o resistir el impacto de un peligro. Estas posibilidades pueden ser creadas o fortalecidas a partir de: Iniciativas propias de las comunidades, Programas preventivos de los gobiernos o las instituciones ligadas a la temática. (Fontana S. y P. Cabas: 2014)

Siguiendo los principales ejes de la composición del riesgo de desastres, los gobiernos cobran una importancia clave en la gestión y la comunicación del riesgo ya que son estos quienes tiene el rol fundamental de elaborar políticas, acciones, estrategias y destinar recursos que permitan pronosticar y mitigar las consecuencias de este tipo de sucesos.

*Cuando se produce un desastre se ve afectado todo el patrimonio público de la sociedad. Así, la gestión pública resulta significativa. Los gobiernos deben aprender que se debe “gestionar el riesgo” y no gestionar en el riesgo”* (Fontana S. y P. Cabas: 2014).

## Contexto BANI

Los paradigmas para comprender la complejidad también se vieron afectados, en este contexto marcado por la pandemia, la incertidumbre y la desconfianza.

Para esta investigación se tendrá en cuenta la perspectiva que plantea, Jamais Casio, futurólogo e investigador del Institute for the Future, quien considera que atravesamos un contexto en donde confluyen: la pandemia global, los desajustes políticos y los desastres climáticos. Para Casio, *“los enfoques que hemos desarrollado a lo largo de los años para reconocer y responder a las perturbaciones comunes parecen cada vez más inadecuados o insuficientes cuando el mundo parece desmoronarse, por lo que sugiere generar un nuevo método para comprender la forma que toma esta era de caos. Sintetiza su idea afirmando que es difícil ver el panorama general cuando todo insiste en colorearse fuera de las líneas”*<sup>7</sup>

El autor afirma que el concepto VICA -VUCA en inglés- que servía para describir los escenarios complejos es insuficiente y no del todo representativo, y propone otra manera para explicar el escenario actual denominado BANI: Bien frágil/quebradizo (Brittle), Ansioso, No Lineal, Incomprensible

<sup>7</sup> Melamed, A. (2021, 12 de febrero) ¿Qué es “BANI”, ¿la nueva manera de describir el contexto en el que vivimos?

<https://www.infobae.com/tendencias/talento-y-liderazgo/2021/02/12/que-es-bani-la-nueva-manera-de-describir-el-contexto-en-el-que-vivimos/>

### **B: Bien frágil, quebradizo**

El autor sostiene que los sistemas frágiles son sólidos hasta que dejan de serlo, y que existe una especie de ilusión de fortaleza, ya que puede desaparecer en una sola crisis. Según, se explica en el artículo citado, *“esa fragilidad extrema se puede visualizar en los sistemas tecnológicos, energéticos o hasta en los democráticos. Una falla en cualquiera de ellos (y ya hemos tenido numerosos ejemplos en cada uno de los rubros) puede desatar una serie de impactos en cadena inimaginables. Desde ya, el solo pensar en ello nos genera mucha ansiedad”*

### **A: Ansioso**

Como dice su significado: la ansiedad es un estado de agitación, inquietud o zozobra del ánimo y para el autor vivimos ansiosos *“por saber qué es lo próximo que ocurrirá y nos damos cuenta que lo que es novedoso rápidamente se convierte en obsoleto y tenemos pánico a no estar informados de cada tema, cada minuto”*. Este mundo de sobreinformación 24x365y sobreabundancia informativa solo genera más ansiedad y mayor desconocimiento.

### **N: No lineal**

Los fenómenos actuales no responden a causa-efecto y eso nos desestabiliza. Pequeños hechos pueden desencadenar grandes consecuencias o bien puede haber un desfase muy grande entre el origen y la secuela. *“La exponencialidad, precisamente, nos depara este tipo de situaciones y el COVID-19 fue una muestra bien clara de este tipo de desarrollo poco explicable o entendible para cada uno de nosotros”*

### **I: Incomprensible**

Hechos que son difíciles de comprender con los patrones habituales. Dice el autor que el obtener mayor información no nos clarifica- incluso nos genera mayor confusión. Al ser frágil, estar ansiosos por encontrar la solución y ser no lineal se torna impenetrable y lo hace más frágil, nos pone más ansiosos y provoca menor linealidad.

## Reputación

Frente al escenario BANI, que impacta en las organizaciones y empresas, resulta fundamental contar con una preparación adecuada para gestionar en este mundo hipercomplejo. Es por esta razón que se suma a este análisis, la noción de reputación ya que este es un bien intangible que genera un valor para las organizaciones actuales y es la comunicación la encargada de generar reputación.

Se entiende por reputación corporativa como las percepciones que tienen sobre la empresa los diversos grupos de interés (Stakeholders). Se trata del reconocimiento a partir del grado de cumplimiento y comportamiento a lo largo del tiempo.

En este sentido, la buena reputación corporativa es **un activo** que genera valor y mejora resultados, que actúa como ventaja competitiva sostenible y es un seguro vital ante situaciones de crisis.

En este círculo virtuoso, la comunicación genera reputación y está a su vez genera valor que se construye en base a la su cultura interna de las organizaciones. El valor reputacional se halla entre aquello que comunica (publicidad, relaciones públicas, comunicación interna) y lo que otros dicen y perciben sobre la marca.

## Mapa de riesgo

Los mapas de riesgo para las organizaciones son vitales para construir un buen diagnóstico sobre las situaciones que no están determinadas por la organización y a partir de allí analizar estrategias para prevenir posibles daños. Incluye información necesaria para cuantificar y revisar la exposición al riesgo.



Universidad de  
**San Andrés**

### CAPÍTULO III - MARCO METODOLÓGICO

El método y procedimiento para la realización de este trabajo final es del tipo explicativo con abordaje cualitativo a través de la modalidad de estudio de caso. En primera instancia esta investigación posee un abordaje descriptivo acerca de la cultura organizacional y administrativa del municipio que se focaliza en la gestión de la crisis y sus estrategias de comunicación.

Este abordaje pretende identificar las realidades vinculadas al problema de investigación ya que sus métodos de observación y descripción, clarificación y explicación resultan ser técnicas válidas para los objetivos aquí planteados.

Bajo este marco, se aborda el tema desde el método de caso con un análisis cualitativo triangulando la realización de entrevistas en profundidad a actores estratégicos con la documentación recopilada.

La realización de entrevistas en profundidad, a los siguientes actores que nos permiten analizar la gestión de crisis durante la pandemia y al mismo tiempo detectar las capacidades estatales para estas gestiones:

- Secretario de Salud municipal, Rubén Treppichio
- Representante del Colegio de Farmacéuticos de Florencio Varela, David Marconi
- El Director General de Prensa y Difusión, Lic. Jose Catanesse
- Secretario Nacional de Calidad en Salud, Arnaldo Medina (miembro del Comité de Crisis del municipio)

En segunda instancia, se analizarán los planes de comunicación aprobados por el Comité de Crisis en contraposición con las campañas institucionales llevadas adelante por el Municipio en los soportes digitales (Facebook- Instagram y web oficial). El corpus de análisis seleccionado serán las campañas diseñadas en la FASE1 del asilamiento (20 al 12 abril) y la campaña establecida cuando el municipio entro en FASE 3 (4 de julio).

De esta manera las unidades de análisis para el estudio de caso serán las entrevistas en profundidad, el plan de comunicación de riesgo del municipio en ambas etapas y las campañas de comunicación diseñadas para cada una de estas.



Unidad de análisis	Variables	Indicadores
<b>Entrevistas en profundidad</b>	Datos de políticas públicas implementadas en pandemia	Acciones concretas del gobierno modificadas o nuevas
<b>Planes de comunicación de crisis y riesgo</b>	Estructura del plan	Etapas de la estrategia de comunicación de riesgo Objetivos Mensajes
<b>Reputación</b>	Mapa de riesgo	Partes interesadas
<b>Campaña de comunicación -Fase 1 y 3 -</b>	Discurso	Soporte/formato Lenguaje Canales: redes sociales Web oficial

Cuadro de elaboración propia. Ilustración 3

### Plan de comunicación de riesgo y crisis

*Variables:* Estructura de los planes de comunicación de riesgo sanitario

*Indicadores:* Etapas de la estrategia de comunicación de riesgo, objetivos del plan, mensajes.

De acuerdo con el manual de gestión de desastres que realizó la UNESCO para comunicadores “*diseñar un plan o estrategia de comunicación implica definir a partir de los resultados del diagnóstico inicial de qué manera se abordará el tema, el contenido de los mensajes, el personal involucrado en el trabajo, los medios a utilizar y el público meta o audiencia*”.

Además, estima que diseñar una estrategia de comunicación requiere de un estudio que indique cuál es el conocimiento que tiene el público acerca de temas de interés. También es importante entender ¿cómo la población percibe el riesgo?, ¿cuáles son las creencias y mitos que tiene sobre el tema?, ¿cuál es la visión de desarrollo de la comunidad que tienen sus líderes? y ¿cómo la comunicación puede contribuir en este proceso?

Para este análisis se parte de comparar los puntos claves del plan de comunicación que recomienda la OMS y organismo internacionales. Se analizarán:

Dentro de la estructura del plan:

1. **Enfoque** (¿de qué manera se abordará el tema, el marco conceptual, los grupos sociales que se involucrarán, las acciones de incidencia, entre otros?)

2. **Propósito y Objetivos** (indica la esencia de la campaña, qué se quiere lograr y los objetivos que deben ser medibles, alcanzables, dirigidos, razonables y específicos.)
3. **Público o población meta** (permite delimitar el contenido y seleccionar los canales y medios a utilizar)
4. **Contenido** (los temas de mayor interés para el público, las recomendaciones que se emitan tienen que concordar con las posibilidades reales de la población)
5. **Canales de comunicación:** medios de comunicación impresos y electrónicos, radio (spots educativos, radio), televisión (spots educativos, telenovelas, documentales), Internet (conferencias de Internet, blogs, redes sociales), canales alternativos (charlas en iglesias, voceo en las calles, redes de comunicadores, grupos de jóvenes, etc.)
6. **Mecanismos de evaluación** (¿fue recibido el mensaje? ¿se modificó la percepción y comportamiento del grupo meta? Metodología: encuestas, sondeos, talleres de evaluación participativos etc.)

En el marco del diseño de estrategia de comunicación y de acuerdo con la guía desarrollada por la Organización Panamericana de la Salud (2011; 12) analizaremos las cinco etapas que comprende la comunicación del riesgo:

1. Etapa de preparación,
2. Etapa del inicio del evento de salud pública
3. Etapa de control
4. Etapa de recuperación
5. Etapa de evaluación.

