

Eje 1. Comisión 2. Políticas públicas, acceso a la información, derecho y comunicación  
Coordina Alejandro Ramírez

## **El desafío de comunicar el riesgo en clave federal. Análisis de la política comunicacional del gobierno argentino en el marco de la pandemia COVID-19**

Malvina Eugenia Rodríguez | Universidad Nacional de Villa María, Argentina  
[merodriguez@unvm.edu.ar](mailto:merodriguez@unvm.edu.ar)

Ariana Aimé Aminahuel | Universidad Nacional de Villa María, Argentina  
[aime.aminahuel@unvm.edu.ar](mailto:aime.aminahuel@unvm.edu.ar)

### **Resumen**

Con el advenimiento de la pandemia causada por el COVID-19 los Estados debieron implementar medidas de prevención sanitaria y diseñar estrategias de comunicación de riesgo. Este escenario reveló la actualidad de tópicos centrales que atraviesan a la política argentina, como la dinámica del federalismo y sus consecuencias en la planificación, diseño e implementación de políticas públicas comunicacionales de riesgo y de crisis. La comunicación de riesgo tiende a generar atención hacia amenazas que pueden derivar en crisis y, en tal sentido, puede apelar a figuras diversas desde la sensibilización hasta la generación del miedo. Ahora bien, lo habitual en situaciones de riesgo, más allá de las particularidades de los mensajes según las características de sus públicos, es la necesidad de cubrir la geografía comprometida en la problemática. La pandemia se extendió a un territorio nacional desigual y diverso desde lo histórico-político, demográfico, socioeconómico y en capacidad de respuesta sanitaria. En ese contexto: ¿cómo se configuró la política comunicacional del gobierno argentino en el marco de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19? Para la investigación realizamos un análisis de contenido de la plataforma del gobierno nacional donde se publicaron los anuncios, conferencias de prensa y entrevistas brindadas por el presidente Alberto Fernández desde marzo a diciembre 2020. Este análisis permite observar algunas características de la política comunicacional durante el primer año de la pandemia: 1) el esfuerzo por la difusión del riesgo mediante la focalización en medidas preventivas para evitar llegar a estrategias propias de la comunicación de crisis; 2) una propuesta de diversificación de los canales de comunicación a través de entrevistas a medios privados que se va modificando con el desarrollo de la pandemia y

otros factores asociados; 3) el fortalecimiento progresivo de instrumentos comunicacionales de prevención mediante la cooperación con gobiernos provinciales y municipales; y, finalmente, 4) la instrumentación de una estrategia federal para la transparencia, seguridad de datos y control de fuentes de la comunicación pública a partir de la confluencia y convergencia de dispositivos desarrollados en el sistema de medios públicos –como la plataforma Confiar de Télam– y el acuerdo con municipios y provincias para la información pública, como los anuncios oficiales y conferencias de prensa. Por lo expuesto, desde un marco teórico que combina estudios sobre federalismo, políticas públicas y comunicación política, este trabajo presentará una reflexión analítica sobre las manifestaciones de la comunicación gubernamental en contexto de crisis sanitaria.

**Palabras clave:** federalismo, política pública comunicacional, comunicación de riesgo y crisis

## Introducción

El análisis de políticas, más allá del tipo de política, el enfoque o la metodología, requiere definir inicialmente problemáticas emparentadas al poder –dimensión fundamental de la política– y conceptualizaciones sobre los problemas públicos. Estas concepciones, tal y como sostienen Jaime, Dufour y otros (2013), aparecen vinculadas, primeramente, a la noción de Estado. En este marco, las perspectivas críticas del análisis de políticas públicas hacen énfasis en conceptualizaciones del Estado no sólo relacionadas a enfoques técnicos/institucionales –dimensión operativa– sino, también, a debates que comprenden al Estado en conjunto con las relaciones sociales que convergen en la configuración de la estructura estatal y en su dinámica de acción (administración, burocracia, actores sociales y gobierno).

Así, autores latinoamericanos como Oszlak y O'Donnell (1981) o Álvaro García Linera (2014)<sup>1</sup>, reconocen en sus definiciones el carácter eminentemente político del Estado, en tanto implica una dinámica constante de relaciones de poder entre distintos sectores, clases sociales, grupos corporativos y actores que componen una sociedad en un tiempo dado. En la misma línea, el académico argentino Carlos Vilas (2011, 2016), nos propone pensar el análisis de las políticas públicas desde su carácter parcialmente técnico, como así también, observarlas como acciones políticas que expresan no sólo un fin en sí mismo, sino también conflictos, intereses, afinidades, antagonismos, jerarquizaciones y prioridades que se expresan desde las estructuras de poder, a la vez que implican relaciones entre sujetos y una planificación ejercida desde el Estado pero en un marco relacional del poder. En este sentido, ¿qué importancia posee el análisis de políticas comunicacionales en cuanto a las dimensiones propuestas por los autores y, particularmente, en contextos de crisis?

El análisis de las políticas comunicacionales adquiere un mayor protagonismo que otros en la coyuntura actual 1) por poseer una convergencia de actores diversa: sistema de medios públicos, sector privado, gobierno, partidos políticos, etc., y, principalmente, 2) porque las políticas comunicacionales son prioritarias y estratégicas para implementar con mayor eficacia otras acciones estatales que se orientan a comunicar situaciones de riesgo para la población.

