



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA**

**FACULTAD DE PERIODISMO Y COMUNICACIÓN SOCIAL**

**DOCTORADO EN COMUNICACIÓN**

**TESIS DOCTORAL**

**TEMA:** La Comunicación Estratégica de Riesgo y Crisis en los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador. (Estudio de caso del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, durante la administración 2014-2019).

**Doctoranda:** Magíster María Eugenia Molina

**Director:** Doctor Leonardo Murolo

**Codirector:** Doctor Miguel Vásquez

**2022**

## DEDICATORIA

A mi esposo, por su amor manifestado cada día y de diferentes formas, por su apoyo incondicional durante el proceso de este sueño llamado Doctorado y de nuestra vida juntos.

A mi hija, porque es mi compañera, mi confidente, mi orgullo y mi apoyo para poder cumplir este reto que se convirtió en uno de los más importantes y hermosos de mi vida.

A mis padres, aunque ya no estén físicamente, los tengo en mi memoria y en mi corazón y allí vivirán por siempre, estoy segura de que lo celebran conmigo.

A Hahaiah, porque estuvo y está conmigo todo el tiempo y me acompañó en mi trayecto desde que decidí empezar este andar hasta hoy que lo culmino, gracias por no desampararme nunca.

A Lulú, por ser el ser más noble y cariñoso, por sus manifestaciones de amor cada vez que volvía de mis viajes académicos.

Para ustedes va dedicado este trabajo, mis sueños y mi vida, gracias por estar siempre.

A los habitantes del Distrito Metropolitano de Quito, porque vengan nuevos y mejores días donde ciudadanía y autoridades sepamos convivir con el riesgo y eso nos haga más fuertes.

Mauge.

## AGRADECIMIENTOS

A la insigne Universidad Nacional de La Plata, por darle la oportunidad a esta ecuatoriana de estudiar en sus aulas, de adquirir tantos conocimientos, por hacer realidad mi sueño de ser Ph.D. en Comunicación, por mostrarme lo lindo del conocimiento, por ser la casa de estudios que me acogió en mi formación doctoral.

A Leonardo Murolo, mi director de tesis, mi maestro, mi amigo, uno de los mejores seres humanos que he conocido, gracias por tu apoyo, tus conocimientos, tus aportes y tu respeto a mis ideas plasmadas en esta tesis, por tu aliento, por tu sonrisa, por ser el mejor director que pude tener, gracias, Leo, te quiero mucho.

A Martín Becerra, mi profesor de Taller de Tesis, quien fue mi primera guía en mis pinceladas de tesis doctoral, mi cable a tierra en mi plan de tesis y mi apoyo en mis primeras etapas de esta investigación fue un honor ser tu alumna, gracias por tu apoyo.

A mis profesores del Doctorado, porque de cada uno de ustedes aprendí mucho, gracias por sus enormes conocimientos, su don de gentes, gracias por todas sus contribuciones para mi formación, gracias por ser las mejores personas que pude tener como docentes, por hacerme sentir como en casa, los llevo en mi corazón.

A mi Facu, la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata, mi casa durante mi formación, qué orgullosa me siento de haber estudiado en tus aulas, gracias porque eres parte de mi historia y yo de la tuya.

A mis compañeros del Doctorado, porque desde el primer día que llegué me acogieron con mucho cariño, gracias por los aprendizajes conjuntos, por las risas, por las comidas, por compartir sueños de una América Latina unida en la que podamos vivir con dignidad, gracias por acompañarme en mis travesías, por aprender un poquito de mi país y por su amistad.

A la ciudad de La Plata, por tratarme tan bien siempre, porque nunca me hicieron sentir extranjera, porque gracias a su consideración, buenas maneras, cariño y amabilidad, hoy me considero una Platense más, aunque haya nacido a 6.000 kilómetros de allí; ahora inclusive, mi corazón futbolero ya no solo le pertenece a El Nacional de Ecuador, también a Estudiantes de La Plata.

A Argentina, por abrirme sus brazos, por mostrarme su calidad humana, por las maravillosas experiencias y amistades que cultivé en el tiempo de mis estudios, siempre que pueda volveré a pisar esa tierra a la que aprendí a querer tanto.

A Miguel Vásquez, mi codirector de tesis por sus aportes y por su predisposición a apoyarme siempre, por su amistad de hace tantos años que valoro y aprecio.

A todas y todos quienes, de una u otra forma, apoyaron la realización de esta tesis, con sus contribuciones desde la sociedad civil, el periodismo, la academia, la ciudadanía, etc.

A mis amigas y amigos que siempre estuvieron pendientes de mí, desde que empecé mis estudios hasta este día, gracias por sus palabras, sus ánimos, gracias por alegrarse con mis alegrías y tomar mis triunfos como suyos.

Mauge, abril de 2022

## ÍNDICE

<b>DEDICATORIA.....</b>	<b>II</b>
<b>AGRADECIMIENTOS .....</b>	<b>III</b>
<b>ÍNDICE .....</b>	<b>IV</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>CONSTRUCCIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO.....</b>	<b>2</b>
<b>FUNDAMENTACIÓN .....</b>	<b>4</b>
<b>PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>11</b>
<b>PROPUESTA TEÓRICO – METODOLÓGICA.....</b>	<b>12</b>
<b>HERRAMIENTAS DE RECOLECCIÓN, TÉCNICAS Y HERRAMIENTAS DE ANÁLISIS:.....</b>	<b>12</b>
<b>CUADRO METODOLÓGICO .....</b>	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO I.....</b>	<b>17</b>
<b>1. ALGUNAS TEORÍAS DE COMUNICACIÓN DE CRISIS. ....</b>	<b>18</b>
1.1. <i>Más allá de la reparación de imagen: sugerencias para el desarrollo de la teoría de comunicación de crisis. ....</i>	<i>18</i>
1.2. <i>Cómo responden los públicos a las estrategias de comunicación de crisis: interacción entre la forma de información y la fuente. ....</i>	<i>24</i>
1.3. <i>El CCSM -Modelo de Comunicación de Crisis Socialmente Mediada.....</i>	<i>25</i>
1.4. <i>Las crisis anteriores y su injerencia en las nuevas crisis.....</i>	<i>28</i>
1.5. <i>Un caso de estudio, el huracán Katrina.....</i>	<i>31</i>
1.6. <i>Conclusiones del manejo y respuestas de la crisis en el caso Katrina.....</i>	<i>46</i>
1.7. <i>Análisis final, con base en criterios del autor del estudio sobre este caso ..</i>	<i>49</i>
1.8. <i>La importancia de hacer comunicación de riesgo para afrontar las crisis .</i>	<i>50</i>
1.9. <i>El riesgo y la crisis.....</i>	<i>50</i>
1.9.1. <i>Llamar la atención de los públicos .....</i>	<i>56</i>
1.10. <i>El pensamiento latinoamericano de la Comunicación como referente de la temática.....</i>	<i>59</i>
<b>CAPÍTULO II .....</b>	<b>66</b>
<b>2. LA IMPORTANCIA DE LA COMUNICACIÓN COMO SOPORTE TRANSVERSAL FRENTE A LOS RIESGOS DE DESASTRES.....</b>	<b>67</b>
2.1. <i>En crisis hay que decir la verdad.....</i>	<i>69</i>
2.2. <i>Modelo hegemónico de comunicación de crisis: negociación de la realidad en la esfera pública.....</i>	<i>72</i>
2.3. <i>La crisis y sus retos en términos de fenómenos naturales.....</i>	<i>78</i>
2.4. <i>Las respuestas a la crisis.....</i>	<i>79</i>
2.5. <i>Respuestas de comunicación de crisis como variable unidimensional.....</i>	<i>80</i>
2.6. <i>La importancia del mensaje en la comunicación de riesgo y crisis .....</i>	<i>85</i>
2.6.1. <i>Una de las claves en la elaboración del mensaje: los datos .....</i>	<i>86</i>
2.7. <i>Las políticas públicas y la gestión de riesgos.....</i>	<i>87</i>

2.8.	<i>La crisis y la preparación para la acción</i> .....	90
2.8.1.	Ciclo de vida de la crisis .....	92
2.8.2.	Entrenamiento permanente.....	95
2.8.3.	Comunicar el riesgo no es una tarea fácil .....	96
2.8.4.	La preparación es un tema de todos.....	97
2.8.5.	¿Cómo llegar a los públicos?.....	97
2.8.6.	La importancia de la respuesta estratégica.....	98
2.8.7.	Estar preparados permanentemente, la mejor forma de actuar .....	100
2.8.8.	Comunicar el riesgo, imperativo para gestionar y evitar los desastres ...	100
2.9.	<i>Organizaciones públicas y manejo de crisis</i> .....	114
2.9.1.	Los públicos en medio de las crisis .....	121
2.9.2.	La mentira en crisis, la peor estrategia.....	122
2.9.3.	Las organizaciones públicas y su función en tiempos de crisis .....	123
<b>CAPÍTULO III.....</b>		<b>126</b>
<b>3. EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, ESCENARIO DE FENÓMENOS NATURALES.....</b>		<b>126</b>
3.1.	<i>Principales crisis ambientales en el DMQ., en los últimos años</i> .....	129
3.1.1.	Sismos .....	129
3.1.2.	Erupciones volcánicas.....	135
3.1.3.	Incendios forestales.....	142
3.1.4.	Inundaciones y movimientos en masa .....	150
3.2.	<i>El Municipio de Quito por dentro</i> .....	153
3.2.1.	Actividad institucional .....	154
3.2.2.	Canales de información oficial.....	155
3.2.3.	Estructura interna.....	156
3.2.4.	Filosofía institucional.....	161
3.2.5.	Los funcionarios .....	161
3.2.6.	La identidad visual.....	162
<b>GRÁFICO 1. LOGO QUITO .....</b>		<b>162</b>
3.3.	<i>La gestión de la comunicación institucional</i> .....	162
3.3.1.	La Comunicación interna .....	164
3.3.2.	La Comunicación externa .....	165
3.3.3.	Mapa de públicos.....	166
3.3.4.	Plan de comunicación .....	168
3.4.	<i>Manejo de emergencias en el DMQ</i> .....	168
3.5.	<i>Errores en la comunicación municipal en tiempos de crisis</i> .....	173
3.5.1.	El Municipio de Quito y su relación con los medios en circunstancias de crisis	174
3.6.	<i>Crisis en la ciudad de La Plata</i> .....	175
3.6.1.	Contextualización .....	175
3.6.2.	Inundación del 2013.....	176
3.6.3.	Errores en la Gestión del Riesgo y la Crisis.....	178
3.6.4.	La crisis de comunicación en medio de la catástrofe de La Plata .....	180

3.6.5. Los yerros del Intendente Pablo Bruera.....	181
3.6.6. Gestión de la municipalidad de La Plata posinundación 2013.....	182
<b>CAPÍTULO IV .....</b>	<b>185</b>
<b>4. LA GESTIÓN DE CRISIS EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO Y SU MARCO</b>	
<b>NORMATIVO.....</b>	<b>185</b>
4.1. <i>Plan metropolitano de ordenamiento territorial .....</i>	<i>188</i>
4.2. <i>Bases conceptuales para la construcción del modelo territorial .....</i>	<i>192</i>
4.3. <i>Análisis del ordenamiento jurídico aplicable a la prevención del riesgo y la</i>	
<i>gestión de crisis debido a fenómenos naturales en el DMQ.....</i>	<i>198</i>
4.4. <i>Análisis ordenanzas municipales sancionadas durante el periodo 2014-2019</i>	
<i>199</i>	
4.5. <i>Análisis de las resoluciones de emergencia municipales durante el período</i>	
<i>2014-2019.....</i>	<i>204</i>
4.6. <i>Análisis del Código Metropolitano .....</i>	<i>206</i>
4.7. <i>Análisis de la tasa de seguridad ciudadana .....</i>	<i>209</i>
4.8. <i>Investigación de Campo .....</i>	<i>214</i>
4.8.1. <i>Parámetros.....</i>	<i>214</i>
4.8.2. <i>Alcance.....</i>	<i>214</i>
4.8.3. <i>Población.....</i>	<i>215</i>
4.8.4. <i>Selección de la muestra.....</i>	<i>215</i>
4.8.5. <i>Determinación de variables e instrumentos de investigación .....</i>	<i>215</i>
4.8.6. <i>Entrevistas .....</i>	<i>216</i>
4.8.7. <i>Observación de campo .....</i>	<i>216</i>
4.8.8. <i>Ejecución de Entrevistas .....</i>	<i>216</i>
4.9. <i>Aluvión del lunes 31 de enero de 2022.....</i>	<i>223</i>
<b>CAPÍTULO V .....</b>	<b>226</b>
<b>5. A MODO DE CIERRE: EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, SUS</b>	
<b>FENÓMENOS NATURALES Y LA AUSENCIA DE UNA ESTRATEGIA</b>	
<b>COMUNICACIONAL.....</b>	<b>226</b>
5.1. <i>La multicausalidad de los riesgos.....</i>	<i>227</i>
5.2. <i>La comunicación en el riesgo y la crisis en el DMQ. ....</i>	<i>227</i>
5.3. <i>¿Cómo comunicar el riesgo en el Distrito Metropolitano de Quito? .....</i>	<i>228</i>
5.4. <i>La institucionalización de la comunicación de riesgo y crisis .....</i>	<i>230</i>
5.5. <i>Máximas de comunicación en situaciones de riesgo y crisis .....</i>	<i>230</i>
5.6. <i>Planificar la comunicación es la clave .....</i>	<i>232</i>
5.6.1. <i>Construir convivencia ciudadana con los riesgos y las crisis desde la</i>	
<i>comunicación .....</i>	<i>234</i>
5.7. <i>Quito, una capital con riesgos y sin políticas públicas de prevención y gestión</i>	
<i>en comunicación .....</i>	<i>234</i>
5.8. <i>Algunas estrategias para trabajar: .....</i>	<i>236</i>
5.9. <i>Conclusiones .....</i>	<i>238</i>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>244</b>

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación busca aportar al conocimiento desde los distintos aportes de académicos de Comunicación de Riesgo y Crisis, así como del trabajo que El Distrito Metropolitano de Quito, DMQ., ha desarrollado ante situaciones de fenómenos naturales que se han producido y que, por distintas circunstancias, se han derivado en desastres y catástrofes, dejando secuelas dolorosas a nivel humano y de vida animal, vegetal y destrucción de la infraestructura.

El Distrito Metropolitano de Quito está ubicado en la provincia de Pichincha, al norte de la sierra ecuatoriana, la cabecera distrital es la ciudad de San Francisco de Quito, capital de la República del Ecuador, fue reconocida en 1993 por el Estado ecuatoriano como territorio especial y tomó la categoría de Distrito Metropolitano por su condición política y demográfica.

Por las condiciones propias de la zona, los fenómenos naturales han sido una constante en distintos períodos de tiempo en el DMQ., lo que ha dejado secuelas dolorosas, por ello es fundamental estar preparados para afrontar las distintas crisis por factores ambientales que se puedan dar y de esta manera proteger tanto a los habitantes como a las infraestructuras.

Esta investigación se enmarca entre los años 2014-2019, durante la alcaldía del Dr. Mauricio Rodas Espinel, ello debido a que esta administración municipal fue la más larga de los últimos tiempos y que tuvo durante su período la ocurrencia de varios fenómenos naturales en el Distrito Metropolitano de Quito, DMQ.

Este trabajo se enmarca desde la perspectiva de riesgo y crisis desde la óptica de la comunicación estratégica para su prevención, manejo y gestión, tomando en cuenta que la comunicación de riesgo y crisis es una temática nueva en el ámbito de la comunicación organizacional a nivel de América Latina y aún más en el Ecuador.

Este trabajo de investigación busca evidenciar los avances, estancamientos y retrocesos (de haberlos) por parte de la autoridad municipal en cuanto al trabajo de comunicación

de crisis hacia los públicos que lo constituyen los habitantes del Distrito Metropolitano de Quito, quienes requieren de información clara y verídica de los riesgos naturales a los que puede verse abocada la ciudad y sus alrededores.

Desde esta perspectiva esta tesis pretende ser un aporte para que los involucrados en estos temas valoren el potencial y la importancia de esa especialidad de la comunicación, como también, ser un material de apoyo para que, tanto la ciudad de Quito, como otras ciudades del país, tengan un material de consulta en torno a la comunicación de riesgo y crisis para la prevención y gestión de situaciones asociadas con fenómenos naturales.

### **Construcción del objeto de estudio**

El territorio donde se ubica el DMQ., tiene alta importancia geopolítica y estratégica para el Ecuador por albergar a la capital política y administrativa del país, ocupa una superficie de 4.235,2 km<sup>2</sup>, que acoge al 15.5% de la población nacional (2'500.000 habitantes aproximadamente). Su centro histórico declarado por la UNESCO "Patrimonio Cultural de la Humanidad" en el año 1978, es uno de los más importantes de Latinoamérica.

El área urbana del DMQ., ha tenido un alto crecimiento demográfico en los últimos años, que alcanza el 2,2%, esto según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), que, además, menciona que la ciudad ha crecido de forma extensiva, sin un control adecuado, con asentamientos humanos localizados en zonas de elevada vulnerabilidad física como laderas, cuencas hidrográficas (quebradas y ríos), creando sectores en condiciones de riesgo que pueden colapsar, especialmente en épocas lluviosas.

El DMQ., está atravesado por fallas tectónicas y rodeado por volcanes tanto activos como potencialmente activos, por lo que está expuesto a distintas amenazas que pueden afectar directamente a la población e infraestructuras localizadas en sectores vulnerables. Los movimientos en masa, las inundaciones y los incendios forestales son los fenómenos más recurrentes en el territorio en los últimos años, pero no los únicos, pues las erupciones volcánicas y los sismos son otras manifestaciones de origen natural que se han presentado en ocasiones anteriores y que pueden repetirse a corto, mediano o largo plazo.



A lo largo de los años los desastres naturales han sido frecuentes en el Distrito Metropolitano de Quito, teniendo como resultado muertes y cuantiosas pérdidas económicas; proteger la vida y la seguridad de los seres humanos y la defensa de sus pertenencias y las propiedades públicas, es labor de la entidad que rige los destinos de la ciudad, en este caso el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, por lo que, debe estar preparado no solo para gestionar posibles riesgos, si no crisis de mediana y alta magnitud, de esta manera propender a aminorar las consecuencias negativas para los habitantes.

Para ello es clave trabajar en la gestión integral del riesgo para incentivar la prevención y mitigación de vulnerabilidades atendiendo, además, los impactos generados por los fenómenos naturales y antrópicos (provocados por la acción humana) y las posibles medidas de recuperación a corto y mediano plazo.

En una ciudad como Quito que cuenta con las condiciones para que se desarrollen fenómenos naturales, es fundamental estar preparados para los distintos tipos de crisis a los que nos podemos enfrentar y tener claros los planes de contingencia para salir avante, teniendo la capacidad de generar y utilizar información para analizar, priorizar y tomar decisiones oportunas.

Para poder hacer una verdadera comunicación de crisis es vital contar con información real, pero también proporcionar esa información y las soluciones respectivas a los habitantes del DMQ., sobre la base de un adecuado sistema de prevención, mitigación, preparación y recuperación ante eventos adversos causados por fenómenos naturales.

Esto no solamente por el daño real que causan, sino, fundamentalmente, por el temor que infunden en la ciudadanía que al no estar adecuadamente informada sobre la manera en la que se debe actuar, corre mucho más riesgo que con los fenómenos en sí, por lo que, es clave hacer comunicación de riesgo en torno a temas y preocupaciones reales, por lo que, la presente tesis puede ser un aporte/insumo para el desarrollo de las políticas públicas municipales en este ámbito de la comunicación.

No podemos saber con exactitud cuándo se producirá un fenómeno natural ni su magnitud e intensidad, pero sí podemos estar prevenidos para que las consecuencias puedan ser

menos graves, tener planes de contingencia y enfrentar comunicacionalmente la crisis pueden hacer la diferencia entre una desgracia de incalculables consecuencias y un evento natural al que la ciudad unida le haga frente.

Tomamos el riesgo volcánico como una de las posibles crisis debido a que en las cercanías del DMQ., se encuentran varios volcanes activos, potencialmente activos e inactivos, ubicados sobre la Cordillera Occidental, que constituyen potenciales amenazas para la ciudad.

Los incendios forestales pueden o no producirse por factores antrópicos, muchas veces personas desaprensivas dejan fogatas sin apagar o pirómanos que deliberadamente provocan incendios de gran magnitud; pero así mismo, factores como la inflamabilidad, la combustibilidad de los bosques del DMQ., pueden suscitar esos incendios, sumados a los fuertes soles que soportamos al estar ubicados en el centro de la tierra y a la escasez de lluvias que se ha hecho notoria en los últimos años. En el DMQ., hay un relevante número de áreas susceptibles a incendios forestales, pues el territorio tiene bosques tanto de norte a sur como en la parte central y oriental.

En cuanto a las inundaciones podemos darnos cuenta que el cambiante clima de Quito fruto del calentamiento global hace que de un momento a otro las condiciones cambien y soportemos grandes cantidades de lluvia, pero estas inundaciones también pueden provocar una crisis más severa como los movimientos en masa<sup>1</sup> que llevan flujos de tierra, lodo y escombros, que tienen la potencialidad de acabar con casas ubicadas en zonas de riesgo, o dejarlas tan afectadas que ya no sea seguro habitarlas, con lo cual decenas de familias se ven afectadas al perderlo prácticamente todo (incluso la vida), debiendo actuar de inmediato el Municipio y su comité de crisis para hacer frente a la emergencia.

## **Fundamentación**

Para el presente estudio, entre las teorías que tomaremos está la Teoría de la Cultura

---

<sup>1</sup> Movimientos en masa- Deslizamientos ladera abajo de una masa de suelo o roca cuyo movimiento ocurre predominantemente a lo largo de una superficie de deslizamiento.

Organizacional de Pacanowsky y Donnell-Trujillo (1982) como marco teórico pues nos centramos en una organización en este caso el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Para ello es necesario tener claro que la vida de las organizaciones está regida por los cambios, en ocasiones ellos generan incertidumbres, y en tiempos de crisis se sumarán además la desconfianza, la ansiedad, la angustia y la preocupación, que deberán ser zanjados por una estrategia debidamente preparada.

Para comprender el accionar de una organización es necesario conocerla desde adentro, solo de este modo se puede implementar una verdadera estrategia de comunicación que sirva para los momentos de crisis; los valores que marcan su vida, su historia, su misión, visión, objetivos institucionales, cómo se comunican tanto interna como externamente, son clave para entender sus formas de actuar y buscar nuevas estrategias que logren los resultados esperados no solo para la entidad, sino, fundamentalmente, para los públicos que buscan respuestas claras y oportunas en momentos difíciles.

Pacanowsky y Donnell-Trujillo citados en West & Turner (2005, p. 250) conceptualizaron la Teoría de la Cultura Organizacional precisamente desde una visión cultural, ello fue propuesto antes por el antropólogo estadounidense Clifford Geertz en su libro “La interpretación de las culturas” (1973). Pues “la cultura organizacional es la esencia de la vida organizacional”. Coinciden que, para comprender lo organizacional se lo debe estudiar desde la observación para registrar y comprender el comportamiento comunicativo de la organización y sus miembros, pues el método científico limita al investigador en su búsqueda, ya que más que descubrir, evalúa el mundo organizacional. (Pacanowsky y Donnell-Trujillo, 1982) afirman que la cultura no es algo que la organización tiene, sino algo que la organización es. La cultura organizacional se va construyendo día a día y su base está en la comunicación, cada organización es única al igual que su cultura, esta teoría busca enfatizar en las cualidades de cada organización, en su razón de ser, en su concreción y no generalizar.

De esta manera podemos manifestar que la particularidad de cada organización, lo que la hace única es, precisamente, su cultura, esa esencia es la que la diferencia de otras muchas que puedan dedicarse a temas parecidos, la cultura le da vida a la organización e implica

todo lo que está contenido en la institución, sus rutinas, su forma de trabajar, de socializar, de entregarse a sus públicos; “los miembros de la organización establecen una serie de comportamientos comunicativos que contribuyen a la cultura de la empresa. Lo hacen al comentar, al bromear, al hablar mal de alguien o al tener relaciones sentimentales” Pacanowsky y Donnell-Trujillo citados en (West & Turner, 2005, p. 250)

“Los valores son las convenciones y los principios de una cultura que tienen un valor intrínseco a la cultura, los valores informan a los miembros del grupo sobre qué es importante.” (West y Turner, 2005, p. 252).

Pero, también la cultura organizacional está determinada por una serie de símbolos que sus miembros utilizan a diario e igualmente comunican los valores de la organización, los símbolos representan una idea y tienen un significado, la comunicación verbal y la no verbal, tanto como la comunicación interna como la externa tienen símbolos que comunican lo que la organización es, en tiempos de crisis esa simbología deberá ser mucho más cuidada para evitar apuntalar aspectos negativos que pongan en peligro una ya golpeada imagen institucional.

Pero este simbolismo variará de una organización a otra, pues ninguna es exactamente igual a otra, cada una tiene sus propias particularidades y basada en lo que cada una es y tiene, podrá a su vez transmitir a sus públicos.

Otra teoría importante para esta investigación es la Teoría de la Información Organizacional, su fundador es Karl Weick, un teórico americano que trabajó el tema como un proceso por el cual las organizaciones recogen la información que reciben y la gestionan y utilizan tanto interna como externamente, para Weick lo más importante es el proceso de organizar la información, ya que a las instituciones llegan grandes cantidades de informaciones que ellas, a su vez, las envían rápidamente, informaciones que si no son gestionadas y decodificadas adecuadamente para que lleguen a quienes a sus públicos, no se cumplirán los objetivos organizacionales para los que fueron creados tales mensajes.

Si la información presenta ambigüedad y no deja claro el mensaje que desea transmitir habrá distanciamiento entre quienes envían y quienes reciben los mensajes, con lo cual

no se dará la cohesión necesaria entre los productores y los destinatarios; es más, no se dará la interrelación necesaria para cumplir los objetivos.

Por ello Weick (1995) cree que las organizaciones se hablan a ellas mismas, es decir se centra en el proceso de organización del intercambio de información que se da entre los integrantes de la entidad y de ellos hacia el exterior, es decir sus integrantes son quienes deben producir e interpretar el mensaje de tal manera que su significado sea claro y entendible para todos.

“La Teoría de la Información Organizacional pone el acento en la comunicación de la información, algo vital para que una organización tenga éxito; sin embargo, la tarea de procesar la información no se agota en definir la información, lo difícil es descifrarla y distribuirla una vez que se ha obtenido” (West & Turner, 2005, p. 266)

The Social Psychology of Organizing (1995) es el libro en el que Karl Weick desarrolla su enfoque teórico sobre las organizaciones y cómo ellas le dan sentido a la información, en 1995 su teoría fue revisada y ampliada, pero lo medular de esta teoría es estudiar los procesos que construyen las instituciones para lograr dar sentido a toda la información que por los distintos medios y canales les llega cada día.

Muchas veces estos procesos dan lugar a cambios en la entidad misma o en sus funcionarios, como lo reconoce Weick (1961) “las organizaciones y sus entornos cambian tan rápidamente que no es realista mostrar cómo son ahora, porque no es así como serán más tarde.”

Un aspecto relevante de la Teoría de la Información Organizacional es manifestar que la comunicación de la información es fundamental para el éxito de una organización, pues ésta se encuentra en todos y cada uno de los departamentos que conforman la entidad, no es exclusiva de un departamento o de una persona o grupo, pero más allá de obtener la información es cuestión de procesarla, interpretarla y transmitirla.

Este proceso de la Teoría de la Información Organizacional tiene influencia directa de dos perspectivas teóricas, la Teoría General de los Sistemas y la Teoría de la Evolución Sociocultural, este criterio nos ayuda a entender las relaciones que se dan entre las

distintas partes de una organización, pues cada una tiene departamentos, áreas, procesos o equipos que aunque tengan actividades distintas, se necesitan unos a otros para lograr cumplir los objetivos macro, lo que los hace constituirse en una sola organización, de hecho, todas las personas son importantes en un equipo y en ocasiones, inclusive, es necesario que personas externas al equipo se unan para apoyar a la consecución de los objetivos.

Esta teoría tiene como componente fundamental de su esencia al *feedback*, el cual es definido por West y Turner (2005) como un paso fundamental en el proceso de dar sentido a la información que se recibe. Es importante recordar que esta información puede ser positiva o negativa. La organización y sus miembros pueden elegir utilizar la información para mantener el estado actual de la organización o pueden decidir acometer ciertos cambios en relación con los objetivos que la organización persigue. Es mediante el *feedback* como las organizaciones son capaces de determinar si la información que se está transmitiendo está clara y es suficiente para alcanzar los objetivos deseados.

Utiliza la Teoría de la Evolución Sociocultural de Darwin para explicar cómo las organizaciones dan sentido a la información que generan, reciben y utilizan para su beneficio; el origen de esta teoría está en la biología y Charles Darwin la usó para referirse a los procesos de adaptación de los organismos vivos en entornos distintos (1948), pero Weick toma lo medular de ello para indicar que de igual manera que en la naturaleza, las organizaciones tienen que adaptarse a los cambios, a buscar mejorar o tendrán consecuencias negativas para su estructura y permanencia.

La presión informativa es una de las que más riesgos producen a la estabilidad organizacional, según Weick, ellas se dan por profusión o ambigüedad en la información, por lo cual se deberán hacer las adaptaciones necesarias para sobrevivir en un entorno cada vez más cargado de información.

La Teoría de la Información Organizacional pretende hacer notar la importancia de que las organizaciones den sentido a la información mediante la gestión adecuada de ella por cada uno de los miembros de la institución. Hay algunos presupuestos que se desprenden de esta teoría:

- Las organizaciones humanas viven en un entorno de información
- La información que recibe una organización varía en términos de ambigüedad

- Las organizaciones humanas procesan la información para reducir la ambigüedad. (Weick, 1979 en West & Turner, 2005, p, 268).

El primero hace referencia a que la información es clave para que las organizaciones funcionen y se desarrollen de la mejor manera, para ello son sus miembros los que deciden cómo transformar la información tanto interna como externa de manera que sea útil y comprensible para quienes la reciban. La información es vital para gestionar y transmitir adecuadamente el mensaje.

Sobre este tema y gracias a la teoría de Weick, algunos académicos adhieren al entorno de información a los medios de comunicación, pues en la actualidad no podemos hablar de información sin tener presentes a los medios y a las nuevas tecnologías.

El segundo tiene que ver con la ambigüedad que se da en la información, si un mensaje no es claro y preciso dará la posibilidad de ser entendido de distintas maneras por parte de quienes lo reciban, ello constituye un problema, sobre todo en casos como el que nos ocupa, crisis en donde un mensaje confuso puede tornarla aún más grave.

A estas posibles confusiones en los mensajes Weick (1995) la llama equívocidad, pues los mensajes por su complejidad o por estar mal formulados o imprecisos, se tornan equívocos, es uno el sentido con que se emite y otro cómo se lo recibe, para evitar este inconveniente las organizaciones deben tener un plan para reducir al máximo la equívocidad y allí se podrá gestionar un proceso de emisión efectiva del mensaje.

El tercer presupuesto indica que las organizaciones promueven actividades que ayuden a mejorar y clarificar el mensaje y hacerlo comprensible para sus públicos, para ello el *feedback* es clave para el intercambio de información, para lo cual la preparación del vocero institucional tanto en los temas propios de la organización cuanto en la manera cómo emitirá el mensaje para hacerlo comprensible a los públicos.

Esta teoría que se centra en la información que la organización produce, recibe y emite, es de gran importancia para la presente investigación puesto que saber cómo se comunican las organizaciones y cómo dan sentido a sus mensajes es de particular importancia en comunicación de crisis.

Es importante también indicar que en los momentos actuales en que las nuevas tecnologías de la información y comunicación facilitan la propagación de todo tipo de mensajes en tiempo récord y en donde ya no cabe hablar de un emisor y un receptor como activo y pasivo de la comunicación, sino al contrario en prosumidores<sup>2</sup> que ejercen permanentemente los dos roles, es impensable creer que, en caso del surgimiento de una crisis, ella pueda ser ocultada de los miembros de una comunidad.

No podemos predecir cuándo se van a producir las crisis pues ellas llegan, por lo general, de un modo inesperado, pero tampoco podemos desconocer que existen ciertos elementos que nos alertan que ellas se avecinan, sin embargo, en temas como fenómenos naturales los sistemas de alerta temprana funcionan en algunos casos, en otros, aún no han sido incorporados a la realidad ecuatoriana y se sabe de ellos cuando se producen y nos golpean; por lo que es clave que se cuente con políticas públicas de prevención y mitigación del impacto de los fenómenos naturales en el Distrito Metropolitano de Quito.

El presente tema de investigación se enmarca en la línea de estudios sobre Comunicación, Sociedad y Cultura, del programa del Doctorado en Comunicación de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata. La investigación parte de analizar el tema de la Comunicación de Riesgo y Crisis desde distintas visiones teóricas con las que se cuenta, debido a que es una especialidad relativamente nueva en el ámbito de la Comunicación Estratégica a escala mundial y más aún en América Latina y particularmente en el Ecuador, con ese marco va aterrizando en el objeto de estudio, el Distrito Metropolitano de Quito y su municipio, desde allí se hace un estudio detallado de cuánto se ha desarrollado en el tiempo, con especial énfasis en el período delimitado por la investigación, elementos de la realidad actual y la perspectiva comunicacional del riesgo y la crisis.

Los fenómenos naturales causan afectación directa a la población, la infraestructura tanto pública como privada y al normal desenvolvimiento de la vida cotidiana, por lo que esta investigación acude a fuentes primarias como el municipio de Quito, sus autoridades,

---

<sup>2</sup>Prosumidores- Quienes producen y consumen contenido al mismo tiempo, lo que usualmente hacen quienes utilizan redes sociales, por ejemplo.



asesores, informantes internos, funcionarios, fuerzas vivas, dirigentes barriales, y fuentes secundarias que aportan elementos importantes a la investigación como: periodistas, académicos, líderes de opinión que van enriqueciendo el estudio de la realidad del DMQ., en materia de riesgo y crisis.

Desde hace varios años quien realiza esta tesis, se dedica a la especialidad de la Comunicación de Riesgo y Crisis, tanto desde su práctica profesional, en la docencia universitaria, como desde la consultoría y capacitación, así también en la elaboración de varios estudios académicos, papers y artículos que se toman como aporte para esta investigación.

### **Problema de investigación**

Las condiciones propias del territorio donde se asienta el Distrito Metropolitano de Quito originan la manifestación de situaciones de crisis como consecuencia de fenómenos naturales que pueden afectar la vida de sus habitantes; frente a ello la presente investigación busca conocer las acciones que el municipio ha desarrollado ante este tipo de contextos, los hitos más significativos de la gestión de la autoridad, las limitaciones que ha tenido que afrontar, la posición de los concejales tanto de la bancada oficialista como de oposición; así como las líneas de continuidad del trabajo de los estamentos municipales encargados de tales temas en cuanto a gestionar la situación creada por las crisis y las estrategias de comunicación para afrontar lo ocurrido, así como las medidas adoptadas a fin de prever los factores de riesgo e incertidumbre respecto a la vida y seguridad de la ciudadanía.