### **Campañas institucionales diseñadas en fase I y fase III de la pandemia**

*Variable:* redes sociales, soportes digitales -texto, foto, video-

*Indicadores:* polisemia de los mensajes, usos de eslogan, destinatarios, hibridación de las comunicaciones de crisis y riesgo

### Estrategia de análisis

Con el objetivo de relevar la información obtenida en las entrevistas en profundidad, las fuentes documentales consultadas y la observación se definen las siguientes dimensiones para el análisis:

- Organización formal de la gestión de riesgo
- Sistema cultural interno-externo
- Prácticas de comunicación
- Reputación

### Relaciones variables/indicadores para el estudio cualitativo

Variables	Indicadores
Organización formal de la gestión del riesgo	-Conocimiento de los objetivos del municipio para gestionar el riesgo -Toma de decisiones -Fortalezas y debilidades del municipio

	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Conocimiento de las medidas implementadas</li> <li>-Capacidad de implementar estrategias</li> <li>-Capacidad de respuestas: administrativas, legislativas</li> <li>-Habilidad para comunicar</li> <li>-Articulación con otros organismos estatales</li> <li>-Grado de autonomía en la toma de decisiones</li> </ul>
Sistema cultural	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Relaciones internas y externas.</li> <li>-Tipo de comunicación: abierta, vertical, horizontal</li> <li>-Factores que inciden en la aplicación del plan de emergencia.</li> <li>-Grado de participación en el abordaje y solución de problemáticas</li> <li>-Capacidad para adaptarse a cambios</li> <li>-Articulación y comunicación interna</li> </ul>
Prácticas de comunicación Interna-externa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Conocimiento de los objetivos y planes de la comunicación</li> <li>-Modos de difundir las políticas públicas</li> <li>-Definición de estrategia y plan de acción</li> <li>-Plan de comunicación y conocimientos</li> <li>-Destinatarios</li> </ul>

Ilustración 4

## CAPÍTULO IV ANÁLISIS

### Los primeros momentos de la crisis

Los primeros momentos de la crisis del Covid-19 se caracterizaron por la rapidez con que sucedieron los hechos y la incertidumbre ante un cambio de escenario abrupto en la vida social. En Argentina, se pasó de una “normalidad” a una cuarentena que desgastó las decisiones de gobierno en apenas pocas semanas. ¿Cómo se llegó a esta situación?

Si se tiene que trazar una línea de tiempo para fijar un día y un lugar donde todo comenzó hay que retrotraerse al 31 de diciembre 2019 en Wuhan, allí las autoridades locales chinas detectaron comportamientos atípicos en su población y tan solo un mes más tarde la Organización Mundial de Salud (OMS) declaró la emergencia mundial en salud pública. En nuestro país el 21 de enero el entonces ministro de Salud de la Nación, Gines Gonzales García realizó una afirmación que tiempo más tarde fue reprochable *“no hay ninguna posibilidad que exista el Covid en Argentina, al menos que sea importado”*. Sin embargo, el 3 de marzo se detectó el primer caso. Un hombre de 43 años de Buenos Aires llegó de Milán con síntomas de la enfermedad. El 7 de marzo se registra la primera muerte en el país y tres días más tarde Aerolíneas Argentinas suspenden los vuelos a Roma, Orlando y Miami mientras el Gobierno crea un fondo estatal de 170000 millones para hospitales estatales. Para el 16 de marzo se suspenden las clases y el 19 de marzo el gobierno decreta el aislamiento social, preventivo y obligatorio en todo el país. El 20 de marzo aparece el primer caso en Florencio Varela y a partir de ahí el municipio decidió activar su Comité de Crisis y reestructurar las decisiones de gestión. El secretario de Salud, Dr. Rubem Trepicchio describió esos primeros momentos *“estamos abocados a un solo objetivo sanitario: evitar que colapse el sistema de salud local”*

Mientras los gobiernos comenzaban a reaccionar ante la crisis, en la opinión pública había un alto grado de aprobación. De acuerdo con un estudio realizado los días 16 y 19 de mayo, por la consultora Zuba Córdoba y Asociados, reveló que *“los internautas argentinos aprueban total o parcialmente en un 82,1 % la gestión del gobierno nacional”*

Para este análisis la pandemia es entendida, no como un fenómeno en sí mismo y único, sino más bien como cuatro momentos de naturaleza totalmente distinta:

1. *Primeros meses* caracterizados por la incertidumbre
2. *Primera ola* donde el sistema de salud comienza a incorporar a la estrategia a todos los otros actores de la sociedad
3. *Segunda ola*. La pandemia adquiere más magnitud y el sistema de salud comienza a estar más interpelado

#### 4. *Vacunación, cuidados y tercera ola.* Convivir con el covid-19

Al establecer estos cuatro momentos de la pandemia se logra observar y analizar cómo en cada uno de ellos estuvo en disputa la imagen y reputación del gobierno nacional. Se establecieron conversaciones públicas en disputa como cuidados versus libertad individual; y además porque pasado los primeros meses, el gobierno comienza a sufrir un desgaste producto de las consecuencias económicas derivadas de la pandemia y errores comunicacionales propios.

#### **El primer fenómeno de la pandemia: la incertidumbre**

En los primeros meses del Covid-19 el objetivo fue claro: mitigar los riesgos y prepararse para lo que se venía. *“Había que prepararse y ganar tiempo para armar todo el sistema de salud. La primera etapa de la pandemia estuvo marcada por la incertidumbre y eso impactó en las decisiones de gestión y comunicación, explicó el Dr. Arnaldo Medina.*

Tal fue el nivel de incertidumbre que desde el inicio del Coronavirus la Organización Mundial de la Salud (OMS) recibió críticas debido a las directivas poco claras y contradictorias que utilizó en este periodo. El rol de los asintomáticos, el uso de barbijos, la modalidad de contagios al aire libre, la aplicación de cuarentenas fueron los temas en donde más se notó el cambio de postura. En abril la OMS afirmó que no se “halló evidencia que el uso de las mascarillas impidiera a las personas sanas contraer enfermedades respiratorias, incluido el Covid-19”<sup>8</sup>

Tanto el Gobierno Nacional como el Municipio de Florencio Varela tomaron estos consejos que se vieron reflejados en la comunicación

---

<sup>8</sup> Infobae, (2020, 12 de octubre). <https://www.infobae.com/america/tendencias-america/2020/10/12/las-idas-y-vueltas-de-la-oms-sus-mayores-contradicciones-durante-la-crisis-del-covid-19/?outputType=amp-type>



Ilustración 5

Estos primeros momentos también marcaron un liderazgo político del presidente Alberto Fernández quien tuvo un amplio consenso para aplicar las primeras medidas y eso también influyó su imagen. Incluso quedará en el recuerdo de muchos la frase “Mi amigo Horacio”<sup>9</sup> en referencia a su relación con el Jefe de Gobierno Porteño, opositor político a su gobierno.

Según Xavier Peytibu, el Politólogo y consultor de comunicación política en Ideogram explicó que *“un líder en un momento de crisis es aquel que busca consensos, que habla también con la oposición y que llega a acuerdos. El líder debe erigirse en el protagonista de la comunicación en un momento de crisis”* Un Ejemplo de esto es el modo en que uso Twitter el presidente en los primeros momentos de la cuarentena *“está siendo muy cercano, especialmente algunas noches de madrugada, cuando habla durante dos o tres horas con sus ciudadanos, felicitando incluso los cumpleaños de gente confinada, gesto que le humaniza y le muestra más próximo”* (Cátedra Ideograma 2020: 12)

Lo paradójico de este contexto de crisis es que en el momento de más incertidumbre la aprobación de la opinión pública y la imagen del gobierno eran positivas. Sin embargo, esta percepción duró poco en un mundo marcado por la desconfianza, como lo muestra el Barómetro Endelman 2020<sup>10</sup>, la hiperconectividad y altamente movilizado por la emocionalidad.

<sup>9</sup> Infobae. (2020, 9 de julio) <https://www.infobae.com/politica/2020/07/09/alberto-fernandez-presento-a-horacio-rodriguez-larreta-como-su-amigo/>

<sup>10</sup> Edelman Trust Barometer (19 de enero de 2020) <https://www.edelman.com/trust/2020-trust-barometer>

En el segundo momento de la pandemia denominado como la primera ola, donde el abordaje de la misma implicó acciones más allá de la salud se comenzó a percibir que el gobierno argentino no pudo o no supo cómo mantener un vínculo más emocional ni la credibilidad con la ciudadanía. Un ejemplo claro fue la conferencia de prensa de Alberto Fernández el 25 de mayo cuando anunció la extensión de la cuarentena en medio de cansancio y agotamiento de la sociedad por el aislamiento



Ilustración 6

Mientras la pandemia se extendía en el tiempo, el gobierno argentino atravesó crisis de gestión y comunicación que impactaron en la imagen. Podemos mencionar tres actos de gobierno que marcaron la gestión de la crisis a nivel nacional:

1. El velorio del futbolista, Diego Armando Maradona
2. El viaje de Alberto Fernández a Bolivia
3. La política educativa
4. Y último hecho catastrófico la foto de Olivos

*“Gobernar y comunicar en este contexto tiene que ver con gobernar y conectar, desplegando una inteligencia política distribuida con iniciativas autónomas de proximidad, pero conectadas entre sí dando coherencia y sentido al conjunto. La comunicación de crisis tiene que apoyarse en el círculo virtuoso del poder de la colaboración, con una gobernanza comunicativa nueva, en red, que despliegue diferentes acciones e historias y en diferentes contextos, pero con un metarrelato único” (Cátedra Ideograma 2020: 12) Nada esto vio el gobierno en materia de comunicación ya que se quedó implementando las mismas estrategias del inicio sin lograr conectar con la ciudadanía.*

Describir estos momentos y la comunicación de crisis del estado Nacional es importante ya que impacta en la comunicación local del Municipio de Florencio Varela

que, como se verá más adelante, seguía la misma estrategia nacional con pocos matices. Esto marca la importancia de avanzar en otra forma de comunicar de las instituciones eliminando los sistemas jerárquicos verticales por otros más distribuidos y colaborativos.

## 2. La organización formal del riesgo en Varela

La crisis del Coronavirus se propagó en el tiempo y cada municipio de la provincia de Buenos Aires comenzó a comunicar y definir sus estrategias de acuerdo con su territorio. En Varela, la activación del Comité de Crisis por parte del intendente Andrés Watson implicó unificar la gestión de la crisis y coordinar también las decisiones comunicacionales.

El Dr. Ruben Trepichio, Secretario de Salud del Municipio de Florencio Varela explicó para esta investigación cómo fue el proceso de decisiones. Lo primero que se realizó fue una sala de situación en el Centro de Salud Villa Vatteone. Desde allí se comenzaron a realizar los primeros reportes diarios que se transformaron luego en el parte diario de prensa que se emitía todas las tardes. Al poco tiempo, todo se unificó a través del Comité de Crisis. Fue el 16 de marzo, cuatro días antes de dictarse el aislamiento en el país, que el Municipio activó el Comité. El primer encuentro (presencial y sin barbijos) juntó a representantes de los tres niveles de atención de salud del distrito (público y privado) fuerzas de seguridad, autoridades educativas e infectólogos a fin de analizar la situación del Covid19.

Tras ese primer encuentro, el Intendente Andrés Watson detalló que se trató de *“una charla didáctica con información clara y fehaciente sobre los recaudos imprescindibles para la población”*. Posteriormente, afirmó que el Ejecutivo local acató las medidas dispuestas tanto por la Presidencia de la Nación como la gobernación bonaerense para *“reducir la cantidad de casos, generar una merma en el nivel de contagio y evitar la disgregación del virus”*.

*“La articulación entre los diferentes estamentos gubernamentales fue imprescindible para abordar la problemática de manera multidisciplinaria ya que la actualización de la situación epidemiológica requirió de un seguimiento permanente debido a sus constantes modificaciones. El municipio aplicó los protocolos diseñados para resguardar la salud de los varelenses según los consejos detallados por los especialistas”*, explicó.

### **La toma de decisiones**

En situaciones epidemiológicas como el Covid la toma de decisiones se centra siempre en datos y el análisis de los mismos. En este sentido el Municipio de Florencio Varela se planteó como objetivo que la curva de contagios no se dispare a fin de evitar que no colapse el sistema de salud. Los primeros momentos de la crisis estuvieron marcados por la incertidumbre y por protocolos que se iban modificando sobre la marcha.