Las acciones comunicacionales impartidas desde la gestión estatal, implican disputas de poder que luego configuran la trama de sentido social, los discursos que afectan a todas las políticas públicas y, de esta manera, resultan vitales por ser transversales al accionar estatal.

Por otro lado, es necesario destacar que el análisis de las políticas comunicacionales tam-

---

<sup>1</sup> En consonancia con lo que argumentan Oszlak y O'Donnell, el intelectual boliviano Álvaro García Linera, sostiene que lo que llamamos Estado "es una estructura de relaciones políticas territorializadas y, por lo tanto, flujos de interrelaciones y materializaciones pasadas de esas interrelaciones referidas a la dominación y legitimación política" (García Linera, 2014, pág. 81).

bién trae aparejado un abordaje del fenómeno federal en Argentina: porque los distintos actores institucionales y sectoriales de la estructura federal, participan del proceso de coordinación, implementación y disputa o reapropiación también, de las acciones comunicativas del Estado.

Ahora bien, en el marco de una situación extraordinaria como lo es el escenario que se conformó a partir del advenimiento de la pandemia causada por COVID-19, surgen varios interrogantes, por ejemplo ¿cómo convergen los distintos actores frente a la acción comunicativa estatal?; ¿cómo se desarrolló/a la política comunicacional en el marco de la pandemia?; ¿quién es el principal vocero en el contexto de crisis?; ¿qué rol tuvieron los gobiernos Municipales y Provinciales en las estrategias comunicacionales de prevención del gobierno nacional?; ¿se puede hablar de política pública comunicacional en este contexto?. Los interrogantes planteados orientan la trama del escrito que, en una primera parte, se enfoca en los abordajes teóricos sobre políticas públicas comunicacionales: los debates y las distinciones en Argentina y en América Latina. Luego, se avanza en analizar las características del federalismo en Argentina en el marco de las estrategias de políticas de comunicación en contexto de pandemia. Finalmente, se aborda el caso de estudio teniendo en cuenta como fuentes y documentos, las distintas plataformas comunicacionales de gobiernos provinciales y municipales, un análisis de contenido cuantitativo de sitios web oficiales que detallan las conferencias de prensa y entrevistas brindadas por el presidente Alberto Fernández el primer año de la pandemia. Sobre el final se abordan algunas consideraciones, parciales, puesto que el escrito responde a investigaciones en curso.

### **Políticas comunicacionales y comunicación política sociodigital**

Con el advenimiento de la sociedad de la información y de los cambios tecnológicos que acarrea el fenómeno de la globalización, las nuevas políticas comunicacionales en Latinoamérica se fueron centrando en aquellos debates orientados a la regulación y el ordenamiento de las comunicaciones (Becerra, 2003). En ese marco, y con la reemergencia en el continente de nuevos gobiernos, en la actualidad el debate sobre las políticas de comunicación en Argentina y América Latina en el siglo XXI se centra en: las divergencias entre los múltiples actores públicos y privados en el espacio público ampliado, la concentración mediática y tecnológica, la regulación de los medios y servicios digitales, la tecnología y la brecha digital, así como la convergencia digital (De Moraes, 2011 y 2013; Mastrini et.al., 2013; Becerra, 2015). En este contexto, los debates académicos se orientaron en los últimos años en debatir los derechos universales de las audiencias (Ottaviano, 2020) en consideración de las prácticas y los significados que operan en diversidades y desigualdades, particularmente en la era de las redes globalizadas (García Canclini, 2012). En este sentido, el estudio de las políticas de comunicación democrática intenta superar el paradigma de las políticas tecnológicas exclusivas para la sociedad de la información, mediante un abordaje integral de las relaciones entre comunicación

y cultura, comunicación y poder, que prioriza la participación, el acceso y la cooperación sobre la competitividad (Moragas, 2012).

En términos conceptuales, de acuerdo a Lupi et.al. (2014), dentro del campo de las políticas públicas en general, podemos identificar aquellas que, por su carácter social/discursivo enlazado al decir estatal, o bien porque abordan cuestiones específicas de soportes de comunicación masiva (gráfica, de imágenes y sonidos o entornos virtuales, etc), podemos llamarlas "políticas públicas de comunicación". También, en cada organización se piensa en políticas de comunicación cuando existe una estrategia y una planificación de difusión de actividades, se determinan formas de relacionarse con los otros, o se diseñan ciertas imágenes, lemas y mensajes característicos de ella.

Encontramos dentro de las políticas públicas de comunicación: a) aquellas diseñadas e implementadas por los organismos de aplicación a nivel nacional, provincial y municipal, tal es el caso por ejemplo, de lo que fue la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA), o el Ministerio de Comunicaciones creado el 11 de Diciembre del 2015 y disuelto en el 2017; o todas aquellas políticas diseñadas desde los poderes ejecutivos; y b) aquellas que son diseñadas e implementadas desde los demás Ministerios y sus áreas de prensa y difusión (Lupi, et.al. 2014). Esta clasificación resulta poco útil en contextos de riesgo y crisis puesto que en estos marcos contextuales se observa una mayor centralización de las políticas de comunicación; sin embargo, permite clasificar las acciones comunicacionales en el marco de una política integral de comunicación más amplia que la crisis.