### **Objetivos**

Objetivo General:

- ✓ Analizar el trabajo en general y las acciones de comunicación que el municipio del Distrito Metropolitano de Quito ha desarrollado durante la administración 2014-2019 en distintas situaciones de crisis por efectos de fenómenos naturales, así como sus líneas de continuidad en el manejo comunicacional de gestión estratégica del riesgo y crisis.

Objetivos específicos:

- Revisar las políticas públicas, sus acciones y omisiones en el trazado de las líneas de acción de la institucionalidad municipal para gestión comunicacional en situaciones de crisis por la acción de fenómenos naturales
- Describir y categorizar las labores comunicacionales de crisis que ha desarrollado el Distrito Metropolitano de Quito, tanto a lo interno como a lo externo de la institución durante la administración 2014-2019
- Detallar cómo tramita el alcalde, concejales y demás organismos de socorro, las distintas situaciones de crisis a las que se ha visto abocada la ciudad
- Indagar las tareas de capacitación y comunicación realizadas por el municipio ante las obras de infraestructura ejecutadas, sobre todo en los sectores con mayor vulnerabilidad.

### **Propuesta teórico – metodológica**

En cuanto al marco metodológico a utilizar en la presente investigación será el inductivo, pues se busca obtener conclusiones generales a partir de las premisas particulares que tenemos respecto al manejo de la comunicación de crisis en el Ecuador y en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito de forma específica. Estará encuadrado en el ámbito descriptivo-explicativo.

Se buscará aportes de trabajos teóricos e investigaciones que tengan que ver con el estudio, en calidad de fuentes secundarias.

Análisis de fuentes documentales: ordenanzas, resoluciones, disposiciones, actos administrativos y demás normativas que den cuenta del trabajo del municipio en torno a las políticas públicas y acciones en materia de crisis por fenómenos naturales.

### **Herramientas de recolección, técnicas y herramientas de análisis:**

Nos valdremos de algunas técnicas y herramientas de análisis según las fases de la investigación, así:

Entrevistas semiestructuradas, entrevistas a profundidad, análisis de discursos, revisión de material audiovisual.

Etnografía- Será de gran ayuda en la investigación pues las crisis, sean o no producidas por los seres humanos, les afectan directamente, en el caso concreto de las cuatro posibles crisis, objeto de nuestro estudio, serán los habitantes del Distrito Metropolitano de Quito quienes se vean directamente afectados con sus consecuencias o apoyados por el manejo adecuado de la comunicación en tales circunstancias.

Etnografía virtual- Teniendo en cuenta lo anterior y dado que asistimos a la era donde las nuevas tecnologías de la información y la comunicación son parte de nuestra realidad y que la información viaja con la inmediatez que las Tics les proporcionan, es clave apoyarse en etnografía virtual.

Entrevistas- Consideramos que este género periodístico sigue siendo de gran utilidad a la hora de recabar información de nuestras fuentes sobre los temas que nos son de interés, en este caso las entrevistas se las harán en dos sentidos, tanto semiestructuradas como a profundidad.

Análisis de discursos- Sobre la base de crisis ya sucedidas anteriormente y que de una u otra manera fueron enfrentadas, nos aporta para la presente investigación analizar los discursos que en torno a estos temas se hayan desarrollado y se puedan recuperar.

Revisión de material audiovisual- Tanto de lo que se pueda rescatar sobre las crisis acaecidas y las maneras cómo se las enfrentó como materiales educativos para enfrentar problemas, crisis, desastres y emergencias, nos permiten tener una panorámica de lo que se está haciendo antes de una crisis.

Estudios cognitivos atinentes al tema- Para realizar un trabajo de calidad quien hace la investigación debe tener conocimiento no solo del tema general de la comunicación de crisis, además de los otros temas que se vinculan con el trabajo principal, sin los cuales no se podría desarrollar un todo equilibrado.

Elementos como desastres naturales y antrópicos, sobre todo los cuatro fenómenos naturales bajo los cuales se hará el estudio se hacen necesarios a la hora de enfrentar el trabajo, así como familiarizarse con el manejo de las labores que cumplen las autoridades municipales son, entre otras, importantes para lograr un producto de calidad.

## Cuadro Metodológico

Objetivos Específicos	Categorías de Análisis	Variables	Indicadores
<p><b>Describir</b> las labores comunicacionales de crisis que ha desarrollado el Distrito Metropolitano de Quito, tanto a lo interno como a lo externo de la institución durante la administración 2014-2019</p>	<p>Comunicación interna y externa</p>	<p>Labores comunicacionales de crisis por parte del municipio y de sus organismos de seguridad</p>	<p>Socialización del tema de crisis con el personal interno                      Presencia en medios de comunicación                      Actividad en redes sociales                      Reuniones de socialización                      Capacitación y fortalecimiento del equipo interno                      Gestión ante organismos nacionales e internacionales                      Planes de comunicación para eventos de crisis                      Charlas de capacitación                      Simulacros de evacuación                      Planes de emergencia familiares y comunitarios                      Obras de infraestructura                      Prevención y mitigación                      Sistemas de información de alerta temprana                      Involucramiento de la población en las actividades</p>
<p><b>Analizar y detallar</b> cómo tramita el alcalde, concejales y demás organismos de socorro, las distintas situaciones de crisis a las que se</p>	<p>Situaciones de crisis</p> <p>Dimensión comunicacional de la labor de crisis en el Municipio del DMQ.</p>	<p>Fenómenos naturales con más propensión a darse en el DMQ.</p> <p>Trabajo de las autoridades y organismos de socorro</p>	<p>Sismos, erupciones volcánicas, incendios forestales, movimientos en masa</p> <p>Reuniones y mesas de trabajo, labores de prevención y mitigación, convenios con organismos</p>

ha visto abocada la ciudad			nacionales e internacionales
<b>Indagar</b> las tareas de capacitación y comunicación realizadas por el municipio ante las obras de infraestructura ejecutadas, sobre todo en los sectores con mayor vulnerabilidad	Infraestructura y capacitación	Obras de infraestructura, capacitación y comunicación	Alcantarillado Reforzamiento de la capa vegetal en laderas y taludes con geo y bio mallas Tareas preventivas Capacitación segmentada y diferenciada a la población Grado de cumplimiento de las obras tanto físicas como de capacitación Trabajo conjunto con los medios de comunicación para la educación de la población y la convivencia con los fenómenos naturales Capacitación permanente a los equipos de socorro Planes de ordenamiento territorial en función al riesgo de desastres que tenga cada sector Prevención y mitigación Planes de contingencia, restauración y reconstrucción.
<b>Analizar</b> las políticas públicas, sus acciones y omisiones en el trazado de las líneas de acción de la institucionalidad municipal para gestión de situaciones de	Políticas y estrategias de comunicación de crisis del municipio del DMQ.	Perspectiva comunicacional de la crisis	Mensajes emitidos sobre el tema tanto en medios tradicionales como en redes sociales Noticias, entrevistas, artículos de opinión, debates sobre el tema.

crisis por la intervención de fenómenos naturales			
--	--	--	--

## CAPÍTULO I

La Comunicación Organizacional marca su importancia en el trabajo de las distintas entidades como parte de su engranaje en el posicionamiento de temas clave para el desarrollo, tanto interno como externo, y cada vez es menos probable imaginar una organización sin un área de comunicación que trabaje desde el nivel estratégico para orientar su desenvolvimiento, sobre todo en circunstancias de tensión o emergencia.

Este tipo de comunicación se convierte en un área transversal en las organizaciones que apuntala su desarrollo mediante la recolección, producción, procesamiento de información que servirá de base para mejorar los flujos de comunicación que existen en toda organización; sin el aporte de la comunicación organizacional gran parte de los procesos entre los públicos internos y externos no se podrían llevar a cabo de manera completa.

Por lo que, los niveles directivos toman, cada vez, mayor conciencia de la importancia de su trabajo tanto en la planificación, organización y posicionamiento en pro del crecimiento de la organización, conservar y acrecentar el liderazgo, la imagen, reputación y confianza, será posible mediante la labor estratégica-política, tanto a lo interno como a lo externo, para lo cual la comunicación deberá consolidar la dinámica que permita que los grupos objetivos cuenten con canales adecuados de información que faciliten la comprensión de los procesos de las organizaciones.

En tal sentido, esta investigación busca mostrar la importancia que, dentro de las organizaciones, para el caso del presente estudio, la alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito tiene la comunicación estratégica para la prevención y gestión de crisis, sobre todo en cuanto a la presencia de fenómenos naturales propios del sector.

Para esto, es importante partir desde bases teóricas que nos permitan apalancar este estudio, dado que las crisis son cada vez más recurrentes, a la vez que más virales, en tanto la irrupción de las redes sociales que han venido a convertirse en medios emergentes, ellas junto a los medios tradicionales han venido a jugar un papel trascendental en la opinión pública, frente a las organizaciones que están pasando por momentos de crisis y tensión y que buscan contener, o al menos, aminorar el daño a su imagen, que por efectos de la crisis viene a sacudir sus estructuras, más aún, cuando no ha sido debidamente manejado el riesgo, ni gestionada la crisis.

## **1. Algunas teorías de Comunicación de Crisis.**

Existen algunas teorías que se enfocan en la importancia de la gestión de la imagen de la organización y su resultado, de acuerdo con la manera en la que se han manejado la crisis, entre ellas hay tres grupos conceptuales que, consideramos, son claves, esta agrupación según Liu, B. F. y Fraustino, J. D. (2014) es la siguiente:

### **1.1. Más allá de la reparación de imagen: sugerencias para el desarrollo de la teoría de comunicación de crisis.**

1- Teorías de crisis de creación de imagen, que se dedican al análisis de la investigación de crisis desde lo cuantitativo y que determinan que una parte clave es la reparación de imagen, dentro del proceso de crisis, pero tienen algunas limitantes, entre ellas, que buscan presentar a la organización como víctima y que no tienen en cuenta el alcance de las redes sociales en la viralización de las crisis y que no se debe trabajar, ni manejar de la misma forma una crisis en el mundo off y en el online, del mismo modo, buscan dar un velo de protección a sus *stakeholders*, mientras buscan solucionar los problemas de imagen, con lo cual solo se estaría maquillando la crisis, pero no gestionándola de manera estratégica.

2- Teorías de la comprensión de la complejidad, que suman, ya, a sus estudios las teorías del caos y de la complejidad, ya que la crisis tiene, justamente, estos componentes. Más aun cuando la organización no cuenta con estrategias de prevención, gestión y superación de la crisis, adicionalmente, un riesgo puede convertirse en crisis y ésta en desastre o catástrofe, por la acción de factores tanto endógenos como exógenos, lo que puede llevar a una variación significativa en los resultados finales, lo que se conoce como “efecto mariposa” (*Sellnow et al., 2002*). Al tiempo que estos mismos acontecimientos son elementos válidos para lograr que la organización reaccione y salga del caos, mediante un trabajo sostenido de comunicación de crisis, tanto interno como externo.

Tal teoría dentro del manejo de crisis aporta siete constructos clave: (1) agentes que interactúan, (2) adaptabilidad, (3) autoorganización, (4) inestabilidad, (5) influencia de la historia, (6) fronteras permeables e (7) irreductibilidad. Esta teoría está ganando popularidad en el estudio de la crisis de relaciones públicas (Gilpin, 2010; Liu y Pompper, 2012); sin embargo, aún hay mucho por permear en el tema de crisis en redes sociales.



3- Teoría de generación de resiliencia, en ella ya se toma en cuenta el papel de los públicos y no solo el de la organización, aquí se trata cómo los *stakeholders* pueden contar con herramientas para afrontar la crisis y ejercer acciones poscrisis.

Esta teoría es importante para la presente investigación porque sostenemos que sólo se puede gestionar exitosamente una crisis, cuando las autoridades y los miembros de la comunidad trabajan en conjunto para convivir y administrar el riesgo y manejar la crisis, así como para poder recuperarse de los daños que puede, y de hecho, provoca la irrupción de un evento de esta naturaleza, si bien existen circunstancias que esperaríamos que no se lleguen a dar, cuando entran en la escena es necesario un proceso de deconstrucción para reconstruir y recobrar lo perdido, al menos en la medida de lo que ello sea posible. El discurso de la renovación explica cómo los líderes y las comunidades pueden utilizar la comunicación para reconstruir y recuperar, ello se puede lograr desde: (1) un enfoque prospectivo, (2) reconocer las oportunidades inherentes en la crisis, (3) respuestas provisionales y (4) una comunicación ética del líder (Sellnow et al., 2002; Veil, Sellnow y Heald, 2011).

Uno de los errores en el manejo de la comunicación en tiempos de crisis es creer que la misma está “lejos de alcanzarnos” las organizaciones, más aún las del Estado Central y las seccionales (municipios) dejan de lado la construcción de convivencia ciudadana con las circunstancias que acarrearán estas emergencias, al tiempo que descuidan a sus públicos internos y externos y fijan su atención en la imagen institucional, olvidando que aquella es un todo que se construye, justamente, desde políticas complementarias y que abarquen lo medular.

4. Teorías de comunicación de las redes sociales, la irrupción de las redes se ha dado con intensidad en los últimos años, por lo que, las teorías que trabajan en ello están aún en cimentación, según Liu, B. F. y Fraustino, J. D. (2014), existen dos teorías de comunicación de crisis en construcción que intentan incorporar comprensivamente a las redes sociales y que potencialmente pueden proveer de creación de imagen, entendimiento complejo y percepciones de generación de resiliencia: el modelo de comunicación de crisis en red (CCR) y el modelo de comunicación de crisis socialmente mediado (CCSM).

4.1. Teoría de comunicación de crisis en red. El modelo de Ultz, Schultz y Glocka (2013) reta a las teorías de comunicación de crisis tradicionales al mostrar que el medio que se

usa afecta el impacto de la crisis de comunicación. Básicamente manifiesta que las consecuencias de los daños estarán dadas, de acuerdo con qué tipo de medios hayan hecho eco de la crisis y al tipo de respuestas que los públicos hayan dado como reacción a ello, no todas las crisis permean de la misma manera en las redes y en la gente.

Esta teoría considera los efectos del tipo de comunicación en la eficacia del manejo de la crisis, muestra que los mensajes de crisis distribuidos mediante redes sociales pueden llevar a diferentes respuestas del público a diferencia de lo que hacen los mismos mensajes distribuidos en medios de comunicación tradicionales (Schultz, Utz & Goritz, 2011; Utz et al, 2013), Sin embargo, se sigue dando mucho énfasis a la labor de atemperar, mediante las redes, sobre todo redes propias, el daño a la imagen, sin sumergirse en aspectos mucho más profundos como el tema prospectivo a favor de los afectados.

4.2. El modelo de comunicación de crisis socialmente meditado, su intencionalidad es la de adelantarse a determinar la manera cómo los grupos de interés divulgan o viralizan la información y de este modo, saber la manera en que las organizaciones pueden interactuar con ellos, ven como los fundamentales a los líderes de opinión, seguidores activos y pasivos, la limitante se da en que, nuevamente, se queda en privilegiar la importancia de la organización, por sobre la de los públicos, se enfoca en el manejo de la reputación (Freberg, 2012).

Si bien es cierto que estas teorías vienen a abonar al campo de estudio de la comunicación de crisis, es un imperativo señalar que, la primera actividad de manejo de una crisis es la prevención, misma que se da desde la gestión del riesgo, más aún en cuanto a fenómenos naturales en zonas proclives a tales condiciones. Entonces, la educación a la población para convivir con tales aspectos es una piedra angular en el Distrito Metropolitano de Quito y en su municipio, que es donde se desarrolla este estudio, adicional a eso es importante señalar que, cuando el trabajo ha sido bien encaminado y la gestión correctamente manejada, son tales acciones en sí mismas las que abonan a la recuperación organizacional, lo contrario es forzar acciones para lograr determinado fin que no se van a lograr sostener en el tiempo.

Autores como Matthew W. Seeger trabajan desde la Teoría del Caos (TC) algunos temas de comunicación de crisis en las organizaciones, haciendo énfasis en su complejidad y en el desorden con el que se presentan los distintos elementos que dan lugar a las situaciones críticas y cómo desde aquello se va retomando el ritmo de las cosas, a partir de distintos

procedimientos y del curso mismo de las circunstancias organizacionales, no podemos dejar de recordar que la crisis es un proceso de ruptura del equilibrio y de la cotidianidad.

La TC, mayoritariamente trabajada desde las matemáticas, también se ha vuelto una aliada de las ciencias sociales, justamente, en lo referente a la comunicación de crisis y a la gestión de desastres, debido, al nivel de complejidad que representan y al caos que generan tales situaciones en los comportamientos, tanto a lo interno como a lo externo de las organizaciones, sobre todo de aquellas que se enmarcan en grandes estructuras, como el que nos ocupa en este estudio, el Distrito Metropolitano de Quito, que es la ciudad más poblada del Ecuador y del que trataremos con detenimiento en los siguientes capítulos.

Mientras más grande y compleja sea la estructura, también lo será la crisis y, si a ello se añaden desajustes en los procesos de comunicación, los errores serán más notorios e intensificarán la crisis, en este sentido la TC observa a las desavenencias y errores comunicacionales de la organización, como el “efecto mariposa” que acarrea consecuencias negativas.

Kiel (1994), pone como ejemplo que la ruptura de la comunicación en la NASA que llevó al desastre del trasbordador Shuttle fue una muestra del efecto mariposa. “La mariposa (en este caso un error de comunicación) generó efectos amplificados que tuvieron resultados inesperados”<sup>3</sup> que dieron como consecuencia una crisis para la agencia.

Un mensaje mal elaborado o equivocadamente interpretado, con descuido en su prolijidad, fallas que se pueden considerar como menores, pero en realidad no necesariamente lo son y pueden dar como consecuencia yerros que generan riesgo y crisis en la organización. En este mismo sentido, la Teoría de la Información Organizacional, cuyo fundador es el norteamericano Karl Weick, manifiesta que lo más importante para establecer una comunicación clara y eficiente es el proceso de organizar la información, pues cada día se producen grandes cantidades de información que, por trabajarlas pensando en la inmediatez no son gestionadas y decodificadas adecuadamente para que lleguen a los destinatarios.

A estas confusiones en la elaboración, distribución y comprensión de los mensajes, Weick (1995) la llama equivocabilidad, pues por la complejidad, ambigüedad, imprecisión, los mensajes se tornan equívocos y pueden ser el origen de una crisis, por ello las

---

<sup>3</sup> “The butterfly-in this case an error of communication-generated amplifying effects that had unexpected outcomes”

organizaciones deben contar con un plan que permita reducir lo más posible estos inconvenientes y garantizar procesos de emisión efectiva de los mensajes.

A las crisis en las organizaciones se las denomina como “eventos o series de eventos específicos, inesperados y fuera de la rutina, que crean altos niveles de incertidumbre y amenaza o percepción de amenaza a los objetivos prioritarios de la organización”<sup>4</sup> (Seeger et al., 1998, p. 233). En la TC se las plantea como momentos fuertes de ruptura, donde el equilibrio se torna en caos y desorientación, no hay una organización por más fuertes que se crean sus sistemas, que un momento dado no pueda verse afectada por esta ruptura, más aún cuando tales organizaciones, por su propia misión deben estar en contacto con los públicos, esa interacción intensifica el nivel de exposición a la crisis, sobre todo cuando hay elementos de carácter natural que no se pueden precisar con exactitud.

“La autoorganización es el tercer más importante concepto de la TC, se describe generalmente como un proceso natural en el que el orden reemerge del estado caótico que trae la bifurcación. Este proceso de reordenamiento se caracteriza a veces como la antítesis del caos y como la consecuencia de la bifurcación”<sup>5</sup> (Seeger, M. W, 2002). De allí, la importancia del manejo de la comunicación interna, los primeros detectores y quienes pueden, así mismo, contener una crisis, son los públicos internos, para lo cual la capacidad de respuesta y de resiliencia es clave, pero para ello se deben ir organizando los procesos internos y luego involucrar a los *stakeholders* externos.

Sobre todo, en crisis producidas por fenómenos naturales y emergencias antrópicas, la autoorganización y la autorregulación cumplen con roles fundamentales, para ello la organización, capacitación para la convivencia con los riesgos juegan un papel fundamental, de otro modo, los públicos se paralizan y no logran ser un apoyo para sí mismos, mucho menos para los demás.

La TC aporta a la comunicación de crisis en casos de desastres dos elementos muy valiosos, aunque poco conocidos y aplicados en el medio donde se desenvuelve esta investigación, pues, la crisis al ser un sistema complejo debe contar con formas

---

<sup>4</sup> “Specific, unexpected, and non-routine... events or series of events which create high level of uncertainty and threat or perceived threat to an organization’s high priority goals.”

<sup>5</sup> Self-organization is the third major concept of CT. It is generally described as a natural process whereby order re-emerges out of the chaotic state brought on through bifurcation. This reordering process is sometimes characterized as the antithesis of chaos and as the outgrowth or consequence of bifurcation.

cualitativas de medición, en ese contexto Benoit Mandelbrot (1997), acuña un término que viene de la geometría para analizar el tema de la crisis, es la expresión “fractal” que viene del latín *fractus*, romperse de manera irregular, tales estructuras se repiten dando una forma constante, “niveles de irregularidad similares en diferentes escalas”.

Este tipo de situaciones también se pueden dar en distintas escalas en escenarios de crisis, e incluso de riesgo, (Sellnow et al., 1998), sostienen que un patrón fractal en predicciones fallidas de olas de río constituyeron un tipo de orden que permitió a los residentes de una comunidad responder de mejor manera a las inundaciones. De allí que, pese a que cada crisis es diferente, existen ciertos patrones reiterados que, al ser tomados en consideración y con la seriedad necesaria, pudiesen servir de modelos reticulares para implementarlos en crisis similares, sin dejar de lado las variables de cada caso.

Otro elemento interesante de la TC es el de los “Atractores” que son puntos de conexión, o líneas de fuerza dentro de un sistema, más allá de sus condiciones específicas. “Estos son puntos en los que un sistema complejo natural vuelve de manera continua; como un principio organizacional fundamental, el atractor influye en la inherente forma posbifurcación o el estado del sistema incluso si este evoluciona a través de bifurcaciones sucesivas”<sup>6</sup> (Murphy, 1996, p.99).

Las mismas estructuras y relaciones dentro de las organizaciones y de la sociedad, su capacidad de resiliencia, la necesidad de avanzar y superar las crisis, pueden ser aquellos atractores que reconstruyan lo que se destruyó; desde esta lógica, los integrantes de la comunidad, la población afectada, tiene la necesidad y la fuerza para salir de la crisis y avanzar, pero para ello es fundamental la labor conjunta con la autoridad, mediante procesos de comunicación que será la que llevará el papel de juntar e impulsar los procesos organizacionales desde estrategias amplias de comunicación proactiva.

La TC es clave desde la perspectiva que la crisis, en sí misma, es caótica y la complejidad que representa gestionarla y superarla requiere del manejo de sistemas organizativos y comunicacionales complejos, que van más allá de las tradicionales fases o manejos de una crisis, que si bien, siguen siendo válidos, hoy podemos echar mano de nuevos conceptos y de ciencias complementarias para lograr nuestro cometido en el manejo de

---

<sup>6</sup> They are points to which a complex system naturally and continually returns. As a fundamental organizing principle, the attractor influences the inherent post-bifurcation form or state of a system even as it evolves through successive bifurcations.

la comunicación de crisis, ello desde el entendido que, tanto esta como la sociedad en sí misma son sistemas complejos y que la comunicación debe acompañar tales procesos como mediadora entre las organizaciones y sus grupos de interés para lograr un bien común.

Pero, cuando hablamos de comunicación de crisis no podemos dejar de lado las interacciones y las respuestas de los públicos ante la manera que las organizaciones comunican (o informan) acerca de las crisis y cómo ellos reaccionan, pues ninguna crisis está exenta de tener víctimas entre los *stakeholders*, tanto internos como externos, para ello trataremos acerca del modelo de comunicación de crisis socialmente mediado, mismo que aún se lo considera como estudio emergente.

## **1.2. Cómo responden los públicos a las estrategias de comunicación de crisis: interacción entre la forma de información y la fuente.**

El estudio realizado por Liu et al. (2001) es importante desde el modo de informar sobre este tipo de temas, medios y redes, por un lado, el discurso oficial de las organizaciones, por el otro; es un tema vital, máxime porque si ellas no cuentan con la aceptación de sus públicos será mucho más difícil salir de la emergencia.

Los medios y las redes no solo que viralizan con mayor rapidez una crisis, sino que alcanzan mayor visualización cuando se da una emergencia, para analizar lo dicho, tomaremos algunos criterios del estudio de Liu, B.F et al., así:

Este estudio prueba y refina el único modelo teórico conocido que ayuda a las organizaciones a generar resultados deseables a la crisis a través de la comprensión de cómo los públicos utilizan las redes sociales (como se citó en Jin y Liu, 2010; Liu et al., 2010). Este modelo propone que los públicos utilizan las redes sociales durante las crisis por los siguientes motivos: la relevancia del tema, para buscar o compartir información y para desahogarse o buscar apoyo. Este modelo adicionalmente explora cómo se forma y la fuente de la comunicación de crisis afectan qué tan exitosas son las respuestas organizacionales a la crisis. A través de un experimento con 162 estudiantes universitarios, este estudio es la primera prueba que se realiza a los componentes del modelo CCMS: audiencia, motivaciones, estrategias organizacionales de respuesta a la crisis y la interacción entre la forma de información de crisis y la fuente.<sup>7</sup> (Liu, 2011).

---

<sup>7</sup> This study tests and refines the only known theoretical model that helps organizations generate desirable crisis outcomes through understanding how publics use social media: the social-mediated crisis communication model (SMCC) (Jin & Liu, 2010; Liu, Jin, Briones, & Kuch, in press). This model proposes

Recordemos que la gente sigue confiando y creyendo en los medios, ahora, las redes como medios emergentes llegan a un gran número de personas, aunque se reconocen dos problemas en cuanto a ellas. Por un lado, sigue siendo pequeño el número de personas a las que llegan las redes, la posibilidad del acceso a internet en nuestros países es limitado aún, por otro, existen muchas noticias falsas, incompletas, al tiempo que por su mismo formato, dan la posibilidad de que lleguen de manera pronta y que cualquier internauta pueda generarla, sin que, necesariamente, sea periodista, hay mucha gente que tiene gran credibilidad en tales redes y ven en su interactividad la oportunidad para lograr espacios que en los medios tradicionales difícilmente lo pueden lograr.

Por ello, es un tema estratégico que las organizaciones, desde la perspectiva que una crisis es la “percepción de un evento impredecible que amenaza las expectativas importantes de los *stakeholders* y que pueden impactar seriamente el rendimiento de la organización y generar situaciones negativas”<sup>8</sup> (Coombs, 2012, p. 2-3), puedan prepararse para responder a las necesidades de comunicación de sus públicos, internos, externos, medios de comunicación y opinión pública, en general.

Aún son incipientes los estudios acerca de las redes sociales en cuanto a los beneficios de los *stakeholders* en momentos de crisis, pues la mayoría se han dedicado a analizar el de la organización, también se puede decir que hay pocas de ellas que dan la debida importancia al manejo de sus redes, tanto en tiempos de proactividad, como en los de riesgo y crisis, pero debido a la trascendencia que cobran estos modelos emergentes de comunicación hay investigadores que se han dedicado a estudiar algunos de ellos.

### **1.3. El CCSM -Modelo de Comunicación de Crisis Socialmente Mediada**

Explica la manera que la organización es afectada en sus maneras de responder, de acuerdo con la fuente (líderes de opinión o no) que propagó la crisis y frente a ello, la preparación de estrategias de respuesta más idóneas; pero, al tratarse de crisis socialmente

---

that publics use social media during crises for the following three motivations: issue relevance, information seeking/sharing, and emotional venting/support. The model further posits how crisis communication form and source affect how successful organizational crisis response strategies will be. Through an experiment with 162 college students, this study is the first test of the following SMCC model components: audience motivations, organizational crisis response strategies, and the interplay of crisis information form and source.

<sup>8</sup> “The perception of an unpredictable event that threatens important expectancies of stakeholders and can seriously impact an organization’s performance and generate negative outcomes”.

mediadas, también se toma en cuenta a quienes no consumen directamente redes sociales y se informan de sus contenidos a través de terceras personas o por medios tradicionales.

No podemos dejar de mencionar que la organización constituye una fuente directa de información sobre la crisis por su participación y toma de decisiones en torno al tema, desde esta perspectiva es clave que sepa cómo aprovechar esa coyuntura para posicionarse como la mejor fuente para informar sobre su crisis, pero ante todo, sobre su gestión y su soporte a las víctimas, de allí la importancia de que quienes hagan comunicación de crisis sean expertos en el tema, de lo contrario se estarían desperdiciando posibilidades de posicionar el mensaje que la organización requiere colocar, pues nunca será igual ni tendrá los mismos efectos que los públicos se informen por medio de las propias organizaciones a que lo hagan por medio de varios emisores; a lo que se debe propender es a comunicar efectiva y ciertamente la crisis.

Liu et al., (2011) considera como “especialmente útil” entender las crisis situacionales, a la hora de formular respuestas de comunicación que sean efectivas para los públicos, desde la perspectiva que ellos deben ser cubiertos del daño que puede producirles la crisis, para lo cual es clave darles información, pero, también, que la sepan analizar y comprender; ello en temas como fenómenos naturales es de capital importancia, pues no se puede pretender que la población actúe de modo proactivo si no se ha brindado capacitaciones previas para enfrentar la crisis que pueda causar un acontecimiento de este tipo: “proveerles de instrucción y ajustar la información, la información instructiva informa a los públicos sobre qué pueden hacer para protegerse a sí mismos de daños físicos, mientras que ajustar la información ayuda a los públicos a enfrentarse con cualquier amenaza psicológica.”<sup>9</sup> (Coombs, 2012, p. 218).

Con relación a esto último, el estudio alude a que los públicos buscan en las redes apoyo y acompañamiento emocional, ello es comprensible desde la arista que los afectados no cuentan con la información para saber qué hacer, la ausencia de políticas de comunicación para el manejo del riesgo lleva a las personas a un nivel de emociones como angustia e incertidumbre frente a una crisis de alta intensidad como lo es una producida por efectos de la naturaleza. El problema radica, precisamente, en que las redes están cargadas de noticias falsas, de personas que, no necesariamente, conocen del tema y no saben de qué

---

<sup>9</sup> Instructing information informs publics about how they can protect themselves from physical threats while adjusting information helps publics cope with any psychological threats.



modo manejarlo, el miedo paraliza y hace que las reacciones sean contradictorias con el manejo de una crisis, por lo que la fuente es fundamental para que los prosumidores sepan lo que deben hacer.

Primero, fueron evidentes los efectos de la interacción entre la forma y la fuente de la información de crisis y la aceptación del público ante las respuestas defensivas de la organización, los públicos tenían una mayor tendencia a aceptar las respuestas defensivas de la organización cuando escuchaban acerca de la crisis a través de la misma organización por vía de medios tradicionales, pero tenían una tendencia mucho menor de aceptar estas respuestas cuando la información acerca de la crisis les llegaba a través de comunicaciones frente a frente, fuera del mundo online por parte de la misma organización.

Segundo, fueron evidentes los efectos de la interacción entre la forma y la fuente de la información de crisis y la aceptación del público ante las respuestas de apoyo ante la crisis, los públicos tenían una tendencia mayor a aceptar las respuestas de apoyo cuando habían escuchado de la crisis por un tercero a través de comunicación frente a frente, mientras que tenían una tendencia menor de aceptar estas respuestas cuando la información de crisis les llegaba a través de comunicaciones fuera del mundo online, por parte de la misma organización.

Tercero, fueron evidentes los efectos de la interacción entre la forma y la fuente de la información de crisis y la aceptación del público ante las respuestas evasivas de la organización ante la crisis, los públicos tenían una tendencia mayor a aceptar las respuestas evasivas cuando escuchaban de la crisis por medios tradicionales, mientras que este tipo de respuestas tendían a ser menos aceptadas cuando eran comunicadas directamente por la organización.

Cuarto, fueron evidentes los efectos de la interacción entre la forma y la fuente de la información de crisis y la aceptación del público ante las respuestas acomodativas a la crisis. Los públicos tenían una tendencia mayor a aceptar este tipo de respuestas cuando escuchaban de la crisis a través de una comunicación directa (frente a frente) por parte de la misma organización, mientras que existía una menor probabilidad de aceptarlas cuando se enteraban de la crisis a través de medios tradicionales.

Según sus autores, en este estudio, fueron evidentes los efectos de la interacción entre la forma y la fuente de la información de crisis y la aceptación del público ante las respuestas

defensivas de la organización cuando escuchaban acerca de la crisis a través de la misma organización por vía de medios tradicionales, pero tenían una tendencia mucho menor de aceptar estas respuestas cuando la información de la crisis les llegaba a través de comunicaciones cara a cara.

Se notaron los resultados de la interacción entre la forma y la fuente de la información de la crisis y la aceptación del público ante las respuestas de apoyo ante la crisis. Los públicos tuvieron una tendencia mayor a aceptar las respuestas de apoyo cuando habían escuchado de la crisis por un tercero, a través de comunicación frente a frente, mientras que tenían una tendencia menor de aceptar estas respuestas cuando la información de crisis les llegaba a través de comunicaciones frente a frente fuera del mundo online de parte de la misma organización.

Lo que podemos apreciar en estos resultados es, por un lado, lo complejo que resulta el manejo de una crisis y las distintas aristas que deben ser tomadas en cuenta por la organización, la que no puede perder de vista que ante la emergencia, se convierte en el centro de atención de los públicos, tanto internos como externos, que el manejo estratégico es fundamental para lograr, no solo fortalezas como organización, sino apoyo, pero, ante todo, el bienestar de los afectados; así también, que en nuestros países, aún hay mucho por hacer en términos de comunicación de riesgo y crisis y que los indicadores más adecuados se darán en la medida que haya interacción con la población, trabajo en el que se le involucre de modo amplio y que la medida para saber cuánto hemos avanzado es la realización de estudios que tomen en cuenta a los sectores inmersos en la problemática.

Cuando las crisis son conocidas, se pone a prueba la resistencia de la organización, la credibilidad, la imagen, entre otros, son valores que ayudan a resistir, más cuando se hace un buen manejo con los medios y la comunidad, las redes son importantes, pero la naturaleza de la crisis hace que los canales de respuesta deban ser multidireccionales.

#### **1.4. Las crisis anteriores y su injerencia en las nuevas crisis**

De acuerdo con lo que nos dice la literatura académica sobre el tema, así como lo que denota la experiencia en el manejo de casos de crisis, es vital tomar en cuenta que las crisis que haya pasado la organización a lo largo de su vida y la manera en que fueron gestionadas, manejadas y superadas, tendrán repercusión en las crisis nuevas; mientras

más afectada haya sido su imagen, reputación, confianza, mayormente negativos serán los recuerdos y las expectativas de los públicos, sobre todo, cuánto más similar sea la crisis mayor será el temor de vivir situaciones parecidas, por tanto, la reputación se vuelve aún más inestable, ello porque la gente percibe que no se hizo lo suficiente y que es “probable” que ese patrón se repita, así:

El lunes, 27 de marzo del año 2000 una explosión mortal atravesó las instalaciones de la Phillips Petroleum Company en Pasadena, Texas. Aquel día, los administradores de Phillips no sólo se enfrentaron a una crisis, sino a tres. Los reportes de periódico mencionaron una explosión ocurrida en 1989 que mató a 23 trabajadores y un incidente ocurrido en 1999 que causó la muerte de dos trabajadores e hirió a otros cuatro<sup>10</sup>. (Rendon & Watson, 2000, p. A-1).