En este sentido desde la Secretaría de Salud del municipio se planteó la siguiente estructura de acciones:

### 1. Usos de protocolos

Revisión

Difusión

Liderazgo

### 2. Organización de servicios

Horarios de atención, capacitación, espacios seguros de trabajo

Bajas e incorporación del personal (se tuvo 25% de bajas)

Detectar

Centro de aislamientos

Sume (urgencias traslados e hispados)

Hospital Modular

Centro de atención con oxígeno

Vacunación

### 3. Intersectorial/redes

Sector privado

Universidad

Otras secretarías

COMITÉ DE CRISIS



En pocos meses el municipio tuvo que poner en marcha un protocolo de emergencia en salud y centralizar la gestión en mitigar la crisis:

- 13 de marzo se declara la emergencia Sanitaria en Florencio Varela
- 16 de marzo el municipio suspende todas sus actividades deportivas, culturales y restricción de funcionamiento de las entidades intermedias
- 17 de marzo comienza la construcción de un Hospital Modular
- 25 de marzo notificación del primer caso en el distrito
- 26 de marzo iniciaron operativos de desinfección en los espacios y transportes públicos.
- Reacondicionamiento de instituciones para convertirlas en centros de aislamientos
- Adecuación de centros de salud para recibir pacientes
- 1 de abril comienzan los controles del cumplimiento ASPO
- 3 de abril reacondicionamiento del Hospital Mi Pueblo
- 8 de abril comenzó a funcionar la Ventanilla Única Online. Se habilitó el 0800 con la opción 3 para consultas exclusivas de Covid

- 6 de mayo intervención comunicacional en la vía pública: cartelería y demarcaciones de distancias en paradas de colectivos. Instalación de puntos de lavados de manos en zonas de gran concurrencia de público
- 7 de mayo lanzamiento del Mercado Activo on line
- 20 de mayo el Municipio realiza el primer operativo sociosanitario casa por casa para detectar casos en la localidad de Gobernador Costa
- 2 de julio apertura del Hospital Modular
- 3 de julio nuevos puestos de seguridad en la localidad de Ingeniero Allan, y los barrios Las Margaritas y Presidente Perón
- 10 de julio se pone en funcionamiento la plataforma educativa Seguimos Aprendiendo
- 29 de agosto presentación del Plan Activar para aliviar la carga fiscal a vecinos, comercios e industrias
- 11 de septiembre el intendente junto a estudiantes de la UNAJ que crearon un ágil sistema para desinfectar

A partir del mes de octubre se comienzan a ejecutar acciones no tan ligadas a la pandemia

## 2.1 Gestionar la incertidumbre

El Gobierno Local en un país federal como Argentina, donde provincias y municipios tienen un grado de autonomía en sus administraciones, dependen del Gobierno Nacional en la asignación de recursos económicos.

La definición de municipios y/o gobiernos locales no está bien definida ya que depende desde la perspectiva que se analice. Desde una mirada más clásica Lisandro de La Torre definió al municipio como “*una organización completamente natural que nace sin violencia donde quiera que exista una asociación de individuos*” Otros autores lo han definido como institución político-administrativo basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del Estado, para satisfacer las necesidades de la vida de la comunidad local. (Ábalos, 2003: 5).

Para la Real Academia Española un municipio es definido como “*una entidad local formada por los vecinos de un determinado territorio para gestionar automáticamente sus intereses comunes*”.

Se considera que un Gobierno Local es una comunidad local organizada política y administrativamente dentro de las leyes de un territorio determinado y que, en un país como Argentina, de característica Federal, poseen niveles de autonomía para regular la vida de sus habitantes.

Durante los últimos decenios, los *gobiernos locales*<sup>11</sup> de Argentina experimentaron un intenso proceso de redefinición de sus roles. Esto se dio sobre todo como resultado

---

<sup>11</sup> Para este trabajo final se utiliza la noción de *gobiernos locales* como municipios.

de los cambios estructurales producidos por el pasaje del Estado de bienestar o desarrollista al neoliberal y el consiguiente proceso de reforma del Estado evidenciado durante la década del noventa, a través del cual se inició un proceso de cesión de funciones y competencias desde la administración pública nacional hacia las esferas gubernativas provincial y municipal (Completa. 2020).

Desde este escenario político-administrativo gestiona un Municipio como Florencio Varela, que se ubica en la región del AMBA y posee una estructura económica y social vulnerable.

El sistema municipal argentino tiene severos problemas, pese a poseer un marco institucional con elevados niveles de autonomía institucional y política. Dotado escasamente de recursos, destina una elevada proporción al pago de salarios y gastos corrientes, dejando que la inversión sea resuelta por las transferencias originadas discrecionalmente en otros niveles de gobierno (Cravacuore. 2017b). Los gobiernos locales se dedican a la prestación de servicios como el aseo urbano, la recolección de recursos, la iluminación de calles, la atención primaria de la salud y la atención de colectivos sociales débiles, agregándole otros servicios en función de la disponibilidad de recursos (Cravacuore 2016). Una agenda local más compleja caracteriza a los municipios de las áreas metropolitanas, mientras que, en el interior rural, existen grandes faltantes de infraestructura y servicios.

En el contexto de la pandemia, el desafío más importante sin duda fue la atención de la salud porque si bien es competencia de los tres niveles de gobierno, los municipios tienen el rol estratégico de articular la atención primaria de la salud con los hospitales públicos, privados y de alta complejidad en su territorio. En este nivel de importancia es donde también se ubica a la gestión del riesgo desde la perspectiva de los gobiernos locales por comprenderla desde una acción integradora.

*“La gestión del riesgo no puede existir como una práctica o una acción aislada, por lo que debe ser considerada como un componente íntegro y funcional de la gestión del desarrollo ya sea nacional, sectorial, territorial, estratégico, urbano, local, comunitario y de la gestión ambiental en búsquedas de la sostenibilidad. Como proceso, no debe ser una instancia exclusiva del nivel gubernamental, el que debe promover su impulso, práctica y aplicación, sino que tiene que ser apropiado por todos los sectores de la sociedad”* (Fontana S. y P. Cabas: 2014: 19).

Entender la noción de la gestión del riesgo desde esta perspectiva refuerza la idea y la necesidad de avanzar y mejorar la coordinación intergubernamental en un país federal como Argentina, donde provincias y municipios tienen distintos grados de autonomía.

Sin bien, el Estado Nacional posee una responsabilidad administrar y gestionar el riesgo sanitario y la crisis económica derivada por el Covid-19, la división política-administrativa de los municipios hace de la articulación un proceso complejo.

La administración de los Gobiernos Locales es totalmente distinta a la gestión Nacional y por ende requiere una mirada, un análisis más específico que permita dar cuenta cómo se gestiona y sobre todo cómo se comunica el riesgo en situaciones de pandemia. Lo importante pasa a ser la forma en que se comunican esos riesgos más que aquello que se comunica en relación con esos mismos. (Iglesias, Coma. 2011: 181).

Ejemplo de la importancia de la comunicación en situaciones de riesgo sanitario y lo complejo de las autonomías que puso -y pone a prueba- las capacidades de los gobiernos de gestionar la crisis, es lo que pudo observarse los primeros días de la pandemia: mientras el gobierno nacional, con gobernadores y alcaldes acordaba una salida progresiva del aislamiento social preventivo y obligatorio en territorios de bajo nivel de circulación del virus cuando, muchos gobiernos locales avanzaron en regulaciones más estrictas que las fijadas por el Estado Nacional en materia de libre tránsito de servicios esenciales: *si bien el poder de policía sanitario es concurrente, las normas locales sólo resultan jurídicamente válidas si no inciden negativamente sobre las disposiciones nacionales o provinciales. Inclusive motivó presentaciones judiciales para que se diera marcha atrás en la decisión de los alcaldes.* (Cravacuore. 2020)

Es en este marco que el gobierno nacional amplió, mientras duró la situación de emergencia, la concurrencia competencial municipal en materia de control de precios de alimentos y productos de limpieza esenciales (Decreto PEN 351/20) como agentes del gobierno federal.



<sup>12</sup> Ilustración 7

En el caso de Florencio Varela durante la gestión de la pandemia se produjeron inconvenientes en la aplicación de medidas anunciadas por el gobierno de la Provincia de Buenos Aires que impactaron también en su comunicación.

Durante los meses de mayo, junio y julio del 2020 el gobernador Axel Kicillof habló en conferencia de prensa cada 15 días y anunciando medidas para todo el territorio con esquemas de fases de acuerdo con el estado de situación de cada municipio. El anuncio recién se hacía efectivo administrativamente trece o catorce días después por lo que no se podía aplicar y en muchas ocasiones no coincidía con la realidad que vivía la comunidad. Ejemplo las habilitaciones comerciales no se podían realizar hasta tanto no estaba reglamentada la medida

<sup>12</sup> Varela Informa, 8 de febrero 2020. Watson controló en supermercados el cumplimiento del programa Precios Cuidados en Varela. <https://bit.ly/3wfWwzk>

**FASE 3**

**En los 35 municipios del AMBA Se habilitarán escalonadamente:**

- A partir del lunes 20/7**
  - Todas las industrias manufactureras
- A partir del miércoles 22/7**
  - Comercios de cercanía
  - Agencias de juego oficiales
- A partir del lunes 27/7**
  - Mudanza y servicios inmobiliarios
  - Servicios jurídicos, notariales, de contaduría y auditoría
  - Profesionales de la salud
  - Servicios de mantenimiento en hogares
  - Servicios de peluquería y estética

Todas las habilitaciones se realizarán con estrictos protocolos.

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES  
gba.gov.ar

Ilustración 8

## Comunicar en tiempos de pandemia

Lo fundamental en la gestión de una crisis es lograr adelantarse a posibles escenarios que pudieran darse o bien minimizar posibles efectos negativos. Además, en tiempos de crisis la comunicación cumple un papel fundamental para los gobiernos que tienen la responsabilidad y obligación de informar a su comunidad, transmitir seguridad y confianza ante las medidas que adopta, lo que implica mostrar la gravedad de la crisis y al mismo tiempo mantener la calma.

Un aspecto de la comunicación del gobierno argentino es poner a expertos en salud como voceros de la pandemia, misma modalidad realizó CABA y Florencio Varela durante las distintas etapas de pandemia. Sin embargo, en los primeros momentos de la crisis la comunicación se caracterizó por ser personalista y ubicó al presidente Alberto Fernandez como el principal vocero de la crisis.

En Florencio Varela el director general de Prensa y Difusión, Lic. José Catanese explicó cómo se desarrolló la estrategia de difusión en la primera fase de la pandemia: *“Hubo un primer objetivo que se determinó cuando se plantea la emergencia que era mantener informada a la población llevando tranquilidad y las estrategias de prensa y comunicación giraron en torno a eso. Un segundo planteo fue no comunicar nada de más ni nada de menos”*

## Recomendaciones para la comunicación de riesgo

- **OBJETIVO:** producir en la audiencia los niveles apropiados de preocupación y atención. Decirle a la gente que debe tomarse en serio el riesgo, para luego explicarle cómo colaborar.
- **NO USAR EL POTENCIAL** (habrían, estarían, etc.), lo que se comunique necesitamos que sea con claridad y chequeado con fuentes oficiales.
- Debe tomarse como **FUENTE OFICIAL** cualquier información que venga desde el Intendente, el vocero y nuestras vías oficiales de información (Newsletter, Sitio web, Redes sociales y Radio Municipal).
- La ciudadanía debe tener **ACCESO ÚNICO** donde chequear la información. Para eso creamos [www.varela.gob.ar/coronavirus](http://www.varela.gob.ar/coronavirus).