Por otra parte, y siguiendo al autor argentino Mario Riorda (2011), en la literatura especializada encontramos referencias que se orientan a analizar la comunicación política relacionada al comportamiento electoral, tendiendo a extrapolar estos postulados a la comunicación gubernamental. No obstante, para el autor la comunicación política se puede presentar en cuatro formas específicas: la comunicación electoral, la comunicación gubernamental y la comunicación de crisis y de riesgo. Nos centraremos, para el presente trabajo, en las tres últimas tipologías puesto que acaban por definir las características de la política comunicacional del gobierno argentino en el marco de la pandemia.

En primer lugar, la comunicación gubernamental comprende el ejercicio de acciones transversales que permean todas las dimensiones de un gobierno y tiene gran incidencia en la construcción de una cultura política, para la obtención de capacidades institucionales y condiciones de gobernabilidad que doten de consenso las gestiones (Riorda, 2011). De esta manera, tomamos a la comunicación gubernamental en este trabajo, no como simple difusión de las acciones estatales en búsqueda de consensos y legitimidad social o efectividad en la implementación de políticas, sino como una política pública en sí misma que debe planificarse y que, a la vez, genera efectos políticos.

Como consecuencia de la pandemia COVID-19 la comunicación de crisis y de riesgo, en el marco de las políticas gubernamentales de comunicación, adquieren un rol central. Par-

ticularmente en el caso de la comunicación de crisis, ésta se ve encarnada por la figura de Alberto Fernández, en tanto vocero principal, producto de las características de la configuración del sistema político presidencialista de Argentina<sup>2</sup> y de que la finalidad principal de este tipo de comunicación, es clausurar la situaciones de crisis, además de concentrar el mensaje a los fines de que no se disemine o disperse generando incertidumbre<sup>3</sup>.

La comunicación del riesgo es abordada, en este trabajo, a partir de analizar el ciclo de producción de información del Ejecutivo nacional hacia las acciones comunicativas de Municipios y Provincias, así como la articulación del gobierno federal con la prensa. Ello se debe a que este tipo de comunicación se orienta a la prevención y modificación de comportamientos y puede realizarse desde múltiples voceros, en diferentes plataformas y con metodologías pedagógicas que tiendan a la repetición de mensajes.

En cuanto a la comunicación política, las trayectorias observadas en la era digital permiten identificar el potencial creciente de los dispositivos de comunicación masiva y la tecnologización de las acciones políticas ciudadanas, lo que implica un importante trabajo de reconceptualización de los medios de comunicación, de las instancias de participación y la "localización diversa" de estas nuevas "agencias de noticias", en tanto usinas de producción de contenidos y opiniones, que en investigaciones anteriores fueron caracterizadas como "comunidades sociodigitales" (Rodríguez, 2019).

Desde el análisis de los escenarios que proveen las comunidades sociodigitales y sus disputas por establecer la agenda pública, en recientes investigaciones pudimos conceptualizar a la comunicación política de esta era, la sociodigital, y caracterizarla a partir de los roles que asumen los actores que intercambian esos discursos en disputa en el espacio público político: la clase política, los medios y sus periodistas, y la sociedad que autocomunica sus opiniones (Castells 2009). Este modelo asume las contradicciones que operan en la era digital: la construcción permanente de la privacidad y la individualidad en un entorno comunicacional en red que remite a lo público y comunitario; la superficialidad de la apariencia conviviendo con la profundidad de las demandas que se visibilizan desde los colectivos marginales; el trolling, las fake news y los procesos de posverdad que se combate con procesos de verificación y, por ende, alienta más participación; la pasividad de la sobreinformación que no opaca la movilización constante de la militancia sociodigital (Rodríguez 2020).

Entonces, se define a la comunicación política sociodigital como "la forma que asume la comunicación política en la era digital, caracterizada por un modelo operativo que a la vez que acciona sobre la lógica de la apariencia y la contingencia de actores y discursos, al mismo tiempo permite la conformación y visibilización de comunidades en red, cuya

<sup>2</sup> En países parlamentaristas, por ejemplo, el vocero central general es el/la Primer/a Ministro/a, en otros ha sido el/la Ministro/a de Salud o equivalente.