Por ello, como lo mencionan Coombs y Holladay (2004), la teoría de comunicación de crisis situacional (TCCS) determina que los expertos que están manejando la crisis sepan acerca de las crisis anteriores, su trascendencia, a lo que se añade por parte de la investigadora, y estén preparados para esos posibles escenarios, pues en momentos de extrema tensión y, sobre todo, si existen intereses directos de daño a la organización, o, si, los medios de comunicación topan esos acontecimientos, se deberá contar con planes de contención y mitigación y de control de daños. La TCCS argumenta que conforme los riesgos reputacionales aumentan, “el gestor de la crisis debe usar estrategias de respuesta que demuestren la aceptación de responsabilidad por la crisis y que tomen en cuenta las preocupaciones de las víctimas”<sup>11</sup> (Coombs y Holladay, 2001, 2002).

En la sociedad de la información es muy difícil que no se llegue a saber de crisis de consideración, como lo son las originadas por fenómenos naturales, entre otras, como emergencias sanitarias, es pues importante desde esta arista, prepararse para atender la crisis presente, tomando datos clave de lo anteriormente suscitado, de ese modo no ponemos en riesgo la reputación, ni el capital simbólico (Bourdieu, 2001) de la organización, al contrario, tomamos lo bueno, de haberlo, y mejoramos lo negativo de las experiencias anteriores; en medio de la crisis es fundamental contar con elementos que fortalezcan a la entidad, pese a ello, es bueno tener en cuenta que las personas tomarán

---

<sup>10</sup> On Monday March 27, 2000, a deadly blast ripped through the Phillips Petroleum Company facility in Pasadena, Texas. That day, Phillips’s managers faced not just one crisis, but three. Newspaper reports mentioned a 1989 explosion that killed 23 workers and a 1999 incident that killed two workers and injured four others.

<sup>11</sup> “The crisis manager should use response strategies that demonstrate acceptance of responsibility for the crisis and that address victim concerns”.

en consideración lo sucedido anteriormente, pero también emitirán sus propios juicios respecto de por qué se dieron las crisis y los manejos erráticos anteriores.

En virtud de ello, atribuirán a la organización como tal o a una parte de ella lo sucedido y, aunque el evento no se pueda controlar (me refiero a eventos de origen natural) generalmente, atribuirán o responsabilizarán a alguien de lo acontecido: “Las atribuciones de crisis tienen importancia ya que dan forma a los sentimientos y comportamientos hacia la organización involucrada en la crisis”<sup>12</sup> (Coombs, 1995).

Mucho dependerá de cuán continuas sean las crisis y qué tan dañinas resulten, es decir, si la organización, para el presente caso, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, tiene un historial de crisis sobre temas de fenómenos naturales, cuánta ha sido la afectación, la gravedad y la gestión de la emergencia, o lo que pudo haber hecho, y no lo hizo, por aminorar y mitigar los daños, para que los *stakeholders* confíen en la organización y se sientan seguros del manejo de la crisis actual.

Las crisis que se dan por temas de desastres naturales por su gravedad son las que más riesgo reputacional traen, ello se incrementa cuando las pérdidas humanas y materiales son de mayor consideración, en este sentido Weiner (1995) menciona, la responsabilidad no es una proposición de sí o no; por el contrario, es una cuestión de grado o magnitud, frente a ello es importante que los gestores de crisis hagan su trabajo desde el agrupamiento de crisis similares, no podemos decir que son iguales, pero en el tema de las cuatro crisis que se maneja en este análisis, se puede y debe agrupar por: movimientos telúricos, movimientos en masa, incendios, erupciones volcánicas, de esa manera se asegura un mejor conocimiento y manejo ante un episodio de esos, del mismo modo, los públicos destacarán lo bueno de este trabajo organizacional.

Estos historiales de crisis, a criterio de Coombs, actúan como intensificadores entre los grupos de interés, sobre todo en los que anteriormente han sido víctimas o pueden serlo potencialmente. Sin embargo, como ocurre en estas temáticas nuevas de la comunicación, no se han encontrado muchos más estudios en tal sentido, sobre todo el grado de intensificación que se da en grupos distintos a los mencionados. A pesar de ello, es claro que quien no corresponde a los primeros tiene mejores condiciones, lo que le “protege” de uno u otro modo; pero, nuevamente, los fenómenos naturales arremeten con fuerza y

---

<sup>12</sup> Crisis attributions do matter as they shape feelings and behaviors toward the organization involved in the crisis.

pueden ser demasiado violentos, máxime si no hay preparación, previsión y mitigación, al menos, en la medida de lo posible.

El valor reputacional que tiene una organización es un activo que se va construyendo y cimentando con el trabajo diario y las experiencias tanto documentadas como las que se encuentran en el imaginario colectivo, tienen un peso en la recordación de manejos anteriores de las crisis, más cuando se ha difundido a través de los medios: “La información reportada en los medios es prominente cuando se forma la reputación, por lo tanto, la cobertura mediática puede moldear una reputación”<sup>13</sup> (Carroll & McCombs, 2003; Deephouse, 2000; Wartick, 1992).

De allí que, los rumores, las informaciones y el manejo, en general, de la crisis genera efectos (positivos y/o negativos) en la organización, lo que haya pasado anteriormente, marca algunas interpretaciones de lo que pueden ser los manejos de las crisis nuevas, las crisis pasadas vienen a ser un punto de referencia, que, al mismo tiempo, requieren ser revisadas para evaluar el desempeño y reducir la amenaza reputacional, no podemos dejar de lado el hecho que las percepciones juegan su papel entre los stakeholders en medio de una crisis.

### **1.5. Un caso de estudio, el huracán Katrina**

En 2005 ocurrió un evento natural que por la destrucción que causó, entra en la categoría de desastre natural, se trata de cómo la ciudad de Nueva Orleans (Estados Unidos) fue devastada por un huracán que afectó, fundamentalmente, el área de la Costa del Golfo. A criterio de Gabriel L. Adkins (2010), este evento es de gran significación porque fue el que más muertes concitó, luego de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 y porque fue la primera oportunidad que tuvo la Agencia Federal de Manejo de Emergencias, FEMA, para dar respuesta a un ataque de alta magnitud, desde que fue incorporada al Departamento de Seguridad Nacional.

Es en este tipo de circunstancias, donde se puede apreciar a profundidad la importancia capital que cobra la comunicación para dar respuestas a las crisis que origina un fenómeno natural, que, como Katrina, se elevó a la categoría de desastre. Gouran y Seeger (2007) citados en Adkins, mencionan la importancia central de la comunicación en los intentos

---

<sup>13</sup> The information reported in the media is given salience when the reputation is formed, that is, media coverage can shape a reputation.

de respuesta al desastre asociados a Katrina, mencionando que aquel causó “desafortunadas consecuencias, algunas de las cuales habrían sido menos devastadoras, si la comunicación hubiese funcionado de manera más efectiva respecto a los esfuerzos de movilización y respuesta”<sup>14</sup> (p.3). La importancia de este estudio y el motivo por el que se lo toma como parte del desarrollo teórico de este trabajo doctoral es porque analiza los fallos de comunicación y cómo ellos provocaron deficiencias en la coordinación y respuesta a las víctimas del desastre.

Si bien, los huracanes no son los eventos que se analizan en esta investigación, debido a que en Ecuador, en general, y en Quito, particularmente, no constituyen un fenómeno natural que nos afecte, se considera importante analizar los fallos comunicacionales del manejo de esta crisis, porque, de una u otra manera, el tratamiento de las crisis en este tipo de acontecimientos tienen mucho en común, además, porque no hay estudios locales que traten estos temas, por lo que, apoyarnos en lo que existe, siempre es un avance significativo.

Creemos importante adjuntar una línea de tiempo de los eventos principales asociados a Katrina, Adkins lo toma de lo expuesto por CBS Noticias y manifiesta:

Lo que es interesante para tomar en cuenta en esta tabla es que muchos de los eventos más relevantes asociados con Katrina son comunicacionales, y consisten principalmente de alertas, anuncios, órdenes y/o declaraciones. Yo sostengo que, con la posible excepción del desarrollo y movimiento del huracán, los actos comunicacionales asociados con Katrina tuvieron el rol más fundamental en el desarrollo de la historia de Katrina<sup>15</sup> (Adkins, 2010, p. 93).

<b>Tabla 4.1</b> Línea de tiempo de los eventos más relevantes de Katrina	
<b>Fecha</b>	<b>Evento</b>
24 agosto	Se tiene noticia del primer huracán relacionado con Katrina en Florida

<sup>14</sup> “Unfortunate consequences, some of which might have been less devastating had communication functioned more effectively in mobilization and response efforts.”

<sup>15</sup> What is interesting to note about this timeline is that many of the major events associated with Katrina were communicative and consisted primarily of warnings, announcements, orders, and/or declarations. I argue that, with the possible exception of the actual development and movement of the hurricane, the communication acts associated with Katrina play the most pivotal role in moving the plot of the Katrina story.

25 agosto	Katrina toca tierra en Florida como un huracán de categoría 1
26 agosto	-Katrina se debilita y se convierte en una tormenta tropical, se mueve hacia el Golfo de México -Se desplegaron 10 000 miembros de la Guardia Nacional en los Estados de la Costa del Golfo
27 agosto	-Katrina gana fuerza y se convierte en un huracán de categoría 3 -Se alerta por el huracán a ciertas partes de Louisiana -El alcalde Nagin de Nueva Orleans declara estado de emergencia para la ciudad, e insta a evacuar las zonas bajas -El gobernador Barbour de Mississippi declara estado de emergencia
28 agosto	-Katrina toma más fuerza y se convierte en un huracán de categoría 5 -El alcalde Nagin ordena la evacuación de Nueva Orleans -Se disponen 10 refugios en Nueva Orleans para quienes no puedan evacuar
29 agosto	-Katrina aterriza en Louisiana -El presidente Bush realiza declaraciones de estado de emergencia por desastre en Louisiana y Mississippi; permite que se disponga de las reservas federales
30 agosto	-Ceden dos diques en Nueva Orleans; el 80% de la ciudad se inunda -El gobernador Blanco de Louisiana declara que los ciudadanos restantes en Nueva Orleans (de 50 mil a 100 mil) deben ser evacuados
31 agosto	-La policía se desvía de las operaciones de búsqueda y rescate para ocuparse de los saqueos -Se declara emergencia sanitaria federal por parte del Departamento de Salud y Servicios Humanos de Estados Unidos -El primer grupo de evacuados deja el Superdome (estadio en Nueva Orleans) con destino a Houston, Texas. -Pentágono organiza una operación de búsqueda y rescate, envía cuatro buques de la Marina con los recursos necesarios
02 septiembre	-Bush indica que los esfuerzos para aliviar la situación hasta la fecha como “inaceptables”

	<p>-Comenzaron a emerger acusaciones de que la lenta respuesta del gobierno se debe a la falta de preocupación por “el sufrimiento de los negros”</p> <p>-El Congreso aprueba \$10.5 billones para uso inmediato de los esfuerzos de alivio</p>
05 septiembre	<p>-El ejército anuncia que una de las brechas en los diques está cerrada y que se encuentran cercanos a cerrar una segunda</p> <p>-Bush realiza una segunda visita desde el asentamiento de Katrina a los estados de la Costa del Golfo afectados</p>
06 septiembre	<p>-Bush y el Congreso anuncian de manera separada que iniciarán investigaciones sobre la respuesta federal a Katrina</p> <p>-Los oficiales de Louisiana reclamaron públicamente que la burocracia está obstaculizando la recuperación</p> <p>-El cuerpo de ingenieros de las fuerzas armadas comienza a drenar el agua de Nueva Orleans</p> <p>-FEMA anuncia un programa de tarjetas de débito para que las víctimas puedan comprar los suministros necesarios</p>
07 septiembre	<p>-Inicia la evacuación final casa por casa en Nueva Orleans</p> <p>-El alcalde Nagin ordena el uso de la fuerza para coaccionar la cooperación en la evacuación</p>
09 septiembre	<p>-Termina el programa de tarjetas de débito de FEMA</p> <p>-Mike Brown llamado a Washington, acusado de tener responsabilidad por el mal manejo de FEMA</p> <p>-Associated Press anuncia haber encontrado un reporte de 400 páginas de FEMA en el que se demuestra que esta conocía de las consecuencias que tendría el asentamiento de un huracán en Nueva Orleans</p>
12 septiembre	<p>-Mike Brown renuncia a la FEMA, y es reemplazado por David Paulson</p> <p>-Bush se enfrenta a acusaciones sobre el rol que jugó la raza en los esfuerzos de rescate</p>
13 septiembre	<p>-Bush asume la responsabilidad por la defectuosa respuesta federal que se dio al huracán Katrina</p>



	-El alcalde Nagin advierte que Nueva Orleans está en quiebra, y no puede pagar su próxima nómina
--	--

Tomado de (Adkins, 2010).

Generalmente los estudios que se hacen respecto de la forma cómo se tratan las crisis se concentran en el manejo que le da la organización que está pasando por el problema, pero ello puede ser un limitante, sobre todo en crisis que involucran a gran parte de la población y de la infraestructura de una ciudad, justamente el estudio de este autor va en el sentido de que “el enfoque analítico de los estudios sobre desastres y comunicación de crisis debería expandirse para incluir un análisis del comportamiento comunicacional de redes multi organizacionales”<sup>16</sup> (Adkins, 2010, p. 95). Compartimos tal criterio desde la perspectiva que se necesita del aparataje estatal y de los mandos unificados para hacer frente a situaciones de semejante envergadura, no son casos aislados donde se puede salir con lo que se tiene, son circunstancias especiales en las que todos los estamentos nacionales deben actuar y ello, puede ser la diferencia entre la vida y la muerte, la gestión de crisis debe ser manejada de modo reticular para prestar apoyo y soluciones de calidad a los afectados.

Recordemos párrafos anteriores en los que se analizó la Teoría del Caos (TC), donde básicamente se trata la importancia e implicaciones de un suceso con otros en una suerte de “efecto mariposa”, lo que nos permite deducir que los acontecimientos de crisis no son aislados, más aún, una crisis de alta envergadura trae como consecuencia la irrupción de crisis paralelas y/o la repotenciación de algunas que se encontraban encubiertas o silenciadas.

Este estudio ofrece nuevos elementos sobre la importancia de la Teoría de Comunicación de Crisis Situacional (TCCS o SCCT por sus siglas en inglés) de Coombs, pues en situaciones de desastre, ya no es posible tratar de salir avante únicamente como organización, son varias de ellas, las que deben hacer un trabajo coordinado. Hacia allá es donde se dirige ahora el estudio de comunicación de crisis de desastres, nótese su importancia en los tiempos actuales en los que atravesamos como humanidad por una pandemia global en la que, si bien, son las áreas de salud de los países quienes llevan el protagonismo, son muchas otras las que están involucradas directamente en las

---

<sup>16</sup> The analytical focus of disaster and crisis communication studies should be expanded to include analysis of the communicative behavior of multi-organizational networks.

implicaciones de la emergencia sanitaria, con ello se deja especificada la importancia del trabajo en equipos y en redes para lograr capear de mejor modo las crisis de alta intensidad.

Para poder avanzar en el tema, es preciso indicar que el término “crisis” ha sido conceptualizado por distintos autores como sinónimo de desastre, riesgo y catástrofe, cuando estas palabras, no necesariamente son sinónimos, por ejemplo, Coombs (2007), define la crisis según la: impredecibilidad, amenaza a las expectativas del *stakeholder*, impacto en la actuación de la organización, y potenciales consecuencias negativas. Huxman toma en cuenta: naturaleza del daño, alcance del daño, claridad de la causa, precedencia del daño, poder de los acusadores y dimensiones visuales (Huxman & Bruce, 1995).

Al igual que Adkins, consideramos que los términos son diferentes, desde su aspecto conceptual y que definirlos es una buena manera de manejarlos con certezas de acuerdo con cada particularidad, no es posible, por ejemplo, fundir en uno solo los conceptos de comunicación de riesgo con la de crisis, o la emergencia con el desastre, se citará lo que dice Adkins al respecto y luego se abonará con conceptos emitidos por otros autores.

...basado en la herramienta de análisis clásica de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas (SWOT por sus siglas en inglés). Que se usa comúnmente en las asesorías de comunicación/en la exploración ambiental (Cartin 1999). Sugiero que las crisis deben considerarse (como las fortalezas y debilidades en la herramienta SWOT) causadas por factores internos de la/s organización/es envueltas en un evento; mientras que los desastres (como las oportunidades y las amenazas en la herramienta SWOT) consisten en factores externos. Por lo tanto, una crisis tiene que ver con los resultados negativos que vienen de debilidades internas en una organización y que se revelan durante los intentos de responder a un estímulo externo (como un desastre o una acusación proveniente de fuentes externas). Por otro lado, un desastre es un evento externo que amenaza potencialmente el bienestar de la/s organización/es que sufren un impacto<sup>17</sup>. (Adkins, 2010, p.97)

---

<sup>17</sup> I therefore offer the following based on the classic Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats (SWOT) analysis tool commonly used in organizational assessment/environmental scanning (Cartin 1999). I suggest that crises should be considered (like strengths and weaknesses in the SWOT tool) to be caused by factors that are internal to the organization(s) involved in an event, whereas disasters (like opportunities and threats in the SWOT tool) consist of external factors. Thus, a crisis involves the negative outcomes that come from internal weaknesses in an organization that are revealed during attempts to respond to an external stimulus (such as a disaster or accusations from outside sources). Alternatively, a disaster is an external event that potentially threatens the welfare of the organization (s) impacted by it.

Hay que enfatizar que un fenómeno natural no es un evento prevenible, es decir, los seres humanos no tenemos la capacidad de evitar, sismos, terremotos, erupciones volcánicas, entre otros, pero también es cierto que, la ausencia de sistemas de alerta temprana o de preparación, incrementan las posibilidades de agravamiento de la crisis por efecto de la conjunción de la amenaza con la vulnerabilidad, diferente a lo que puede ser cuando una ciudad (caso de estudio) no cuenta con la preparación o su preparación es débil para mitigar los efectos de crisis mediadas por fenómenos naturales.

Para lograr minimizar el daño, la organización y sus aliados estratégicos, recordemos que en crisis no estamos solos, deben estar pendientes tanto de los factores internos como externos de comunicación, estrategias de respuesta temprana y control de daños, para tener clara esta panorámica es necesario partir desde ciertos conceptos e ir avanzando en ello, primero se tomará el de crisis, así: “la crisis es una resultante de un cúmulo de acciones disfuncionales que fomentan una percepción (individual o colectiva), no necesariamente compartida en lo que a alcance y magnitud se refiere, cuyo desenvolvimiento obedece tanto a los factores contextuales y temporales como a las acciones de los individuos en esos contextos y en esos tiempos” (Riorda, 2011).

La comunicación de riesgo apunta a prevenir, concientizar, modificar hábitos o comportamientos...el riesgo no tiene plazos...la comunicación de riesgo, especialmente aquella altamente profesionalizada, empieza por meras decisiones políticas, sin que medien apuros o imposiciones y terminan de igual forma. (Riorda, 2011, p. 103).

Gestionar los riesgos permite que las organizaciones y la ciudadanía puedan planificar su desenvolvimiento ante posibles escenarios de crisis de distintas índoles, para lo cual se deben identificar los principales riesgos, tanto reales como potenciales. Es claro que no todos los riesgos se encuentran en un mismo andarivel, por ejemplo, un sismo o terremoto son diferentes de una erupción volcánica en la cual aumenta, paulatinamente, el nivel de alerta, lo que brinda algo de tiempo a autoridades y pobladores. Ese análisis ayuda a identificar el impacto, aquello es fundamental para ir planificando en el tiempo la estrategia, tácticas y acciones de mitigación, así como el control de daños, teniendo claros los peores escenarios y con ello ir desarrollando un trabajo integral, se deben tener previstos cambios de tácticas que pueden ser necesarios, en caso de que no funcionen adecuadamente las iniciales.

Una emergencia es una “situación que aparece cuando en la combinación de factores conocidos, surge un fenómeno o suceso que no se esperaba, eventual, inesperado y desagradable por causar o poder causar daños o alteraciones en las personas, los bienes, los servicios o el medio. La emergencia supone una ruptura de la normalidad de un sistema, pero no excede la capacidad de respuesta de la comunidad afectada” (Huguet et al., 2019, p.47).

Mientras que un desastre es “cualquier suceso o situación de crisis que produce estrés severo y que desborda la capacidad de responder de modo adaptativo de una sociedad en su conjunto o incluso, de unos pocos núcleos familiares o individuos aislados, más allá de la vida cotidiana” (De Nicolás et al., 2000, p. 334).

Abonaremos a la discusión teórica con otro concepto de desastre que dice lo siguiente:

Una situación extraordinaria causada por un fenómeno de origen natural, socio-natural o antrópico, que significa alteraciones intensas en las personas, los bienes, los servicios y el medio ambiente, excediendo la capacidad de respuesta. Es el resultado de un riesgo no manejado, y como tal entra a la ecuación añadiendo una flecha entre la R (riesgo) y una D (desastre):  $A \text{ (amenaza)} \times V \text{ (vulnerabilidad)} = R \text{ (riesgo)} \rightarrow D \text{ (desastres)}$ . (Cortés, 2000-2001).

Desde esta arista, son varios los factores que convergen para que ocurra el desastre, mediante dos elementos clave: riesgo + vulnerabilidad; esto es válido también para eventos de carácter natural (temática de esta investigación) ellos no tienen por qué ocasionar, necesariamente, que el evento natural, tenga que ser un desastre, a menos que no se los gestione de forma adecuada. De hecho, una situación de carácter natural que se desarrolle en dos o más lugares no necesariamente tendrá las mismas consecuencias, no únicamente por todo lo que está alrededor, sino, fundamentalmente, por el manejo de la crisis en el antes, durante y después de la misma.

Una organización puede, potencialmente, minimizar los resultados negativos de un desastre al prevenir que se convierta en una crisis a través de una cuidadosa regulación del comportamiento antes y durante el evento de desastre (por ejemplo, planeación adecuada y ética, prevención, mitigación, comunicación, etc.). Esto sugiere que la comunicación (tanto interna como externa) juega un rol importante en minimizar el potencial de que ocurra una crisis.

La importancia de la comunicación al prepararse para un desastre, crear percepciones respecto a las estrategias de respuesta, evitar que un desastre se convierta en una potencial crisis, y minimizar los impactos negativos de un desastre y/o situación de crisis refuerza el rol central que juega la comunicación en ambos tipos de eventos. Es importante recalcar que en la categoría “desastre” se toma mucho más en cuenta el daño a las personas como centro del desastre, es decir se humaniza mucho más el tema.

En cuanto a la definición de catástrofe, la Organización Mundial de la Salud (OMS, 1990) sostiene que este es: “cualquier fenómeno que provoca daños, perjuicios económicos, pérdidas de vidas humanas y deterioro de la salud y de servicios sanitarios en medida suficiente para exigir una respuesta extraordinaria de sectores ajenos de la comunidad o zona afectada”. Mientras que la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 1989) la define como “una ruptura grave en el funcionamiento de una sociedad, con pérdidas de vidas humanas, materiales y medio ambientales y de una tal amplitud que excede las capacidades de la mencionada sociedad para enfrentarla”.

Retornando al tema del análisis del huracán Katrina, pues es un buen insumo de manejo de comunicación de crisis, tomando en cuenta que hay pocos estudios sobre manejo de crisis de carácter natural y la emergencia que ello genera, este artículo de Katrina se basa en un modelo de tres etapas de la comunicación de crisis: precrisis, impacto de la crisis y fase de recuperación (Richardson, 1994; Coombs, 2007). La forma en la que el Centro de Control de Enfermedades de Estados Unidos comunicó la información de salud al público, junto con la cadena de tiendas Lowe, según Adkins, autor de este estudio y en concordancia con Vanderford (2007), la red parece haber sido exitosa, debido a los seis retos que se tomaron, estos son: (1) diseminación rápida de información, (2) localizar los esfuerzos de comunicación, (3) desarrollo de nuevos canales de comunicación, (4) diseminar información a través de alianzas, (5) adaptar los mensajes para uso local, y (6) retos de los mensajes por fases.

Adkins reliva para esta crisis, el estudio realizado por el *Jornal of Applied Communication Research* (la Revista de Investigación de Comunicación Aplicada) JACR, por sus siglas en inglés, en una edición especial publicada en 2007. Esta contiene seis artículos particularmente relevantes para el presente estudio, ya que tratan el papel de los medios de acuerdo con las percepciones de liderazgo en tiempos de crisis, se analizan cinco grupos de liderazgo y su presentación en los medios de comunicación.

Según Littlefield & Quenette (2007), estos grupos en el caso puntual de Katrina fueron: el ejército, la seguridad nacional, el presidente Bush, el gobierno federal y el gobierno local. Todo ello desde la arista que una crisis, máxime una de grandes proporciones, no puede ser afrontada por una sola entidad, debe haber trabajo colectivo y concatenado para que las víctimas de la crisis logren contar con el apoyo lo antes posible.

Un elemento sumamente importante, a considerar en una tragedia como esta, y cuyo análisis puede ser útil para evitar su repetición en otras similares, tiene que ver con los errores cometidos en cuanto al manejo de la salud pública, un tema de vital importancia en crisis por fenómenos naturales.

Así como también lo es la planeación de la evacuación y la protección a quienes, por distintas razones, decidan no tomar esta opción, en cualquier caso, el seguimiento es primordial, los sistemas sanitarios tanto de infraestructura, cuanto de equipo humano debe estar preparado, entrenado para cubrir tales eventos y minimizar (ojalá eliminar) la brecha entre las poblaciones que cuentan con recursos y quienes están en situación de vulnerabilidad y/o riesgo, para ello es primordial contar con políticas de Estado que privilegien este tipo de programas, pero, haciendo eco de lo que dice el autor, pensar en la necesidad de un trabajo conjunto entre las agencias de salud pública en respuesta a desastres.

Trabajar temas de comunicación de crisis de alta intensidad mediante la creación de redes de respuesta, viene a ser una parte fundamental de la estrategia permanente de una ciudad, provincia o país, que se activará de modo inmediato cuando las condiciones así lo determinen, donde varios sistemas trabajen coordinados, porque si una de las partes falla, falla la estrategia: “(por ejemplo, medicina, salud ambiental, epidemiología, comunicaciones, respuesta de emergencia y servicios médicos y de emergencia)”<sup>18</sup> (Louge, 2006, p.11).

El artículo académico de Adkins revisa el artículo de The Times y cita a Harry Lee, quien recuerda los juicios que debió enfrentar su departamento sobre el manejo de la respuesta post Katrina, en cuanto a la coordinación de la red en respuesta al desastre, señalando que “no está mejorando -está empeorando... este es probablemente el mayor desastre nacional

---

<sup>18</sup> “The vision may be similar to that of the military ‘strike team’ that is poised to respond at a moment’s notice in the field” and that a “new center should be comprehensive in its organization and include all pertinent areas of public health (e.g., medicine, environmental health, epidemiology, communications, emergency response, and emergency medical services)”.

de la historia de los Estados Unidos y la coordinación que debería existir en estos días después del evento simplemente no está ocurriendo. Es falta de planeación adecuada y falta de coordinación. Existen muchos indios, pero no hay jefes”<sup>19</sup> (Orleans, 2005).

Nuevamente, en materia de construcción de comunicación de riesgo y crisis, su prevención y gestión, hay mucho por hacer, es imperativo ir generando estudios en cuanto al tema, más en los países latinoamericanos donde la ausencia es aún mayor.

Existen varios aportes de autores en el sentido del trabajo reticular para el manejo de estas situaciones, pero tomaré la de Monge y Contractor (2001) citados en Adkins, 2010, por ser una de las más completas. Su marco conceptual se centra en tres categorías de cualidades de redes: (1) medidas de los enlaces, (2) medidas asignadas a actores individuales (como, por ejemplo, nodos/entidades en la red), y (3) las medidas usadas para describir las redes. Varios conceptos útiles se encuentran en las medidas de la categoría de enlaces; estos incluyen la frecuencia (que consiste en qué tan seguido ocurre un enlace entre los nodos/entidades de la red), estabilidad (la existencia de enlaces en el tiempo), dirección (si el enlace es unidireccional o bidireccional entre nodos/entidades en la red), y simetría (la existencia de un enlace bidireccional entre nodos/entidades).

Los conceptos que describen las cualidades de actores y/o nodos individuales en la red incluyen una estrella (un nodo central en la red), un puente (un actor o nodo que es miembro de dos o más grupos dentro de la red), un portero (un actor o nodo que media o controla el flujo de información de una parte de la red a otra), y un aislado (un actor o nodo que no tiene, o que tiene relativamente pocos, enlaces con otros en la red).

Los conceptos usados para describir a las redes incluyen; tamaño (perteneciente tanto al número de actores en un nodo y el número de nodos en una red), conectividad (el alcance en el que los actores/nodos están enlazados entre sí por uniones directas o indirectas dentro de la red), y la densidad (el número de enlaces reales entre actores/nodos, comparado con el número posible de enlaces entre actores/nodos dentro de la red). A pesar de que no se analizarán específicamente todas estas cualidades estos conceptos son centrales para establecer un entendimiento básico de los principios de análisis.

---

<sup>19</sup> “it’s not getting better – it’s getting worse . . . this is probably the largest national disaster in the history of the US and the coordination that should be in effect all these days after the event just isn’t happening. It’s lack of proper planning and lack of coordination. There are plenty of Indians, but no chiefs”.

Por la importancia de lo mencionado en estos tres últimos párrafos, lo hemos tomado de manera textual, realizando las correspondientes alusiones a sus autores.

Existen, también, ejemplos y posibilidades de realizar buenas prácticas en circunstancias de este tipo, además de la Teoría de Comunicación de Crisis Situacional (TCCS) que ya fue mencionada en páginas anteriores, el Centro Nacional para la Protección y Defensa de los Alimentos (NCFPD por sus siglas en inglés) ha producido una herramienta para el análisis de crisis y planeación que se encuentra publicada en su sitio web; misma que suministra tres categorías, cada una de las cuales contiene tres elementos para analizar.

La comunicación de planificación estratégica. Ella consiste en hacer planificación logística, previo al evento, coordinación de redes y aceptar la incertidumbre que es parte de la crisis, diría que coexiste con aquella.

Las estrategias de comunicación proactiva. Se dirigen en el sentido de la formación de alianzas, redes de oportunidad. Algunos autores las consideran para escuchar las preocupaciones de los públicos y ser abierto y honesto en los esfuerzos comunicacionales. Las respuestas estratégicas incluyen ser accesible para los medios, comunicar compasión y proveer de medidas de auto eficiencia a los *stakeholders*.

El aporte de Adkins va en el sentido de combinar la herramienta NCFPD con la TCCS, con el objetivo de plasmar una herramienta analítica completa para interpretar el tema, desde los organismos gubernamentales locales, cuanto la red integral.

Cuando estos elementos se hayan integrado y la herramienta esté lista, se deberá aplicar a las prácticas de comunicación de cada organización y a la red, en general.

La Tabla 4.2 provee de un resumen de estas categorías presentadas por la TCCS, en cuatro categorías de tipos de respuesta, marcadas por la postura y responsabilidad organizacional.

<b>Tabla 4.2</b> TCCS tipos de desastre/crisis		
<i>Nivel de probabilidad de que se atribuya responsabilidad organizacional</i>	<i>Grupo de tipo de desastre/crisis</i>	<i>Subtipos de desastre/crisis</i>
Baja responsabilidad	Grupo de víctima	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desastres naturales</li> </ul>



		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rumores</li> <li>▪ Violencia en el trabajo</li> <li>▪ Malevolencia en contra de la organización</li> </ul>
Responsabilidad moderada	Grupo accidental	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Retos/dificultades</li> <li>▪ Accidentes por falla técnica</li> <li>▪ Daño en el producto por falla técnica</li> </ul>
Alta responsabilidad	Grupo previsible	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Accidentes por error humano</li> <li>▪ Daño en el producto por error humano</li> <li>▪ Malas prácticas de la organización</li> </ul>

(Tomado de Adkins, 2010)

La Tabla 4.3 es un compendio de los tipos de respuesta desde la TCCS con recomendaciones específicas para las organizaciones, ello dependerá de su estrategia de respuesta. Las primeras dos recomendaciones son comunes para todos los tipos de eventos y consisten en proveer de instrucciones y/o ajustes de información y avisos a las víctimas y a las potenciales víctimas antes y durante un evento.

<b>Tabla 4.3</b> TCCS tipos de estrategia de respuesta	
<i>Tipo de estrategia de respuesta</i>	<i>Subtipos de estrategia de respuesta</i>
Estrategia de la negación	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Atacar al acusador</li> <li>▪ Negar la existencia de la situación de crisis o el desastre</li> <li>▪ Encontrar un chivo expiatorio</li> </ul>
Estrategia de la minimización	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Brindar excusas para la situación</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Brindar justificaciones para la situación</li> </ul>
Estrategia de reconstrucción	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Recompensar a las víctimas</li> <li>▪ Ofrecer una disculpa/aceptar la responsabilidad</li> </ul>
Estrategia de refuerzo	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Recordar a los <i>stakeholders</i> acerca de buenas acciones previas</li> <li>▪ Congraciarse</li> <li>▪ Tomar la posición de víctima</li> </ul>

(Tomado de Adkins, 2010)

La idea de este tipo de estrategias que se basan en juntar y combinar este tipo de comunicación de la NCFPD con la TCCS para las organizaciones es la de contar con herramientas que fortalezcan la gestión de crisis; es importante mencionar que no es una receta, a ser seguida paso por paso, pero que sí permite a los estrategas tener elementos para poder tomar lo que cada crisis así lo determine.

Cabe destacar que Adkins (2010) también propone un cuadro adicional en el que se encuentran las unidades de análisis, con base en criterios de interés para el estudio de Katrina, pero que constituye un elemento aportante para estudios de casos similares, sobre todo para las entidades de respuesta.

<b>Tabla 4.4</b> Recomendaciones de respuesta estratégica de la TCCS			
<i>Tipo de situación</i>	<i>Subtipo de situación</i>	<i>de Tipo de historial de la organización</i>	<i>Estrategia recomendada</i>
Grupo accidental		<ul style="list-style-type: none"> <li>- No ha existido un desastre previo/ no hay historial de crisis. No hay una reputación organizacional desfavorable.</li> <li>- Existe un historial de desastre/crisis. Una reputación organizacional desfavorable</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Usar estrategia de disminución</li> <li>-Usar estrategia de reconstrucción</li> </ul>

	Desafío	-El desafío es injustificado  -El desafío es percibido como garantizado por los <i>stakeholders</i>	- Usar estrategias de negación  - Usar estrategias de reconstrucción  -Tomar acciones correctivas
Grupo de víctimas		-Historial de crisis/desastre previo. Reputación organizacional desfavorable.	- Usar estrategias de disminución
	Rumor		- Usar estrategias de negación
Grupo previsible			-Usar estrategias de reconstrucción

#### Recomendaciones generales

Use estrategias de refuerzo para complementar otras estrategias

Sólo utiliza la estrategia de respuesta de víctima en los eventos dentro del grupo de crisis de víctima

No mezcle las estrategias de negación con las de disminución o reconstrucción

Las estrategias de disminución y reconstrucción pueden usarse juntas

(Tomado de Adkins, 2010)

El desastre de Katrina tuvo lugar durante la presidencia de George W. Bush, él como cabeza de la función ejecutiva y comandante en jefe del ejército estuvo en el ojo público, realizó la vocería de los acontecimientos, pero muchos de los fallos acaecidos fueron endilgados a su administración, de hecho, el mismo Bush reconoció esta situación al afirmar que Katrina expuso serios problemas en nuestra capacidad de respuesta en todos los niveles de gobierno y en la medida en que el gobierno federal no hizo plenamente su trabajo correctamente, por lo que asumió su parte de responsabilidad (Adkins, 2010).