Ilustración 9

De acuerdo con el plan de comunicación que preparó el municipio para los primeros meses de la pandemia su enfoque y objetivo estuvo basado, al menos en la teoría, en la comunicación de riesgo.

A continuación, se analizarán cada uno de los puntos claves de un plan comunicación que plantea la ONU para situaciones de riesgo

- **El enfoque**

La gestión del Intendente, Andrés Watson llevando tranquilidad a la población con eje en mensajes de prevención, cuidados y estado de alerta. Hay una personalización de gestión en la figura del intendente.

- **Propósito y Objetivos**

Plantea objetivos que luego no puede medir ni evaluar

- **Público o población meta**

Utilización de un público masivo no hay estrategia de segmentación

- **Contenido**

En los primeros momentos de la crisis estos contenidos tienen que ver con las necesidades reales de la población. Luego, el municipio fue repitiendo la misma estrategia de comunicar informar con datos precisos y pidiendo a la comunidad que tome medidas.

#QuedateEnCasa  
varela.gob.ar/coronavirus

## CORONAVIRUS

(COVID-19)

Fiebre +38°    +    Tos    O    Dolor de garganta    O    Dificultad respiratoria

**Ante la presencia de estos síntomas no te automediques, y llamá al**

**148 ATENCIÓN CIUDADANA LAS 24 HS.**

Florencio Varela Municipalidad    Cerca tuyo.

Ilustración 10

#QuedateEnCasa  
varela.gob.ar/coronavirus

**Garantizar los servicios esenciales es un esfuerzo de todos**

### UTILIZÁ INTERNET CON RESPONSABILIDAD

- Para llamadas de voz usa líneas fijas.
- No envíes material si no es de suma necesidad.
- Elegí SMS en lugar de WhatsApp para mensajería instantánea.
- Los mensajes deben ser precisos para evitar idas y vueltas innecesarias.
- No viralices cadenas o información sin verificación.
- Evitá las comunicaciones vía streaming o videollamadas.
- Utilizar racionalmente plataformas en línea que implican gran consumo en la red.
- Desconectá internet en los dispositivos que no uses.

Florencio Varela Municipalidad    Cerca tuyo.

Ilustración 11

#QuedeEnCasa  
varela.gob.ar/coronavirus

## Evitá la propagación del COVID-19

**Acercate a los centros de salud solo por emergencias.**

Atención en todos los CAPS, de 8 a 17 hs.  
Guardias de enfermería:  
19 a 7 hs. en Bosques Norte / La Carolina II / La Rotonda.  
Las 24 hs. en Padre Mujica / San Francisco/ Ingeniero Allan / El Parque.

[www.varela.gob.ar/centrosdesalud](http://www.varela.gob.ar/centrosdesalud)



Ilustración 12

#QuedeEnCasa  
varela.gob.ar/coronavirus

## El uso de guantes de látex no se recomienda

### ¿Por qué?

- Porque el virus vive más tiempo en el látex.
- Nos creemos protegidos y después de tocar distintas superficies, llevamos las manos a la cara.
- Dejamos de aplicar la principal medida para evitar el contagio que es lavarnos las manos.

**Los guantes de látex son solo para el personal de salud.**



Ilustración 13



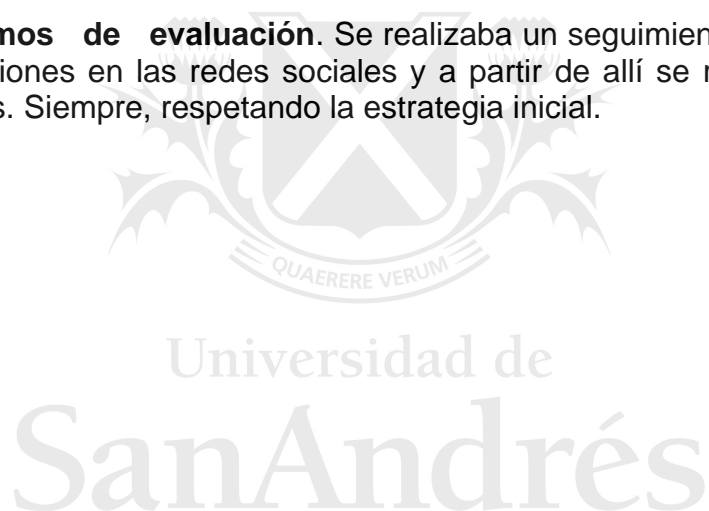
- **Canales de comunicación:**

Para cumplir con esta estrategia el municipio usó todos los canales de comunicación que tenía disponible:

- Web oficial [www.varela.gov.ar](http://www.varela.gov.ar)
- Redes sociales oficiales del Municipio Twitter, Facebook, Instagram,
- Redes sociales de cada una de las secretarías descritas con anterioridad. Además, cada una de ellas cuenta con equipos de comunicación para la difusión propia de la secretaría.
- Redes sociales del Intendente: Twitter, Facebook, Instagram.
- Radio pública oficial transmisión on line y por aire en el dial 87.9
- Comunicados de prensa
- Campañas institucionales vía pública, área y digital
- Publicidad oficial

En cada uno de ellos se plasmaban las gráficas oficiales y el parte de prensa adecuado a cada canal.

- **Mecanismos de evaluación.** Se realizaba un seguimiento a través de las conversaciones en las redes sociales y a partir de allí se redefinen algunas cuestiones. Siempre, respetando la estrategia inicial.



## 2. Conversaciones en red y percepción de la opinión pública

*"El nuevo hombre no es el producido por el smartphone: es el que lo inventó",  
Alessandro Baricco*

La pandemia aceleró el proceso de digitalización de la vida de las personas y plantea más interrogantes sobre la comunicación pública. Tal como sostiene Alessandro Baricco, aún se está intentando dimensionar la idea que vivimos una revolución mental y no tecnológica, una mutación mental que ha permitido crear la sociedad red capaz de llevar la comunicación local a escala global.

En este contexto de incertidumbre también se encuentra la comunicación política que estaba muy cómoda en tiempos en que el poder de la imagen y el espectáculo fueron magnificados", en tiempos de la videopolítica. (Amado. 2020, 201) Pero internet y las redes sociales modificaron las formas de comunicarse, así como también las relaciones de poder. *El "sistema de comunicación global no se basa en la difusión jerarquizada de una cultura dominante. Es un sistema variado y flexible, abierto en el contenido de sus mensajes dependiendo de las configuraciones concretas de empresas, poder y cultura"* (Castells. 2009, 189)

En este nuevo mundo el valor en la sociedad se basa en compartir y para construir liderazgos basta con comprender los códigos de comunidades fragmentadas capaces de producir significado compartido. Es por esta razón que la comunicación pública debe entender a las redes ya no como un mero canal para difundir sino un espacio para compartir significados con los otros.

*"Las tecnologías de la información y comunicación permiten la combinación de todos los tipos de comunicación de masas en un hipertexto digital, global, multimodal, multicanal. La capacidad interactiva del nuevo sistema, da paso a una nueva forma de comunicación de masas que multiplica y diversifica los puntos de entrada en el proceso de comunicación. De ahí la autonomía de los sujetos comunicadores para comunicarse en el sentido más amplio".* (Castells. 2009, 188)

Si la comunicación política comprende esta idea de autonomía de los sujetos, de la existencia de las audiencias creativas y del valor de compartir será capaz de construir liderazgos del siglo XXI.

Sin embargo, durante la pandemia la sociedad interactúa en las redes sociales para divertirse, relacionarse y no sólo informarse; mientras los gobiernos continuaban implementado estrategias basadas en la idea de comunicación masiva: un solo mensaje, un solo vocero, comunicación de datos, objetiva y con fuentes confiables. Comunicación basada en gacetillas de prensa y reproducida en redes sociales con la imagen del político de turno en primera instancia.

Por eso, en tiempos de más incertidumbre cuando el gobierno nacional, provincial y local hablaban de tragedia y muertos, los usuarios de las redes eligieron como emblema unos funebreros que bailaban con alegría convirtiéndolo en el meme más usado del 2020<sup>13</sup>

En su libro de Comunicación y Poder Manuel Castells dedica un capítulo analizar la mente y las redes para ello retoma la investigación de Antonio Damasio “*que ha demostrado, teórica y experimentalmente, el importante papel de las emociones y los sentimientos en el comportamiento social*” y concluye que incluso en crisis económicas, lo que organiza el pensamiento y la práctica política de la gente es la respuesta emocional personal y no un cálculo razonado sobre cómo responder mejor a una crisis.

En el análisis de caso del Municipio de Florencio Varela, se observó una comunicación de riesgo formal que no logró distinguir las audiencias y canales. Así como tampoco la cuestión de la emotividad en los mensajes.

### **Canal Youtube: primera comunicación del municipio sobre la pandemia**

YouTube es uno de los tantos canales de comunicación que cambió con la pandemia. De acuerdo con un informe -presentado por Kevin Allocca, director de Cultura y Tendencias de YouTube- las transmisiones en vivo, el deporte, la música y el gaming fueron las principales tendencias durante el 2020.

En este sentido, las personas eligieron ser parte de conversaciones más grandes y sentirse parte como las finales en vivo desde el fútbol al gaming e incluso el freestyle rap (improvisado), un fenómeno que cada vez crece más en YouTube.

Mientras esto pasaba en Youtube, el municipio de Florencio Varela publicó cientos de videos en la plataforma para comunicar la gestión de la pandemia desde anuncios hasta las medidas de prevención. En cada uno de estos videos prevalece la construcción noticiosa del tema, respondiendo a las famosas 5 W del periodismo con entrevistas e imágenes de insert. Es decir, trasladada el formato de comunicación masiva a la red social ubicando al usuario activo como mero receptor. Posee una escasa reproducción y hasta nula interacción.

Este análisis coincide con lo que explicó el Director General de Prensa y Difusión, Lic. José Catanese: “*Las redes sociales fueron el gran boom que garantiza la expansión de ese comunicado. Había mucha demanda de la población de información. Lo que*

---

<sup>13</sup> La Nación. (2020, 4 de abril). Africanos bailando con un ataúd: cuál es el origen del meme de la cuarentena por coronavirus. <https://www.lanacion.com.ar/lifestyle/africanos-bailando-ataud-cual-es-origen-del-nid2350630/>

*hacíamos era unificar un mensaje con un parte diario y después lo difundimos a través de las redes”*

En la primera etapa de la pandemia, explicó José, había un interés de la comunidad por informarse y por eso desde el municipio se propusieron no comunicar ni de más ni de menos, orientando a la población a comunicarse oficialmente.

Sin embargo, Adriana Amado que habla de la mutación de la comunicación en este nuevo universo digital, sostiene que *“la cultura millennial no tiene receptores, sino activos participantes más afines a los gamers de videojuegos, que entienden la comunicación como una interacción permanente, que a los lectores de periódicos de antaño. No son espectadores de declaraciones, sino activos participantes de un gran encuentro en red”*

Las tendencias del 2020 no fueron la comunicación de gobiernos, incluso cuando más se utilizó la plataforma ya que los usuarios de la red buscaron contenidos que los identifique

*“El video como modo de comunicación se ha vuelto aún menos mediado, y artistas y creadores están desarrollando la idea de lo que significa 'autenticidad', forjando nuevos tipos de conexiones con los espectadores en el proceso”,* dijo Karla Agis, gerente de Cultura y Tendencias para YouTube en América Latina.