<sup>3</sup> Existe un consenso en la academia en que el objetivo de la comunicación de crisis es dar certidumbre en un contexto de total incertidumbre.



integración se produce a partir de la consistencia discursiva que favorece la arquitectura digital y cuyo poder en el espacio público se corresponde con el llamado a la movilización permanente para la participación y el establecimiento de agenda" (Rodríguez, 2020:548). La dinámica de la comunicación política sociodigital se caracteriza por cinco categorías: comunicación convergente y transmediática, política de perfiles, discursos disruptivos, periodismo militante y opinión pública autocomunicada (Rodríguez, 2020): 1) la lógica convergente se caracteriza por el flujo de contenidos a través de distintas plataformas y por habilitar el rol prosumidor de las audiencias; 2) la política de perfiles se desarrolla en redes, no sólo desde lo tecnológico, sino que la disputa electoral, el proceso de toma de decisiones, la construcción de legitimidad y la elaboración de políticas públicas comprende a distintos actores sociales, nucleados en círculos de pertenencia que constituyen nodos de influencia desigual pero en una gran red de distribuciones episódicas de las cuotas de poder, favoreciendo la hipersonalización y la política de apariencias; 3) no interesa donde se origina el discurso en la medida que se aproveche su potencial expansivo; un microdiscurso puede convertirse en discurso colectivo; 4) los discursos contrahegemónicos hallan en los medios digitales un espacio para la visibilización del conflicto; 5) la opinión pública como actor político se expande en la era de la autocomunicación de masas (Castells, 2009), en cuanto amplía las posibilidades de producción autónoma de opiniones a partir de los entornos digitales.

En consecuencia, como contribución teórica y empírica al campo de estudio de las políticas de comunicación y tecnología, intentamos deconstruir las lógicas de la arquitectura digital para comprender las formas en que se manifiesta la dinámica política en red. Podemos afirmar que la sociodigitalización de la política desafía a la libertad de expresión como garantía de la comunicación como derecho humano. Por lo tanto, entendemos que el modelo de comunicación sociodigital brinda indicadores que pueden considerarse para la formulación de una política de comunicación en la era digital para América Latina (Rodríguez, 2020).

De acuerdo a lo expuesto, en el siguiente apartado analizaremos los actores que convergen e interpelan al principal vocero de la crisis y en el marco de un sistema federal como el argentino.

### **Federalismo y comunicación en el marco de la pandemia: la convergencia de actores y territorios en Argentina en la comunicación de riesgo y de crisis**

La dimensión del federalismo permite un abordaje situado territorialmente que identifica y coloca de relieve los actores multinivel y sectoriales<sup>4</sup> que intervienen en la política comunicacional del Estado Nacional y, a la vez, la interpelan. Particularmente, en un país

<sup>4</sup> Con actores multinivel, hacemos referencia a los actores que representan pero también se sitúan y actúan, desde los diferentes territorios que componen la estatalidad federal de Argentina: los Estados Municipales y los Estados Provinciales. Con respecto a los actores sectoriales, los definimos como aquellos que representan al sector privado, al tercer sector y al sistema de medios públicos.

como Argentina en donde el fenómeno del federalismo escapa a enfoques únicamente administrativas o institucionales, este aspecto de la realidad nacional resulta fundamental para analizar la política comunicacional, ello se explica, en gran medida, porque el federalismo representa una amplitud semántica que responde a la historia política del país, como así también, a factores de origen económicos, culturales y demográficos.

El federalismo es un sistema político que implica una forma de organización e imbricación entre diferentes niveles estatales. Esta estructura organizacional, surge producto de la necesidad histórica, política y económica de trabajar conjuntamente entre diversas unidades federativas y administraciones en un mismo territorio. Siguiendo a Aimé Aminahuel (2021), en Argentina el federalismo se fue consolidando como una corriente de pensamiento político que desborda las nociones tradicionales vinculadas a los estudios académicos: "en Argentina dentro del federalismo confluyen una serie de principios ideológicos que responden a la historia política nacional y a la disputa encarnada en el imaginario social entre el interior y Buenos Aires, las provincias y la capital" (Aminahuel, 2021, p. 364). La pandemia trajo consigo numerosos debates que invadieron el espacio público, en todos los ejes temáticos subyace un tópico central que atraviesa de manera transversal la política Argentina: el federalismo. Cada definición política en contexto de crisis debió ser observada desde diversas realidades provinciales y locales que traman el territorio nacional y se enlazan con lo que ocurre a nivel internacional. La urgencia de abordar el contexto en materia de políticas públicas de comunicación de riesgo y de crisis, debió enfrentarse desde su multicausalidad y multidimensionalidad, ya que el desarrollo y expansión del virus, puso en evidencia la alteridad regional presente en el federalismo argentino y sus múltiples consecuencias en el plano de las desigualdades territoriales en materia de acceso a la salud y a otros derechos. Además, la pandemia visibilizó las disputas de poder entre el Estado Nacional, las Provincias y los Municipios, por la imposición de agendas comunicacionales y la implementación de políticas públicas. La política comunicacional de Argentina, por lo tanto, se vio atravesada por la configuración institucional de su Estado y, a la vez, por la trama política y económica que conforma su estructura comunicacional. En cuanto a la organización federal Argentina, se encuentra conformada por 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, además de los Estados Municipales que integran las provincias. Por su parte, la trama político-económica de la política comunicacional se constituye por las áreas específicamente vinculadas a la comunicación de gobierno, el sistema de medios públicos (Radio y Televisión Argentina, La Agencia de Noticias Télam y los medios audiovisuales y gráficos de las universidades públicas), el sector privado de conglomerados mediáticos (los grandes grupos corporativos vinculados a la comunicación) y el tercer sector, conformado en su mayoría por diarios, radios cooperativas y comunitarias. A su vez, todo este ecosistema mediático se encuentra transversalizado por los entornos digitales, ya que, aún con recursos diferentes, todos los medios públicos, privados y del tercer sector desarrollan —especialmente a partir del confinamiento que



demandó la pandemia– sus producciones y contenidos a través de formatos digitales. En tal sentido, la pregunta que surge es qué se comunicó y cómo se comunicó, teniendo en cuenta las dimensiones de análisis propuestas; tema que abordaremos en el próximo apartado.