Kathleen Blanco quien fuera la gobernadora de Luisiana durante aquel período, fue considerada por los medios como una autoridad que cometió varios errores en el manejo de esta crisis, a pesar de ello no aceptó dicha responsabilidad y señaló como culpable de

los errores al gobierno federal; la gobernadora Blanco envió una carta al presidente Bush solicitando que declare el estado de emergencia en Luisiana el día 27 de agosto de 2005, pero no se dio paso a aquello. Bob Mann, directora de comunicación de la gobernadora Blanco manifestó que asumieron que las tropas estaban listas para actuar de modo inmediato pero que no solicitaron específicamente tropas federales, dado que no sintieron que sea necesario hacer esa aclaración.

Al darse cuenta de que no contaban con refuerzos federales solicitaron su ayuda específica, pero para entonces habían transcurrido dos días y la situación se encontraba fuera de control, desesperación y saqueos eran la tónica en la ciudad, sin embargo, le contestaron que su comunicado no fue claro y que no especificó lo que necesita como ayuda, por el contrario, Blanco dijo que ya lo pidieron desde que el huracán se acercaba a las costas. En cualquier caso, las cosas no salieron como las víctimas requerían y uno de los elementos para ello, fue los errores de comunicación.

### **1.6. Conclusiones del manejo y respuestas de la crisis en el caso Katrina**

La Agencia Federal de Manejo de Emergencias, FEMA, mostró errores en la estrategia de comunicación, de manera fundamental su fallo ocurrió en la construcción del trabajo reticular, que, en momentos de gran incertidumbre, es clave. Este error se dio, sobre todo, cuando había que ampliar los organismos que pudieron haber ayudado de modo temprano, antes que la crisis por el fenómeno natural avance del modo como lo hizo, no se conformaron los equipos multidisciplinarios de respuesta; es rescatable que nunca estuvieron fuera del radar de los medios y de los afectados, se mantuvieron brindando información de modo permanente y con humanidad, según los reportes de los afectados, pero no hicieron sino una parte de todo el trabajo que les correspondía hacer.

Según la TCCS, esta crisis entra en el ámbito de crisis victimizadora (existen gran cantidad de víctimas, pues es un tema natural (categoría desastre), pero que pasó a desencadenar en crisis, porque lo que vino después, saqueos, asesinatos, destrucción, pudieron ser prevenibles. Además, resulta importante destacar el historial de malas prácticas en situaciones similares, por parte de la institución. la Teoría de Comunicación de Crisis Situacional (TCCS) sostiene que en desastres por fenómenos naturales, lo inmediato es utilizar la estrategia de reconstrucción, FEMA brindó, por un tiempo corto,

ayudas económicas y compensatorias, pero el error radicó en que empezó a dar excusas al no poder controlar los acontecimientos (estrategia de disminución), indicando que eran otras las organizaciones que debían estar al frente (Estado de Luisiana, Gobierno Federal), lo que en momentos de ansiedad no es conveniente manifestarlo a los públicos, ese es un tema de coordinación interna, hacerlo en público resta credibilidad y muestra debilidad, lo que viene a dar una respuesta de negación de responsabilidades, en crisis ello incrementa el nerviosismo, la duda, la apatía.

Cuando los eventos son de gran magnitud y no son controlados de modo certero, este paso de desastre a crisis se concreta, justamente, por su alta complejidad, de allí que cabe en esta parte lo dicho antes acerca de la Teoría del Caos. De acuerdo con Adkins (2010), en lo que corresponde a la administración Bush hubo grandes fallos en el manejo de la crisis, en lo que tiene que ver con la respuesta, esta administración se colocó en la posición de víctima, y víctima política, ya que los gobiernos de la ciudad y del Estado de Luisiana estaban dirigidos por miembros del partido demócrata. Recordemos que en una crisis siempre se juegan temas políticos.

Una vez que las acusaciones sobre motivación racial surgieron como consecuencia de la demorada respuesta al huracán, así como las acusaciones de que las demoras en la respuesta federal fueron debido a que las tropas se encontraban en Irak, la administración de Bush también se vio enfrentada al potencial para que la crisis se enmarcara en la categoría de prevenible debido a las percepciones de mal manejo organizacional<sup>20</sup> (Adkins, 2010, p. 108).

No existieron estrategias combinadas de respuesta:

Bush respondió con una estrategia que por lo general se recomienda, pero que raramente se utiliza en la comunicación de crisis: la disculpa... Desde su primera declaración grabada, Bush reconoce que las respuestas del gobierno fueron inadecuadas, y al final de la línea de tiempo de la crisis, él acepta personalmente la responsabilidad completa por los errores del gobierno en la respuesta del gobierno. (Adkins, 2010. P. 108).

---

<sup>20</sup> Once accusations surfaced of racial motivation for the delayed response to the hurricane, as well as accusations that the delays in federal response were due to troop deployments in Iraq, the Bush administration was also faced with the potential for the crisis to be framed as a preventable crisis type due to perceived organizational misdeeds.

En cuanto a las fallas de la gobernadora Kathleen Blanco fueron en varias direcciones, según lo que se desprende del estudio al que estamos haciendo referencia; descoordinación logística en temas de evacuación, fallas en la preparación de los afectados, mensajes mal estructurados, fallas en la comunicación sobre la ayuda que necesitaba que le brinde el gobierno federal, sobre todo porque era algo que pudo haber previsto conjuntamente con su equipo con anterioridad, su contacto con la prensa no es del todo bueno, esquivó preguntas, ello afecta a la imagen, reputación y confianza. En crisis de este tipo existen mensajes clave que pueden ayudar a las víctimas a empatizar con su autoridad, los llamados CCO, compasión, convicción, optimismo, Blanco no los utilizó:

Esta falla es particularmente notoria en sus acciones respecto al desvío de la atención de la policía de las operaciones de búsqueda y rescate a los esfuerzos anti-saqueos. Esta acción viola las mejores prácticas de la respuesta estratégica en dos frentes. Primero, muestra falta de compasión hacia las víctimas que sobrevivieron al desastre y esperan ayuda. Segundo, la acción de Blanco demuestra una falta de compasión hacia quienes saqueaban para sobrevivir hasta que la ayuda llegara<sup>21</sup>. (Adkins, 2010, p. 109).

La gobernadora utilizó la estrategia de víctima de modo insistente, lo cual fue redundante, el Estado era víctima claramente, ello no invalida esa posición, pero debe ir combinada con otras de acción y respuesta, caso contrario no es contundente de qué manera responde la ciudad frente a la situación.

La municipalidad de Nueva Orleans al igual que lo sucedido con las otras entidades tampoco trabajó en red para sacar adelante la situación, problemas logísticos de evacuación previos, durante y post desastre fueron la constante, se comunicó que la municipalidad de la ciudad puede ser eficaz durante las primeras horas, sobre todo en cuanto a refugios, pero no hay datos específicos de cuán efectivos fueron los mismos.

La ciudad fue una víctima de lo sucedido, y se asumió como tal, la misma TCCS concuerda con mostrar esta situación cuando es el caso, pues ello aminora la exasperación de la gente contra la autoridad, pero, al igual que con el Estado de Luisiana, concentran

---

<sup>21</sup> This failure is particularly evident in her actions regarding the diversion of police attention from search and rescue operations to anti-looting efforts. This action violates best practices strategic response strategies on two fronts. First, it displays a lack of compassion toward victims who may have survived the disaster and are awaiting aid. Second, Blanco's action demonstrates a lack of compassion towards those who are looting in order to survive until help arrives.

sus fuerzas en buscar un “chivo expiatorio” en la situación, lo cual no resuelve los fallos estratégicos, pero ayudó a que la población empatice con la autoridad, su alcalde Clarence Ray Naguin Jr, esto se pudo comprobar cuando en 2006 y con gran parte de la población, aún desplazada por efectos del huracán, el alcalde volvió a ganar las elecciones. En 2014 fue condenado y sentenciado a diez años en prisión por fraude y sobornos relacionados con sucesos de Katrina.

### **1.7. Análisis final, con base en criterios del autor del estudio sobre este caso**

Las redes no funcionaron como debieron, es decir, se notó que cada organización hacía esfuerzos por separado, hubo informalidad en este sentido. La cadena de mando no fue respetada, ni estuvo claro cómo debió funcionar, el orden de las respuestas en crisis es vital para que los acontecimientos no generen más caos.

Existieron fallos de comunicación que agravaron los acontecimientos y las respuestas a los afectados, sobre todo para la obtención de asistencia federal, las declaraciones no pueden ser múltiples, al igual que los voceros, ello dio como resultado caos, confusión, incertidumbre en la población, no se vio sistemas de apoyo a los aspectos formales de la comunicación, deben existir estrategias combinadas que mejoren el flujo de la comunicación, sin comunicación la crisis se exaspera.

Es importante asegurar que las formas de red sean complementarias a través de las organizaciones en una red de desastre y/o crisis y que todas las organizaciones en la red entiendan las estructuras de las otras organizaciones involucradas. Además, sostengo que las redes organizacionales que contienen la menor variabilidad y forma a través de las organizaciones en la red tienen mayor probabilidad de funcionar mejor en un desastre y/o crisis que aquellas que contienen tipos de organizaciones más diversos<sup>22</sup> (Adkins, 2010, p. 112).

Sin coordinación y cooperación, las posibilidades de éxito disminuyen drásticamente, se trata de crear unidad y de conciliar posiciones, de lo contrario no hay mayor posibilidad

---

<sup>22</sup> It is important to ensure that network forms are complementary across the organizations in a disaster and/or crisis network and that all of the organizations in the network understand the network structures of the other organizations involved. Further, I argue that organizational networks that contain less variability and form across the organizations in the network are more likely to function smoothly in a disaster and/or crisis than those that contain more diverse types of organizations.

de éxito. Una crisis, si bien tiene sus propias particularidades, es un todo que debe ser manejado y conducido así, no olvidar que siempre existirán víctimas es clave para apoyarlos y avanzar en la superación de los problemas, evitando al máximo abrirse nuevos frentes.

Acusaciones entre unos y otros, no aceptar la responsabilidad de los errores, no contar con la preparación anticipada a los hechos, dejar por fuera de la preparación a la población, sobre todo a la más vulnerable, siempre será motivo de mayores problemas. Aún hay mucho por trabajar en este tema, en el que todas las sociedades nos vemos involucradas y, eventualmente afectadas, sin que haya un conocimiento cabal de lo que hay que hacer, sobre todo, en nuestra región.

### **1.8. La importancia de hacer comunicación de riesgo para afrontar las crisis**

El caso Katrina nos deja varias enseñanzas en cuanto a la imperiosa necesidad de preparar a la población para afrontar los riesgos que se pueden dar en materia de amenazas naturales, cada país, cada región y ciudad tienen sus propias condiciones naturales y climáticas que las hacen proclives a sufrir estos eventos, para lo cual las autoridades deben trabajar con el conjunto de la ciudadanía para estar atentos y saber qué hacer ante posibles fenómenos de tipo natural o sicionatural.

Frente a esta realidad y enfocada en la investigación motivo de la tesis, se cree necesario tratar el tema de estrategias de comunicación de riesgo, desde el ámbito de la fundamental imbricación con posibles crisis, si no se propende a que la sociedad maneje una cultura de riesgo con la cual pueda evitar o minimizar la crisis, no se habrá logrado el objetivo de la comunicación estratégica en el sentido de evitar que la crisis se instale y se generalice, las crisis son circunstancias especiales que se dan cuando una serie de factores se conjugan para que estas se produzcan, el riesgo es un tema permanente y multicausal, por ello vamos a avanzar en esta materia en los siguientes párrafos.

### **1.9. El riesgo y la crisis**

El enfoque de riesgo no es el mismo que el de la crisis, como ya se dijo, se imbrican, pero tienen sus propias especificaciones, no hay lugar en el mundo que no sea proclive a sufrir



fenómenos naturales de menor o mayor intensidad, de allí que, los grandes organismos mundiales han visto la necesidad de que los Estados traten estos temas con la seriedad e importancia que requieren; existen eventos naturales que aún no se pueden descifrar, ni la fuerza con la que arribarán, otros que dan algo más de tiempo para generar una estrategia de intervención, otros que pueden ser evitados/controlados, pero en todos es fundamental la preparación previa para evitar el desastre, la manera siempre será con capacitación, el reto, prevenir y mitigar.

Gestionar el riesgo en lugares que son proclives a desastres es clave desde la perspectiva de la seguridad de las personas y la propiedad, en ese sentido el trabajo del Estado central y seccional es un imperativo, pues sin políticas públicas claras no se puede generar esta gestión. Un desastre de cualquier índole y uno de origen natural específicamente, genera gran impacto en donde se produce y en lugares cercanos e incluso lejanos, recordemos la Teoría del Caos, es por ello, que el trabajo estratégico que se haga en torno a la comunicación del riesgo debe ir en dirección a la capacidad, tanto de la autoridad como de la población para dar respuestas efectivas a tales temas, por ello gestionar y comunicar el riesgo es un paso clave.

En la práctica, poco es lo que ocurre en cuanto a avances en este campo en nuestros países, aunque, de hacerlo bien, la autoridad tendría una gran herramienta para lograr una buena gestión, que se traduciría en réditos políticos para su propio beneficio, sin contar el beneficio para la ciudadanía, que es infinitamente valiosa. Sin embargo, aún no se comprende la vital importancia de esta dimensión de la comunicación estratégica, en la que todas las fuerzas vivas deben tener un papel importante, los medios de comunicación, las empresas privadas, la industria y la sociedad organizada, pues en momentos en que las personas están atravesando por temas como desastres, la información se constituye en una necesidad fundamental.

Así es como la comunicación gubernamental debe buscar reducir el riesgo de la población, generando capacidades en la audiencia que disminuya la vulnerabilidad. Es importante, entonces, enfatizar que un plan comunicacional del riesgo debe perseguir un criterio de eficiencia, optando por una concepción local de la prevención. Es decir, que proceda según las problemáticas particulares de cada localidad, en tanto difieren considerablemente unas de otras (Fontana y Cabas, 2020, p. 12).

Un desastre es la mayor prueba de fuego para un gobernante y su equipo, ya que ponen a prueba las capacidades reales y potenciales de la administración para sacar adelante a sus ciudadanos en cuanto a las problemáticas que se van presentando, los riesgos están allí tanto de manera latente como por desencadenantes, estas dos líneas se aplican en las cuatro categorías que toma en cuenta esta investigación, estos elementos más una población poco preparada y autoridades poco previsoras ponen a esa sociedad en mayor riesgo a sufrir esos efectos. “El impacto y los daños potenciales podrían ser prevenidos y moderados por políticas públicas no solo reparadoras, sino también preventivas o mitigadoras” (Fontana y Cabas, 2020, p. 13).

Los fenómenos naturales siempre constituirán un peligro latente en los diversos territorios, pero con mayor fuerza, en los lugares que por su situación particular son mucho más proclives a padecerlos, detonadores o desencadenantes como también son llamados, tal es el caso de Quito y del Ecuador en general. En cuanto a este tipo de amenazas, no necesariamente deben acabar en desastres o catástrofes si fuesen manejados desde la cultura de convivencia con el riesgo, al contrario, cuando no existen políticas y estrategias apropiadas y con la intervención de la población, ésta se encontrará en un grado de mayor vulnerabilidad, tanto para casos de fenómenos naturales, socio naturales y antrópicos.

La vulnerabilidad frente a un fenómeno o a que este se convierta en un desastre, depende de varios factores: ambientales, económicos, educativos, políticos, entre otros. Cada uno abona a que los fenómenos trasciendan en desastres, en países que, como los nuestros, no solo que no cuentan con políticas, ni infraestructuras adecuadas, sino que además, no existe el interés de quienes ejercen el poder de empezar a “sembrar” en materia de convivencia con el riesgo, su pensamiento se centra en su período y en sortear los peligros con medidas parche y no con verdaderas estrategias a largo plazo que puedan aportar a la construcción de fortalezas colectivas en materia de riesgo y crisis; por ejemplo, si se permite que la gente de escasos recursos económicos construya al borde de una quebrada, de un relleno sanitario, que se siga deforestando y levantando viviendas ilegales, la respuesta de la naturaleza se dará a corto o mediano plazo.

Para que el trabajo de las autoridades surta efecto y la población y las infraestructuras resistan las condiciones adversas, la prevención y mitigación se las debe hacer en conjunto con ella, pues siempre será “más barato” prevenir que lamentar la pérdida de vidas y de infraestructuras. Conforme menciona Fontana (2009) los gobiernos deben aprender a gestionar el riesgo, no aprender a gestionar en el riesgo.

Desde esta arista, el riesgo y su grado de dificultad, no necesariamente son los mismos, cambian de acuerdo a los factores que fueron enunciados en líneas anteriores, se enfoca básicamente el riesgo relacionado con la percepción y con la vulnerabilidad, según algunos autores, como percepción “entendemos la forma en que los distintos sectores sociales visualizan el problema del riesgo y los desastres y las condiciones bajo las cuales se asumen como actores directos o como simples espectadores”(Mansilla, 2009, p. 59).

Los riesgos se profundizan con la incorporación de vulnerabilidades antrópicas, las mismas condiciones de vida y abuso de la naturaleza, por ello es clave reducir los riesgos de desastres naturales, previniendo y mitigando desde los Estados nacionales y seccionales, para ello la intervención debe ser directa y a tiempo, sin ese trabajo por parte de la autoridad, es imposible vivir con seguridad, no se trata de ejercer o aplicar acciones puntuales o aisladas, debe ser parte de una política pública integral, cuya noción debe estar interiorizada como anterior y no posterior a los eventos.

La gestión del riesgo es un eje integrador que atraviesa horizontalmente todas las fases del ciclo de los desastres: desde la prevención hasta la mitigación de desastres. Por lo tanto, debe orientar ambas actividades y no ser reducida solamente a la fase de mitigación (respuesta de emergencia, rehabilitación y reconstrucción. Estas dos fases se desarrollan previamente a la ocurrencia de un desastre con el fin de evitarlo o reducirlo. Entonces, podemos afirmar que el objetivo último de la gestión del riesgo de desastres es “garantizar que los procesos de desarrollo impulsados en la sociedad se den en las condiciones óptimas de seguridad posible y que la atención dada al problema de los desastres y la acción desplegada para enfrentarlos y las consecuencias promueven hasta el máximo el mismo desarrollo. (Asociación Plan Estratégico Caracas Metropolitana, 2002-2003, citado en Fontana y Maurizi, 2020, p. 20).

Cada vez son más los desastres que se producen en los países y han sido varios organismos internacionales, los que han tomado la iniciativa de trabajar y apoyar a los países y sus gobiernos en cuanto al tema: la ONU, OPS, OMS, fundamentalmente, inclusive han desarrollado trabajos académicos en torno al tema que han sido difundidos a algunos de los niveles de gobiernos; estos riesgos, que en su gran mayoría son multicausales, fueron tratados por el Programa de las Naciones Unidas, desde tres puntos clave, así:

- Gestión correctiva y compensatoria. Busca reducir la vulnerabilidad, trabajar antes de que los riesgos pasen a ser desastres, partiendo de los antecedentes de las crisis anteriores.
- Gestión prospectiva. Planificar acciones que propendan al desarrollo para reducir las amenazas y evitar otras nuevas, no se puede eliminar el riesgo, pero sí controlarlo
- Preparación para la respuesta. La crisis puede llegar en cualquier momento, por lo que debemos estar preparados para ser lo menos afectados posible, de ello se trata la prospectiva, hacer frente a las crisis y evitar desastres.

Flores (2006) considera a la gestión del riesgo y desastre como “proceso de gobierno” desde la perspectiva que sigue:

- Modelos integrales. Todas las instituciones, organizaciones y la población deben ser parte involucrada en esta estructura y con participación activa, tanto en la precrisis, en la crisis y en la gestión de la poscrisis, este modelo, que es clave para este tipo de casos, se lo ha tomado muy en serio en los países que hacen un verdadero trabajo estratégico de los riesgos de desastres, como estrategia sustentable y de mejoramiento y capacitación permanentes, Japón, por ejemplo.
- Modelos reactivos. Lo contrario del anterior, solo se movilizan cuando la crisis está instalada o es inminente.

Es importante señalar que los riesgos, y más, si se ha llegado a un punto de desastre, por lo tanto, a una crisis de magnitud, se deben conjugar los tres elementos clave: lo político-gerencial, lo comunicacional y lo instrumental, para lograr salir lo menos afectados como sea posible y lograr, a partir de ello, realizar procesos sustentables en adelante.

En América Latina y en Ecuador los riesgos de desastres aún son poco valorados, no se hace mucho para evitar que se den tales situaciones, es decir minimizar el riesgo, en el

DMQ., por ejemplo, siguen existiendo barrios que se encuentran en zonas vulnerables a posibles desastres.

No se trata únicamente de contar con políticas públicas en ese sentido, el tema va por concienciación, tanto de autoridades como de la ciudadanía, presupuesto y procesos sostenidos de educación a la población. "...la institucionalización de la gestión del riesgo es necesaria en este proceso de incorporar conciencia, capacidad y voluntad transformadoras en la actividad del Estado y en la de todos los actores sociales" (Flores, 2006, p. 11; Fontana y Cabas, 2020, p. 24).

La importancia de educar a la población no sólo radica en lo ya mencionado, sino que además, cuando se informe acerca de este tipo de eventos, las autoridades no van a tener como respuesta pánico colectivo, ni cierto celo en informar lo que sucede y esperar hasta los últimos momentos para hacerlo; es también clave que las autoridades den el valor y la importancia a estos temas, pues no es dable que se oculte o maquille información para evitar "poner nerviosa" a la gente, en estos casos, la información temprana es la diferencia entre un fenómeno controlado y un desastre; asimismo, si las cosas salen de control, esas autoridades lograrán el efecto contrario al deseado, pues perderán su capital de confianza, credibilidad, imagen, etc., ante sus públicos.

La comunicación es preponderante en este tipo de situaciones para mantener informados a los públicos, estar en contacto con ellos, evitar que la desinformación, noticias falsas y la incertidumbre se apoderen de quienes están atravesando por circunstancias de zozobra. Además, esos mismos públicos deben ser quienes apoyen a sus autoridades y nada de eso se puede conseguir si no se les proporciona la debida información y se escucha su retroalimentación, las autoridades, instituciones de auxilio, medios de comunicación y población deben estar articuladas.

La comunicación gubernamental debe estar concatenada con la comunicación de riesgo y crisis de manera que haya una imbricación entre ellas y la población reciba de modo pedagógico los contenidos que debe manejar para salvaguardar su vida, su propiedad y apoyar a quienes estén en mayor condición de vulnerabilidad. Es claro que la gente, frente a los sucesos, buscará informarse por cualquier medio posible y qué mejor que sea su autoridad la que le permita hacerlo con seguridad y verdad, le proporcione certidumbres

y le brinde alternativas para la superación de la crisis, tanto de manera inmediata como a mediano y largo plazo.

Ahora que contamos con nuevas plataformas tecnológicas y que la información se disemina de manera inmediata es necesario estar preparados para saber de qué manera comunicar todos los acontecimientos a cientos, miles o millones de públicos diversos, por medio de distintos tipos de medios. La comunicación es transversal a todas las áreas y más en este tipo de situaciones, por lo que hay que tener preparados de antemano formatos que consigan tal objetivo, eso se logra cuando la preparación se la ha realizado con anterioridad y con la responsabilidad que estos casos requieren.

La presencia de profesionales de las distintas disciplinas como médicos, psicólogos, expertos en riesgos, entre otros, dará algo más de seguridad a la población y ello redundará positivamente en la imagen de las autoridades, porque podrán notar que se toma en serio y le importa lo que acontece con el pueblo que las eligió, cada caso de crisis y más aún de desastre es particular, de allí que se tenga una estrategia fuerte que sea el referente bajo el cual se propaguen las distintas tácticas y acciones para salir adelante.

Otro punto a considerar es que el riesgo debe ser tratado como construcción social en el que todos estamos involucrados y es un tema que pasa necesariamente por lo político, no se puede asumir que un evento de crisis no va a ser aprovechado políticamente, tanto por adeptos como por contrarios a la gestión de la autoridad de turno, por ello, entre otros temas, la imagen, identidad, capital simbólico deben ser los principales activos a cuidar en circunstancias como estas, una de las mejores estrategias es no perder el control de la crisis, ni del discurso, ni la vocería y el mensaje que son los más potentes activos para estar en contacto con la población, allí también tiene mucho peso el trabajo conjunto que venga haciendo el gobierno y cómo maneje la crisis y evite el desencadenamiento de otras nuevas.

### **1.9.1. Llamar la atención de los públicos**

En momentos previos a la crisis, así como durante las distintas etapas de ella, constituye un factor preponderante tener en cuenta lo que cree y opina la gente de lo que sucede, es decir conocer sus percepciones. Recordemos que son circunstancias en las que las emociones se intensifican a tal grado que pueden entrar en tensión con la realidad misma,

allí es donde el papel que cumple la comunicación gubernamental debe enfocarse en desmitificar esas sensaciones para enfocarse en los hechos reales, tangibles, comprobables científicamente para de esta manera producir tranquilidad en los *stakeholders*.

Cuando se está pasando por una crisis -máxime una de gran intensidad y duración- es vital realizar continuamente campañas sostenidas de comunicación del riesgo, con el objetivo de que los públicos estén alerta respecto de los acontecimientos y no caigan en una falsa sensación de seguridad que resulta contraproducente, pues si desatienden las recomendaciones de las autoridades y de los expertos, dejarán de darle la trascendencia que tiene el tema de emergencia por el que se está pasando, para ello se debe contar con mensajes estructurados, narrativas claras y directas, sin caer en el dramatismo, pero que sean lo suficientemente contundentes como para que la población sepa que si se lo toma con ligereza, las consecuencias pueden ser lamentables.

Para lograr la justa medida que permita a los públicos tomar para sí los mensajes proporcionados por la autoridad, es fundamental contar con políticas y estrategias de comunicación que se ajusten a la realidad de quienes pasan por la crisis, recordemos que no todos vivimos de la misma manera o con igual intensidad la crisis, por ello es importante que las autoridades vayan estableciendo una línea base sobre la cual trabajar con los distintos grupos de públicos, cada uno con sus propias dudas, temores, convicciones, pero cada uno, también, igual de importante; aquí la clave está en que la comunicación debe evitar que la gente subestime los acontecimientos. ¿De qué manera? Proporcionándole información clara, respaldada en data real, criterios de expertos, opiniones positivas y alentadoras, involucrando a los medios de comunicación tanto tradicionales como emergentes y, básicamente, haciendo sentir que la población, su seguridad y bienestar es de interés de los mandatarios y que se puede hacer un trabajo conjunto y coordinado entre autoridades, ciudadanía, expertos, medios, academia y todos quienes quieran sumarse al objetivo primordial que es salvaguardar la vida y la integridad de los habitantes en medio de la crisis.

Utilizar mensajes clave y evitar anuncios contradictorios, generar certidumbre con el apoyo de testimonios de líderes y gestores de opinión, así como del ciudadano común, ayuda a proporcionar confianza a quienes dudan de la comunicación oficial, recordemos

que uno de sus principales axiomas en momentos de crisis y emergencia es comunicar con verdad y transparencia.

Las personas consideran una amplia gama de factores en su evaluación y su juicio sobre la aceptabilidad del riesgo, incluyendo las potenciales catástrofes, la reversibilidad, la persistencia, la inmediatez de las consecuencias, el impacto en las futuras generaciones, el impacto en los niños y en determinadas poblaciones vulnerables, la identidad de las víctimas, la comprensión, la voluntariedad, el conocimiento científico, el miedo, la claridad de los beneficios, la equidad, la confianza institucional, el tipo de evidencia...(Fontana & Cabas, 2020, p.29).

De acuerdo con ello, los mensajes serán más efectivos en la medida que la comunicación logre llegar a todos los niveles de la población, para lo cual se deberán preparar diferentes formas de transmisión y recepción de la información a las distintas audiencias por distintos canales, así habrá mayor garantía de penetración, expectativa, recordación y posicionamiento.

Los modelos de comunicación de crisis, a lo largo de los años han ido evolucionando, desde el de percepción y el de información, que hoy están en la obsolescencia debido a que se quedan únicamente en proporcionar información unidireccional y muy básica, por lo que se ha ido cambiando a los modelos de actuación e interacción, la primera (modelo de actuación) que busca que los públicos conozcan cómo realizan su trabajo las organizaciones e instituciones que son parte de los organismos de primera línea, pero sigue siendo incompleta dado que no incorpora a los ciudadanos, sobre todo, a los grupos más vulnerables de la sociedad, lo que sí se toma en cuenta en el modelo de interacción en el que se trata de un *feedback* permanente entre las autoridades, las instituciones y la ciudadanía.

La idea de este modelo es que no se trata de tener “receptores” sino prosumidores múltiples que puedan aportar con sus conocimientos para ir así construyendo ciudadanía; lamentablemente este modelo no es el más utilizado, al contrario, en nuestros países el tema de la crisis es mucho más reactivo que proactivo; es decir, no manejamos la cultura del riesgo, sino que se actúa cuando la crisis ya se ha producido.



La comunicación del riesgo debe ser un proceso que involucre a los diversos actores sociales (sean grupos, individuos e instituciones) tanto de la sociedad en general como del gobierno y los medios de comunicación, ya que cada uno de ellos cumple un rol específico en el proceso comunicacional. El elemento más importante es la interacción entre la organización que maneja el riesgo y la audiencia a la cual se dirige. (Lundgren & McMakin, 1998, p. 202).

Del mismo modo, la comunicación del riesgo previo queda relegada a un segundo plano o se espera que intervenga únicamente cuando las circunstancias son inevitables, en gran medida porque no se da la importancia necesaria al desarrollo de estrategias comunicacionales, sino que se priorizan acciones, mismas que son insuficientes si no cuentan con un soporte mucho más consistente.

#### **1.10. El pensamiento latinoamericano de la Comunicación como referente de la temática**

La corriente latinoamericana de estudiosos de la comunicación tiene, entre otros, a dos exponentes fundamentales desde quienes es imprescindible posicionar nuestro análisis, ellos son Néstor García Canclini y Jesús Martín Barbero, para el primero no hay esferas separadas de lo político, económico y simbólico, sino que se juntan en materialidades complejas; reflexiona en cuanto a que el capitalismo desarrolla su poderío desde varias esferas relacionadas a la comunicación y cultura, consumos culturales, culturas híbridas, es decir, reestructura las culturas tradicionales mediante la reorganización de los significados, función de sus objetos, creencias y prácticas en una suerte de expansión y amoldamiento. Para García Canclini (1997) la interacción entre lo hegemónico y subalterno es un proceso oblicuo más que de antagonismo radical, y la concepción de la cultura le faculta comprender a las clases populares y sus comportamientos en relación con el orden social para impugnarlo, aceptarlo o negociarlo, poniendo en tensión al poder y sus contradicciones.

Desde esta arista García Canclini tiene claro que las prácticas culturales son a la par económicas y simbólicas, esto cabe de modo determinante en cómo las consecuencias de la ausencia de gestión y preparación desde las autoridades hacia la población, para afrontar el riesgo y la crisis en Latinoamérica y en Ecuador y Quito de modo particular, recaen fundamentalmente en quienes viven en condiciones de pobreza y deben construir en sitios de riesgo; las diferencias entre grupos y/o clases se hacen notorias y se

constituyen en violencia simbólica, las relaciones de comunicación y de conocimiento son, también, relaciones de poder en las que se da poca importancia a la preparación de la población, más si ella de modo mayoritario pertenece a sectores excluidos, desde aquello, se genera una doble exclusión, viven en sectores de riesgo y no cuentan con la preparación necesaria, ni con las condiciones para afrontar las emergencias, por lo cual y ante un fenómeno natural, son quienes se ven más perjudicados.

Jesús Martín Barbero, otro de nuestros grandes referentes, analiza a la cultura popular desde lo cotidiano, lo masivo, lo moderno, lo tradicional y el uso social de los medios, pero, al mismo tiempo destaca a los Repiensa a la corriente de usos y gratificaciones que nombramos anteriormente, pero ubicando a las personas desde una posición de disputa por la construcción de sentido dentro del proceso hegemónico y cómo ello afecta a lo popular-masivo, desde allí toma el concepto que dará lugar a una de sus producciones más conocidas: De los medios a las mediaciones: comunicación, cultura y hegemonía. Producción en la que muestra el peso e importancia estratégica de las audiencias en los procesos comunicativos, audiencias que se vuelven protagonistas y no solo receptoras de mensajes, tema por demás clave en este trabajo académico, pues, no es posible realizar comunicación estratégica de riesgo y crisis desde el escritorio de la autoridad, sin la participación de la gente, sobre todo de quienes son proclives a recibir la mayor afectación cuando el errático manejo de las crisis, desencadene en desastres o catástrofes.

De igual modo, es fundamental entender las distintas formas de mediación que se han ido involucrando en la sociedad desde 1987 en que apareció la primera edición del libro, hasta hoy en donde la irrupción de las redes sociales, medios emergentes y la comunicación globalizada en tiempo real han cambiado las dinámicas de la comunicación, aún más de aquella que se produce en momentos de crisis y que ni las autoridades, ni los medios de comunicación han logrado desarrollar para precautelar a la población en tales circunstancias.

Es enriquecedor leer las ideas planteadas en su obra y que aportan de manera notable a su construcción:

De su libro “De los medios a las mediaciones. Comunicación, cultura y hegemonía” tomamos el primer capítulo: Pueblo y masa en la cultura: los hitos del debate: que nos clarifica lo que es lo masivo y, desde ello, los medios y su injerencia en las distintas clases

sociales para la conformación de la democracia desde la cultura de masas; es importante para Barbero el criterio de Habermas en el sentido de que el capitalismo no asegura la integración social. También es clave el análisis que hace sobre la hegemonía, desde Gramsci, no como algo estático, sino como un proceso dinámico dentro del contexto de dominación y de la ideología de masas.

Tomamos esta parte del trabajo de Barbero por su directa relación con el tema de la presente tesis, en cuanto a que, tanto desde quienes ostentan el poder político como el mediático dejan de lado las necesidades de información de la población y le dan lo que a sus grupos les interesa para continuar en el poder, mirando a un lado para no ver la realidad de la población ante las amenazas y esperando que no se dé una crisis en su período y si se da, aprovecharla mediáticamente.