A medida que los límites entre lo público y lo privado se derrumban, los espectadores de videos buscan contenido con el que puedan identificarse, señaló el informe: el 62% de las personas encuestadas está de acuerdo en que el contenido no necesita tener un aspecto profesional para que lo encuentren valioso

Sin embargo, el 16 de marzo el municipio convoca al Comité de Crisis y entre los formatos que elige para comunicar realizó un soporte audiovisual que luego sube a la plataforma. Se tomó para este análisis el material audiovisual que la comuna publicó en Youtube ese día<sup>14</sup> para observar cómo fue la construcción de la comunicación.

### **Construcción de imagen**

- Los funcionarios son los protagonistas de la historia
- La locación: una oficina y funcionarios de traje.
- Personal cruzado de manos en la escucha y junta técnica.
- Imágenes de personal hablando por detrás y cada uno en una conversación no una puesta en común
- Prevalece la entrevista e imágenes de insert
- Títulos y zócalos idénticos a la televisión

<sup>14</sup> [https://www.youtube.com/watch?v=NUqmTcSY\\_cl](https://www.youtube.com/watch?v=NUqmTcSY_cl)

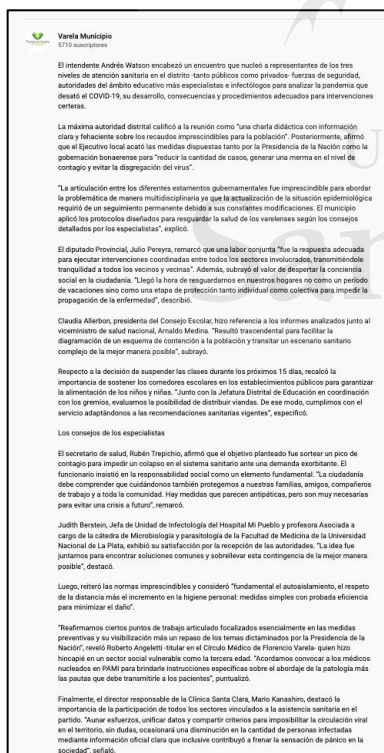
## Construcción discursiva

### Título

- Como todo título carece de palabras claves como Varela, respuesta a crisis o solución, trabajo, etc.
- No se nombra el municipio en cuestión, no transmite solución sólo comunica una acción. Las 3 primeras palabras, lo más importante en un título que lleva al call to action son el propio intendente.
- Dan por entendido que el usuario entiende que es un comité de crisis. No se entiende en cuenta el usuario final destinatario del soporte así sea vecino o medios: Dónde "Varela" y solución "

### Copy

- El mensaje que lo acompaña brinda información adicional en formato de un comunicado.
- Mensaje: muy extenso y retoma lo se escucha en el video. No se toma en cuenta que los usuarios pueden elegir la opción de subtitularlo y sería lo mismo que transmitir el mensaje.
- No se interactuó con los mencionados @juliopereyra @andreswatson ni utilizó herramientas de posicionamiento como #



**Varela Municipio**  
8710 suscriptores

El intendente Andrés Watson encabezó un encuentro que nucleó a representantes de los tres niveles de atención sanitaria en el distrito: tanto públicos como privados: fuerzas de seguridad, autoridades del ámbito educativo más especialistas e infectólogos para analizar la pandemia que desató el COVID-19, su desarrollo, consecuencias y procedimientos adecuados para intervenciones ceteras.

La máxima autoridad distrital calificó a la reunión como "una charla didáctica con información clara y fehaciente sobre los recaudos imprescindibles para la población". Posteriormente, afirmó que el Ejecutivo local acató las medidas dispuestas tanto por la Presidencia de la Nación como la gobernación bonaerense para "reducir la cantidad de casos, generar una merma en el nivel de contagio y evitar la disgregación del virus".

"La articulación entre los diferentes estamentos gubernamentales fue imprescindible para abordar la problemática de manera multidisciplinaria ya que la actualización de la situación epidemiológica requirió de un seguimiento permanente debido a sus constantes modificaciones. El municipio aplicó los protocolos diseñados para resguardar la salud de los varelaenses según los consejos detallados por los especialistas", explicó.

El diputado Provincial, Julio Pereyra, remarcó que una labor conjunta "fue la respuesta adecuada para ejecutar intervenciones coordinadas entre todos los sectores involucrados: promoviendo tranquilidad a todos los vecinos y vecinas". Además, subrayó el valor de despertar la conciencia social en la ciudadanía. "Llegó la hora de resguardarnos en nuestros hogares no como un período de vacaciones sino como una etapa de protección tanto individual como colectiva para impedir la propagación de la enfermedad", describió.

Claudia Alberoni, presidenta del Consejo Escolar, hizo referencia a los informes analizados junto al viceministro de salud nacional, Arnaldo Medina. "Resultó trascendental para facilitar la diagramación de un esquema de contención a la población y transmitir un escenario sanitario complejo de la mejor manera posible", subrayó.

Respecto a la decisión de suspender las clases durante los próximos 15 días, recalzó la importancia de sostener los comedores escolares en los establecimientos públicos para garantizar la alimentación de los niños y niñas. "Junto con la Jefatura Distrital de Educación en coordinación con los gremios, evaluamos la posibilidad de distribuir raciones. De ese modo, cumplimos con el servicio adaptándonos a las recomendaciones sanitarias vigentes", especificó.

Los consejos de los especialistas

El secretario de salud, Rubén Trepichio, afirmó que el objetivo planteado fue sortear un pico de contagio para impedir un colapso en el sistema sanitario ante una demanda esorbitante. El funcionario insistió en la responsabilidad social como un elemento fundamental. "La ciudadanía debe comprender que cada persona también protege a nuestras familias, amigos, compañeros de trabajo y a toda la comunidad. Hay medidas que parecen antipáticas, pero son muy necesarias para evitar una crisis a futuro", remarcó.

Judith Berstein, Jefa de Unidad de Infectología del Hospital MI Pueblo y profesora Asociada a cargo de la cátedra de Microbiología y parasitología de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de La Plata, recibió su satisfacción por la recepción de las autoridades. "La idea fue juntarnos para encontrar soluciones comunes y sobrellevar esta contingencia de la mejor manera posible", destacó.

Luego, reiteró las normas imprescindibles y consideró "fundamental el autocuidamiento, el respeto de la distancia más el incremento en la higiene personal: medidas simples con probada eficiencia para minimizar el daño".

"Reafirmamos ciertos puntos de trabajo articulado focalizados esencialmente en las medidas preventivas y su visibilización más un repaso de los temas dictaminados por la Presidencia de la Nación", reveló Roberto Angileri -titular en el Círculo Médico de Florencia Varela- quien hizo hincapié en un sector social vulnerable como la tercera edad. "Acordamos convocar a los médicos nucleados en PAMI para brindarles instrucciones específicas sobre el abordaje de la patología más las pautas que debe transmitirle a los pacientes", puntualizó.

Finalmente, el director responsable de la Clínica Santa Clara, Mario Kanashiro, destacó la importancia de la participación de todos los sectores involucrados a la asistencia sanitaria en el partido. "Aunar esfuerzos, unificar datos y compartir criterios para imposibilitar la circulación viral en el territorio, sin dudas, ocasionará una disminución en la cantidad de personas infectadas mediante información oficial clara que incluya contribuyó a frenar la sensación de pánico en la sociedad", señaló.

Ilustración `15

## Performance e interacción

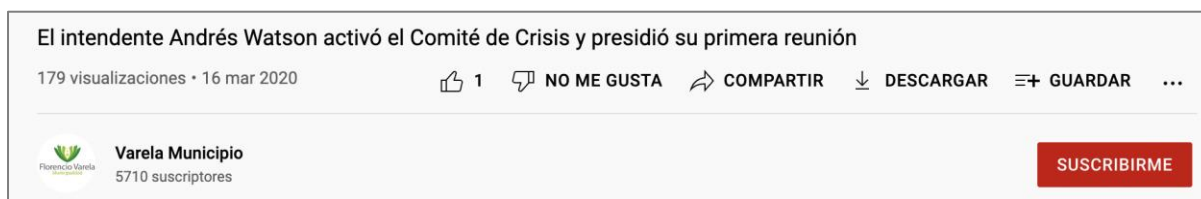


Ilustración 16



Ilustración 17

- Las visualizaciones son muy bajas en relación, no solo a la cantidad de habitantes que tiene Florencio Varela, sino también a la cantidad de suscriptos al canal. Esto es menos del 10%.
- Las interacciones son prácticamente nulas, solo 1 like y las menciones realizadas son ajenas al tema.

## Sobre los mensajes de prevención en Youtube

Durante la primera etapa de la pandemia existía una necesidad de información oficial y confiable y médicos y científicos eran percibidos como los portavoces más creíbles según el Trust Barometer Edelman.

Esto se ve reflejado en las visualizaciones de los contenidos de prevención en el canal de YouTube del Municipio.



Ilustración 18

### Construcción de imagen

Prevalece la información y no los funcionarios como protagonistas.  
De forma clara y precisa una voz autorizada (infectóloga) se informa.

### Construcción discursiva

#### Título

Se trabajó el uso de palabras claves como Coronavirus, para mejorar la búsqueda.  
Esta en formato de pregunta e invita a ver el video  
El subtítulo y la duración del video lo hace óptimo

#### Copy

No hay texto que se complemente con el video y eso no permite una interacción con otras cuentas.

### Performance e interacción

Posee 247.845 reproducciones y 1.979 me gusta

Otro tipo de contenido que prevaleció en esta red social son las conocidas medidas de prevención durante el Covid. En este caso el Municipio eligió una animación que cuenta las principales medidas. Sin embargo, las visualizaciones alcanzaron a 617 reproducciones y escasos 6 Me Gusta.



Ilustración 19

### Comunicación en Facebook

Otros de los canales más utilizados por el municipio fue la red social Facebook donde se comunicaba el parte prensa diario, las medidas de prevención, fotos, videos y anuncios relacionado con la pandemia.

Los posteos durante la primera etapa de la pandemia estuvieron centralizados sobre las medidas de prevención y la necesidad de respetar el aislamiento obligatorio (cuarentena).