### **Comunicación en pandemia del gobierno argentino: ¿Qué y cómo se comunicó?**

Esta pregunta orientó el primer acercamiento a la comunicación gubernamental en el contexto pandémico que configura la política de comunicación de Argentina durante el 2020. Una primera aproximación desde la técnica de análisis de contenido del sitio web oficial de Casa Rosada<sup>5</sup> muestra todas las comunicaciones realizadas por el presidente Fernández durante el primer año de la pandemia. Esta revisión del 11 de marzo al 28 de diciembre de 2020 demuestra al menos dos modalidades principales en la comunicación gubernamental al inicio de la pandemia: un total de 73 acciones de comunicación, entre las cuales encontramos 11 ruedas de prensa y 62 entrevistas con medios (Fig. 1). Estas acciones representan una presentación pública del presidente cada 4 días en promedio. Estas acciones de comunicación presentan las siguientes características:

1. Conferencias de prensa nacionales con presencia de representantes políticos<sup>6</sup>, pero, principalmente, con el liderazgo marcado de Alberto Fernández y su equipo técnico en donde se destacan sus Ministros de Salud<sup>7</sup>.
2. El desarrollo de entrevistas con medios de comunicación masivos, particularmente de televisión y radio, que se destacan por poseer una audiencia amplia en Argentina. Como señalamos, del 11 de marzo al 28 de diciembre de 2020, el mandatario argentino brindó 62 entrevistas con medios públicos y privados. Esto significa que el presidente fue entrevistado proporcionalmente casi cada 5 días durante el período.

<sup>5</sup> <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/conferencias?limitstart=0>

<sup>6</sup> Generalmente participaron el gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Axel Kicillof, y el Jefe de Gobierno Porteño, Horacio Rodríguez Larreta.

<sup>7</sup> Al inicio de la pandemia, el Ministro en Ejercicio era el Dr. Ginés González García, en la actualidad es la Dra. Carla Vizzoti.

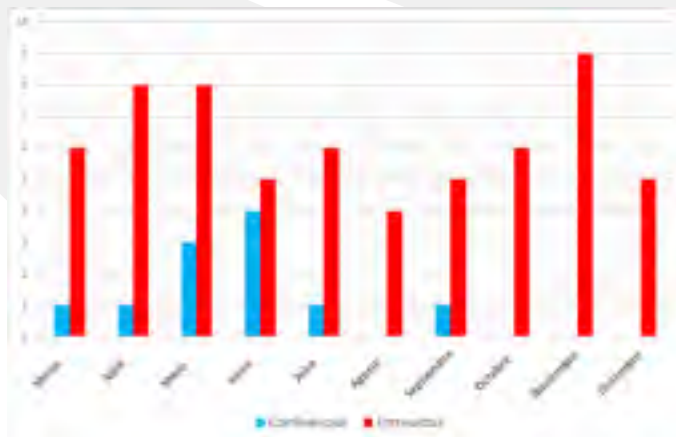
**Figura 1:** Cantidad de comunicaciones presidenciales 2020.



Elaboración propia en base a análisis de contenido de sitio web: <https://www.casarosada.gov.ar/informacion/conferencias?limitstart=0>

Cabe señalar que, en los primeros meses, se observa un número importante de entrevistas (casi 25), cifra que se redujo en los meses posteriores, así como la cantidad de ruedas de prensa (Fig. 2). Esto podría estar relacionado con el aumento de la conflictividad política que se da con el desarrollo de la pandemia en el país, situación que exigió una reconfiguración de la estrategia de comunicación presidencial.

**Figura 2.** Comunicación presidencial: entrevistas y conferencias de prensa por meses (2020)



Elaboración propia en base a análisis de contenido de sitio web: <https://www.casarosada.gov.ar/informacion/conferencias?limitstart=0>

Asimismo, en cuanto a los tipos de medios en donde se realizaron las entrevistas, los anuncios y las conferencias, se observa una predominancia de medios de comunicación masivos del sector privado (un 89% de las entrevistas se realizaron con medios privados, un 11% con medios públicos) y, particularmente, de la televisión y radio, como se observa



**Figura 5:** Entrevistas presidenciales en medios públicos y privados.



Elaboración propia en base a análisis de contenido de sitio web: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/conferencias?limitstart=0>

En cuanto a las entrevistas al presidente Fernández en canales de televisión, fueron en su mayoría realizadas por el canal privado C5N (integrante de grupo Índalo<sup>8</sup>), entre los más afines ideológicamente al gobierno. En segundo lugar, el canal Telefé aparece como uno de los medios privados con una política editorial crítica hacia el gobierno (Figura 6). Finalmente, están las entrevistas realizadas por programas de la televisión pública argentina, que también fue el principal canal de transmisión de las conferencias de prensa.