Barbero tuvo claro que las personas comunicamos permanentemente, más allá de los medios, por ello se centra en el proceso de la comunicación de los seres humanos, más allá de lo mediático. La comunicación y la política se imbrican constantemente, máxime cuando se trata de medios masivos que se juntan con los poderes políticos para penetrar en la población y posicionar el mensaje que convenga a sus intereses, si están en los grandes medios, sus discursos e imagen se fortalecen y legitiman, la gente los mira y de esta manera normalizan lo que no es normal, por ejemplo para el caso de nuestro estudio culpar a la naturaleza de los desastres que se producen como consecuencia de un fenómeno natural; pero existen otras mediaciones que dan cuenta de que la realidad es diferente a ello, las conversaciones, la experiencia, el barrio, la academia, la sabiduría popular, solo por citar algunos, todas estas mediaciones inciden en la construcción de sentido de la población y cómo, a partir de ello, se genera su toma de acciones como sujetos activos y no como entes pasivos.

En comunicación estratégica para la prevención y gestión del riesgo y la crisis es clave propender y estimular la participación, autoridades y ciudadanía en conjunto y con el apoyo de expertos deberán trabajar para gestionar el riesgo y la crisis, actuando desde la proactividad, los modelos basados en la comunicación unidireccional por parte de la autoridad y de la exaltación de ella por parte de los medios aliados o de la crítica sin aporte por parte de los medios no abona en circunstancias de crisis, es vital ciudadanizar los mensajes bajo estrategias de integración social.

...devolverle a la política lo que más le falta hoy, que es densidad simbólica, esto es capacidad de convocar/movilizar a la mayoría de los ciudadanos y hacerlos sentir juntos, esto es, haciendo parte de un proyecto común. Pues, sin un mínimo de coherencia ideológica y de densidad simbólica, la política, por más buenos y justos que sean los objetivos que den sus gobernantes, acabará desmovilizando a la gente. (Barbero, 2008, p. 17).

En crisis no se puede trabajar desde la individualidad y el riesgo no puede ser afrontado por un estamento, es fundamental hacerlo con comunicación mediada para que pueda llegar a todos sus públicos, desde la premisa que todos estamos inmersos en ellos y que desde el individualismo no podemos superarlos. Asimismo, es importante acudir al origen mismo de la palabra (comunicar-poner en común), llegar con la información, lograr que las personas capten el mensaje, contar con pluralidad de voces y no con los mismos invitados que recorren los diversos medios, hay muchos más que tienen bastante para decir, los vínculos con la comunidad en sus diversas expresiones son tremendamente aportantes en temas de riesgo y crisis, no dejemos de recordar que Quito es un territorio con riesgos permanentes.

Otro aporte importante dentro de la temática es el de Rossana Reguillo Cruz quien en su investigación “La construcción simbólica de la ciudad. Sociedad, desastre y comunicación” en él se trata un desastre sucedido en Guadalajara-México el 22 de abril de 1992 debido a una explosión de gasolina en el sistema de alcantarillado que dejó destrucción y muerte, según los datos oficiales fueron cuatro barrios afectados con un saldo de 212 muertos, 69 desaparecidos, 1800 heridos, 8 kilómetros de calle destruidos al igual que vehículos, negocios y todo lo que se encontraba en el trayecto, ; la causa, acumulación de gasolina en el alcantarillado de la segunda ciudad en importancia de México. (Agencia EFE, 2022). Un desastre de origen antrópico (tecnológico) que, como muchas crisis, pudo evitarse o minimizarse.

Tres días antes (19 de abril) pobladores de la calle Gante reportan fuerte olor a combustible, luego de la inspección realizada por trabajadores del Ayuntamiento y Protección Civil en el que se comprobó niveles elevados de hidrocarburos, las autoridades

locales decidieron que no era necesaria la evacuación de la población de la zona, de allí que, ante la explosión, los resultados sean de esa magnitud.

Reguillo en su libro prologado por Jesús Martín Barbero, recoge, según sus propias palabras, la historia del proceso complejo y doloroso en el que una ciudad se tomó a sí misma como objeto de reflexión. Una ciudad que vio sacudidas sus más elementales certezas y fue capaz de desatar un intenso debate sobre su pasado y su futuro. De los momentos de emergencia al conflicto político, de las matrices culturales a las formas de participación, de la disputa por la versión legítima de los acontecimientos a la impunidad, de la lenta emergencia de nuevas formas de ciudadanía a la evidencia de viejas prácticas de cooptación, autoritarismo y descalificación.

Este libro tiene varios temas en común con la presente tesis, pues una vez más se observa cómo desde quienes ejercen la autoridad hay una ausencia de trabajo proactivo de gestión del riesgo, los reclamos y llamados de atención por parte de la población son desoídos y la actuación se centra en lo reactivo, cuando el riesgo no controlado se transforma en crisis y desastre para todos.

La ciudad -sea cual fuere- Quito, Guadalajara, La Plata, cualquiera es el escenario donde se desarrolla la vida cotidiana de la población, cada una con sus propios riesgos, ninguna exenta de ellos, en donde la institucionalidad no ha logrado cumplir con su papel primordial, proporcionar seguridad a sus habitantes, mientras ellos -nosotros- estamos a merced de esos riesgos, entre la pérdida de la capacidad de asombro y la resiliencia, pero en medio debe estar el aporte de la investigación para impedir que estos desastres se olviden, pero también para ayudar en la transformación de ese quemeimportismo y/o desconocimiento de las autoridades que profundiza la desigualdad y la victimización de la gente, sobre todo de los más vulnerables.

Han sido y son innumerables los procesos de luchas históricas que han reivindicado las sociedades a lo largo de su existencia, en ese sentido los riesgos, las crisis y los desastres y catástrofes no parecen ser suficientes para que se le dé la importancia que deberían,

desde esta perspectiva es necesario el debate y la presión de la población para que se den las condiciones para realizar un manejo de los riesgos de modo preventivo con el apoyo de la comunicación y la coeducación de la población y la autoridad para evitar que se desencadenen en episodios altamente lamentables, para ello el cambio debe ir desde las estructuras y transversalizarlo a los distintos ámbitos de la vida de la sociedad.

La relación entre las estructuras y las prácticas está mediada, de acuerdo con el planteamiento de Bourdieu, por un conjunto de disposiciones lógicas y esquemas culturales de interpretación, valor y acción, de carácter histórico, denominado habitus. La mediación del habitus, como una categoría teórica permite tender un puente entre el objetivismo y el subjetivismo, es decir entre las estructuras o cultura institucionalizada y las prácticas o cultura en movimiento. (Bourdieu, 1987, en Reguillo, 2005, p. 38).

La vida diaria es un constante movimiento dentro del cual los riesgos de desastres son una realidad, básicamente por la ausencia de políticas públicas que los minimice, de una planificación continua que esté más allá de los períodos de las autoridades, por los compromisos políticos que se superponen a las necesidades del ser humano y al respeto a la naturaleza; así también a la brecha entre los expertos y la sociedad, muchas veces porque las propias autoridades no tienen interés en darle al riesgo y a su comunicación la importancia debida y porque siguen apostando a la suerte, creyendo o esperando que no suceda en el período para el cual fueron electos, lo cual da como resultado una visión miope de la realidad.

La necesaria convivencia con el riesgo, sobre todo en ciudades como Quito en las que sus condiciones naturales determinan varios factores que deben ser controlados mediante la prevención y preparación, es decir, mediante trabajo proactivo y conocimiento experto que les permita a la autoridad y a la población estar preparadas para enfrentar una crisis y evitar en lo posible un desastre. Recordemos que la vida de las sociedades no es estática, su dinámica es constante y frente a ello, las maneras de gestionar los riesgos y enfrentar las crisis deben ir al ritmo de los cambios.

La vida social no es entonces un estado, sino un proceso mediante el cual se constituye la sociedad a través de la obra práctica de sus miembros. La clave para entender el orden

social está en las relaciones cambiantes entre la producción y la reproducción de la vida social por sus actores constituyentes. Toda reproducción es necesariamente producción; sin embargo, la simiente del cambio existe en cada acto que contribuye a la reproducción de cualquier forma ordenada de vida social. (Giddens, 1987 en Reguillo, 2005, p. 39).

Las prácticas sociales de la gente a lo largo de la vida, más en medio de situaciones de crisis muestra cómo van transformando la sociedad, en ello es clave el ritmo, el ámbito y la naturaleza de las instituciones modernas, según lo señala Giddens. La sociedad es dinamizada por los crecientes procesos de comunicación, sin embargo, acotamos, las nuevas tecnologías no son suficientes para llegar a todos los públicos, en riesgo y crisis el *timing* constituye un tema clave para conseguir penetrar con efectividad, además de la necesaria asertividad de los mensajes con base en estrategias robustas que no se han observado en los casos analizados, por ende, las tecnologías por sí mismas, no logran el objetivo de brindar preparación a la población ante los riesgos y las crisis.

Es importante anotar, como dice Reguillo, que nos encontramos ante una sociedad en la que la lucha por la hegemonía y sus centros de irradiación, pasa no solo a través de las clases sociales, sino a través de campos específicos dueños de un capital social objetivado en discursos, instituciones, prácticas que tienen como finalidad el impulso y legitimación de ciertas concepciones del mundo...es necesario enfatizar que esta tensión pasa también por estrategias que implican alianzas temporales o permanentes, pactos, treguas y enamoramientos entre los diferentes campos, instituciones y agentes que los conforman...

Observar la ciudad como escenario de la vida y la dinámica social, entre ellos los riesgos y las crisis que, al no ser controladas generan desastres, como lo sucedido en Guadalajara, en Quito, en La Plata...y cómo ello, según palabras de Rossana Reguillo, desestructura lo cotidiano, provocando con ello nuevos modelos de relación social y una alteración en las representaciones acerca de la vida cotidiana de la ciudad, de las relaciones entre la sociedad y el gobierno, del funcionamiento de los medios de comunicación.

Si bien el trabajo de la autora se centra en un desastre, el del 22 de abril de 1992, y la presente tesis analiza cinco años de manejo de la ciudad en temas de comunicación de riesgo y crisis, por parte de su autoridad municipal, tienen varios encuentros de los cuales

este trabajo se enriquece, la ausencia de políticas de riesgo, de preparación de la ciudadanía, de contención ante lo sucedido, de la falta de estrategia general y comunicacional para evitar el desastre, pese a ser incógnita conocida; todo ello una realidad por la que pasan nuestros países y que, a pesar de que la realidad del riesgo está presente, las autoridades le siguen dando la espalda.

Lo comunicacional se sigue quedando en lo informacional de las labores y la figura de la autoridad y la preparación conjunta para hacerle frente a las posibles crisis, siguen siendo un tema que queda en segundo plano en las agendas de los mandatarios.

## **CAPÍTULO II**



## **2. La importancia de la comunicación como soporte transversal frente a los riesgos de desastres**

Contar con una matriz de mapeo de los riesgos, tanto reales como potenciales, que permitan a la autoridad trabajar con base en criterios técnicos que surjan de investigación seria y profunda sobre los riesgos más importantes que se puedan presentar con la anticipación suficiente para poder actuar a tiempo es vital, ello tanto desde el aporte de los científicos, como de las autoridades, académicos, ciudadanía, agremiaciones y todos los implicados en el riesgo, sobre todo aquellas poblaciones más vulnerables, todos los que puedan aportar desde sus propias experticias y realidades son valiosos para la búsqueda de prevención, mitigación y solución.

Los objetivos comunicacionales deben estar claramente definidos y no se pueden quedar en diagnosticar los riesgos, si no se va a partir de ellos para comunicar tal información a los públicos, se debe pensar en tácticas que permitan que cada segmento de ellos cuente con información clara, pues, aunque las consecuencias se viven de manera distinta, en momentos de emergencia y más aún de desastres, todos somos afectados en mayor o menor grado.

Esto va concomitante con la utilización de los canales apropiados para la difusión de los mensajes, tanto para los públicos internos, cuanto, para la población involucrada, los medios de comunicación, tanto tradicionales como emergentes, entre los que se deben incluir, necesariamente, las redes sociales. Sin embargo, esto constituye parte de una estrategia sólida que quienes ejerzan la vocería deben saber manejar, para ello se requiere de constante intercambio de información con los prosumidores; demostrar el correcto manejo de los riesgos y del desastre -de ser el caso- además de mostrar empatía y brindar confianza a la población, ayuda a controlar la proliferación de noticias falsas o de operaciones de desinformación, que imperan en este tipo de situaciones.

Controlar el rumor es ayudar a regular el nerviosismo de los ciudadanos, por lo que la estrategia de difusión debe estar planteada de modo claro y con sustento científico, psicológico, médico, entre otros, de manera que la gente se sienta apoyada, es importante la presencia de las autoridades y técnicos *in situ* para conocer de primera mano lo sucedido y dar un mensaje directo y esperanzador a quienes se encuentran pasando por

momentos de gran tensión. Ello no quiere decir que sea una garantía de que los rumores van a dejar de producirse o que los mensajes van a llegar tal cual, sin tergiversaciones, pero habrá menos posibilidad de que se produzcan y más oportunidad de hacer las aclaraciones necesarias en el momento adecuado, con lo cual, la comunicación oficial se posicionará de mejor manera.

En circunstancias de desastres existen además de los canales ya mencionados, muchos otros que pueden ser de valiosa ayuda para proporcionar información, certezas y tranquilidad, en la medida de lo posible a la población, por ejemplo, poner al servicio de los afectados teléfonos o redes sociales de emergencia para que se puedan comunicar y recibir respuestas claras.

Todo ello se deberá enmarcar en políticas y estrategias claras de comunicación y gestión ante los desastres, ello con base en el trabajo conjunto de toda la institucionalidad, de lo contrario, por más bueno que sea el aspecto comunicacional, nunca será suficiente; recordemos que los riesgos son multicausales y que se presentan de modo cíclico, por lo que la preparación debe ser constante, si no se cuenta con planes completos de trabajo en ese sentido, no se podrá gestionar adecuadamente la crisis.

La seguridad ciudadana, su salud tanto física como psíquica dependen del correcto manejo del mapeo de una posible crisis, una población que está informada, capacitada y donde sean tomadas en cuenta sus opiniones, será una población que podrá asumir y enfrentar de manera más proactiva y resiliente el riesgo que aquella que no cuenta con estos insumos.

Otro de los autores que trabaja el tema de la crisis, pero desde una perspectiva distinta es Jürgen Habermas, y lo hace desde el estudio de la dominación y comunicación, aunque el ensayo académico del que se extrae la siguiente cita es de hace algunos años, no deja de tener vigencia.

En un nivel social, Habermas mira a la crisis contemporánea dentro de la esfera de la motivación y la cultura. De acuerdo con su criterio, la crisis se ha desplazado de las esferas sociales de la economía y la política hacia el dominio individual de la interacción social. La crisis del capitalismo en el mundo moderno es el resultado de su búsqueda y falta de

motivación en la que el individuo no es capaz de encontrar normas y valores que sostengan sus decisiones diarias. De acuerdo con Habermas, la solución preferida por el Estado es la de exigir lealtad al restringir los criterios posibles de verdad<sup>23</sup>. (Grossberg, 1979, p. 65).

Recordemos que Habermas en su libro “Teoría de la acción comunicativa”(1981) trata acerca de lo que él llama “la racionalidad comunicativa” entre los temas trascendentales de su trabajo, junto con el interés técnico (trabajo), el interés práctico (interacción comunicativa) y el interés emancipatorio (reflexión práctica), para el autor, las tres son importantes y se conjugan conceptualmente y no solo desde la racionalidad técnica, como la ha tomado el capitalismo, para el autor se requieren los tres intereses para los temas donde el ser humano es el centro de la situación.

Habermas considera que la acción comunicativa presupone validez a las situaciones humanas que está pasando la gente, por ello la necesidad del discurso y de las interacciones sin distorsión en los mensajes, pero para esto es clave que quienes participen en el evento comunicativo, tengan las mismas habilidades y tomen acción comunicativa.

Ello traído al tema de la crisis, aún más por motivos de carácter natural, como la que se trata en esta investigación, es más que necesario contar con la comunicación como la base del entendimiento y la construcción de convivencia ciudadana con el riesgo de desastres, por ende, con las distintas fases de la crisis, solo de este modo, los ciudadanos y las comunidades podrán ser partícipes activos de los procesos estratégicos de prevención, mitigación, gestión y manejo de la crisis; es decir, convivir con la cultura del riesgo.

## **2.1. En crisis hay que decir la verdad**

---

<sup>23</sup> At the social level, Habermas sees the contemporary crisis within the sphere of motivation and culture. The crisis has been displaced, he argues, from the social spheres of economics and politics to the individual domain of social interaction. The crisis of capitalism in the modern world results from its demand for and lack of legitimation as it increasingly fails to meet the needs of the members of society. This “legitimation crisis” has been transformed into a crisis of motivation, in which the individual can no longer find norms and values to sustain his everyday decisions. According to Habermas, the solution proffered by the state is to demand loyalty by restricting the possible criteria of truth.

Aunque un poco alejado de los fenómenos naturales, trataremos algunas conceptualizaciones acerca del modelo hegemónico, según McHale et al., (2007) en su artículo académico “Un modelo hegemónico de la comunicación de crisis: la verdad y las repercusiones de la libertad de expresión en el caso Kasky contra Nike” [A Hegemonic Model of Crisis Communication; Truthfulness and Repercussions for Free Speech in Kasky v. Nike], en el que trata la lucha entre los distintos niveles y espacios de poder y la importancia que aquello radica en la forma en la que es tratada la comunicación de crisis desde estas particulares aristas.

En 2003, una negociación entre el ámbito corporativo y el legal, ambos en competencia durante la crisis de Nike sobre estándares de honestidad corporativa, terminó (por un corto plazo) cuando la Corte Suprema de E.U. sostuvo el principio de que, al menos en California, los relacionistas públicos deben decir la verdad en sus comunicaciones con el público. La Corte Suprema de E.U. se negó a revisar una decisión previa del Estado de California que mantenía que Nike había violado la ley cuando su personal de comunicación tergiversó la verdad, al negar que los mensajes de los empleados de Nike en países en vías de desarrollo fueran maltratados. Esta decisión marcó un precedente jurídico y representó un acontecimiento en el negocio del manejo de la comunicación de crisis.<sup>24</sup> (McHale et al., 2007, p. 374 - 375).

El aporte de este va en el sentido de que no se puede tergiversar o mentir deliberadamente en momentos de crisis, la verdad es la que debe ser el marco del manejo y gestión de tal; que las entidades de administración de justicia hayan fallado en ese sentido, más allá del poder económico (hegemónico) que pudiese representar tal o cual marca, es un punto para destacar “y la tergiversación de información en tales casos representa una violación a la ley californiana” (Ibidem). Al tiempo que las organizaciones deben tomar en cuenta las condiciones de trabajo de sus colaboradores y no minimizar la presencia de los medios y aún más de las redes sociales, que en este caso jugaron un rol clave.

---

<sup>24</sup> In 2003, a negotiation between competing corporate and legal sides of the Nike crisis over standards of corporate honesty ended (for the short term) when the U.S. Supreme Court upheld the principle that, at least in California, public relations practitioners must be truthful in their communication with the public. The U.S. Supreme Court refused to review an earlier California decision that held Nike broke the law when Nike public relations personnel misrepresented the truth in their denials that Nike employees in developing nations were mistreated. This was an important landmark decision and seminal event in business communication crisis management.

Temas importantes como las estrategias de las grandes marcas para acallar crisis mediante su poder hegemónico son tratados en el análisis, en este caso Nike y sus prácticas en situaciones de crisis, muchas de las cuales se han vuelto recurrentes, los autores de este ensayo toman los conceptos de Antonio Gramsci en la “hegemonía y el altercado ideológico”, como la negociación social de la realidad (debates públicos por encima de los hechos) y el altercado hegemónico por la ideología dominante (debate público acerca de qué es correcto o aceptable por las voces con distintos niveles de poder), informan nuestro desarrollo de este modelo teórico, al que lo llaman modelo hegemónico de la comunicación de crisis, que aborda cómo los activistas hablan en contra la explotación, las respuestas de Nike como organización acusada, y las decisiones de la justicia.

El uso del modelo hegemónico de la comunicación de crisis puede ayudar a explicar cómo las crisis organizacionales se originan, cómo son propiciadas por la prensa, cómo son contestadas por las empresas, y cómo son peleadas en las cortes. La negociación de cuáles son los estándares aceptables dentro de la restauración de la imagen en el caso de Nike (un altercado ideológico) es el caso de estudio en esta investigación, pero esperamos que un entendimiento de las fábricas de explotación de Nike y la crisis de libertad de expresión puedan llevar a la identificación de modelos generales de comunicación de crisis que pueden ser aplicados también en otras organizaciones.<sup>25</sup> (McHale et al., 2007, p. 376).

Aquí se puede apreciar cómo cada grupo de *stakeholders* mira, siente y vive la crisis desde su propia realidad. “Atado a este proceso de construcción de la realidad están los conceptos de Gramsci de hegemonía (la lucha por establecer y mantener una ideología dominante), el subalterno o subpolítico (aquellos con poco poder), consentimiento (cuando el subalterno cede poder a quienes están por encima de él), sentido común (lo que se considera colectivamente como correcto, y que también suele denominarse falsa conciencia), e ideología (verdad). (McHale et al., 2007, p. 376).

Como aspecto destacable en este caso, se mencionan las tácticas comerciales usadas por Nike para globalizar su marca, pero también sus sesgos hacia ciertas audiencias y a sus

---

<sup>25</sup> Use of the hegemonic model of crisis communication can help explain how organizational crises erupt, how they are facilitated in the press, how they are answered by corporations, and how they are fought out in the courts. The negotiation of acceptable standards of corporate image restoration discourse in the Nike case (an ideological struggle) is the case study for this research, but we hope that an understanding of Nike’s sweatshop and free speech crisis can lead to the identification of general patterns of crisis communication that can be applied to other organizations as well.

colaboradores. Sellnow y Brand (2001) muestran en calidad de caso de estudio el discurso del CEO de Nike, Phil Knight del 12 de mayo de 1998, y en su análisis, aplican el modelo de restauración de imagen basado en redirigir la culpa desde la empresa hacia toda la industria.

En la revista especializada “Ética del Negocio: reporte de la responsabilidad social corporativa” [Business Ethics: Corporate Social Responsibility Report] se explica por qué el caso Nike contra Kasky podría socavar el informe preciso de la información corporativa de crisis. Tanto los medios como los académicos mostraron interés en el caso y en cómo este daba pautas para entender las crisis organizacionales y gestionar estrategias de respuesta, pues cada una es distinta y el comportamiento de la organización que la esté atravesando dependerá de cuán avanzada y sostenida sea la misma y lo que sea ideológicamente aceptable a los ojos de los públicos.

Esta atención continua a Nike, tanto por los grandes medios de comunicación como por los académicos, demuestra que existe un continuo interés por entender las crisis organizacionales y en desarrollar buenas estrategias de comunicación de crisis como respuesta a estas. Este estudio se enfoca en los modelos de crisis para comprender las situaciones de crisis organizacional y en explorar más allá del conflicto sobre qué tipo de comportamiento corporativo es ideológicamente aceptable.

Los autores de este artículo sugieren un modelo de manejo de crisis que no coloca todo el poder de responder y manejar la crisis en la organización, sino también en las audiencias y en las instituciones que tienen relación directa con ella, pues manifiestan que las crisis no pueden seguir modelos lineales de gestión, y, que las fases irán dando lugar a las respectivas estrategias, tácticas y acciones, con base en la progresión de la crisis. Añaden que no se trata de mirar únicamente los contextos de crisis, sino algo mucho más amplio, el ambiente comunicacional general de la organización.

## **2.2. Modelo hegemónico de comunicación de crisis: negociación de la realidad en la esfera pública**

Los autores explican este modelo para el análisis de la comunicación de crisis desde el concepto de hegemonía de Gramsci y los términos relacionados que componen su entendimiento de ella: ideología, sentido común, subalterno, bloques históricos y consentimiento y la interacción de estos elementos con la hegemonía, ello llevado al caso Nike, dicen, nos ayudan a identificar cómo ciertos lugares de poder ejercen su propia construcción de la realidad, inicialmente por el sustento de su propio poder.

Para los autores, esta mirada a la hegemonía y sus conceptos relacionados como el modelo hegemónico de crisis, resiste una representación lineal y centrada en la organización de una crisis corporativa. Ya que este modelo no es lineal, la discusión de términos clave es necesariamente recursiva. Hegemonía se refiere al conflicto entre la ideología dominante (debate público sobre lo que es aceptable entre las voces con diferentes niveles de poder), a una verdad defendida por una estructura cultural (puede ser el gobierno, una corporación o agencia) o, como en este estudio, por el proceso de ganar el consentimiento de los “gobernados” (Gramsci, 1947, p. 137).

El concepto de hegemonía puede ser utilizado para evaluar de manera crítica la negociación de la realidad en la esfera pública acerca del comportamiento corporativo y la ética en las relaciones públicas. Por lo tanto, los mensajes de relación pública que presentó Nike son una representación de sus esfuerzos por robustecer su posición hegemónica. En este caso de estudio, la hegemonía se apoya en el consentimiento y en el “sentido común” esencialmente, “la versión de Gramsci de una falsa conciencia, misma que engaña a los individuos para que consientan ante la dominación hegemónica” (Zompetti, 1997).

Cuando la Corte, finalmente, falló en contra de Nike respecto si podía mentir en sus comunicaciones de relaciones públicas, los críticos fueron potencialmente engañados para creer que el sistema judicial de los Estados Unidos controla el poder corporativo, en lugar de creer que el sistema judicial, excepto en unas pocas excepciones, apoya el poder corporativo. Los críticos fueron engañados para aceptar la autoridad última del Estado porque sintieron que el caso *Kasky v. Nike* demostraría que el sistema judicial de Estados Unidos no es pro-corporaciones.

Quienes desarrollan este artículo académico, acotan que, en cuanto a hegemonía que es una relación entre el centro de poder dominante y el subalterno (aquellos con poco poder) periferia (Germino, 1990; Laclau y Mouffe, 1993). Gramsci, al tomar los conceptos Marxistas, desarrolló una crítica al Estado, mismo que él vio como una súper estructura hegemónica de poder. De acuerdo con Gramsci (1947), es a través de la hegemonía que el Estado puede controlar no sólo la economía, sino también los elementos políticos y culturales de la sociedad. Así, la súper estructura puede alinearse con otros grupos para establecer una hegemonía unificada y sutil de pensamiento cultural, misma que se “ejerce a través de las llamadas organizaciones privadas, como la iglesia, sindicatos, escuelas” (p. 137). Mientras que algunos grupos se benefician y ganan poder a través de la súper estructura, otros -los subalternos- son dejados relativamente sin poder y sin voz. Debido a que la teoría de Gramsci sobre la hegemonía cultural se enfoca en el poder del Estado, su crítica de la hegemonía sutil a través de instituciones apoderadas fue indudablemente dirigido hacia una explicación del terreno amplio del orden dominante.

Gramsci se refiere a las políticas públicas (usualmente las prioridades corporativas codificadas en la ley) y la política, pero las analogías (especialmente en el contexto legal) son posibles para las corporaciones con fines de lucro. En ese sentido, Nike, como una institución capitalista, con fines de lucro también funciona como una fuerza hegemónica o como un negociador dentro de la súper estructura. “Las personas que se encuentran en la periferia tienden a entender su relación con la hegemonía basándose en el sentido común”<sup>26</sup> (Gramsci, 1971).

A través del uso de prácticas articuladas, la hegemonía es capaz de construir percepciones culturales (como por ejemplo comportamiento corporativo aceptable) para que el subalterno se sienta incluido en la súper estructura (por ejemplo: los críticos de Nike se sintieron incluidos en la súper estructura porque ganaron el juicio).

Las concepciones que justifican el orden existente y la ubicación de los subalternos dentro del discurso son productos del sentido común. Gramsci caracteriza el sentido común como una concepción en la que, incluso el cerebro del individuo es fragmentado, incoherente e inconsecuente, de conformidad con la posición social y cultural de aquellas

---

<sup>26</sup> Persons along the periphery tend to understand their relationship with the hegemony based upon common sense.



masas que tienen esa filosofía. Así, a través del establecimiento de normas culturales, rituales y tradicionales la hegemonía (como la de la corte a través de sus decisiones) es capaz de perpetuar creencias que justifiquen su dominación continua.

En el modelo hegemónico de la comunicación de crisis, la súper estructura, para este estudio, el sistema judicial (una rama del gobierno, que generalmente proyecta la ideología que le es favorable a las corporaciones) consigue y perpetúa su dominación en ciertos momentos históricos. Cuando el subalterno sucumbe ante un entendimiento de sentido común, este se ve posicionado como uno de los engranajes del bloque histórico. En su discusión del bloque histórico, Laclau y Mouffe (1993) en McHale et al., (2007) destacan que este consiste en un espacio social y político relativamente unificado a través de puntos nodales y la constitución de identidades relacionadas tendencialmente.

La hegemonía, por lo tanto, depende del consentimiento; el uso del sentido común unifica a los grupos y a la sociedad en una formación cultural, en efecto, ganando el consentimiento de los gobernados. Como lo explica Buci-Glucksmann (1982), La hegemonía es principalmente una estrategia para ganar el consentimiento activo de las masas a través de su autoorganización, empezando por la sociedad civil, y en todos los aparatos hegemónicos: desde la fábrica hasta la escuela y la familia.

Los críticos, Nike y las cortes contribuyeron a esta estrategia cuando respondieron a la crisis que se desarrollaba.

Esta conceptualización de hegemonía en el modelo de comunicación de crisis va a ser un lente crítico a través del cual reconocen la importancia de las relaciones públicas al negociar los principios de la ideología hegemónica. Carragee (1993) explica: Lo más importante en el trabajo de Gramsci, es que provee de un marco para examinar el rol de los medios de comunicación masiva y el poder. El caso Nike provee una oportunidad para dicho examen.

En el siguiente análisis de comunicación de crisis, para emerger de la crisis de Nike, el modelo hegemónico puede identificar los problemas hegemónicos que ocurrieron, y cómo la ideología, el sentido común, y el consentimiento de los subalternos fueron revelados. Este ejercicio de describir cada uno de los puntos importantes de la crisis provee de un modelo de comunicación de crisis que no impone un modelo lineal y

descriptivo, sino que en su lugar describe cómo varias voces compiten en un proceso dinámico y fluido -las voces de protesta de los activistas, la voz de la respuesta de Nike, y eventualmente las voces legales- compitieron para determinar una ideología dominante.

Se ha considerado incluir en esta parte del capítulo el tema de la hegemonía en el manejo y gestión de la comunicación de crisis, dado que, como indican los autores del ensayo académico, no son modelos lineales, ni elementos aislados los que están detrás de una crisis, sobre todo en grandes corporaciones, organizaciones e instituciones que marcan agenda con base en su poder, como son las alcaldías de las grandes ciudades que no están exentas de entrar en estos juegos hegemónicos de poderes de distinta naturaleza y más en momentos de crisis, mismos que se vuelven altamente políticos.

Una lucha hegemónica por una posición dominante en la ideología puede tener éxito únicamente cuando la ideología dominante se apoya en el consentimiento de los gobernados. Esto es, una ideología dominante tiene éxito en promulgar su poder sobre otros cuando los gobernados, los subalternos, siguen o aceptan las ideologías dominantes como creencias o como sentido común. En este momento particular en el tiempo, Nike se vio forzado a ser un subalterno y seguir lo que se tomaba como el entendimiento de la crisis visto a través del sentido común porque tenía que responder a una fuerte voz. Al hacerlo, pareció que estaba cediendo algo de su poder a los críticos en una lucha por el carácter dominante de la ideología. De esta manera, los críticos sintieron que tenían más poder que el que realmente poseían y fueron engañados para pensar que ellos eran quienes controlaban el debate. Nike nunca renunció a su posición hegemónica, aunque pareciera que se encontraba peleando desde una posición subordinada. A pesar de que el poder cambió a un nivel superficial, el estatus de Nike como una multinacional se mantuvo. Nike sintió que debía responder para mantener su imagen de ser una corporación cuidadosa y sensible como presentaba su Código de Conducta como respuesta al debate<sup>27</sup> (Carragee, 1993, p. 335).

---

<sup>27</sup> A hegemonic struggle for a position of dominant ideology can succeed only when the dominant ideology relies on the consent of the governed. That is, a dominant ideology succeeds in enacting its power over others when the governed, or the subaltern, follow or accept the dominant ideological beliefs and practices as common sense. At this particular point in time, Nike was forced to act as a subaltern and follow the common sense understanding of the crisis situation because it had to answer the strong activist voice. In doing so, it appeared to be giving some of its power over to the critics in the struggle over the character of the dominant ideology. In this way, the critics felt they had more power than they actually possessed and were fooled into believing they controlled the debate. Nike never relinquished its hegemonic position, however, even when it appeared to be arguing from a subordinate position. Even though power shifted on a subtle level, Nike's status as a multinational corporation remained. Nike felt it had to respond in order to

Es importante conocer las estrategias, tácticas y acciones que desarrolló esta multinacional, por lo cual para cerrar el aporte que se toma de este trabajo académico, acotaremos un extracto del trabajo, que, en su parte final, dice: Mientras que la forma de responder de Nike tiene ciertamente implicaciones importantes en cómo intentó construir la realidad en una situación de crisis, el contenido de la respuesta que proveyó también es bastante revelador.

La sustancia de la/s respuesta/s varió y cambió con el tiempo, Inicialmente, en 1996 y 1997, el director de relaciones públicas de Nike, Dusty Kidd, y Vada Manager (la directora de manejo de situaciones) ofrecieron una estrategia de dos aristas. Primero, Nike admitió que existían algunos problemas en las fábricas situadas en Asia, pero mencionaron que las condiciones allá estaban siendo mejoradas rápidamente.

Segundo, después de que terminase la primera ola de críticas, Nike argumentó que eran líderes en el pago salarios para sus trabajadores y con el más alto nivel seguridad industrial en fábricas dentro de países en vías de desarrollo. De este modo, Nike reaccionó a los documentos presentados inicialmente en contra de su imagen y respondió con su propia voz.

En adición, Nike comisionó dos importantes investigaciones acerca de su tratamiento a trabajadores extranjeros -un estudio realizado por la Universidad de Dartmouth, y como se mencionó previamente, una investigación realizada por el ex embajador de los Estados Unidos, Andrew Young. Ambos estudios concluyeron que, mientras que las condiciones podían mejorarse, no existían mayores problemas (McCall, 1998).

Finalmente, como respuesta a las investigaciones de la Universidad de Dartmouth y Young y las alegaciones de los críticos, Nike instituyó un llamado Código de Conducta, mismo que contiene un memorándum para todas sus plantas afiliadas y fábricas, tanto dentro de Estados Unidos como en el exterior, para que se aseguren de aumentar los salarios mínimos, la edad legal mínima en los trabajadores y las provisiones mínimas de salud y seguridad.

---

maintain its image as a caring and responsive corporation and presented its Code of Conduct as an answer in the debate.

Para concluir, se puede manifestar que este tipo de modelos de comunicación de crisis aportan a examinar cómo la ideología dominante se vale del conflicto entre distintas voces divergentes y con distintos niveles y espacios de poder y, por ende, de respuesta, mismas que se hallan en contraposición, por ello cuando se trata el tema de comunicación de crisis no podemos dejar de lado las implicaciones de la hegemonía y sus distintos niveles de poder expresados de diferentes modos. “Este acercamiento del modelo hegemónico revela la discusión ideológica que ocurre cuando varias perspectivas se chocan en el ámbito público y explica cómo la ideología es aceptada, dominante, cambiada o reafirmada” (McHale et al., 2007, p. 400).