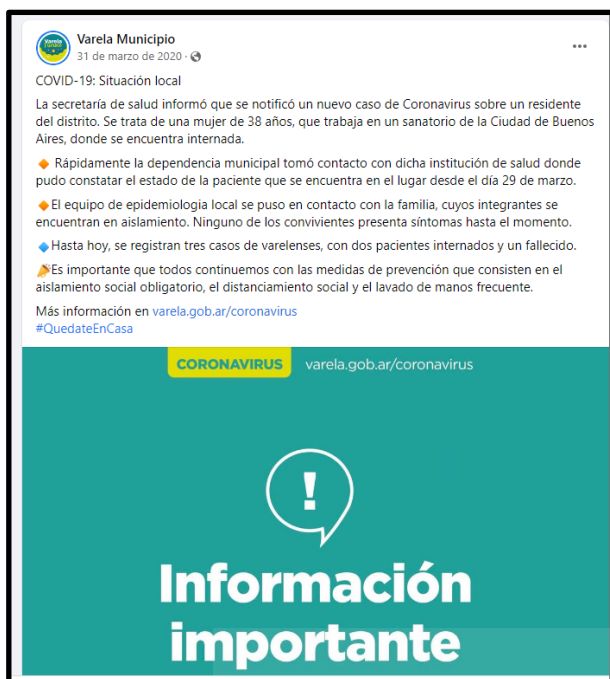


Ilustración 20

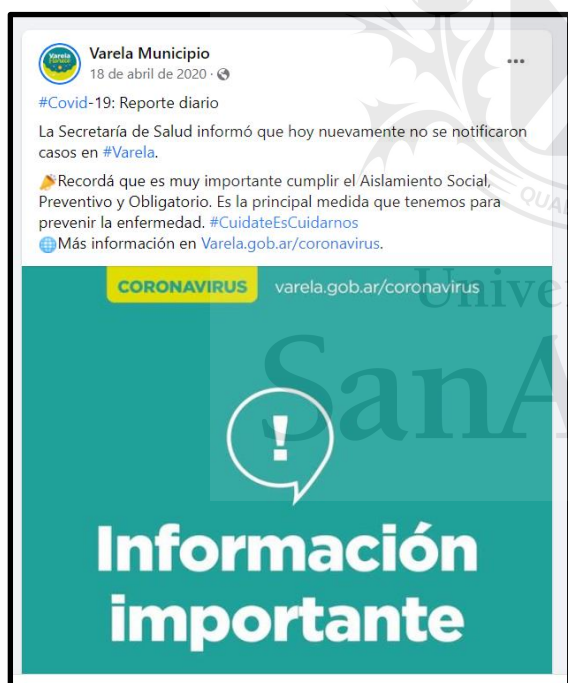


Ilustración 21

La construcción discursiva está compuesta de un texto extenso y de estilo informativo, no hay apelación a los usuarios, lo que evidencia que no hay intención de interactuar en las publicaciones.

El mismo sentido lo hizo el Intendente, Andrés Watson en sus redes sociales. Manteniendo la misma estrategia de comunicación del Gobierno Nacional y poniéndose al frente de la comunicación.





Ilustración 22

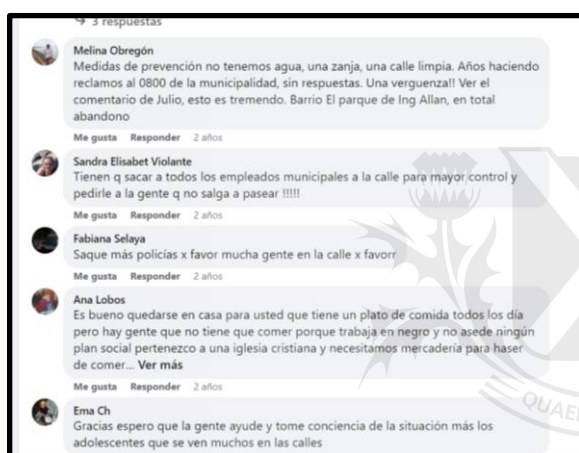


Ilustración 23

## Performance e interacción

Al igual que en YouTube el alcance de las publicaciones corresponde a un bajo porcentaje si se relaciona con los 45 mil seguidores que tiene el Intendente y el Municipio 65 mil. Hay poca respuesta a los comentarios de los usuarios. Incluso, algunos comentarios no corresponden con la publicación de la pandemia sino a una crítica negativa a la gestión del gobierno municipal.

Todo esto da cuenta de un uso de la red social más como un medio de comunicación donde se aloja información que un espacio donde se conversa.

## De la propaganda a la vinculación con el público

La pandemia también fortaleció los vínculos con actores estratégicos para dar a conocer las políticas públicas durante este proceso. Sin embargo, en materia de comunicación el municipio mantuvo la estrategia de comunicación masiva: un solo mensaje, un solo soporte para todos los canales.



### *Segmentación y vínculos políticos*

El municipio mantuvo un fuerte vínculo con los hospitales públicos, privados, medios de prensa y actores de salud del distrito (como círculo médico, farmacéuticos, entre otros) esto lo llevó a segmentar por público de interés la comunicación interpersonal para dar a conocer las acciones. Uno de los vínculos más fuertes que tuvo la gestión fue, sin duda, la política local.

Desde el año 2017 el PJ local puso en marcha una plataforma de comunicación: Milita.org<sup>15</sup> que hoy aloja a más de 5 mil usuarios, de características militantes y que adhieren al proyecto del peronismo a nivel local. En su momento con el objetivo de “militar el espacio digital”, la plataforma se utilizó como un gran canal de difusión para la campaña electoral de entonces. Allí los usuarios encontraban información y material para difundir en el territorio y en redes sociales. Con la llegada de la pandemia, esa estructura de comunicación con la militancia política se vio modificada a tal punto que el propio Julio Pereyra lanzó esta plataforma para contribuir con la información oficial en la difusión del Covid-19.

Así el municipio, sumó otro canal de vital importancia para la difusión de las campañas y se aseguró de contar con un canal propio y en línea con sus políticas que los propios medios locales. La información, datos, entrevistas, videos y campañas digitales se alojaban en esa plataforma de acceso exclusivo para poder viralizar medidas y comunicar las acciones que el Municipio realizaba en el marco de la pandemia.

<sup>15</sup> <https://milita.org/>



Ilustración 23



Ilustración 24

## El reto de la credibilidad y el valor de la reputación

La pandemia del Covid-19 se cobró más de 1,9 millones de vidas, dejó un desempleo equivalente a la Gran Depresión y erosionó la confianza en todo el mundo. De acuerdo con el Trust Barometer Edelman<sup>16</sup> los gobiernos pasaron de ser la institución más confiable en mayo de 2020, cuando la gente le confió liderar la lucha contra el Covid-19 y restaurar la salud económica, a perder la mayor parte del terreno en los últimos seis meses (8 puntos menos a nivel mundial).

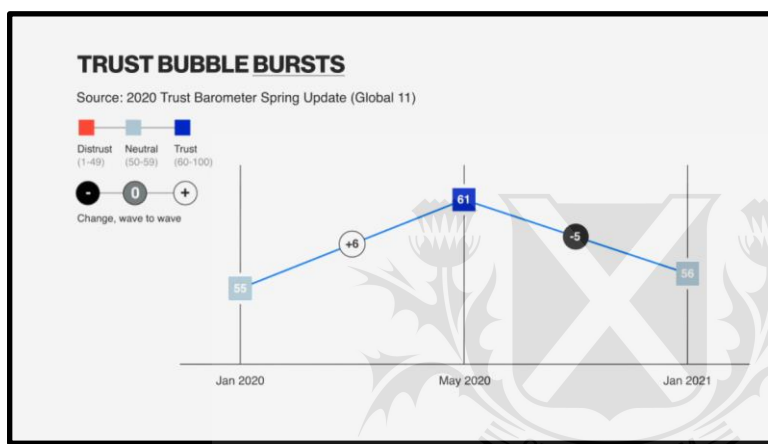


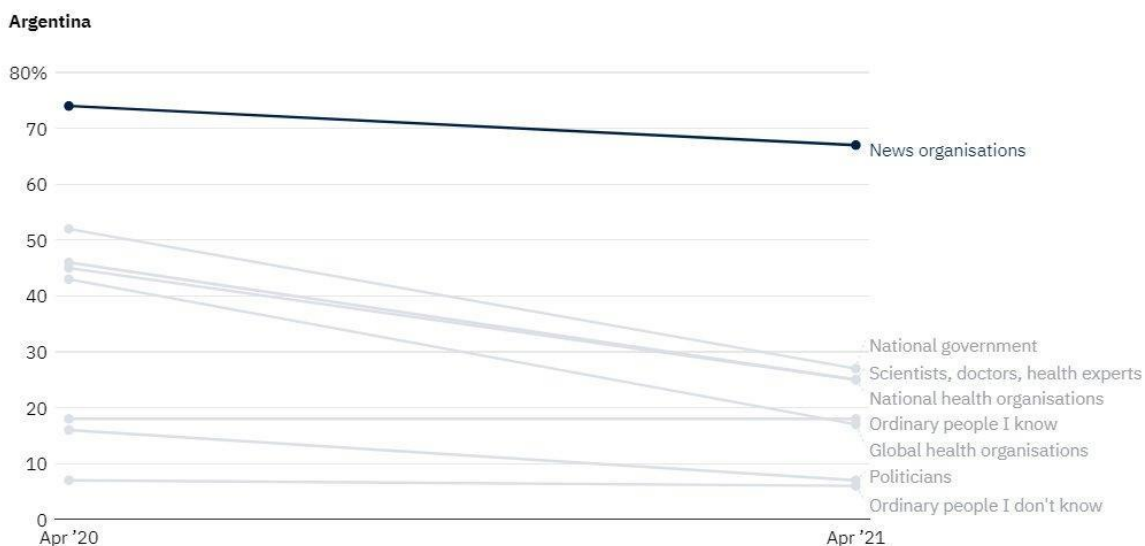
Ilustración 25

En otro estudio del Instituto Reuters de la Univ. Oxford<sup>17</sup> demuestra que en Argentina todas las fuentes perdieron confianza y la curva con más caída es la de la política y las fuentes científicas. Esto no fue así en todo el mundo. En España, por ej., fortalecieron su confianza.

<sup>16</sup> Al no contar con estudios locales que miden la confianza del gobierno. Tomamos parámetros nacionales y comparamos con otros estudios de opinión para nuestro análisis.

<sup>17</sup> Observatorio de Medios, (2021, 3 de junio)

<http://observatoriodemedios.uca.edu.ar/investigacion-de-como-se-percibe-en-la-argentina-la-cobertura-de-la-pandemia/>



[Get the data](#) • [Embed](#) • [Download image](#)

Q7. Which, if any, of the following have you used in the last week as a source of news or information about coronavirus (COVID-19)? Base: Total sample in each country (2020–21).

Ilustración 26



Ilustración 27

La confianza es un factor clave para la construcción de credibilidad y por ende de reputación de los gobiernos. Esta última se vio erosionada durante la crisis del Covid porque los gobiernos centraron su eje en mitigar la crisis, basados en un esquema de jerarquización de la comunicación para controlar mensaje, en un mundo hiperconectado y netamente emocional.