En el plano de la radiofonía, las entrevistas fueron realizadas mayormente a Radio 10 (radio privada) que integra el grupo Índalo, cuya orientación es afín al gobierno nacional y Radio con Vos (radio privada), que posee una línea editorial independiente con algunos programas y periodistas con tendencias afines ideológicamente al gobierno de Alberto Fernández (Fig. 6).

**Figura 6:** Entrevistas presidenciales por medios.



Elaboración propia en base a análisis de contenido de sitio web: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/conferencias?limitstart=0>

<sup>8</sup> El grupo Índalo es un conglomerado económico y mediático que posee como mayor accionista a Cristóbal López, empresario afín al gobierno de Alberto Fernández.

La tercera acción gubernamental dentro de la comunicación de riesgo y crisis durante 2020 fue la presentación pública y exhibición digital de normativas. La emisión por parte del Ejecutivo Nacional de una importante cantidad de documentos legales que van desde Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU), leyes, resoluciones del Congreso de la Nación Argentina, disposiciones y decisiones administrativas que comunican las acciones estatales. Todas fueron cargadas en la página oficial <https://www.argentina.gob.ar/normativa>, de la que se pueden extraer dos digestos públicos actualizados que contienen una sistematización exhaustiva de las normativas emitidas por los poderes nacionales en el marco de la emergencia sanitaria. Las leyes y los DNU vinculados a las restricciones en relación a la cuarentena, fueron acatados por los Estados Provinciales y por los Estados Municipales y comunicados a través de Conferencias de Prensa, al menos, durante el primer año de pandemia<sup>9</sup>. Por otro lado, en cuanto a los sitios web oficiales destacamos como fuentes de información utilizadas:

- El sitio web del Boletín Oficial: <https://www.boletinoficial.gob.ar/>
- El sitio web oficial de Casa Rosada: <https://www.caserosada.gob.ar/>
- El sitio web oficial del Ministerio de Salud de la República Argentina: <https://www.argentina.gob.ar/salud>

Finalmente, destacamos la plataforma Confiar- <https://confiar.telam.com.ar/>, generada desde la Secretaría de Medios y Comunicación Pública y, particularmente, desde la Agencia Nacional de Noticias Télam. La plataforma comenzó con su funcionamiento en el mes de abril de 2020 y tiene como objetivo controlar la infodemia (epidemia informativa) que invade las redes sociales con noticias poco confiables, maliciosas o falsas que aumentan el pánico, alimentan la angustia o promuevan conductas incorrectas en el marco de la pandemia.

### **Los gobiernos Provinciales y Municipales en la estrategia de comunicación federal**

En el marco de la pandemia, en Argentina, el gobierno nacional creó el Plan Operativo del Sistema Nacional de Gestión Integral del Riesgo (SINAGIR, 2020). A partir del mismo se configuraron los Centros Operativos de Emergencia (COE) que se configuran a partir de niveles territoriales de operatividad orientados a prevenir y dar respuesta en el contexto de crisis:

Nivel 1: Respuesta local. (Municipal / provincial) La emergencia es atendida con medios municipales y provinciales,

Nivel 2: Respuesta local-provincial más los recursos nacionales del lugar. La emergencia es atendida con medios municipales y provinciales, con el apoyo de los recursos nacionales.

<sup>9</sup> A inicios del año 2021, se gestó un conflicto entre el Gobierno Nacional y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), los dos obedecen a partidos políticos opositores en Argentina. El conflicto se desata por la decisión -mediante DNU- del Presidente Alberto Fernández, de suspender las clases en el territorio de la CABA y Provincia de Buenos Aires. Por su parte, el Jefe de Gobierno de la CABA, Horacio Rodríguez Larreta, presentó una acción ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, para oponerse a la medida del Ejecutivo Nacional, argumentando la inconstitucionalidad del Decreto de Necesidad y Urgencia emitido por el gobierno nacional.



Nivel 3: Despliegue de recursos nacionales. La emergencia es atendida con medios municipales y provinciales, y con el despliegue de otros recursos nacionales coordinados por el Ministerio de Seguridad de la Nación. En dicho marco, la comunicación de los Estados Provinciales y Municipales resultó estratégica para: a) articular las acciones del Estado Nacional en los territorios de menor escala, y b) para efectivizar las políticas públicas y la comunicación del riesgo.

A continuación, se detallan algunos ejemplos de páginas web oficiales de provincias Argentinas y redes sociales de municipios. Como se podrá observar, la muestra comprende un grupo de municipios de diferentes provincias y regiones de la República Argentina.