### **2.3. La crisis y sus retos en términos de fenómenos naturales**

A lo largo de este capítulo y los demás que vendrán, como parte de este trabajo investigativo se hará énfasis en que, en las organizaciones, cada vez más, los retos en materia ambiental serán enormes y pueden dar lugar a riesgos y crisis, inclusive a desastres, tanto por factores endógenos como exógenos a la entidad, ciudad, provincia, etc., pueden ir desde la categoría de prevenibles y previsibles hasta eventos dentro de lo imprevisible, conocidos como fuerzas de causa mayor. En cualquier caso, las crisis marcan un impacto importante al capital reputacional, a la imagen, legitimidad, y, al cumplimiento de los objetivos y filosofía institucional, de allí que, saber prevenir, contener, gestionar y manejar las crisis es vital, aún más, cuando hay vidas y propiedad, tanto pública como privada en medio.

Entre los principales enfoques que se ha dado en esta materia, está el de respuesta, desde la perspectiva que ella coadyuba a minimizar o controlar el daño reputacional; según (Coombs, 2006, 2007), estos estudios pueden ir en dos sentidos:

El estudio de la forma se enfoca en lo que debe hacerse en situaciones de crisis, mientras que el estudio del contenido toma en cuenta la naturaleza de la estrategia comunicada y el mensaje durante y después de una crisis. La investigación de la forma incluye examinar los episodios de crisis experimentados por organizaciones, discusión sobre los tipos de crisis, las etapas de la crisis, el manejo de los episodios de crisis, el análisis de los resultados que devienen de las crisis. El propósito principal de la investigación es ayudar

a quienes manejan la comunicación de crisis a aumentar su entendimiento de la crisis y cómo manejar los eventos de crisis<sup>28</sup> (Coombs, 2006).

En cuanto al contenido mismo “incluye el estudio de las respuestas diseñadas con uno de los tres propósitos en mente: (1) proveer de instrucciones a los stakeholders, (2) ayudar a que los stakeholders superen la crisis, o (3) manejar la reputación organizacional” (Coombs, 2007). Es clave saber qué es lo que los *stakeholders* necesitan conocer durante las distintas etapas de la crisis y de qué manera pueden apoyar y apoyarse en sus procesos de respuestas a la crisis, para ello será fundamental que la organización cuente con estrategias claras con las que pueda acercarse a la población, sobre todo a la más golpeada, esos son los momentos en donde la gente requiere respuestas contundentes, para lo cual se deberá tener la preparación para las diferentes tipologías de las posibles crisis, tanto reales como potenciales, aquellas que serán desarrolladas como respuesta a las necesidades de la gente.

#### **2.4. Las respuestas a la crisis**

El estudio realizado por Tomas Fediuk et al., (2010), se centra en la manera cómo se puede hacer control de daños a una organización que ha sido golpeada directamente por la crisis y evitar el detrimento masivo, ello, según los autores, deberá ser desarrollado durante la crisis como mediante gestión de la poscrisis, donde una serie de actores internos y externos, directos e indirectos, están en procura de respuestas a la crisis y a la incertidumbre generada por ella, están atentos a conocer respuestas no solo para las víctimas, sino para los daños colaterales resultantes del evento crítico, frente a ello los autores señalan:

Una examinación del propósito de la respuesta a la crisis ofrece dos temas generales: (1) las respuestas de crisis son diseñadas para proteger o reducir el daño hacia la organización, causado por el episodio de crisis, y (2) las respuestas de crisis basadas en objetivos, que se usan para influenciar algunos aspectos de la percepción de los

---

<sup>28</sup>The study of form focuses on what should be done in crisis situations, while the study of content takes into account the nature of the communicated strategy and message during and after a crisis. Form research includes examining crisis episodes experienced by organizations, discussion of types of crises, stages of crisis, handling of crisis episodes, analysis of outcomes resulting from crises. The main purpose of the research is to help crisis communication managers increase their understanding of the crisis and how to handle crisis events.

*stakeholders*. Dados estos dos temas generales, nosotros creemos que las respuestas de crisis pueden ser vistas como mensajes persuasivos<sup>29</sup> (Fediuk, 2010, p. 222).

Desde nuestro punto de vista, si bien la estrategia de defensa, contención y reposicionamiento organizacional es válida y necesaria, sería insuficiente si no se cuenta con políticas y estrategias que presenten soluciones reales a la crisis o al desastre, entraría en el campo de una crisis no resuelta o parcialmente resuelta, lo que Riorda (2011) identifica como un final de crisis de sombra alargada.

Cabe mencionar que cada crisis, teniendo elementos comunes, es diferente y, por lo tanto, las respuestas de los públicos también lo son. Bajo tales circunstancias el impacto debe ser medido de acuerdo con la especificidad del caso, los perjuicios, el desempeño de la organización en el antes, durante y después de los acontecimientos y a la presión ejercida por los medios tradicionales y emergentes en la opinión pública, como a otros factores espacio - temporales que estén inmersos en la crisis.

Los autores buscan, con su investigación, apoyar a los gestores de crisis a ser capaces de entender los efectos de las respuestas a la comunicación de crisis en las actitudes y los comportamientos de los *stakeholders* hacia la organización. Uno de los aspectos que revisan es la (SCCT) Teoría de comunicación de crisis situacional, en la cual no nos detendremos, pues se trató el tema en páginas anteriores, pero sí se desarrollarán las consideraciones metodológicas y su implicación con el desarrollo de teorías.

La SCCT apuntala su estrategia de trabajo organizacional en la defensa de la reputación, entre otros factores, lo cual es una parte del trabajo del experto/a en crisis, y para ello, esta teoría cimienta su desarrollo en cómo debe ser elaborada; la responsabilidad es lo que conduce a la respuesta institucional, pero no constituye, *per se*, lo más importante, por lo cual es clave saber qué otras respuestas se pueden dar en situaciones como las crisis y los desastres.

## **2.5. Respuestas de comunicación de crisis como variable unidimensional**

---

<sup>29</sup> An examination of the purpose of crisis response offers two general themes: (1) crisis responses are designed to protect or reduce the damage toward the organization that is caused by the crisis episode, and (2) crisis responses are goal rooted, in that they are used to influence some aspects of perceptions of stakeholders. Given these two general themes, we believe that crises responses can be seen as persuasive messages.

Los autores mencionan que existen estrategias que buscan tratar los mensajes de crisis, desde una perspectiva en la que la organización minimice los hechos suscitados y, por ende, la crisis, es decir, con un grado de manipulación hacia los públicos para conseguir minimizar el impacto hacia la organización, se supone que la estrategia de minimización reduce el impacto percibido del episodio de crisis. En otras palabras, “el mensaje es diseñado para alterar algún estado psicológico o creencia dentro de los sujetos” (Boster, 2002; Holbert y Stephenson, 2003; Hunter y Gerbing, 1982; O’Keefe, 2003; Tao & Bucy, 2007). “Esta idea es que el estado alterado se debe a algún aspecto de la respuesta de crisis” (Fediuk et al., 2010).

En el presente trabajo y desde la visión de la autora, existe una posición crítica, por las siguientes consideraciones:

- La verdad debe ser la que prevalezca en tales circunstancias, jugarse un riesgo desde la manipulación, puede irse en contra de la misma organización
- El compromiso ético con las víctimas es, a más de apoyarlas, explicar lo sucedido, tomar acción y estar preparados para asumir las consecuencias de los errores y/u omisiones, de ser el caso
- Tal estrategia, no necesariamente soluciona la crisis, es posible que le brinde un poco de tiempo a la organización, es más, puede resultar contraproducente y ocasione lo opuesto a lo esperado, en cualquier caso, no consideramos la mejor estrategia para manejo de situaciones de crisis.

Como dicen los autores: ...por lo tanto, sin un control de manipulación que evalúe si los sujetos perciben los mensajes de crisis como algo que tiene el impacto que ellos buscan, es difícil asegurar una manipulación exitosa de la respuesta a la crisis. Si la manipulación es, de hecho, variable entre el continuum defensivo-acomodativo, entonces la percepción del grado de acomodación sería el control de manipulación clave para estas inducciones experimentales. Se requiere de un cuidado extra para asegurarse que la distribución a lo largo del control de manipulación es lineal en relación con la variable independiente<sup>30</sup> (Fediuk et al., 2010. P. 226).

---

<sup>30</sup> Thus, without a manipulation check that assesses whether subjects perceive the crisis messages as having the impact they intend, it is difficult to claim the successful manipulation of the crisis response. If the conceptualization is indeed variance across the defensive-accommodative continuum, then perceptions of the degree of accommodativeness would be the key manipulation check for such experimental

Los autores manifiestan la posibilidad de poder combinar varias estrategias, plantillas conectoras, por ejemplo, negación-reconstrucción, de tal manera que es factible aceptar su propia responsabilidad y mostrar el trabajo articulado para ejercer las acciones tendientes a cubrir a las víctimas, a sus allegados, a los *stakeholders*, y en general, a la organización misma. En este aspecto cuando se refiere a negación, consideramos que el término más adecuado es la aceptación del hecho, pero sin intención de perjudicar, caso fortuito, fuerza mayor, para darle connotación positiva al tema y a la responsabilidad de la organización, pero no una negación explícita.

No olvidemos que los públicos y la presencia de los medios, redes y personajes de opinión tendrán sus propias valoraciones y modos de tomar y decodificar los mensajes, en función, también, de la gravedad de la situación y a las respuestas de la organización para sus diferentes públicos, con base en cada uno de sus propios casos, naturaleza y gravedad de la afectación. Tampoco se trata de saturar a los grupos objetivos con un sinnúmero de mensajes y multiplicidad de voceros, pues esa táctica afectaría a la estrategia con la cual se esté trabajando; es de trascendental importancia ir midiendo las respuestas de los públicos para saber si se está consiguiendo lo esperado o si, al contrario, hay que reorientar lo actuado.

Frente a lo expuesto, los autores van más allá y proponen cuatro consideraciones metodológicas que se las resume de la siguiente manera:

Primero, identificar las variables dependientes a ser exploradas en la investigación. Esto ayudará a los investigadores a entender qué mensajes están diseñados para dar forma, cambiar o reforzar. Segundo, las futuras investigaciones empíricas pueden considerar cada respuesta a una crisis como un mensaje único. Tratando cada mensaje de crisis como una variable independiente puede ayudar a evaluar cómo estos mensajes se combinan para ayudar a proteger a la organización. Tercero, tratar a cada respuesta de crisis como un mensaje único puede ayudar a explorar situaciones como que las disculpas pueden ser expresadas de diversas maneras, y las implicaciones de las diferencias de percepciones de la organización. Y cuarto, los investigadores deben prestar atención a las situaciones relacionadas con el reporte de datos.

---

inductions. Extra caution is warranted to make sure the distribution across the manipulation check is linear in relation to the independent variable.



La Comunicación Estratégica para la prevención y gestión de crisis al ser, aún, una especialidad nueva, está armando sus propias estrategias de gestión y, como dicen los autores, aún faltan modelos conceptuales claros de identificación, investigación y manejo de crisis y las relaciones que se dan en medio de una situación tan fuerte como esa (Aquino et al., 2006; Douglas et al., 2008).

Esto es problemático porque hay muchas variables dependientes incluidas en la investigación empírica al explorar la relación entre la acomodación de las respuestas a la crisis y la reputación organizacional. Por lo tanto, mientras la SCCT propone que el grado de responsabilidad atribuido por los públicos a la organización debe estar relacionado a la selección de la respuesta apropiada a la crisis (conceptualmente, las percepciones de responsabilidad son una variable independiente), la investigación basada en la SCCT incluye percepciones de la responsabilidad como una variable dependiente.

Coincidimos con la consideración acerca de que “honrar la aceptación de responsabilidad examina qué tan “satisfechas” y “receptivas” serán las personas afectadas por la crisis a la respuesta organizacional, así como qué tan “negativa” o “favorablemente” las personas afectadas por la crisis reaccionarán a la respuesta organizacional” (Blumstein et al., 1974; Coombs, 1999).

Es clave mencionar que cada audiencia receptorá de modo diferente los mensajes, por ello es importante la aceptación de la responsabilidad y no hacer un “lavado de manos organizacional, las responsabilidades no deben ser tratadas como covariantes, sino como un factor que puede tener un impacto causal en las relaciones” (Fediuk et al., 2010, p. 229).

Una segunda situación relacionada con la variable dependiente en la poscrisis es cómo queda afectada la reputación, como es de esperar, a mayor trabajo de respuesta y apoyo, mejor parado quedará el capital reputacional. Conforme mencionan los autores, continuando con el tema, tratar a la variable dependiente como reputación sugiere que las respuestas a la crisis generan reputación, o que son un antecedente causal de la reputación organizacional.

Por ello es fundamental que la gestión de la reputación se vaya formando desde el tiempo de proactividad, o de precrisis, como una suerte de cuenta de ahorros para poder aprovecharla en los tiempos que la crisis así lo determine.

Es importante dejar claro que el tema reputacional está presente antes, durante y después de los sucesos y sin duda tiene trascendencia en la vida de la organización, recordemos que, además, existen factores exógenos que intervienen en estos procesos.

Desde estas consideraciones, el daño reputacional será una variable dependiente, de acuerdo a cuánto se hayan afectado las estructuras organizacionales y a cómo estas hayan respondido; no se puede soslayar la importancia de contar con datos de cómo se encontraba posicionada la reputación de la entidad antes de los sucesos críticos; todo ello a fin de:

Evaluar las hipótesis que pueden probar la idea de que algunas respuestas a la crisis podrían reducir el daño a la reputación en comparación con otras respuestas a la crisis, o en el caso de la SCCT, que las respuestas acomodativas resultarían en un menor cambio de la variable dependiente cuando se comparan con respuestas basadas en la negación.<sup>31</sup> (Fediuk et al., p. 230).

Estos autores hablan de la denominada “variable mediadora” mediante la introducción de “mensajes acomodativos”, es decir, aquellos que no busquen quitar a la organización la responsabilidad del suceso, pero, que, al mismo tiempo buscan mostrar el interés por gestionar de la mejor manera la crisis y apoyar a las víctimas, mediar para que los *stakeholders* puedan apreciar y sentir este esfuerzo organizacional; esto deberá ser mostrado con data clara y certera para que los factores mediadores logren su propósito en los públicos.

Las respuestas que se den a la crisis, necesariamente, deberán estar enmarcadas en las estrategias que se conformen para la superación de la misma, cada una de ellas será considerada como variable independiente en su dimensión de trabajo en la crisis, recordemos que hay varias posibilidades de respuesta que la organización puede dar a sus distintos públicos.

“Los controles de manipulación evalúan el nivel de inducción exitosa que el mensaje atribuye al estado del receptor” (Boster 2002; Hunter & Gerbing 1982; O’Keefe 2003; Tao & Bucy 2007, en Fediuk et al., 2010, p. 23). En el mencionado artículo académico se emplea el término “receptor”, sin embargo, se considera que este debe ser cambiado a

---

<sup>31</sup> ...to evaluate hypotheses that could test the idea that some crisis responses would decrease the damage to reputation compared to another crisis responses, or in the case of SCCT, that accommodative responses would result in less change in the dependent variable when compared to denial-based responses.

prosumidor/a, que es lo que hoy por hoy somos en este mundo mediado por las redes y las respuestas de los públicos, quienes no solo reciben, sino que emiten mensajes permanentemente.

La práctica actual en la investigación empírica de crisis es que los investigadores primero examinan el significado en estado de inducción (los atributos del mensaje llevan a una diferencia significativa en el estado de las percepciones del receptor), y después al volver a las atribuciones del mensaje y examinar las diferencias estadísticas entre la inducción del mensaje y la variable dependiente. Por definición, esto reduce las correlaciones obtenidas entre los constructos. (Fediuk et al., 2010, p. 231).

Desde el punto de vista de los autores, es útil trabajar mediante combinación de distintas estrategias de crisis que le permitan a la organización contar con mejores niveles de preparación, mitigación, control y respuesta, de este modo se espera poder controlar la “manipulación” que se produce en estos casos desde los detractores hacia los públicos.

## **2.6. La importancia del mensaje en la comunicación de riesgo y crisis**

Para lograr llegar de forma efectiva a los públicos es imprescindible que la comunicación cuente con mensajes claros y que generen certidumbre a todos, los mensajes vienen a ser símbolos que permiten la conexión entre la organización y sus prosumidores. De hecho, la comunicación en cualquier circunstancia es un acto simbólico, máxime en momentos de crisis, en los cuales las emociones de los afectados se enfrentan a los estímulos que reciben; por ello, las estrategias de control deben contar con tácticas y acciones que tengan objetivos claros mediante los mensajes que llegarán a los públicos.

Cada riesgo y crisis tiene características propias y estas serán percibidas de diferentes formas por sus audiencias, de allí la trascendencia de la comunicación de los mensajes, su formulación, su estrategia, su difusión, su seguimiento y su respuesta, por ello es importante que desde la etapa de precrisis exista una estrategia completa en la que la batería de mensajes esté presente y vaya siendo ajustada de acuerdo a las necesidades y realidad de cada situación, pero que se adapte a la política pública y a las estrategias político-gerenciales, comunicacionales e instrumental-operativas, de acuerdo a lo trabajado por la organización con su comité de crisis como máximo organismo durante la contingencia.

Si los mensajes no son claros, no permearán en la población, y, difícilmente podrán cumplir con su objetivo de apoyar a salir de la crisis y menos aún, se podrá dar la situación de trabajo conjunto entre la organización y la gente; no se puede olvidar, tampoco, que los mensajes deberán ser concordantes con lo que la organización hace, de lo contrario se seguirá perdiendo credibilidad, deteriorando su imagen y dando paso a la manipulación y aprovechamiento por parte de los detractores.

El mensaje usado para probar una respuesta a la crisis puede variar a través de los diferentes estudios lo que puede llevar a resultados imprecisos. Otros estudios tienen una inconsistente ejecución de la estrategia, o los mensajes usados para ejecutar la estrategia son conceptualmente diferentes. Por ejemplo, Coombs & Holladay (2008) generaron un mensaje de disculpa que aceptaba la responsabilidad y pedía perdón, mientras que Lee (2005) usó un mensaje de disculpa que mencionaba que la organización lo lamentaba. Algunas investigaciones no incluyen el mensaje en la descripción de la metodología de su estudio.<sup>32</sup> (Fediuk, 2010, p. 235).

Esto tiene que ver con la ausencia de preparación de los mensajes de acuerdo, a cada tipo de públicos, sobre todo en crisis de alta intensidad, en las cuales la gran mayoría de la población se ve afectada, pero no todos de la misma forma, ni intensidad.

### **2.6.1. Una de las claves en la elaboración del mensaje: los datos**

Una señal de sofisticación en la investigación y la academia se refleja en el reporte de datos (Boster, 2002). Mirando los estudios experimentales publicados hasta la fecha sobre investigación de crisis, se vuelve claro que una pequeña discusión acerca de lo que debe incluirse en los reportes de datos es necesaria. Como se ha mencionado con anterioridad, en momentos de crisis no se pueden establecer mensajes completos si ellos no proporcionan cifras reales de lo que sucede en torno a la emergencia, la data será relevante y comprobable para que los públicos, los medios de comunicación, la opinión pública y todos quienes estén interesados y/o estén dando seguimiento al caso, puedan contar con ella como insumo.

---

<sup>32</sup> The message used to test a crisis response is allowed to vary across studies, which can lead to misleading results. Other studies have inconsistent strategy execution, or the messages used to execute the strategy are conceptually different. For example, Coombs & Holladay (2008) generated an apology message that accepted responsibility and asked for forgiveness, while Lee (2005) used an apology message that stated the organization was sorry. Some research does not include the message in their description of study methodology.

Se trata, además, de que la data sea clara y que venga acompañada de su respectiva explicación para comprensión de quienes deseen informarse o vayan a trabajar con estos materiales para informar a los públicos, todo esto conseguirá que la organización logre detener su pérdida de imagen, es más, pueda capitalizar ese trabajo en factores de credibilidad y certidumbre que ayudará a ir pasando de una a otra fase de la crisis con mayor solvencia y porque le servirá para realizar un trabajo de poscrisis y una auditoría de comunicación con elementos cuantitativos y cualitativos que dejen una buena lección para evitar o contener posibles nuevas crisis.

En resumen, durante la prevención, la gestión y el manejo del riesgo, la crisis y de los eventos poscrisis, las políticas y las estrategias serán la base de la cadena de elementos que se traduzcan en respuesta a los afectados y al reposicionamiento organizacional, cada uno de estos elementos se vuelven vitales al momento de controlar y evitar que los daños se incrementen, que se vayan desencadenando crisis paralelas a las ya existentes, por ello es fundamental estar al tanto de las percepciones de la sociedad ante lo que se está comunicando.

Es claro que hacer comunicación en épocas de crisis y de desastres requiere un alto conocimiento de las estrategias de crisis y que temas de tanta trascendencia no pueden ser atendidos por personal poco cualificado; la rigurosidad, seriedad, verdad, determinación que necesita este tipo de situaciones, requiere sustentarse en estudios académicos precisos y no pueden ser dejados a la improvisación.

## **2.7. Las políticas públicas y la gestión de riesgos**

Existen varias conceptualizaciones de lo que se entiende por Políticas Públicas, pero diremos que son los programas que desarrolla un gobierno, sea estatal o local para organizar los distintos ámbitos de competencia.

“Las Políticas Públicas se pueden entender como el ámbito privilegiado de realización del “pacto” entre Estado y sociedad” (Ruiz y Cárdenas, 2003). No es posible hablar de políticas públicas estatales, sin involucrar a la sociedad como parte activa de ellas, pues el sentido de participación de estos dos sectores es el que permite que se concreten estas políticas en beneficio del conjunto de la población.

Las Políticas Públicas son el marco dentro del cual se establecen las estrategias, tácticas y acciones en las distintas instituciones del gobierno, para mediante ellas, tomar las

decisiones que permitan ejercer el papel de mandatario frente al mandante, las políticas públicas son procesos que se van implementando en el tiempo y que buscan favorecer a la población.

Cada sociedad tiene múltiples necesidades en los distintos sentidos del convivir diario, y el acceso a bienes, servicios, derechos y obligaciones, todo ello debe ir enmarcado en políticas públicas que les permitan llegar a cumplir con las expectativas, “tales políticas deben contener reglas para resolver y dar respuestas a las necesidades, intereses y preferencias de todos” (Zeller, 2007, p. 22).

Las políticas públicas son una parte fundamental de la composición del Estado, en él estamos inmersos todos los miembros de dicha sociedad:

Si entendemos al Estado como una relación social, el mismo constituye un escenario de negociación de compromisos en el que intervienen diversas fuerzas políticas o grupos sociales capaces de negociar en el ámbito político y en el que cada sector social intenta imponer sus intereses. Este ámbito de negociación es denominado por diversos autores como arena política. (Oszlak, O'Donnell, 1981).

Desde esta perspectiva, las políticas públicas ocupan un espacio destacado en la compleja articulación entre el Estado y la sociedad civil. “Las políticas públicas son formuladas por el Estado y se proponen impactar en la sociedad” (Zeller, 2007, p. 22).

Como se dijo anteriormente, hay varias conceptualizaciones de lo que son las políticas públicas, como diversos son los abordajes del tema, algunos autores la definen como acción o inacción ante determinada situación por parte de los tomadores de decisiones, pues quienes están en calidad de mandantes darán o no la debida relevancia y apertura a un tema en ese momento o esperarán una nueva coyuntura para hacerlo.

Las políticas públicas que implican el accionar estatal impactan sobre un campo de acción, es decir sobre un aspecto de la realidad en el cual el Estado se propone incidir. Las políticas pueden entenderse como un conjunto de decisiones que se orientan a impactar en el ámbito social. También pueden ser acciones gubernamentales sin una clara explicitación de sus objetivos. Las políticas pueden generar acciones y reacciones a lo largo de su proceso de implementación. No son un momento o instante. Deben observarse como un proceso que incluye decisiones y no decisiones, implican valores sociales, ritos, normas, procedimientos, recursos materiales y actores sociales. Generan impactos en el conjunto social, que en algunos casos resultan claramente observables y en otros no, debido a la complejidad de su análisis. (Zeller, 2007, p. 22).

Cada política pública elaborada en los distintos temas que trata un gobierno tiene como fundamento la incidencia en tales temáticas, como se dijo en párrafos anteriores, la creación de una política pública responde a la necesidad del Estado de solventarlo. La cuestión es el tema en que la política pública busca incidir, sin embargo, muchas veces es el gobierno quien toma las decisiones de manera unilateral, sin la participación de los actores sociales, de manera que el abordaje cambia de acuerdo con cuán consensuadas o no son tales políticas.

Desde una perspectiva analítica metodológica se analiza a las políticas públicas – entendidas como acción gubernamental- como un proceso de acciones interrelacionadas que se corresponden a objetivos sustentados en un marco legal, basados en un marco valorativo y sustentado en un marco racional de acciones. La política pública puede entenderse como un proceso lineal y secuencial en términos analíticos. Pero en la realidad aparece como un accionar dinámico sujeto a acciones y reacciones, a consensos y conflictos entre los diversos actores que intervienen. (Martínez Nogueira, 1997 citado en Zeller, 2007, p. 20).

Las políticas públicas al estar en permanente contacto con la realidad cotidiana y los problemas de la comunidad son tendientes a ir cambiando de acuerdo con la necesidad y/o contexto que se va viviendo, o al menos, esa debería ser la lógica de las mismas, ajustarse al quehacer actual, más en momentos de crisis donde las necesidades son cada vez crecientes y solo las políticas públicas permitirán contar con las fortalezas estatales para canalizar los recursos y ayudar a la población.

Todos los sectores de la sociedad en sus distintos niveles deberían ser parte de la conformación de las discusiones que den como resultado políticas públicas que garanticen el aporte de ellas a sus ciudadanos, es importante hacer hincapié en que cada Estado es diferente, tanto en sus problemáticas como en la manera de enfrentarlas y la fortaleza del mismo y de sus mandatarios como de sus mandantes intervienen decididamente en la calidad y funcionamiento real de las políticas, al igual que las propias realidades regionales y mundiales, recordemos que las coaliciones son un punto clave en medio de situaciones difíciles.

Desde esta perspectiva, la longitud de tiempo necesario para implementar una reforma también tiene una influencia importante sobre la reacción generada por esta. Si el impacto completo del cambio es inmediatamente visible, la reacción del público será más fuerte. Se requiere una constante reformulación y ajuste de objetivos y recursos. Las regulaciones

de largo plazo parecen estar en cuestión y el Estado debe responder a constantes cambios generados en el contexto internacional y en el plano interno. (Strom Thaker, 1997 citado en Zeller, 2007, p. 23).

Desde lo descrito en estos últimos párrafos, es fundamental comprender la importancia de las políticas públicas para la prevención, gestión y manejo integral de los riesgos, las crisis y los potenciales desastres y catástrofes que se pueden suscitar, más aún cuando las condiciones propias de ciertos países y ciudades, caso concreto de Ecuador y Quito, las vuelven más propensas a que se manifiesten fenómenos naturales para los cuales se debe contar con políticas integrales que permitan que esos posibles escenarios puedan estar debidamente contemplados, para ejercer las acciones tendientes a evitar, y, de ser el caso, mitigar y gestionar los efectos de una crisis de estas características.

## **2.8. La crisis y la preparación para la acción**

Pero cuán difícil se vuelve salir adelante en circunstancias de crisis por fenómenos, que se desencadenan en desastres naturales, sobre todo, aquellos que no son previsibles, que no medimos su capacidad destructiva o que nos toman desprevenidos como ciudadanos, ello porque, generalmente, en nuestros países, estos temas no son motivo de políticas públicas ampliamente desarrolladas y mucho menos consensuadas y comunicadas de modo eficaz con la población.

Esta situación constituye un error superlativo dado que somos los ciudadanos los que, en última instancia, tendremos que afrontar, en muchos casos y en los primeros momentos, solos, las crisis imprevistas. Por ello, haremos alusión en los siguientes párrafos a un estudio de caso que se titula: “Nosotros alertamos a las personas. Depende de ellas estar preparadas. Prácticas de las relaciones públicas por parte de los gestores de emergencias locales”<sup>33</sup> de Robert Littlefield, et al., (2010), en el que, a partir de un caso concreto ocurrido en 1997 en el medio oeste de Estados Unidos, donde una tormenta de nieve impidió la circulación de automotores y las distintas historias de supervivencia que tuvieron que pasar quienes recorrían las carreteras en medio de este fenómeno natural.

La comunicación de riesgo y crisis tiene como uno de sus objetivos evitar (cuando es posible) y controlar y apoyar las fases de la crisis para que los miembros de la sociedad puedan salir con las menores vulnerabilidades y daños como sea posible, para que ello

---

<sup>33</sup> “We tell people. It’s up to them to be prepared.” Public Relation Practices of Local Emergency Managers”.



ocurra, las políticas públicas son, justamente, las que están para aportar a la gente a tomar conciencia del riesgo que hay que enfrentar; en los Estados Unidos, por ejemplo, se cuenta con la figura de la “gestores locales de emergencia” EMS por sus siglas en inglés, su trabajo consiste en preparar a la población, con base en las políticas públicas locales, federales y nacionales, para que sepa qué hacer ante situaciones críticas y que puedan auto sustentarse en los primeros momentos de ocurrida la emergencia, hasta que la ayuda llegue y se la pueda canalizar.

El Departamento de Seguridad Nacional, como parte de su trabajo de posicionamiento de las políticas públicas en esas materias, recomienda a los habitantes que tengan kits de emergencia listos en sus hogares para este tipo de situaciones, pero va más allá, pues recomienda que existan kits y planes de emergencia estandarizados en automóviles, lugares de trabajo y lugares públicos; para que ello se cumpla a cabalidad, los gestores de emergencia se encuentran preparando constantemente a la comunidad, de acuerdo a la cercanía de la contingencia que se pueda venir y a todas en general.

Este estudio se centra en las formas en que los gestores de emergencia de ocho Estados actúan bajo estas premisas, pero también cómo la comunicación y las relaciones públicas aportan a la tarea, cómo la realización de matrices FODA, por ejemplo, apoyan a la preparación local, ello apuntalado por la teoría de comunicación de crisis y las políticas y no desde las acciones dispersas que se tienden a realizar cuando no existe el marco apropiado.

Los gestores de emergencia son figuras que se las encuentra tanto en comunidades pequeñas, medianas, grandes, instituciones públicas y privadas, negocios de varios tipos, la premisa es que los miembros de la sociedad cuenten con el apoyo de estas personas que dan soporte permanente a la colectividad, que analizan y actúan contra las amenazas antes que ellas ocurran, se hallan en constante alerta de lo que pudiese venir, es decir, un trabajo que empieza en la pre crisis o etapa proactiva, de esta manera se constituyen en un apoyo para los gobiernos locales, federales y nacional, desde su propio manejo local de la emergencia.

Es importante dar a conocer que muchos de estos gestores no cuentan con preparación general en comunicación y menos específica en comunicación de crisis, son personas con formación en seguridad, salud, riesgos, pero son muy pocos quienes tienen preparación en comunicación de crisis, lo que es un limitante a la hora de hacer un trabajo profundo

en esta materia, pues aunque saben de la importancia de hacer comunicable un hecho, no cuentan con los insumos de formación para hacerlo de manera mucho más efectiva y profesional.

De hecho, una encuesta de 2006 realizada en las oficinas de gestión de varios condados encontró que “más de la mitad de los gestores de emergencia (57%) tienen educación superior a un bachillerato, pero que menos del 10% cuentan con un título universitario o de posgrado relacionado al campo [de manejo de emergencias]” (Clarke, 2006, p. 1). En resumen, muchos EMS no se han graduado de la universidad.<sup>34</sup> (Littlefield, R. et al., p. 246).

Un gestor de emergencias, aunque constituye un aporte fundamental a la hora de apoyar a la comunidad en el manejo de las mismas no representan una cifra grande en relación con la población. Así, según Clarke 2006, existe un gestor de emergencias por cada 1000 habitantes en los Estados Unidos, pero esta cantidad puede ser menor en áreas con menor densidad poblacional. En cuanto a los recursos, muchos lo gestionan con organismos de socorro y no gubernamentales.

### **2.8.1. Ciclo de vida de la crisis**

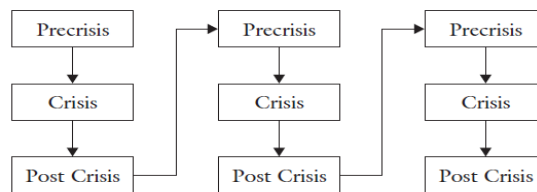
Mientras más temprana sea la preparación de la ciudadanía para detectar, prevenir o manejar la crisis, mejores serán los resultados, ello será posible mientras más esté familiarizada con el riesgo, por ende, menores serán los daños que se produzcan desde la premisa que la organización tiene adecuado control para tal efecto.

Basándose en la preparación para emergencias y en el trabajo de Fink y Mitroff, Coombs (2007) describió el ciclo de la crisis a través de cuatro factores interrelacionados: (1) *prevención*, detectar las señales de alarma y tomar acción para mitigar la crisis; (2) *preparación*, diagnosticar las vulnerabilidades y desarrollar un plan de crisis; (3) *respuesta*, aplicar los componentes de la preparación e intentar retornar a las operaciones normales; y (4) *revisión*, evaluar la respuesta a la crisis para determinar qué se hizo bien o mal durante el manejo de la crisis. Coombs así como Mitroff incorporan el aprendizaje en la fase de revisión, en el que los procesos y actuaciones de crisis se evalúan.<sup>35</sup> (Littlefield, R. et al., pp. 247-248).

---

<sup>34</sup> In fact, a 2006 survey of county emergency management offices found that “over half of top emergency managers (57 percent) have more than a high school education, but less than 10 percent hold either a bachelor’s or postgraduate major in the field [of emergency management]” (Clarke 2006: 1). In short, many EMs are not college graduates.

<sup>35</sup> Drawing from emergency preparedness research and the work of Fink and Mitroff, Coombs (2007) described the crisis lifecycle through four interrelated factors: (1) prevention, detecting warning signals and taking action to mitigate the crisis; (2) preparation, diagnosing vulnerabilities and developing the crisis plan; (3) response, applying the preparation components and attempting to return to normal operations; and (4) revision, evaluating the crisis response to determine what was done right or wrong during the crisis



**“Figura 11.1** En el ciclo de crisis de tres fases, el aprendizaje de la fase poscrisis brinda información a la preparación de la siguiente precrisis, por lo que la organización debería analizar la potencial crisis de manera diferente a como lo hizo en la anterior crisis”. (Littlefield, R. et al.,).

El modelo más comúnmente utilizado para separar los eventos alrededor de una crisis tiene que ver con el acercamiento de tres etapas de la vida de la crisis (por ejemplo, Guth, 1995; Seeger et al., 2003): (1) *precrisis* que incluye la planificación y preparación; (2) *crisis* que incluye el evento desencadenante y el daño consiguiente; y (3) *poscrisis* que incluye el aprendizaje y la resolución, mismos que después brindan información a la fase de precrisis. Este acercamiento macro al manejo de crisis amplía la noción de un ciclo de vida de la crisis. Si la comunidad sobrevive a las etapas de precrisis, crisis y poscrisis, se encontrará nuevamente en el estado de precrisis, idealmente mejor equipada para una próxima crisis o posiblemente con una visión más fatalista de su capacidad de manejar la siguiente crisis<sup>36</sup> (Coombs, 2007).