Para construir una buena reputación no alcanza con comunicados de prensa y relaciones públicas. Es necesario *construirla “desde el reconocimiento de los valores intangibles hasta la estrategia corporativa que se implemente. Los principales*

*escenarios en los que se crea reputación comienzan desde la generación de objetivos, una identidad bien establecida, una estrategia idónea, uso de los medios de comunicación adecuados, comunicación transparente, estrecha relación con los stakeholders, entre muchos otros factores” (Orozco-Toro 2007, 231)*

De acuerdo con el modelo RepTrak, del Reputation Institute, la reputación de una empresa está conformada por siete dimensiones:

1. Oferta (producto/Servicio)
2. Innovación
3. Liderazgo
4. Entorno de Trabajo
5. Integridad (ética y gobierno corporativo)
6. Ciudadanía corporativa o responsabilidad social
7. Performance financiero



Universidad de  
**San Andrés**

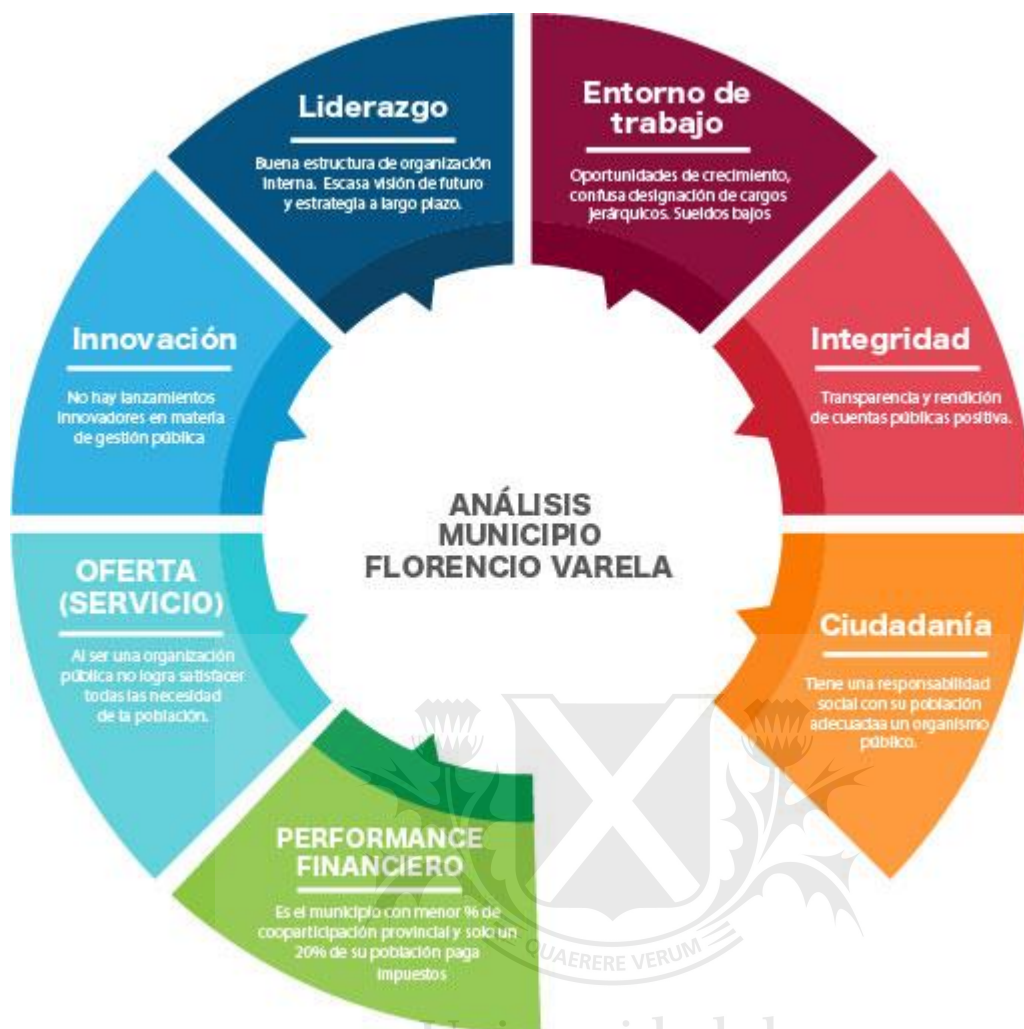


Ilustración 28

En este sentido, existen aspectos que conforman esa reputación como la experiencia propia del usuario, el contacto personal con el producto o servicio y el servicio al cliente. En lo que respecta al sector público (que es este caso) la audiencia es cautiva y da reputación a través del consenso de sus políticas públicas o bien el disenso con estas. Es decir, la percepción del público de sentirse incluido o no desde los servicios tangibles que brinda o bien desde lo intangible relacionado con lo simbólico.

Por esta razón, el Municipio de Florencio Varela tiene una percepción cargada de los sesgos de la administración pública atada a su historia política/administrativa que conviven con su valor de marca.

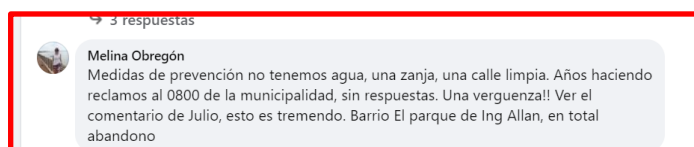


Ilustración 29



Ilustración 30

Otros de los aspectos importantes que influyen en la reputación, es lo que dice la marca/empresa/institución de sí misma. Esto se ve reflejado en las acciones de publicidad. RRPP y Marketing.

*“Así como los individuos, empresas y el sector privado en su totalidad debieron adaptarse, los Estados también han sido objeto de esta reinención global, en tanto que son parte integrante de un tablero internacional – etéreo y dinámico – de bienes, servicios e ideas. En un mundo capitalista completamente mercantilizado es de esperar que los entes políticos que lo sostienen y – dentro y fuera de los cuales – se permite su funcionamiento, con mayores o menores restricciones, también sean parte de la dinámica productor-consumidor y se disputen entre ellos los favores del ciudadano en la aldea global que supo acuñar McLuhan”<sup>18</sup> (1989).*

En el caso del Municipio de Florencio Varela, el ADN de la organización está influenciada netamente por su cultura política interna y tiene escasa profesionalización en los procesos de comunicación.

<sup>18</sup> Equilibrium Global ( 2020 16 de noviembre) <https://equilibriumglobal.com/los-efectos-de-la-pandemia-en-la-marca-pais/>



*“La palabra relato o “narrativa”, como promueve la lingüística, tiene una función rectora en los gobiernos. Es lo que se llama “mito de gobierno”. A diferencia de una campaña electoral, que es un proceso finito y un show asociado a la espectacularidad y a una puesta en escena, el gobierno es largoplacista y esto implica la necesidad de ofrecer un norte anclado en valores, que oriente a la ciudadanía frente al caudal informativo y simplifique, en pocos valores, qué significan muchas de sus políticas públicas. El mito de gobierno genera un proceso de cercanía y de confianza entre el gobierno y el ciudadano, y es el principal elemento que diferencia la comunicación gubernamental de la comunicación electoral”* <sup>19</sup>

Durante la pandemia, el Municipio mantuvo el branding que venía aplicando desde el año 2016, cuando el peronismo no gobernaba el país, pero si lo hacía en Florencio Varela.

## **SLOGAN CERCA TUYO**

### **Objetivo/s:**

**General:** - Acercar y ofrecer el conocimiento de las políticas locales de inclusión y servicios municipales gratuitos a los vecinos.

### **Específicos:**

- Analizar un diagnóstico completo del distrito con datos actualizados de diferentes instituciones y organismos – movimientos sociales, UNAJ, iglesias, HCD, institutos de salud, etc.-.
- Agrupar todos los servicios y programas de integración de la municipalidad para que sean difundidos de acuerdo a temáticas particulares.
- Informar a los ciudadanos de Florencio Varela todos los servicios gratuitos con los que cuentan.

### **Fundamentación:**

#### **- Cerca tuyo:**

Porque connota tiempo próximo y acompañamiento[1]. Genera la certeza de estar ahí, en el lugar, con el vecino, escuchando sus necesidades y ofreciendo respuestas y soluciones. Asevera que el municipio genera, apoya, define, realiza, ejecuta y profundiza programas nacionales, provinciales y municipales que organiza según las necesidades locales considerando la integración real de la comunidad.

#### **Fragmento del plan de comunicación 2017**

<sup>19</sup> Astrid, P. (2018, 21 de octubre) <https://www.lanacion.com.ar/opinion/biografiamario-riorda-un-mito-de-gobierno-no-funciona-si-solo-refiere-al-pas-nid2183048/#:~:text=El%20Gobierno%20debe%20recuperar%20la%20reputaci%C3%B3n%20y%20a,desaf%C3%ADo%20de%20Cambiemos%20y%20su%20presidente%2C%20Mauricio%20Macri.>

La Reputación, ya antes definida, también cruza de manera crítica la equidad de marca, si se tiene en cuenta que a partir de su gestión dependerán un conjunto de activos y pasivos de ella misma. El sello reputacional permanece estrechamente unido al nombre de la marca y al logo, y en este sentido la reputación puede dar o quitar al valor dado por un producto o servicio, generando retornos tanto a los consumidores como a la firma. En consecuencia, el proceso de planificación, mantención y control del activo reputacional debe contemplar ineludiblemente la consideración de los cinco activos más importantes la equidad de marca, a saber:

1. Lealtad de marca
2. Conciencia del nombre de la marca
3. Calidad percibida de la marca
4. Asociación de la marca sumada a la calidad percibida
5. Otros activos de propiedad de la marca

No obstante, es importante hacer una distinción sobre el branding gubernamental (que es lo que importa en este caso) y que **la reputación y el propio branding están superpuestos dentro del sistema político** debido a que el consumidor/ciudadano es también quién provee de reputación. De esta manera, no son entidades separadas. Al trabajar con lo público **siempre quién otorga reputación tendrá relación con el consumo de bienes y servicios públicos. La ciudadanía toda consume lo público, la ciudadanía toda también da reputación.**

Desde el punto de vista de un Estado, o de entes políticos subestatales como provincias, autonomías, e incluso ciudades; participar de la dinámica internacional forma parte de una estrategia de política económica, exterior y de diplomacia que aúna esfuerzos de distintos sectores para mejorar – puesto en términos simples – la imagen de un territorio geográfico particular a los ojos del mundo exterior. En esta intersección entre geopolítica, economía, turismo, marketing y relaciones públicas, nace el concepto de Estrategia Marca País (EMP) o, como se lo conoce internacionalmente, Nation Branding.

Producto de la proliferación y sofisticación de las herramientas tecnológicas, se ha diversificado la naturaleza de quienes son los actores participantes de las relaciones internacionales, incluyendo en los últimos años a corporaciones, ONGs, universidades, think-tanks y otras instituciones. La digitalización de la sociedad es también la digitalización de las relaciones internacionales y con ella, la desmaterialización de la economía (Onofrio & Molina Rabadán, 2008). Además del capital material y/o productivo, comienzan a tener un papel dominante las gestiones del capital simbólico, relacional e intangible, ni más ni menos que las categorías resumidas dentro del concepto de soft power (Nye, 1990).

Por tanto, **la Estrategia Marca País se puede entender como la autorrepresentación estratégica de un país con el objetivo de crear capital reputacional a través de la promoción del interés político, económico y social tanto en el territorio de un país como fuera de él** (Szondi, 2008). A través de esta definición se hace evidente que la discusión se da en el terreno de la diplomacia pública, de lo intangible, la imagen, lo etéreo y de lo digital; un universo del que los Estados – y también las entidades privadas – están participando con mayor sabiduría y experiencia; un espacio clave para la gestión de la reputación de un país. Sobre todo si se tiene en cuenta que los Estados que no cuentan con una EMP, tienen grandes dificultades para captar la atención política y económica, aumentar su capital y mejorar su posicionamiento (Dinnie, 2008).

En la conceptualización de **Marca País**, o de Nation Branding en literatura internacional, se hace referencia a la **gestión de la imagen y reputación de un Estado**, y no de un gobierno, **para dar cuenta de una política de estado transversal a distintas administraciones**. Estas definiciones no refieren directamente a gobiernos puntuales, sin embargo, en muchas ocasiones es el gobierno el que se ve identificado como iniciador, promotor y coordinador de la estrategia de branding del país (Szondi, 2008). Con lo que ello **conlleva: la proyección intencional de una imagen acerca de los activos de un Estado determinado que refleje fielmente los valores que representan a ese territorio, para conseguir un posicionamiento deseado, en este caso, en la esfera internacional**.

En lo que respecta al Gobierno Nacional argentino que asumió en diciembre del 2019 usó distintos slogans para comunicar su gestión. En la primera etapa (que incluyó la pandemia) utilizó **Argentina Unida**, luego cuando el covid-19 formó parte de la rutina de la ciudadanía se comenzó aplicar **Reconstrucción Argentina** y finalmente aplicó el slogan **Primero la Gente** que según, explica la Agencia Oficial Télam, el mismo se basa en las cifras positivas de la recuperación económica, y en el marco de una nueva etapa donde ahora el objetivo será llegar a la población con una mejor redistribución de los ingresos y un crecimiento del poder adquisitivo.