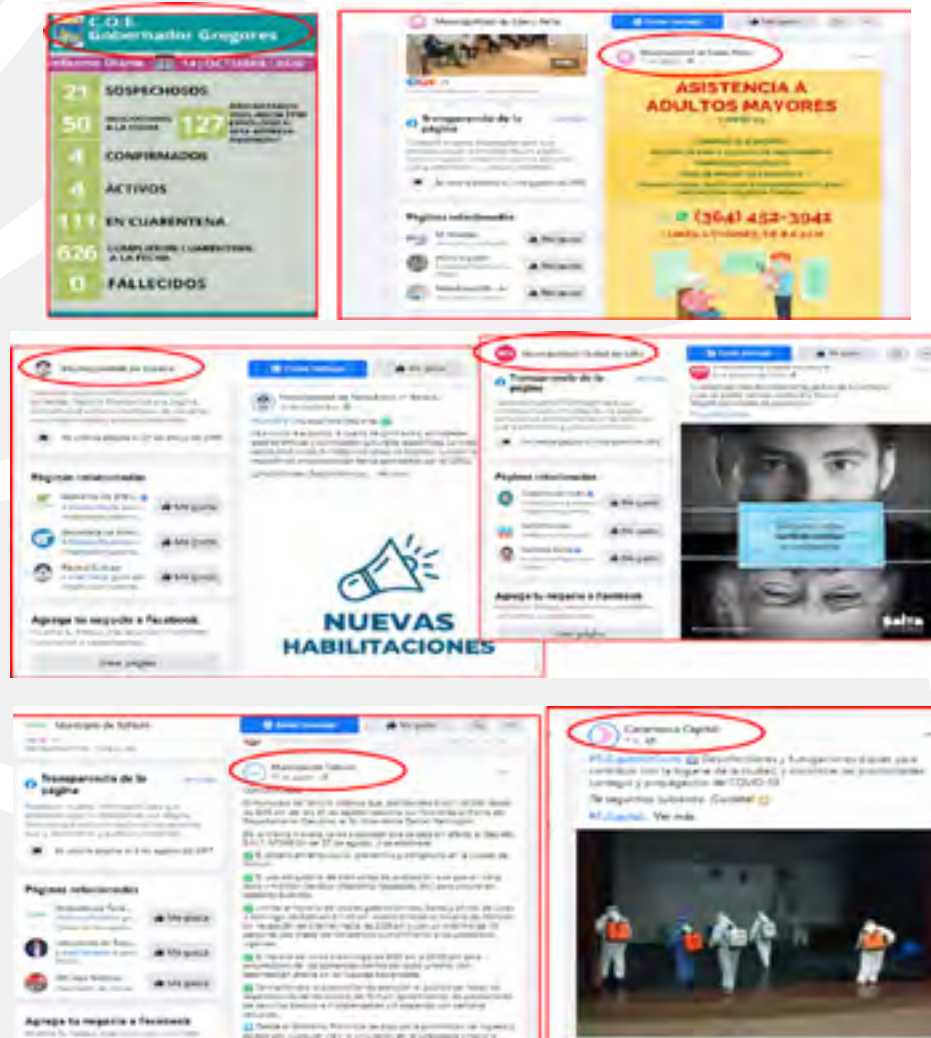
**Figura 7.** Fotografías extraídas de los sitios web oficiales de las provincias de Córdoba, Jujuy, Chaco y Santa Cruz.



**Figura 8.** Fotografías extraídas de las redes sociales oficiales de los Municipios de La Playosa (integrante de la provincia de Córdoba), de Zapala (en Provincia de Neuquén), Presidente Roque Sáenz Peña (Provincia de Chaco), Gobernador Gregores (Provincia de Santa Cruz), Municipalidad de Paraná (Provincia de Entre Ríos), Municipalidad de Ciudad de Salta (Provincia de Salta), Tolhuin (Provincia de Tierra del Fuego) y San Fernando del Valle de Catamarca (Provincia de Catamarca).







Entonces, en lo que refiere al desarrollo de la comunicación en entornos digitales de los Estados Provinciales y Municipales en Argentina, los resultados parciales de la investigación en curso reflejan que:

1. La Comunicación Gubernamental adquiere las características del sistema federal y de la configuración de los COE. Es por ello que se lleva a cabo una estrategia de configuración federal para la construcción de datos a partir de información que recolectan los Estados Municipales y envían a los COE provinciales para que éstos lo trasladen a los sistemas de información nacional que construyen reportes diarios sobre la cantidad de contagios, decesos, recuperados del virus, etc. Ello se puede constatar en el sitio web: <https://www.argentina.gob.ar/salud/coronavirus/informacion-epidemiologica> ("Información Epidemiológica - Monitor de Datos). Allí se construyeron mapas georreferenciados de la información. En tal sentido, se observa una coordinación vertical con distribución territorial del poder en los gobiernos locales,

- para la recolección de información sobre el virus y los sistemas de salud provinciales.
2. En un primer estudio que abarca una muestra aleatoria de la comunicación de gobiernos locales en Argentina, se visualiza que los Municipios comunican las acciones de prevención y difusión de normativas, mayoritariamente, a través de sus redes sociales, principalmente Facebook.
  3. Mientras que, por su parte, el gobierno nacional y sus Ministerios, así como los gobiernos provinciales, orientan la mayor cantidad de información comunicacional a través de múltiples plataformas pero con énfasis en los sitios web oficiales, donde habilitan espacios específicos y visibles destinados a la cobertura del COVID, a las acciones que realiza el COE Provincial y a las normativas nacionales y/o provinciales.