Dada la ausencia de preparación en materia de comunicación de crisis por parte de los gestores de emergencias, existen limitantes en cuanto a la estructura que utilizan, quedándose en acciones comunicativas, mas no comunicacionales, como son: folletos, carteleras, avisos, ciertos programas en medios, etc. Lo cual, sin duda, es un aporte, pero que podrían mejorarse si los mensajes fuesen pensados y estructurados en un esfuerzo conjunto con la población, de manera de considerarla no únicamente como destinataria, sino como fuente permanente de información, prevención y de ejecución de acciones para evitar los daños radicales de una crisis sin la debida preparación para enfrentarla,

---

management performance. Coombs, like Mitroff before him, incorporated learning into the revision stage where the crisis management process and performance were evaluated.

<sup>36</sup> The most commonly used model to separate events surrounding a crisis involves the three-stage approach to the crisis lifestyle (e.g., Guth 1995; Seeger et al. 2003): (1) pre-crisis includes crisis preparation and planning; (2) crisis includes the trigger event and ensuing damage; and (3) post-crisis includes learning and resolution which then informs the pre-crisis stage. This macro approach to crisis management furthers the notion of a crisis lifecycle. If a community survives the stages of pre-crisis, crisis, and post-crisis, it will once again find itself in the stage of pre-crisis, ideally better equipped to prepare for another crisis or possibly more fatalistic about its capacity to manage the next crisis.

recordemos que mientras más personas conozcan y sepan cómo actuar, menor será el daño producido.

Pero estas acciones siguen siendo insuficientes cuando la acción básica que realizan es propagar su información, pero sigue faltando la devolución de la gente y el aporte conjunto entre el gobierno y la población, el proceso asociado con entender a los públicos clave y a los *stakeholders* puede no parecer tan importante como aquellos asociados con el envío de mensajes (Coombs, 2007).

Cuando tratamos con situaciones de riesgo, crisis y desastres, sobre todo en casos de fenómenos naturales, donde el principal activo es la preparación de la población y ello no es una situación que se la puede lograr de un momento para otro, donde concienciar sobre la gravedad de este tipo de situaciones y lograr cambios de comportamiento, son tareas que necesitan un fuerte componente comunicacional. Por lo tanto, no se trata “sólo” de diseminar la información, se trata de comunicarla, lograr el *feedback* adecuado e ir ajustando tácticas en el camino, con la finalidad de garantizar que los aprendizajes sean efectivos y se cumpla con el objetivo más loable, salvar vidas, propiedad pública y privada y trabajar para que las crisis no terminen, necesariamente, en desastres o catástrofes.

Los mensajes deberán ser creados para llegar del modo adecuado a cada público, un mensaje general no es conveniente para todos, pues cada grupo tiene sus propias especificidades y necesidades, además hay que hacer hincapié en que cambiar actitudes, comportamientos y modos de actuación, no se lo consigue fácilmente, sino con base en procesos sostenidos y en los que la gente se sienta incluida, tomada en cuenta y donde se la haga sentir que sus criterios son válidos y acogidos.

Lo que se debe tener claro en comunicación de crisis es que, entre las estrategias fundamentales está llegar a los públicos con mensajes clave con los cuales los ciudadanos no solo se sientan identificados, sino comprometidos, para ello es necesario que expertos en Comunicación Estratégica de Riesgo y Crisis generen las destrezas para, con la ayuda de los gestores, se pueda lograr que la comunidad aprehenda los conocimientos en beneficio de todos; así mismo es de vital importancia expresar que no se trata “sólo” de contar con los conocimientos, los mensajes y la concienciación, se necesitan recursos humanos y materiales a disposición para hacer frente al evento crítico con prestancia, rapidez y efectividad, los eventos de carácter natural revisten de mucha fuerza y peligro

como para poder pensar que una familia o una comunidad lo pueda hacer sin la ayuda de sus gobiernos locales y/o nacionales para ponerse a salvo, las formas correctas de evacuación, movilización, albergues, seguridad, medicinas, vituallas, proveedores de salud física y emocional, entre otros tantos factores que inciden en la correcta gestión y manejo de una crisis producida por fenómenos naturales; sin este contingente la preparación será incompleta, al igual que si los distintos grupos poblacionales no cuentan con el entrenamiento adecuado para estos menesteres.

### **2.8.2. Entrenamiento permanente**

Es insuficiente preparar por un corto período de tiempo a la población para enfrentar una amenaza tan grave como un fenómeno natural, tanto lo técnico como lo comunicacional deben ser mecanismos permanentes insertados en la política pública destinada a tal efecto, pues hacerlo de forma intermitente no surtirá los efectos deseados; los entrenamientos (simulacros) deberán contar con la información necesaria para que la población sepa de su importancia y tenga una mejor comprensión de tal necesidad, esos mismos entrenamientos van a permitir posicionar en el imaginario colectivo la valía de los ejercicios y cada vez se lograrán avances que serán fundamentales a la hora de afrontar un peligro real, gracias a que se irá rectificando, revisando y tecnificando lo realizado anteriormente.

“Este proceso de revisión puede, y usualmente lo hace, envolver la comparación de las acciones con lo que se consideraban las *mejores prácticas* en un contexto dado” (Seeger 2006). Contamos con experiencias interesantes como es el caso de Escambia, Florida donde existe una campaña denominada “Los primeros 72 son por tu cuenta” que apunta a aumentar la preparación de los residentes para los huracanes<sup>37</sup>.

Dentro de las buenas prácticas de comunicación de riesgo y crisis realizadas por los expertos existen temas que no se pueden dejar de lado como: planificación logística pre-evento, implementación y coordinación de las redes de guías de emergencia, aceptar la incertidumbre por la que pasa la población, desarrollo de estrategias proactivas (formar alianzas, escuchar y dar respuestas a las preocupaciones de los públicos, ser abiertos y honestos acerca de la verdad de la situación). Es necesario también tener claras otras

---

<sup>37</sup> This review process can, and often does, involve comparing actions against what are considered the best practices for the given context (Seeger 2006). In Escambia, Florida, there is a “First 72 Are On You” campaign aimed at increasing residents’ preparedness for hurricanes.

estrategias de comunicación como (ser accesible a los medios, comunicar con empatía y proveer apoyo y unión).

Ante todo, no olvidar que esa crisis no será la última que vaya a pasar, por el contrario, tener claro que son temas cíclicos y que la evaluación y actualización constante de las políticas, estrategias y planes son la manera más segura de defendernos ante una situación así, aún más en temas de fenómenos naturales.

### **2.8.3. Comunicar el riesgo no es una tarea fácil**

Dentro del estudio realizado por Littlefield, R. et al., se manifiesta que entre los principales obstáculos para lograr fluidez en la comunicación con los públicos se encuentra el poco interés que muestran al tema en sí y a los mensajes en particular, y concuerdan que ello se da como consecuencia de la falta de información acerca de la trascendencia del tema y de motivación para conocer temas relacionados con las precauciones y la responsabilidad que este tema conlleva para los miembros de la comunidad. Consideran que aún la gente sigue pensando que se debe actuar cuando las cosas ya estén pasando y no antes, es decir se necesitan procesos continuos y sostenidos de educación para lograr que la población comprenda la necesidad de prepararse y gestionar permanentemente los riesgos y así lograr solventar las crisis.

Si los temas educativos no se cimentan en procesos sostenidos, la gente no logra medir el real peligro de estos fenómenos, es más, las personas no piensan, ni quieren hablar sobre el tema, la ausencia de edu-comunicación continua da como resultado “apatía” por parte de los públicos, pues no creen que es algo que van a experimentar, lo ven como un acontecimiento lejano e inclusive piensan que hablar sobre el tema es “llamar a la mala suerte”, tomando en cuenta, que, en Quito, por ejemplo, existen muchas condiciones propicias para desencadenar en este tipo de crisis, a ello hay que añadir la falta de recursos destinados a ese proceso de educación y comunicación y la ausencia de interés de los tomadores de decisiones.

Y lo que es más grave, en los sectores con mayor vulnerabilidad es mucho más notoria la ausencia de comunicación y hasta de información, además, que esos mismos sectores al tener necesidades imperiosas diarias, dejan de lado estos temas, lo cual incrementa el riesgo de un desastre, por lo cual es fundamental dejar las capacidades instaladas en las

personas, contar con gestores de riesgos que sean parte de la comunidad, aquello constituye un tema de gran ayuda.

#### **2.8.4. La preparación es un tema de todos**

Una de las mejores prácticas dentro de la preparación de los públicos para estos casos es promover la gestión comunitaria, familiar e incluso individual, desde la autosuficiencia, tomando en cuenta que hay fenómenos naturales que no tienen día ni hora, ni señales claras de que se van a suscitar, por lo cual es fundamental la auto preparación y autosuficiencia en esos casos, porque en muchos hogares existen personas con condiciones especiales, ya sea por edad, discapacidad, niños y adolescentes solos, que requieren apoyo para lograr salir de la situación con el menor daño posible.

Existen muchas tácticas y acciones que se pueden ejercer para lograr este objetivo, pero ello debe ir como parte de estrategias y políticas públicas de Estado (nacionales y seccionales); dentro del material al que se hace referencia, ponen como ejemplo la campaña llamada “Ready.Pack.Go” (En sus marcas. Empaquen. Fuera) en alianza con la Cruz Roja, para brindar charlas sobre varios tópicos, por ejemplo la manera de armar correctamente kits personalizados, hacer un plan mediante tarjetas del tamaño de una billetera con información que se debe llenar y que será útil en caso de emergencia; la idea que buscan posicionar es que más allá de lo que deben hacer las autoridades, cada ciudadano debe ser capaz de ayudar a quien está cerca de él y ayudarse a sí mismo, pero también recogieron un dato brindado por los gestores de emergencia, en el sentido de que apenas un 10% tendría en sus casas kits de emergencia, pero como dicen los expertos en comunicación de riesgo y crisis, un kit sin una estrategia, sin un plan y sin educación integral, no es suficiente.

#### **2.8.5. ¿Cómo llegar a los públicos?**

Cada público es específico, aunque el problema sea el mismo, cada segmento poblacional lo verá y lo afrontará de acuerdo a su propia realidad, de allí que no se puede adoptar un plan único, ni llegar con un mismo mensaje a todos los prosumidores, tampoco se puede enviar los mensajes y no tener la devolución por parte de quienes los reciben, porque eso limita a quienes realizan las campañas sobre si los mensajes son aceptados, entendidos y acogidos o no , en cuyo caso, es menester reorientar lo actuado para lograr los resultados

esperados, no se puede olvidar que estamos en procesos de educación que no se los puede desarrollar de un día para otro.

Pero, según lo reportado a los investigadores por parte de los gestores de emergencia, no necesariamente, quienes han recibido la capacitación, han logrado en el corto plazo tomar la costumbre de preparar sus kits para una emergencia, pero sí lo van haciendo conforme avanzan en sus procesos de concienciación del riesgo, inclusive solicitan apoyo de sus gestores para organizarlos de mejor forma y apoyar a otras personas de su entorno.

### **2.8.6. La importancia de la respuesta estratégica**

En el estudio de Littlefield, R; et al., se observa que el trabajo de los gestores de crisis, también consiste en establecer trabajo reticular con varios organismos que, si bien pueden apoyar en el “antes”, lo deberán hacer, necesariamente, en los momentos más fuertes de la crisis (911, bomberos, policía, Cruz Roja, etc.), pero también entre autoridades de localidades cercanas, con la colaboración de autoridades federales y nacionales y los esfuerzos de la población con la ayuda de sus gestores.

En el ámbito de la respuesta estratégica, los gestores han colocado la información de manera accesible en los medios, demostraron compasión y proveyeron de estrategias específicas diseñadas para promover la autosuficiencia entre los públicos, mediante varios canales...<sup>38</sup> (Littlefield, R, et al., p. 255).

Sin embargo, el tema de la ausencia de expertos en Comunicación de Crisis en la mayoría de los equipos locales, a decir de los mismos gestores, disminuye la efectividad de la comunicación, pues ellos lo hacen de acuerdo con sus criterios, que no necesariamente son los óptimos para diseminar información de forma técnica, retroalimentarse y devolver a los públicos las respuestas a sus necesidades, pues, por ejemplo:

Ellos no consideraron que promover la preparación ante emergencias incluye escuchar a los públicos clave, trabajar en contra del escepticismo, investigar cuáles son los impedimentos para tener kits de emergencias, desarrollar campañas para superar estas

---

<sup>38</sup> In the realm of strategic response, EMs made information available to the media, demonstrated compassion, and provided specific strategies designed to promote self-efficacy among the publics. Through various media channels, disseminating information was considered a measure of success for the EMs.



barreras y después analizar cuantitativamente los resultados de estos esfuerzos, como lo harían los profesionales experimentados<sup>39</sup> (Littlefield, R, et al., p. 256).

Pero también, según los gestores de emergencias, se debe a situaciones como: los pocos recursos que les son asignados, falta de equipos y software necesarios para manejar la burocracia y una cantidad insuficiente de voluntarios que ayuden a distribuir esta información.

Esfuerzos efectivos de relaciones públicas pueden construir apoyo a través de decisiones colaborativas, basadas en la comunidad, respecto a los tipos de riesgos que existen y las medidas de respuesta ante una emergencia que pueden iniciarse conforme se requieran para la seguridad del público. La planeación colaborativa puede prevenir los eventos de riesgo o mitigar su impacto, si llegan a ocurrir. (Heath & Palenchar, 2000 en Littlefield, R; et al., p.257)<sup>40</sup>.

Los autores dicen que la falta de atención a las preocupaciones del público también fue evidente: si los públicos no creen que la emergencia les afectará directamente en su esfera, no van a cumplir. Sólo cuando la emergencia les ocurra a ellos directamente podrían responder; por ello la insistencia en la educación y comunicación continua en tales temas. “Una comunidad de riesgo completamente funcional es aquella en la que se sabe que los riesgos pueden ocurrir, y este conocimiento es lo que mantiene a las industrias, al gobierno y a los ciudadanos en un estado de aprendizaje constante, para saber qué hacer en esos casos” (Heath y Palenchar, 2000, p. 137).

Se concuerda con los autores en que la presencia de “novatos” manejando la comunicación, amplía las barreras con la comunidad, cosa que mejoraría notoriamente si estuviesen al frente expertos en comunicación de riesgo y crisis, las barreras de comunicación interfieren negativamente en los avances de la mejora de la cultura de la convivencia con los riesgos.

---

<sup>39</sup> They did not think that promoting emergency preparedness included listening to key publics, researching barriers to having emergency kits, developing campaigns to address these barriers, and then assessing quantitatively the outcomes of their efforts, as seasoned public relations practitioners would.

<sup>40</sup> Heath and Palenchar (2000) explained the need for maintaining a positive relationship between government and key publics: “A fully functioning risk community is one in which risks are known to occur, and this knowledge keeps industry, government, and citizens continually learning what to do during such events”

### **2.8.7. Estar preparados permanentemente, la mejor forma de actuar**

Las crisis y los posibles desastres como consecuencia de fenómenos naturales y antrópicos son temas cíclicos y recurrentes, por lo cual es clave que la preparación empiece en la precrisis, pues es el momento en el que aún existe la tranquilidad necesaria para poder actuar con estrategias proactivas que hacen la diferencia entre una crisis controlada o mitigada y un desastre.

#### **Equipos multidisciplinarios**

Las falencias reportadas por el estudio, en materia de comunicación, podrán ser corregidas con la incorporación de profesionales en esta área, con el apoyo y la decisión de los tomadores de decisiones, la incorporación de la empresa privada, los medios de comunicación, la academia y la ciudadanía como grupo primordial; es también fuente de buena respuesta, el fortalecimiento de capacidades locales con equipo de profesionales que pueden aportar, tanto de forma presencial como en línea; sin olvidar que cada realidad es diferente, aunque tiene ciertos ribetes que la hacen similar a otras y allí es donde esta experiencia es apropiada para enriquecer los modos de gestionar las crisis.

En este estudio aluden el del Emergency Management Institute (Instituto de Manejo de Emergencia), [www.emilms.fema.gov](http://www.emilms.fema.gov) y el proyecto FEMA de Educación Superior (por ejemplo, Thomas y Mileti 2003; USDHS 2006). Adicionalmente, los expertos y consultores ofrecen varios webinars cortos, seminarios y otras opciones de entrenamiento (por ejemplo, el de Covello & Sandman, 1993; Heath & Abel, 1996). Marcos teóricos para estos cursos pueden encontrarse en la investigación académica (por ejemplo, Rowan, 1991; Coombs, 2007), ello según la investigación a la que se alude en estas líneas.

### **2.8.8. Comunicar el riesgo, imperativo para gestionar y evitar los desastres**

La Comunicación de Riesgo y Crisis como parte de la Comunicación Estratégica propende a realizar una labor de gestión del riesgo en las instancias previas (fase de precrisis) por las que pasa toda situación de emergencia antes de instalarse en la sociedad, ya sea en sus niveles locales, provinciales o nacionales, no hay sitio que esté inmune a sufrir a causa de distintos fenómenos naturales, dependiendo de sus propias realidades, ubicación y niveles de vulnerabilidad; en ese momento es cuando la capacidad de las autoridades que lideran la ciudad, región o país, saldrán a flote, pues, la disposición y solvencia con la que hayan manejado el tema, la comunicación que haya recibido la

población hará la diferencia entre tener un correcto manejo del riesgo, mitigarlo y gestionarlo de modo apropiado o mostrar la incapacidad de dirigir y atender la situación.

Aunque no podemos -aún- determinar con precisión cuándo se va a suscitar un acontecimiento de este tipo, existen alertas que dan cuenta que eventos así están acercándose, de allí la importancia capital de hacer comunicación y gestión del riesgo; en estos días el terremoto de Haití, ocurrido el 14 de agosto de 2021, de magnitud 7.2 que dejó más de 2.000 personas muertas, miles de desaparecidos y destrucción a cada paso, como ocurrió en enero de 2010, con más de 200.000 muertos y 300.000 heridos, demuestran que estos sucesos son cíclicos y que si no estamos preparados como sociedad, las consecuencias serán desastrosas.

Luego de pocos días, el 7 de septiembre un terremoto de 7.1 en México, a los cuatro años de otro de similares características, pone en claro que el riesgo es constante y que la preparación debería serlo también.

De allí que trabajar desde políticas públicas de gestión del riesgo y la crisis sea un imperativo en un país como Ecuador y en el territorio que comprende el Distrito Metropolitano de Quito en particular por estar atravesado por fallas tectónicas, rodeado por volcanes activos y potencialmente activos, extensas áreas naturales, ello sumado al cambio climático, el DMQ., está expuesto a múltiples amenazas que requieren ser tratadas desde lo político y lo comunicacional, como estrategias conjuntas e integradas, para que quienes estamos en el medio, que somos los pobladores, sepamos de qué manera se puede hacer frente a esta problemática.

Pero ¿qué implica, entonces, hacer comunicación de riesgo, en un territorio donde el riesgo es la constante? Justamente por ello la comunicación del riesgo debe estar presente permanentemente como parte de la gestión de los organismos estatales para ser parte de la integralidad de la educación de la sociedad en cuanto al manejo de los riesgos asociados con los fenómenos naturales como antrópicos (causados por el ser humano).

Este tipo de comunicación busca transversalizar en todos los niveles poblacionales la noción y la convivencia con el peligro, al tiempo que desde las esferas políticas se deberá trabajar en mejorar la calidad de las infraestructuras, los lugares y espacios de acogida, la educación a las audiencias de los distintos grupos, haciendo énfasis en aquellos que tienen mayores circunstancias de vulnerabilidad para poder reducirla, si la gente no conoce y no

se involucra en esta realidad, no hay modo de mitigar la destrucción que puede dejar a su paso un evento natural de proporciones.

Saber comunicar con solvencia implica decir la verdad a la población, con lenguaje claro y sencillo, empático, sin dramatismo, evitando dar paso a la generación de rumores, aquello se logra con información permanente, con campañas sostenidas que permitan la recordación de los mensajes, los mismos deberán ser difundidos por canales oficiales y con voceros autorizados de manera temprana y seguir alimentando la misma, en la medida que se vayan conociendo más detalles importantes, todo esto generará confianza en los públicos acerca de la transparencia de sus autoridades.

No se trata de generar temor, se trata de comunicar y educar a todos sobre las maneras de actuación ante circunstancias naturales adversas que se pueden producir, es imperativo que las autoridades capaciten, confieran certidumbre a la población y que les permitan, y, es más, les impulsen a ser parte de los equipos de gestores de riesgos, algunos países han tomado estas estrategias con excelentes resultados, tanto para las autoridades como para la población.

En épocas como las actuales en las que, cada vez con más fuerza, se presentan fenómenos naturales, la gestión del riesgo de crisis y desastres es más que esencial, el clima es cada vez más cambiante, las circunstancias naturales son más inciertas (pocas veces se ha visto en Quito, un verano tan atípico como el del 2021, lluvias torrenciales en pleno agosto) dan cuenta de la necesidad de que los gobiernos incluyan a la brevedad en sus planes de trabajo este tema que es insoslayable, haciendo hincapié en la construcción de mapeo de crisis y los diferentes escenarios de riesgos reales y potenciales, para ello trabajar con el apoyo de expertos, de la academia, de la sociedad civil, de los organismos internacionales es clave, “la sostenibilidad sin control del riesgo, es imposible; el desarrollo sostenible sin ello es solo una consigna vacía” (Lavell, 2001).

Una de las formas más seguras de reaccionar adecuadamente ante las crisis, sin duda, es preparándonos en los momentos previos, si no tomamos acción como Estado y sociedad civil, lo más seguro es que el fenómeno natural se convierta en un desastre, inclusive en una catástrofe; el riesgo siempre estará presente, es la probabilidad de sucesos negativos, es la posibilidad del desarrollo de eventos por situaciones de vulnerabilidad, el desastre se consuma cuando no ha existido la preparación, ni la gestión para mitigar esos “llamados de atención” que nos hace la naturaleza; cuando del riesgo se ha pasado al

desastre, diremos que ese peligro se plasmó con todo lo que ello implica como carga negativa para la sociedad en general.

Por eso es un imperativo que la comunicación, mediante distintos tipos de estrategias, tácticas y acciones, trabaje desde los momentos proactivos con la intervención de los pobladores para marcar un rumbo, con base en un objetivo claro que es evitar el desastre; sin embargo, para lograr ello es fundamental la planificación de acuerdo a cada tipo de públicos y a sus reales necesidades, aquí más que nunca se hace notorio el derecho que tenemos los ciudadanos a una comunicación de calidad por parte de nuestros mandatarios y los medios de comunicación.

Gestionar el riesgo es poner sobre aviso a la sociedad de un peligro latente, pero va más allá, es saber mitigar, gestionar, manejar y responder a la situación, así como empezar las etapas de reconstrucción, es decir trabajar en el antes, durante y después; mientras más popularizada esté la información y más difundida esté la educación sobre qué hacer, más positiva será la capacidad de respuesta de la gente, ello generará mejores niveles de seguridad, certeza y apoyo al trabajo de sus autoridades, no se puede olvidar que cambiar hábitos y costumbres arraigadas para lograr aprendizajes de convivencia con el riesgo, son tareas de mucho tiempo y constancia.

En el Distrito Metropolitano de Quito al existir numerosas causas de riesgos que se pueden desencadenar en crisis y desastres, las políticas públicas deben estar encaminadas a manejar el riesgo con un gobierno local que ejerza su papel como articulador reticular y coordinador-ejecutor en coordinación con las fuerzas vivas y con el gobierno central en una labor conjunta, informar-educar-comunicar como un proceso de construcción y transformación, desde la perspectiva de realizar comunicación participativa que fortalezca la convivencia, aquí la comunicación de riesgo y crisis alcanza una dimensión amplia, al igual que la comunicación gubernamental, pues comunicar el riesgo es uno de los fundamentos de las estrategias comunicacionales en las que se requiere el concurso de la sociedad en general.

Asimismo, es de vital importancia para cuando se trabaja con públicos diversos en campañas de comunicación de riesgo, tomar muy en cuenta las percepciones de riesgo que tienen los integrantes de esa comunidad, no todos verán de la misma manera el problema o asumirán su responsabilidad de igual modo, pensemos que tampoco, todos son afectados con la misma intensidad, de hecho, seguirá habiendo quienes nieguen la

posibilidad del riesgo, con lo cual, el peligro de que existan poblaciones o segmentos de ellas que continúen sin percibir peligros, hasta cuando no sean inminentes, seguirán existiendo.

En atención a lo manifestado, la información destinada a los distintos públicos debe contar con características fundamentales, como: verdad, claridad, oportunidad, escucha activa, transparencia, entre otras.

En plena era de las comunicaciones y cuando no sólo los medios tradicionales, sino los emergentes y las redes sociales son parte de la cotidianidad y por donde se viraliza con más rapidez lo que sucede en el minuto a minuto de la sociedad, máxime en momentos de alta tensión, estos actores son clave entre las autoridades y la ciudadanía, los medios gozan de credibilidad, penetración y sintonía con la gente. “No hay dudas acerca de que los medios producen (de igual modo que cualquier miembro de nuestras sociedades) discursos que construyen realidad, y que potencian, intensifican y organizan (definitivamente más que los demás actores sociales) la circulación de esos discursos” (Caggiano, 2001 en Fontana y Riorda, 2021).

No hay política pública de seguridad y/o de gestión de crisis que esté completa, si no cuenta con políticas comunicacionales, pues es la comunicación la que ayuda radicalmente a aminorar debilidades con base en la concienciación de todos, ningún sector de la sociedad puede quedarse por fuera de este cambio de comportamientos y de la aceptación de que son realidades posibles contra las que no podemos luchar, pero que sí podemos trabajar para reducirlas, mitigarlas y remediarlas, existen algunas que sí se las puede prevenir, pero para ello habrá que hacer un trabajo sostenido.

Visibilizar la cultura del riesgo es un imperativo por parte de las autoridades mediante la cual, la población deberá ser sumada y atraída para participar activamente, la responsabilidad conjunta podrá lograr reducir los riesgos y construir culturas responsables con ellas mismas y con las generaciones que vendrán.

La comunicación especializada en riesgo y crisis debe informar con solidez la realidad de las situaciones, sin alarmar, ni dramatizar, pero sí hacerlo con concreción y brindando confianza en sus autoridades, ello solo se logra mediante trabajo serio y comunicación clara de lo que sucede y de las salidas que se brinden a este tipo de situaciones.

Fontana y Maurizi (2011) presentan algunas directrices para mejorar la comunicación del riesgo de desastre, de ellos se hará un resumen con lo más relevante y se sumarán algunos aportes de la investigadora:

1. Conocer el riesgo de desastre para poder comunicarlo. Para conocer el riesgo también hay que saber cuáles son las percepciones de la sociedad, solo así se pueden tomar las mejores decisiones para gestionar el riesgo.
2. Planificar la comunicación. Es decir, hacer controlables los factores incontrolables, para ello se deberá tener claro el objetivo fundamental que es preservar la seguridad humana, informar la real magnitud del riesgo y evitar las sensaciones de “falsa alarma”, gestionar el riesgo es evitar o minimizar el sufrimiento de la gente, ello mediante un trabajo serio, coordinado y con liderazgo de la autoridad y empatía con quien sufre.
3. Estandarizar la comunicación. Mensajes efectivos, claros y precisos, comunicar para la protección y prevención.
4. Visibilizar la comunicación. La comunicación de riesgo es clave porque su ausencia o mal manejo, impactan de manera significativa en la vida de las personas, fijar y humanizar el mensaje es fundamental.
5. Preservar la seguridad humana. Es lo más importante, de allí la importancia de educar en riesgos a los públicos, sin dramatismos, pero con contundencia, claridad y trabajando con estrategias.
6. Asumir las responsabilidades en la comunicación. La autoridad es quien debe marcar las pautas comunicacionales para gestionar estos temas e involucrar a la sociedad, sin comunicación estratégica no estará completa la preparación.
7. Explicar y especificar modos de acción en las comunicaciones. Mensajes, contenidos, informaciones pedagógicas, sin olvidar que los públicos son muchos y son distintos, si la gran mayoría está preparada, el riesgo disminuye ostensiblemente.
8. Concentrar la información importante en un solo tipo de mensajes. Pero, consideramos que se debe añadir, que el modo cómo se debe llegar a unos públicos, no es, necesariamente, el que logra permear en los demás, la idea es brindar elementos que contribuyan, no generar pánico, recordemos que el miedo paraliza, este es un trabajo interdisciplinario donde se trabaja con médicos, psicólogos, sociólogos, trabajadores sociales, antropólogos, entre otros.

9. Quien comunica debe ser legítimo ante los ojos de quienes reciben los mensajes. La persona que ejerce la vocería debe contar con altos niveles de credibilidad para que sus mensajes puedan ser recibidos de buena forma, deberá apoyarse en una mesa situacional y en su comité de crisis para fortalecer su comunicación.

10. La comunicación del riesgo debe estar disponible antes y durante la ocurrencia del desastre. No solo allí, debe estar presente, también después y debe ser constante, no olvidemos que las crisis y aún más los riesgos son cíclicos, mientras más informados estemos los públicos, mejor será la respuesta a la crisis, los medios, los líderes de opinión y los gestores son un apoyo decisivo para llegar a la gente.

11. Considerar que la apelación al pánico como manifestación colectiva, no solo es inadecuada, sino que quita posibilidades a mejores respuestas. Como ya se dijo el pánico paraliza, es mucho mejor buscar dominar los hechos con tranquilidad, una de las mejores opciones es que los pobladores se apoyen entre sí para que no existan grupos que se queden sin apoyo.

Desde estas diferentes aristas, queremos hacer algunos aportes en el sentido de cómo manejarnos comunicacionalmente en situaciones de riesgo y crisis, máxime de alta intensidad, como lo puede ser un fenómeno natural y cuando no se le da la importancia necesaria a la comunicación de riesgo, porque la autoridad lo rutiniza y tiende a volverse parte de la cotidianidad, la población se relaja, pues su percepción del peligro disminuye, al tiempo que siente que el gobierno no la escucha, no sintoniza con sus necesidades y requerimientos, esto, lejos de ayudar a gestionar el riesgo, lleva a una fase de apatía, desorganización, desidia, con lo cual lo avanzado y estipulado por la autoridad sufre un retraso y transgresión, ello a modo de protesta, lo que afecta notoriamente los avances realizados, en estas circunstancias y en medio de un riesgo que se puede desencadenar en algo mucho más grave; no se puede pasar a una fase de autorregulación hasta estar seguros de que el peligro ha disminuido y que existen las condiciones para hacerlo, se lo hará con la planificación y soporte necesarios, con estrategia y planificación, si las condiciones aportan a aquello.

No es conveniente bajo ningún concepto saltar o precipitar las fases del manejo y comunicación de los riesgos y crisis, pues las consecuencias pueden ser graves; no se puede olvidar manifestar que la población está pasando por circunstancias desfavorables que sacan a flote sus emociones, algunas más exacerbadas que otras, recordemos que cada



quien vive de manera diferente la crisis, por todo ello es un imperativo dotarles de consistencia, apoyo, soporte y seguridad, ello es responsabilidad de las autoridades, fundamentalmente, con el apoyo de la población y de las fuerzas vivas, medios, organismos internacionales y todos quienes puedan sumar.

Es menester acotar que, en casos de riesgos y mientras más complejos sean, más clara y sencilla deberá ser la comunicación y, por ende, los mensajes que vayan dirigidos a los destinatarios, dar mensajes oportunos y bien estructurados, evitando enredar a los públicos es un imperativo que ayudará mucho en momentos donde la tensión y las emociones son una constante.

En primer lugar, el público tolera menos la complejidad mientras más preocupado está. Las personas apáticas simplemente no escuchan cuando no comprenden el mensaje; las interesadas piden aclaraciones. Las personas asustadas o enfadadas consideran que se las intenta engañar y, por ello, se asustan y enfadan todavía más. El segundo motivo por el cual simplificar la información no es fácil en situaciones críticas: las fuentes tienden a hablar en términos más complejos cuanto más inquietas están. De manera inconsciente y también intencional, la inquietud las impulsa a parapetarse detrás de grandes palabras y frases rimbombantes. (Fontana & Riorda, 2021).

Una buena estrategia para contrarrestar este tipo de situaciones perjudiciales es tener continuamente actualizada la matriz de mapeo de actores que contengan las situaciones de riesgo y crisis reales y potenciales, con apoyo de expertos de las distintas temáticas que involucran los sucesos, pero traducirlos en mensajes comunicables y entendibles a la población, los mismos que deberán irse actualizando de manera permanente, recordemos que en momentos como estos, el trabajo de la organización es 24/7.

El riesgo es un tema que merece ser atendido y entendido por los mandatarios, mediante el fortalecimiento de políticas públicas y preparación ciudadana y en la que debemos estar involucrados todos los actores sociales, es el Estado el que debe generar fortalezas en medio de la inseguridad frente a riesgos, sobre todo cuando ellos son de carácter natural, los temores aumentan y frente a ello, lo más efectivo es comunicar de modo estratégico, así los públicos urgidos de información podrán encontrar respuestas a sus dudas, para ello es clave ir generando confianza desde mucho antes de los eventos críticos, para de este modo, generar certezas en las expresiones del vocero y de su equipo, de lo contrario se creará ambigüedad entre lo que este dice y cómo los públicos reaccionan, ello parte, también, por hablar con verdad y transparencia.

Tanto en la etapa de prevención del riesgo como en la de afrontamiento de un fenómeno se debe seguir comunicando con empatía; otro factor muy importante es la creación e instalación de capacidades que logren bajar los niveles de debilidad ante el peligro, cuando hablamos de riesgo, las máximas son la preparación, la prevención y la creación de certidumbre, labor que debe ser trabajada en conjunto entre el Estado y la sociedad mediante consensos y apoyo; el riesgo es previo a la crisis, pero también posterior, dado que, cada vez más, las poblaciones convivimos con él, el objetivo de cuanto se ha destacado es reducir el riesgo y capacitar a la población para su propia protección y la de su entorno.

Es responsabilidad del Estado y de los organismos que conducen los temas de riesgo y crisis y de sus equipos de comunicación contar con los recursos económicos, humanos, técnicos y tecnológicos necesarios para estar listos para afrontar los distintos tipos de riesgo y sus distintas variantes, en la actualidad se cuenta con equipos de alta tecnología que pueden ayudar a controlar y prevenir un desastre, tal el caso de los equipos de monitoreo volcánico, lamentablemente no en todos los fenómenos naturales se tiene esta posibilidad, pero en los casos que se puede contar con estos recursos, se lo debe hacer, tomando en cuenta que es una inversión de vida y no un gasto.

Como ya se ha dicho, el riesgo es latente en nuestras sociedades y la crisis una realidad que, aunque no se sepan fecha y hora exactas de cuándo se vaya a producir, indefectiblemente se dará y la única manera de hacerle frente es con la debida preparación, en esos momentos es cuando la estructura y el trabajo previo de la organización se pone a prueba, al igual que lo realizado en cuanto a riesgos, las condiciones propias de estas realidades pueden desencadenarse en situaciones victimizadoras, en las que será necesario contar con planes de contingencia para hacerle frente a las emergencias que se susciten, de manera que la respuesta por parte de los miembros de la organización y de todos los involucrados en atender la situación sea mucho más empática con los afectados y con ellos mismos, pues también pasan por momentos de exacerbación de sus emociones y no es sencillo lidiar con los acontecimientos propios de una crisis.