### **Reputación on line**

En este mundo hiperconectado otros de los aspectos claves a tener en cuenta es la reputación en línea, que se construye y a su vez se ve afectada por:

- **El contenido que distribuye la marca:** en nuestro caso publicidad del municipio en cada red, comunicación de gobierno y temas de gestión.
- **Las reacciones e interacciones de sus usuarios en la web:** en las redes sociales oficiales hay un alto % de personas que comenta de forma negativa y no siempre corresponde con la publicación.

- **La actividad en las redes sociales:** es netamente gubernamental, se usa como canales de distribución y no como medio para conversar.
- **Los medios, influencers y líderes de opinión:** No hay menciones negativas en medios locales, regionales hacia el intendente Andrés Watson. Hay que tener en cuenta que prevalece mucho la distribución de pauta oficial y comunicado de prensa en estos medios.

Sin embargo, si se toma en cuenta una de las últimas mediciones que realizó CB Consultora en marzo 2022<sup>20</sup>, Andrés Watson se ubica entre los cinco intendentes con peor imagen en el conurbano



Ilustración 31

<sup>20</sup> Infobae, (2022, 20 de marzo) <https://www.infobae.com/politica/2022/03/14/encuesta-en-el-conurbano-quienes-son-los-5-intendentes-con-mejor-imagen-y-quienes-son-los-5-peores/>

## CONSIDERACIONES FINALES

Sin lugar a dudas la crisis del Covid-19 tuvo el mayor impacto con la pérdida de vida de personas a escala planetaria y eso también puso en jaque el sistema político, social y económico que se conoce. El aislamiento obligatorio extendido en el tiempo, la incertidumbre y el miedo por perder la vida marcaron también un cambio en las conductas individuales. Se modificaron los hábitos de consumo y por ende las necesidades del consumidor. Las organizaciones se vieron obligadas a reinventarse forzadas por el contexto, incluso el sector de la comunicación se vio perjudicada por la falta de recursos.

En este sentido, cobra vital importancia la necesidad de abordar la reputación de las organizaciones tanto privadas como públicas. Entender la comunicación política/gubernamental desde nuevos paradigmas es el desafío que deja la experiencia de esta crisis. No basta con una buena gestión del riesgo, con responder a raja tabla los manuales de la OMS, de aplicar adecuadamente las estrategias de comunicación y escribir de forma clara, precisa y concisa las políticas públicas. El mundo cambió y sobre todo está en constante transformación, lo que obliga a romper viejas estructuras y combinar distintas prácticas que den respuesta a los problemas de hoy.

Los gobiernos y sobre todo los Municipios requieren no solo mayor profesionalización en su comunicación sino también rediscutir la comunicación actual con su población. Es sumamente necesario integrar la comunicación y el marketing para aplicar tácticas integradas y fragmentadas para fortalecer el ADN de las organizaciones, construir un propósito a largo plazo (más allá de los partidos políticos), dejar atrás la comunicación formal para construir una más emocional, personal y comprensible para cada público. De esta manera, será más fácil que la reputación no se vea tan afectada en tiempos de crisis.

Además de tener en claro su ADN es vital poner en el centro de la comunicación a los empleados. Una estrategia hacia dentro de la organización permite consolidar el propósito.

Del análisis de caso del Municipio de Florencio Varela, se concluye que se centró en aplicar correctamente las estrategias de riesgo y crisis, que se mantuvo la línea del gobierno nacional de acuerdo con sus políticas y eso erosionó también su imagen (que se ve afectada hasta hoy). Hizo un uso correcto de la comunicación de gobierno, armó alianzas y se vinculó con todos los actores como bien se describió. Pero, faltó el criterio de emocionalidad y personalización para llegar de mejor manera a la comunidad.

Es clave avanzar en nueva transparencia, comunicar con menos maquillaje y manera más sencilla, repensar los públicos y construir una comunicación más personalizada para recuperar la confianza en las instituciones. El camino es comprender esta nueva “normalidad,” con la integración de múltiples saberes, porque este mundo BANI no se adapta a recetas preestablecidas. Es necesario escuchar de forma permanente para reescribir diariamente nuestras estrategias, vincular de forma adecuada el entorno, con los canales y stakeholders para un mejor proceso de toma de decisiones.



Universidad de  
**San Andrés**

## Bibliografía

- Avalos, M. (2003). *El régimen municipal argentino después de la reforma nacional de 1994*. Cuestiones constitucionales N ° 8 enero-junio.
- Alcantud, A., & Mazo, D. (2011). *El papel de la comunicación en la gestión de las situaciones de crisis desde las administraciones públicas*. Gestión Y Análisis De Políticas Públicas, (6), 175-191.
- Boin, A, Hart P, Stern E. y Sundelius B. (2007). *La Política de la gestión de crisis, el liderazgo bajo presión*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid
- Beck U. *La sociedad del riesgo global* (2006). 2 ed. Madrid: Siglo XXI.
- Beck, U. (1996) “*Teoría de la Sociedad del Riesgo*”. En: Giddens, Anthony y otros. Las consecuencias perversas de la modernidad: Modernidad, contingencia y riesgo. Editorial Anthropos: Barcelona. Pág. 201 – 222.
- Beck, U. (1998). “*La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*”. Paidós, Barcelona.
- Beck, U. (2011). “*Convivir con el riesgo global*”. En: Innenarity, Daniel y Solana, Javier (2011). La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales. Editorial Paidós: España. Pág. 21 – 31.
- Berriain, J. (comp.) (1996). “Las consecuencias perversas de la modernidad: Modernidad, contingencia y riesgo”. Editorial Anthropos: Barcelona
- Braceli, O. Agüero A. (n.d). *Estudio de los Municipios de la Provincia de Mendoza, con énfasis en los Aspectos en Fiscales*. Disponible en: <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/-aguero-.pdf>
- Cantalapiedra G. Castillo M, Rodríguez G. *La política de comunicación proactiva de las instituciones públicas para combatir crisis*. Revista latina de comunicación social, 01 July 2013, Vol.68(967-997), pp.457-484
- De La Cierva, Y. (2015). *Comunicar en aguas turbulentas: un enfoque ético para la comunicación de crisis*. Universidad de Navarra
- Elizalde, L. (2017). *Manejando el disenso*. Ed La Crujía, Buenos Aires.
- Elizalde, L. (2011). *Estrategias en las crisis públicas. La fundación de la comunicación*. Ed La Crujía, Buenos Aires.
- Eriksson M (2018) Lessons for Crisis Communication on Social Media: A Systematic Review of What Research Tells the Practice, International Journal of Strategic. Communication, 12:5, 526-551
- Fontana S. y Cabas P. (2014) “*Comunicación del riesgo: definiciones y alcances*” en Fontana S. y V. Maurizi, Comunicando el riesgo: estrategias comunicativas frente al riesgo de desastres, Ed. Biblos, Buenos Aires.
- Fontana, S., & Conrero, S. (2017). Estrategias de gobierno para gestionar el riesgo de desastres. Estado Abierto. Revista Sobre El Estado, La Administración Y Las Políticas Públicas, 1(2), pp. 183-202
- García J. (2014). *Los discursos de la pandemia. Nuevas estrategias de comunicación del riesgo en un nuevo contexto sociocultural*. Disponible en: [e-revistas.uji.es/index.php/clr/article/view/1553/1289](http://revistes.uji.es/index.php/clr/article/view/1553/1289)

- Gonnet P, (2011) *Las distintas conceptualizaciones de riesgo en Sociología. Riesgo como resultado de la modernidad reflexiva, como consecuencia de la modernidad y como estructura universal de todo orden social*. Universidad Nacional de Córdoba.
- HEG Expert Group (2011). "Science, H1N1 and society: Towards a more pandemic-resilient society". Final Report from the Expert Group on "Science, H1N1 and Society".
- Heath R. (2012) *Introduction. Crisis Communication: defining the Beast and Demarginalizing Key Publics*. Pag3-22
- Innerarity, D. Solana, J. (2011). "La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales". Editorial Paidós. España
- Iglesias, J. Coma, J. (2011). "Teoría de la comunicación de riesgo". Editorial OUC. España. Barcelona.
- Lagadec, P. (2007). Crisis Management in the Twenty-First Century: "Unthinkable" Events in "Inconceivable" Contexts, en Rodríguez H., E. Quarantelli y R. Dynes "Handbook of Disaster Research", Springer, New York, pág. 489-507.
- Medina M. Martínez R., Ismael, J. (2017). Comunicación en situaciones de crisis: factores de éxito que favorecen su eficacia: estudio comparado de casos de comunicación de crisis en el sector público español entre los años 2010-2014.
- Ministerio de Salud de la Nación. (2016) *Guía básica para comunicación de riesgo en Argentina*. Buenos Aires.
- Organización Mundial Del Salud (2008). *Guía para planificar la comunicación en caso de riesgos epidémicos*. Ginebra, Suiza.
- Organización Mundial de Salud (2009). *Gestión de la información y comunicación en emergencias y desastres: Guía para equipos de respuesta*. Washington.
- Organización Panamericana de la Salud. (2011). *Guía para la elaboración de estrategias de comunicación de riesgo*.
- Organización de las Naciones Unidas (2008). "La Gestión de Riesgos de Desastres Hoy. Contextos globales, herramientas locales". Vía Internet: [www.eird.org/gestion-del-riesgo/index.html](http://www.eird.org/gestion-del-riesgo/index.html)
- Organización Mundial De La Salud. *Información general sobre la comunicación de riesgo*. Disponible en: <https://www.paho.org/es/temas/comunicacion-riesgos-brotos#:~:text=La%20comunicaci%C3%B3n%20de%20riesgo%2C%20se,su%20bienestar%20econ%C3%B3mico%20o%20social>.
- Pucci, F. Walter J. (2007). *La gestión de riesgo y la crisis: personas, culturas organizacionales e instituciones*. 1ª ed-Bs. As.: El Ateneo, Universidad de San Andrés.
- Riorda M. (mayo 2020). *Antes de comunicar el riesgo y la crisis hay que diferenciarlos*. Revista Más Poder Local versión on line.
- Riorda M. (2011). *Gestionada certidumbre la comunicación de crisis no es comunicación gubernamental, electoral ni de riesgo*. En la gestión del disenso. La Crujía Ediciones. Bs. As.



Riorda M. Rincón O. (2016). *Comunicación Gubernamental en acción. Narrativas presidenciales y mitos de gobierno*. Editorial Biblios. Bs. As.

Solanas, C. y otros (2011). Políticas públicas para la transferencia del riesgo climático, Observatorio de Políticas Públicas, Coordinación General del Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Jefatura de Gabinete de Ministros, República Argentina.

UNESCO (2011). *Manual de gestión del riesgo de desastre para comunicadores sociales* <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002191/219184s.pdf>

Vera L, Micaletto P. *Hacia una definición de Comunicación Institucional en situaciones de crisis*. Revista Observatorio, 01 de enero de 2018, Vol.4 (1), pp.437-465.

Varela E. *Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas. Gobernabilidad territorial y competitividad global*. Universidad del Valle, Santiago de Cali, Colombia.



Universidad de  
**San Andrés**

# ANEXOS



Universidad de  
**San Andrés**

[Entrevistas.](#)

[Audios completos.](#)

[Estrategias y soportes de comunicación del Municipio](#)



Universidad de  
**San Andrés**