### Reflexiones finales

Considerando las preguntas formuladas al inicio de esta investigación, podemos sostener que, aun cuando no podemos identificar y caracterizar una política de comunicación planificada por el gobierno argentino durante el primer año de la pandemia, hubo varios esfuerzos para mantener una comunicación de riesgo transparente, sustentada por el acuerdo de diferentes niveles estatales. Esta comunicación de riesgo trató de evitar el siguiente paso hacia la comunicación de crisis mediante la concentración de la producción de información en, principalmente, un portavoz, el propio presidente. Aunque también estuvieron presentes otros actores como gobernadores, alcaldes, ministros de salud y científicos como asesores, el papel principal lo desempeñó el primer mandatario. Además, esta comunicación de riesgo, basada en un control de la pandemia durante varios meses, también fue difundida estratégicamente a través de ruedas de prensa, discursos públicos y entrevistas mediáticas con el presidente.

Además, en cuanto a las preguntas principales, resumimos nuestros hallazgos como respuestas parciales, que se pueden profundizar en futuras investigaciones. En tal sentido, el análisis de la comunicación gubernamental del gobierno argentino en la pandemia permite observar:

- Una estrategia gubernamental de comunicación de riesgo que posee una configuración –inicialmente– federal, con coordinación vertical entre los diferentes niveles del Estado: nacional, provincial y local, y con articulaciones con diversos actores federales como las universidades públicas.
- La implementación de una estrategia federal de transparencia, seguridad de datos y control de las fuentes de comunicación pública, basada en la confluencia y convergencia de dispositivos desarrollados por el sistema de medios públicos –como la plataforma Confiar del organismo público Télam– y el convenio con municipios y provincias para la construcción y difusión de información pública, como anuncios oficiales y conferencias de prensa de la Presidencia.
- El esfuerzo por difundir la comunicación de riesgos enfocándose en medidas preventivas.

- Una dinámica de la comunicación política que impacta en las decisiones de comunicación del gobierno. Durante los primeros meses de la pandemia, se constata un diálogo abierto centrado en los medios privados opuestos al gobierno. Posteriormente, con el recrudecimiento de la pandemia, hubo una disminución en el número de entrevistas y una preponderancia de la presencia del presidente en los medios públicos y privados que apoyan al gobierno.

Finalmente, debemos señalar que, al menos para Argentina en el contexto latinoamericano, no podemos analizar la política pública sin observar lo que está sucediendo en la dinámica política. En términos comunicacionales: es necesario estudiar los desarrollos de la comunicación política para comprender los debates sobre el diseño de la política de comunicación.

### Referencias bibliográficas

AMINAHUEL, A. (2021). "Política, federalismo y descentralización. Claves para el análisis de las políticas de pandemia en Argentina". En *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*. Año 5 No. 10 Julio- Diciembre 2020. Universidad Nacional de Rosario.

BECERRA, M. (2015). *De la concentración a la convergencia*. Políticas de medios en Argentina y América Latina.

DE MORAES, D. (2011). *La cruzada de los medios en América Latina*.

GARCÍA CANCLINI, N. (2012). "Introducción: Comunicación y Derechos Humanos". En: Montiel, A. (coord.) (2012). *Comunicación y derechos humanos* (pp. 17-28). México: UNAM, AIECS/IAMCR.

GARCÍA DELGADO, D. y Gradin, A. (2016). "Neoliberalismo tardío y desestructuración del demos: El poder toma el poder", en *Revista Estado y Políticas Públicas* N°7, Octubre 2016, Buenos Aires.

GARCÍA DELGADO, D. (1994). *Estado y Sociedad*. La nueva relación a partir del cambio estructural, Buenos Aires: FLACSO.

GARCÍA LINERA, A. (2014). "Democracia, Estado, Nación". La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional, Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

MASTRINI, G.; De Charras, D. y Bizverge, A. (2013). *Las políticas de comunicación en el siglo XXI*. Buenos Aires: La Crujía.

MORAGAS, M. (2012). "Políticas democráticas de comunicación". En: Montiel, A. (coord.) (2012). *Comunicación y derechos humanos* (pp. 153-160). México: UNAM, AIECS/IAMCR.

O'DONNELL, G. y Oszlak, O. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. CEDES.

OTTAVIANO, C. (2020). *Derecho humano a la comunicación*. Desconcentración, diversidad e inclusión. Buenos Aires: Punto de Encuentro y UNDAV ediciones.

RODRÍGUEZ, M. (2020). "Comunicación política sociodigital: comunidades en red en América Latina". En: Théorêt, I. et Viallon, P. (dir.). *La liberté d'expression à l'ère numérique. De l'infox à l'intelligence artificielle* (pp.528-557). Paris: Les éditions de l'immatériel.

RODRÍGUEZ, M. (2019). "Estar online para influir offline: Comunicación y participación ciudadana en comunidades socio-digitales en Argentina y Brasil". En: Zerega, M. y Gómez Cogliano, M. (coord.) (2019). *Mundos digitales: paradojas de la vida digital* (pp. 19-41). Guayaquil: Universidad Casa Grande.

VILAS, C. (2007). *Pensar el estado*. Universidad Nacional de Lanús.

———(2011). *Después del neoliberalismo*. Estado y procesos políticos en América Latina. Universidad Nacional de Lanús.

———(2013). *El poder y la política*. El contrapunto entre razón y pasiones. Editorial Biblos.