Aunque es verdad que cada crisis es distinta y única, es cierto también, que existen elementos que se repiten como articuladores de la gestión y manejo de diferentes crisis, por lo que se vuelven recomendados para este tipo de eventos, por ello es importante hacer un estudio de tales y saber si calzan en la estructura de la crisis por la que se esté

pasando, esa es una de las tareas fundamentales de los estrategas de comunicación de crisis, buscar elementos comunes que apoyen en el manejo de las crisis y en el control de daños como parte del proceso de respuesta hacia las víctimas de la crisis y hacia la defensa de la organización, que en última instancia, viene a constituirse en una víctima más de los sucesos.

Nikolaev (2010), en su investigación, “Treinta elementos básicos y comunes de los planes de manejo de emergencias: guía para manejar la fase aguda de emergencias difíciles”<sup>41</sup> se concentró en el análisis de algunos planes de comunicación, lo común de ellos es que fueron prácticas reales de equipos de comunicación en momentos de crisis y de las respuestas que dieron en este tipo de circunstancias en “importantes compañías estadounidenses”, entre los factores en los que profundizó fueron qué elementos de los procesos de respuesta ante las crisis fueron los más utilizados en esos planes y se resaltaron los elementos que eran evidentemente los más efectivos en la mayoría de los mismos.

El autor analizó, además, artículos académicos y demás literatura sobre crisis, incluyendo libros y artículos científicos, una vez analizadas y comparadas las dos fuentes, también se dedicó a realizar entrevistas a profundidad a algunos expertos en comunicación de crisis que manejaron estas situaciones, con la modalidad de un cuestionario idéntico para todos y fueron grabadas. El proceso culminó cuando el investigador cruzó la información recabada y se compararon con las entrevistas a profundidad, con lo cual hubo tres aristas que dieron mayor fuerza a la investigación.

La entrada del estudio fue el enfoque conceptual desde los distintos tipos de crisis y lo que se puede encontrar en común en cada uno, con lo cual el autor encuentra lo que llama crisis “de construcción” y de “continuidad” que, dice, se desarrollarán programas de comunicación estratégica longitudinales especiales, mientras que en el caso de las crisis “explosivas” o “inmediatas”, los equipos de comunicación necesitan un plan de emergencia que les permita trabajar de manera inmediata, son temas importantes desde la situación que en las primeras hubo tiempo para poder desarrollar estrategias de modo más holgado que en las segundas, en las cuales, trabajar el riesgo debió ser la constante .

---

<sup>41</sup> Thrity Common Basic Elements of Crisis Management Plans: Guidelines for Handling the Acute Stage of “Hard” Emergencies at the Tactical Level.

Nikolaev toma el concepto de Brody (1991): Una *crisis* es un punto decisivo sobre una condición o estado de las cosas... Un *desastre* es un evento desafortunado, repentino e inesperado. Los desastres ocurren a través de la falta de cuidado, la negligencia, malos juicios, o son producidos por fuerzas naturales como los huracanes o las inundaciones... Una *emergencia* es una ocurrencia imprevista; una ocasión repentina y urgente para la acción.

Este autor hace énfasis en crisis por situaciones de desastre y emergencia “dura” como le llama a la emergencia suscitada por fenómenos y desastres y principalmente examina la fase “aguda” de las crisis y manifiesta que ellas no cuentan con fases de advertencia. Las fases “crónica” y de “resolución” o poscrisis este estudio, y de acuerdo, a lo dicho por el investigador su estudio analiza, ante todo, el nivel táctico, por ello para él, es de trascendencia el papel que juegan los medios de comunicación en la viralización de la información, y lo trata de manera más profunda que al rol de las políticas públicas y el papel de la autoridad, por ejemplo.

Luego de un recorrido por autores ya tratados en esta investigación y otros ya superados en el tiempo, los cuales no son motivo de interés para este estudio, el autor hace énfasis en algunos expertos que han empezado a enfatizar el “aspecto positivo de las situaciones de crisis”; esto es, considerar a estas ocurrencias no como algo exclusivamente malo, sino como una oportunidad para cambios positivos.

Cita a Park, Salmon y Wringley (2003) quienes enfatizan la relevancia de una situación de crisis no sólo como un obstáculo a superar, sino como un evento de enfoque que puede brindar una oportunidad a la organización de fortalecer sus prácticas empresariales, y quizás más importante, su reputación a los ojos de sus *stakeholders*. Seeger (2002) también recalca los beneficios generales que puede proveer una crisis a la organización a largo plazo. Briggs y Martinelli (1998) mencionan varios beneficios específicos que pueden surgir como resultado de una crisis manejada de manera exitosa.

Penrose (2000) advierte que una organización que sólo comunica las oportunidades que ha ganado como consecuencia de la crisis puede ser percibida como que se está haciendo a un lado de las consecuencias del evento y enfatiza el balance entre los positivos y negativos al comunicarse con públicos internos y externos.

Downing (2004) subraya la importancia de las comunicaciones internas, mismas que muchas veces tienen precedencia por sobre los factores externos porque antes de que se

tome cualquier acción constructiva se debe reconstruir la moral de los empleados. Este es el motivo por el que los factores internos pasan a un primer plano de cada crisis. Por lo tanto, Marra (1998) señala que la cultura interna de la organización es un predictor confiable sobre qué tan bien se manejará una situación de crisis. De manera similar, Wise (2003) considera que tomar las decisiones correctas en una situación que amenaza la reputación de la organización puede ser tan simple como prestar atención a la cultura de la organización y dar los pasos que dicha cultura exige.

Como conclusiones de su estudio el autor indica que. en situaciones de manejo de crisis agudas, es clave comunicar permanentemente a los públicos internos y externos, medios de comunicación, gobierno, organismos de apoyo, fundamentalmente. Del mismo modo hace hincapié en la necesidad de contar con mensajes clave, monitoreo e información permanente a los públicos.

En cuanto a la cultura de la convivencia de la población con el riesgo hay también categorías epistemológicas importantes que merecen ser incorporadas en esta investigación, pues las políticas públicas y las estrategias que de ellas se desprenden para el trabajo en materia de comunicación para la prevención y gestión de crisis, requerimos no solo de información, sino de lo que menciona Boaventura de Souza Santos, un tipo de racionalidad más amplia, la cual facilite la reinención de una teoría crítica (citado en Retola, 2017).

Siguiendo con lo que manifiesta el sociólogo portugués, es clave descolonizar el saber; no es posible que el conocimiento de cómo se previene, maneja o gestiona una crisis sea privilegio de unos cuantos, o que unos cuantos sean los que tengan las condiciones para evitar que un riesgo o una crisis se conviertan en desastre, mientras que la inmensa mayoría de la población se encuentra en condiciones de vulnerabilidad, de allí la importancia de la popularización del conocimiento, que nos permite no solo quedarnos en el conocimiento de regulación, sino en el de emancipación, es por ello que Boaventura afirma que la tensión política es también epistemológica.

Si bien, todas las personas nos afectamos con la ocurrencia de fenómenos naturales, no todos resultamos afectados en la misma proporción, por ende este viene a ser claramente un tema de hegemonía, los sectores más empobrecidos, generalmente, son los más golpeados, más aún cuando no solo las condiciones en las que viven, sino las necesidades acumuladas del día a día, no les permiten tener la claridad para prepararse para este tipo

de situaciones, mucho más en tiempos como los actuales, en los que una pandemia les obliga a pensar cómo salir adelante con los mínimos indispensables del día a día, ello da como resultado que las situaciones de riesgo pasen sin darles mayor importancia.

La situación resulta aún más complicada cuando quienes ejercen el poder dejan de lado estos temas y solo les dan importancia cuando la crisis estalla o está a punto de hacerlo, es decir, no existe la cultura de la convivencia con el riesgo, tomando lo que dice Boaventura de Souza Santos hay dos problemas teóricos muy importantes: el del silencio y el de la diferencia en las jerarquías.

El silencio es el resultado del silenciamiento de la cultura occidental, siendo que la modernidad tiene amplia experiencia histórica de contacto con otras culturas, pero un contacto de orden colonialista, basado en el desprecio por el otro, de algún modo esto va asociado a la falta de atención a estos temas y a las personas más involucradas en tales riesgos, en los que la dimensión emocional es otra de las más fuertes cuanto descuidadas cargas con las que lidian las personas en este tipo de situaciones.

El autor portugués habla de la necesidad de la transdisciplinariedad: conversar y dialogar mucho, buscar otras metodologías de acceso al saber, la enseñanza y el aprendizaje, transmitir esos saberes podrá hacer la diferencia entre salir lo menos afectados o, inclusive, perder vidas en medio de un fenómeno que puede convertirse en un desastre.

De allí la importancia de la inclusión de todos, como sostiene Jürgen Habermas (1996) en su obra “La Inclusión del Otro”, pues solo de esa manera podemos lograr alternativas de preparación ante las vicisitudes que se presentan por acción de la naturaleza y/o del ser humano.

La comunicación en estas instancias juega un papel fundamental, pues no se trata de realizar una suerte de relleno en las cabezas de las personas para que actúen de forma mecánica ante el riesgo o la crisis, sino que los procesos comunicacionales deben contener y respetar las propias realidades y visiones de la gente, con la guía necesaria que sustente la transmisión de conocimiento y el respeto a las realidades y los saberes de la gente, para apoyarle en su proceso de cambio de conducta ante el riesgo, de la producción de sentido ante una realidad que no es lejana y que puede desencadenar en episodios muy fuertes si no se los canaliza desde el Estado y con el apoyo de la población, “desde el cual se configuran prácticas cognitivas que se desarrollan en plataformas de diálogo de saberes

donde cada saber (el de la doxa y el de la episteme) tiene relevancia en el proceso de construir el mundo para transformarlo” (Retola, 2017).

Evitar la “incertidumbre cognitiva” ya que muchas veces las personas minimizan el peligro, entre otras cosas porque entenderlo y aceptarlo es un proceso de años y de educación y comunicación permanentes, hasta lograr instalar los conocimientos, hay muchos preconceptos y prenociones que se deben ir erradicando para dar paso a un manejo estratégico de los acontecimientos de riesgo y crisis, justamente para superar esta fase de incertidumbre cognitiva se debe ir preparando a la población con información veraz, clara, segura, verificada, mediante procesos dialógicos y de comprensión, en épocas de riesgo los factores más difíciles de enfrentar son los de exacerbación de las emociones y los de preconceptos (estoy seguro ante un terremoto si me para bajo el umbral de la puerta, por ejemplo).

De allí que estos procesos de educación y comunicación deben ser abordados por equipos multidisciplinares, con explicaciones, pero también con apertura a escuchar lo que tienen como prenociones, dudas e inquietudes los distintos públicos, cada uno desde su propia visión, desde esa otredad que debe ser encausada con la finalidad de salvar vidas y propiedad tanto pública como privada. Los públicos se manejan mejor cuando hay diálogo, conversación, intercambio y respeto a sus ideas que cuando hay imposición de criterios pues ante ello, se tornan reactivos.

El trabajo de prevención y gestión de riesgo, crisis en fenómenos naturales y posibles desastres conviene hacerlo desde la integración de los saberes, de las estrategias y tácticas y desde la causa común, que es la gestión adecuada y proactiva de la crisis, tanto desde el aspecto de las organizaciones como de los públicos implicados; la comunicación deberá actuar desde varias aristas, así: como proceso generador de confianza de los distintos públicos, para lo cual los líderes y quienes ejercen la vocería deben contar con grandes niveles de credibilidad, de modo que lo que ellos den a conocer sea aceptado y acogido por la gente, es decir generar confianza colectiva para todos quienes están proclives a sufrir una crisis por algún nivel de desastre.

Para afrontar procesos de riesgo y crisis es necesario conocer acerca de tales temas, si tenemos la información estaremos empoderados de lo que hay que hacer y qué esperar de las autoridades, si no tenemos aquello, se generará incertidumbre y miedo y el miedo nos

paraliza como sociedad, máxime en este tipo de situaciones, el empoderamiento se incrementa si tenemos claro que nuestros aportes son considerados y tomados en cuenta.

La comunicación en tiempos de riesgo y crisis exige de los gobernantes niveles de empatía para poner en común el mensaje a sus audiencias, comunicar no es igual a informar, es un proceso mucho más completo y complejo en el que emisores y prosumidores ejercen un trabajo de construcción social del conocimiento para evitar, mitigar, contener y/o gestionar las crisis, ello dentro de esfuerzos colaborativos y reticulares en los que estamos involucrados todos, en una construcción de sentido permanente con base en políticas y estrategias aportantes.

Todos estos procesos comunicacionales deberán contar con el aporte y contingente de la sociedad, sus gobernantes, líderes, medios de comunicación, líderes sociales, fuerzas vivas, academia, sociedad en general, solo a partir de allí podremos avanzar en procesos reales de toma de conciencia individual y colectiva de la necesidad de preparación para estas situaciones y de la fortaleza de trabajar de forma colectiva e integrada.

Recordemos, además, que un fenómeno natural, más aún un desastre trae consigo no una crisis, sino varias crisis concomitantes o derivadas de la principal y que van a afectar de distintas maneras a la organización, población, ciudad, provincia y país que lo sufrió e incluso a otros, como ya se lo explicó en páginas anteriores, es lo que se conoce como impacto mariposa, por ello no podemos abstraernos de la necesidad de cubrir la mayor cantidad de áreas, sobre todo aquellas más proclives a este tipo de situaciones.

## **2.9. Organizaciones públicas y manejo de crisis**

Uno de los principales obstáculos con los que se encuentran los comunicadores de crisis es la poca información académica que existe sobre el tema, pero aún más complicado se torna el tema para quienes hacen investigación y manejo de crisis para las entidades públicas, la mayoría de las investigaciones se refieren a las crisis en organismos del sector privado como empresas y corporaciones, que, si bien, tienen similitudes no pueden tener un mismo manejo, pues los *stakeholders*, las políticas y el manejo en general, es distinto.

Elizabeth Johnson Avery y Ruthann W. Lariscy motivadas por esta situación realizan un trabajo académico en el que proponen algunas directrices en los modelos de comunicación de crisis para las entidades públicas; ello a partir de un acontecimiento suscitado el 24 de octubre de 2007, debido a que, cuatro días antes se iniciaron grandes



incendios en California, frente a lo que el presidente George W. Bush emitió una declaración de desastre, lo que permitió que la ayuda fluya con rapidez por parte de las entidades en California; esta acción abrió camino a una de las ayudas económicas más grandes por parte de las entidades de respuesta, tanto estatales como locales; la Agencia de Manejo Federal de Emergencia (FEMA por sus siglas en inglés) fue la que canalizó la situación, en calidad de ente autorizado, pero su respuesta, pese a las ayudas que llegaban “representa uno de los ejemplos más sorprendentemente negativos de la comunicación de crisis en una matriz de agencias federales de gobierno, que tal vez hayan demostrado más que su parte esperada de un liderazgo menos que estelar”<sup>42</sup> (Johnson y Ruthann, 2010).

Un estratega de comunicación destacó: “Ningún veterano de Washington puede recordar ningún momento en los anales de los percances de la comunicación gubernamental que se acerquen a este nivel de idiotez”<sup>43</sup> (Nolan, 2007). Los autores indican que las estrategias de comunicación de crisis han aumentado en sofisticación conforme han evolucionado y han sido probadas tanto en la investigación académica como de campo. Ellos trabajan alrededor de tres teorías, vamos a revisar los componentes – la teoría de la atribución, la teoría de los stakeholders y estrategias de respuesta a las crisis relevantes – y las aplican al caso de los incendios de California.

Los casos de estudio proveen de registros que ayudan a prevenir que los eventos pasados negativos se repitan y brindan luz de un examen académico imparcial a situaciones altamente políticas y los análisis sobre cómo estas responden a las crisis que enfrentan son una importante inclusión a la literatura del tema e indican nuevas direcciones para la investigación de crisis.

Estos investigadores sostienen que la respuesta de la FEMA revela un intento retórico de redención, una estrategia de crisis no reconocida en el extenso cuerpo de la literatura de crisis, donde incluso hubo una conferencia de prensa, que, a decir de quienes escriben este artículo académico, fue un plan para “redimir su reputación” ya venida a menos en el desastre de Katrina. Además, acotan que este plan estratégico, al que llaman “de redención” muestra las diferencias entre el manejo de las entidades públicas y las privadas en momentos de crisis, pues las entidades estatales, dicen, tienen como su producto la

---

<sup>42</sup> ... represents one of the most striking negative examples of crisis communication in a matrix of federal government agencies that have perhaps demonstrated more than their expected share of less-than-stellar crisis leadership.

<sup>43</sup> “No DC veteran could remember any time in the annals of government communication mishaps that approached this level of idiocy”.

reputación mediante el servicio público, es decir mostrar la transparencia en el manejo de los recursos públicos, que no solo que tienen que llegar a quienes los necesitan, sino que deben dar cuenta de ellos a la gente, que con sus impuestos aportó para contar con tales recursos; desde ello las entidades gubernamentales, sobre todo aquellas que son de respuesta, serán evaluadas en tanto cuanto cumplan con su papel en tal situación, para este tipo de organizaciones, el durante es mucho más clave que el después.

Organismos como la FEMA tienen como públicos a personas que requieren de sus servicios y ayuda en los peores momentos de su vida, como lo son los desastres y que se hallan en condiciones de vulnerabilidad, su mandato es manejar crisis, comunicarlas y apoyar a las víctimas, así en caso del Ecuador esa función la tiene la Secretaría Nacional de Riesgos y Emergencias y en el Distrito Metropolitano de Quito, la Secretaría de Seguridad y el Comité de Operaciones de Emergencia Metropolitano, COE, por lo que saber con absoluto conocimiento y experticia, se constituye en un mandato para estos organismos, recordemos que una crisis de alta intensidad trae otras crisis y una nueva serie de problemas a superar.

La FEMA contaba con evaluaciones negativas fruto de su desempeño durante la catástrofe de Katrina, recordemos que cuando la ciudadanía tiene percepción negativa del manejo de sus instituciones ante la crisis, implica lidiar con más factores en contra, por lo cual era de su interés mostrar dominio de la información y la experiencia para manejar la crisis con éxito, inclusive los medios de comunicación estaban atentos a recordar a sus públicos lo sucedido anteriormente y sobre la expectativa que implicaba este nuevo reto para la entidad; inclusive el director de la FEMA, David Paulison prometió “un tipo de respuesta diferente que la que el gobierno federal presentó en Katrina”, lo que él consideró como “una llamada de atención” para la “nueva FEMA” (FEMA, 2007).

En esas circunstancias, como parte de las estrategias resolvieron mantener una conferencia de prensa con fecha 23 de octubre con el objetivo de hacer extensivo a los *stakeholders* “que la institución se encontraba lista y bajo control”, en momentos de crisis en los que los públicos esperan información certera, amplia y clara, hacer una rueda de prensa para decir lo que ya se da por sentado, fue un error estratégico muy grave, es decir el contenido de la conferencia, su mensaje ya fue una crisis, tanto que el Secretario de Seguridad Nacional, Michael Chertoff se refirió a la conferencia de prensa como “una de las cosas más tontas e inapropiadas que he visto desde que me encuentro en el gobierno” (Meserve, 2007).

Pero ese no fue el único error que cometieron, los reporteros no fueron avisados con antelación, lo hicieron faltando poco tiempo (15 minutos) para empezar la conferencia, muchos, como es de esperar, no llegaron, pues las oficinas de la FEMA ubicadas en el sudeste de Washington, distaban mucho de los lugares donde se ubicaban los medios de comunicación que habían sido convocados.

La línea 800 que crearon, era solo para escuchar, no había la posibilidad de preguntar, aunque algunos medios transmitieron en vivo, y el Administrador Adjunto Harvey Johnson fue el vocero del tema, quienes hacían las preguntas no eran conocidos entre los reporteros, luego de unas cuantas averiguaciones, se supo que quienes hicieron las preguntas eran los mismos funcionarios de la FEMA y elaboradas por una de las directoras adjuntas de la entidad, Cindy Taylor, (PRweekus.com, 2007).

Lo que la institución creyó sería un éxito, por tener todo controlado, se transformó en todo lo contrario, incumplieron con la primera máxima de la crisis que es no mentir, mintieron, maquillaron e hicieron una “puesta en escena” de un evento falso, con lo cual, y una vez que los públicos y la prensa supieron del tema, la credibilidad de la FEMA cayó más de lo que ya estaba.

Los autores acotaron que, prácticamente no hubo medio de comunicación que no haya criticado el error cometido, lo que lograron fue estar en el ojo del huracán con su puesta en escena de algo ya programado y gestado, medios y públicos se manifestaban indignados en los distintos Estados del país.

“El director de comunicación Philbin defendió las acciones de la FEMA, indicando que no es inusual que los empleados de una agencia federal se sienten en una conferencia de prensa y hagan preguntas para “iniciar las cosas”<sup>44</sup> (Prweekus.com 2007).

Las autoridades de la FEMA, cada vez más, empeoraban la situación al tratar de justificar temas que no tenían justificación y en medio de una crisis tan fuerte como los incendios, sin embargo, el daño era inconmensurable, y parecía que cada vez que el vocero de la FEMA hablaba, la situación empeoraba.

Un vocero de la agencia superior de Seguridad Nacional llamó al lapso de “juicio ofensivo e inexcusable” (Yager, 2007). Y dos días más tarde, MSNBC reportó “El jefe de

---

<sup>44</sup> Director of Communication Philbin later defended FEMA’s actions, indicating that it is not unusual for federal agency employees to sit in on a press conference and ask questions in order to “get things going”.

Seguridad Nacional, Michael Chertoff destrozó a sus empleados por haber escenificado una conferencia de prensa falsa junto con la FEMA”; fuentes anónimas dentro de la agencia dijeron “que la Casa Blanca se encontraba mortificada por esta situación”<sup>45</sup>(Montanaro, 2007).

Los profesionales de la comunicación de crisis también expresaron su indignación por el tema y condenaron la falsedad de la conferencia de prensa, algunos la denominaron, como una crisis de comunicación sin precedentes. Eggersten (2007) argumentó que sin importar si la organización sigue o no un plan formal de comunicación de crisis, siempre debe usar el sentido común, la premeditación y mantener la flexibilidad; nunca torcer la verdad.

Los resultados no podían ser otros que la salida del cargo de John “Pat” Philbin, director de comunicación, Aaron Walker secretario de prensa de la FEMA, renunció. La explicación de Philbin sobre la crisis que creó incluye lo siguiente: primero, nunca existió “ninguna intención de hacer pasar a los trabajadores de la FEMA como reporteros”<sup>46</sup> (Prweekus.com, 2007). Después culpó a su personal por tres situaciones específicas: (1) dijo haberles dicho que se avise a los medios con una hora de antelación; (2) indicó que no sabía que la línea telefónica era “sólo para escuchar”; y (3) dijo que él pensó que los trabajadores/reporteros solamente “harían que la conferencia inicie”. En una entrevista subsecuente (PRweekus.com, 2007), se cita al director de la FEMA indicando en un memo interno que, “estas acciones representan una infracción de práctica ética que destruyó la credibilidad misma de la FEMA.

El error que cometió esta entidad, y en el peor momento posible, cuando estaban en medio de una crisis de magnitudes, como lo es un incendio, se configura dentro de lo que los estrategas de crisis llamamos “crisis sobre crisis” o “crisis en capas”, que es una de las peores equivocaciones en momentos de gran inestabilidad, lo cual se maximizó con la falsa y orquestada conferencia de prensa que fue lo más viralizado por los medios, analistas, académicos y sociedad en general; con ello queda claro que la organización gubernamental no aprendió de los errores cometidos en la crisis de Katrina, que tampoco

---

<sup>45</sup> A parent agency Homeland Security spokesperson called the judgment lapse “offensive and inexcusable” (Yager 2007). And two days later, MSNBC reported “Homeland Security Chief Michael Chertoff himself on Saturday tore into his own employees for staging a phony news conference at FEMA”; unnamed sources within the agency are quoted as saying “the White House is scalded” about this.

<sup>46</sup> In the aftermath, John “Pat” Philbin, Communications Director, lost his job. Aaron Walker, FEMA press secretary, resigned (Meserve 2007). Philbin’s explanation for the crisis created by his “judgment call” includes the following: first, there was “never any intention to pretend that FEMA staffers were media reporters”.

su equipo de comunicación tuvo el conocimiento, ni la experticias necesarias para manejar la situación y optaron por la peor manera de hacerlo, mentir y fraguar una actividad pública como lo es una conferencia de prensa.

Si bien es cierto que cada crisis es única, particular, desestabilizadora, a veces imprevista, y que, por lo mismo, es difícil tener calculadas de manera exacta todas las estrategias, tácticas y acciones y no fallar, hay principios éticos que los expertos deben saber y conocer, uno de los fundamentales, el respeto a quienes se encuentran afectados por la situación; justamente, para evitar estas improvisaciones se debe trabajar desde el tiempo de precrisis como lo hemos manifestado a lo largo del desarrollo de la presente investigación.

Dado que esta entidad estatal es, o se entiende que debe ser, la experta en tratar las crisis y desastres que se produzcan por efectos de fenómenos naturales y que pasó por una mala experiencia en un manejo de crisis anterior, en este caso, fue peor porque abandonaron los preceptos de la comunicación de crisis para disfrazar situaciones con el objetivo de “beneficiarse”, pero en la práctica sucedió todo lo contrario.

Es importante tomar en cuenta dos aspectos en este caso de la FEMA, por un lado la incertidumbre de sus públicos ante sus acciones y que, dado que era una crisis por situaciones naturales, este elemento se podía constituir (bien manejado) en un factor de apoyo a la organización, porque no era una crisis creada por ellos, inicialmente, ese detalle tan importante fue totalmente dejado de lado en la vorágine por buscar “medios seguros” para “fortalecerse” con un acto de engaño, con ello el daño reputacional que sufrió la organización fue muy alto, pues no habían argumentos para la defensa de su actuación.

“Los costos de una crisis cruzan todo el repertorio de males: confianza dañada, clientes (población) insatisfechos, desmoralización interna, reputación por los suelos. Pero en la última línea, la amenaza no está en la crisis -que es ineludible- sino en el modo en que es administrada, controlada y zanjada” (Tironi & Cavallo, 2011). En una crisis la regla de oro es no mentir, no ocultar o informar a medias, pues estos procederles adquieren mayor relevancia cuando los medios de comunicación se involucran, en los tiempos actuales eso sería una crisis mucho peor, pues con la presencia de los medios emergentes (digitales) y las redes sociales, la información se viraliza en cuestión de segundos.

En el caso que estamos tratando, eran involucrados directos porque los funcionarios fungieron como reporteros, en este sentido el desenvolvimiento de la FEMA, lejos de

atenuar, exasperó la crisis, y la imagen ya venida a menos se deterioró más, las salidas por renuncias o despidos de personal, en plena emergencia, acrecentó la crisis interna y la falta de credibilidad general.

Cuando las cosas están dadas de la manera que se dieron, ¿qué es lo que se puede hacer para controlar el nivel de daño producido? Pues hacer un pedido de disculpas públicas, tomar los correctivos a lo interno y garantizar que no se volverá a caer en este tipo de falsedades, además la organización debe seguir adelante con su trabajo ya que la población requiere contar con el apoyo de ella para salvar su vida, sus pertenencias y buscar que el impacto a la naturaleza sea lo menos dañino posible, así que se deben proporcionar estrategias de respuesta ante este tipo de crisis que (Brinson & Benoit, 1999; Coombs & Schmidt, 2000), la llaman de transgresiones previsibles y resaltan que una manera de trabajar en ellas es mediante una combinación de (reconstrucción-mortificación, refuerzo-integración) (Vlad, Sallot & Reber, 2006), claro está, partiendo desde asumir el error y las responsabilidades del mismo, dar la cara, ofrecer las disculpas, enmendar a la brevedad posible y seguir trabajando, sin olvidar que se está en plena crisis.

A nivel general y en Ecuador en particular, es poco lo que se puede encontrar acerca de estudios especializados en torno a comunicación estratégica de riesgo, crisis y desastres. Es más, hasta la irrupción del Covid-19 en las vidas de todos, la importancia de la comunicación de crisis era poco acogida por las autoridades y personeros, tanto del sector público como privado, tomando en cuenta que la gestión de crisis no es la misma para uno que para otro sector, es más, aún se confunde la terminología y los alcances de esta parte especializada de la comunicación con el periodismo, por ejemplo.

Otro problema es que se toman casos y ejemplos coyunturales y no se les da el debido seguimiento, ello va de la mano con el hecho de los poquísimos profesionales que a nivel doctoral tomamos esta parte de la comunicación como línea investigativa, mientras que los tomadores de decisiones prefieren tener en sus equipos de trabajo a personas con conocimientos generales de Comunicación Social, periodistas y hasta personas de la farándula, sin llegar a entender lo significativo que resulta apuntalar los procesos de precrisis, crisis y poscrisis con profesionales expertos en tales temáticas, no solo desde la perspectiva de la organización, sino de los públicos que se constituyen en la razón de ser del trabajo del sector gubernamental de cualquier país, ciudad o conglomerado.

Máxime cuando son las instituciones públicas las que con mayor frecuencia están expuestas a crisis, que, además, serán mucho más grandes en cuanto al número de afectados que lo que puede ser de una corporación o empresa privada.

### **2.9.1. Los públicos en medio de las crisis**

La teoría de los *stakeholders* conceptualiza a los públicos como cualquier grupo involucrado con la organización, “con el que se debe mantener una relación positiva para sobrevivir una situación de crisis”<sup>47</sup> (Ulmer & Sellnow, 2000, p. 147). Si aquello no es estudiado a profundidad no será posible lograr un efectivo intercambio con los públicos para evitar el desencadenamiento de crisis graves; la importancia de la comunicación con los públicos según Ulmer & Sellnow (2000) la basan en cinco principios: respuesta pronta, verdad/evitar los absolutos, flujo constante de información, preocupación por las víctimas y sus familias y la elección de un vocero apropiado; y dan unas cuantas recomendaciones para lograr aquello: cómo una agencia se comunica durante una crisis afectará la reputación de la organización en los medios; aprende del pasado; comunícate seguido; date cuenta de que los medios están listos para “atraparte” (Martin & Boyton, 2005, p. 260).

Retomando el caso de los incendios de California, esos públicos golpeados por los errores de la FEMA, tuvieron que seguir lidiando con la amenaza de fuego, y de una entidad que no estuvo a la altura de sus necesidades de protección y la falta de confianza y credibilidad en lo que pueda venir de ella, al tiempo que es con lo que contaban para poder apoyarse en medio de su desastre. Los públicos, además, no son los mismos, y aunque tienen muchas similitudes, existen también grandes diferencias, y a todos hay que darles atención ya que cada uno puede reaccionar de distinta manera.

En cualquier caso, la crisis autoinducida de la FEMA revela que para las agencias de gobierno encargadas de la seguridad de los públicos y del manejo de los desastres naturales, el nivel de responsabilidad que no debe ser considerado simplemente como contingente de la situación de crisis original -en este caso, un desastre natural- pero también, e incluso más, en su respuesta a esta situación.<sup>48</sup> (Johnson & Ruthann, 2010, p. 327).

---

<sup>47</sup> Hence, an organization’s viability depends upon its ability to maintain a positive relationship with its stakeholders.

<sup>48</sup> However, FEMA’s self-induced crisis reveals that for government agencies charged with safeguarding publics and handling natural disasters, the level of responsibility that should be considered is not simply

Lo de la FEMA es una crisis dentro de otras crisis o crisis de varias capas, como también se denomina, pues cada acto organizado se constituía un error y abría un nuevo frente de crisis en la ya golpeada organización.

Esta conferencia de fake news fue más que una conferencia escenificada, se trató de una agencia federal dentro de un gobierno democrático que alimentó a sus constituyentes con información planificada, siendo estas las personas que los financian. Por lo tanto, la FEMA no solo actuó como una organización comunicándose con sus públicos; existió un engaño a los ciudadanos directamente vinculados con la agencia.<sup>49</sup> (Johnson & Ruthann, 2010, p. 328).

### **2.9.2. La mentira en crisis, la peor estrategia**

Por más desesperada que sea la situación de la organización que está en medio de la crisis, pretender subsanarla a partir del engaño a los públicos, no solo que no es efectivo, sino que, una vez descubierto el engaño, las consecuencias serán aún peores, uno de los activos más difíciles de construir y más fáciles de destruir es la confianza, el “capital simbólico” (Pierre Bourdieu), y en circunstancias de incertidumbre es aún más dañino para sus públicos que pasan por momentos de tribulación.

Un error previo debe ser la mejor oportunidad para que la organización se prepare teniendo como base sus errores anteriores y, a partir de ellos, cambiar sus estrategias, tácticas y acciones enfocadas en dos vías, en su propia mejora, como en dar seguridad y apoyo a los *stakeholders*, en situaciones de crisis, más aún por desastres, la falta de ética es la peor manera de actuar, sobre todo, porque en este caso, se lo hizo con total intencionalidad.

Las organizaciones que buscan renovarse a sí mismas y toman en cuenta fallos previos pueden usar varias estrategias de respuestas enfocadas hacia la redención. La estrategia de la FEMA fue poco ética y extremadamente dañina, particularmente a su intencionalidad. La reconstrucción, como es reconocida por Coombs (2007), implica estrategias como la compensación y la disculpa. Ulmer, Seeger & Sellnow (2006)

---

contingent on the original crisis situation – in this case, natural disaster – but also and even more on its response to that situation.

<sup>49</sup> This fake news conference was indeed more than a staged news conference; it was a federal agency in a democratic government that fed scripted information to its constituents, the very people who support it. Thus, FEMA was not merely acting as an organization communicating with its publics; there was deception with citizens directly vested in that agency.



conceptualizan este discurso de renovación como: realizar algo más allá de una restauración de imagen en una innovación poscrisis y adaptación de la organización.

A decir de los autores de este ensayo académico, la redención trasciende tanto la reconstrucción como la renovación y es distinta en que, en esta estrategia, una organización busca arreglar sus fallos anteriores y redimir su imagen *dentro del contexto* de la respuesta a la situación de crisis actual a través de una actuación ejemplificadora. Luego de la crisis y mientras se desarrollan las tácticas poscrisis, es un buen momento para trabajar en la redención, de tal manera que lo sucedido y los errores cometidos sean la cimiento para superar esos problemas y que, en una nueva crisis, que de seguro la habrá, puedan ir con mejor preparación que redunde en una correcta gestión y manejo de las crisis futuras.

Cada organización deberá sopesar sus propios errores para determinar qué estrategia de redención es la más compatible según sea su caso específico, sus públicos, su giro como organización y/o negocio y con ese *feedback* ajustarlo a sus realidades y proceder del modo más apropiado, todos deberán coincidir en que faltar a la verdad o acomodarla a conveniencia, no es una de ellas.

### **2.9.3. Las organizaciones públicas y su función en tiempos de crisis**

Las entidades estatales, a diferencia de una organización de carácter privado, tienen responsabilidades mucho más amplias con respecto a la prevención y manejo del riesgo, la crisis y el desastre, pues a su cargo están poblaciones, ciudades y países enteros, que esperan de sus instituciones y autoridades la labor decidida para entrenarles en la precrisis y apoyarles en las fases que le siguen; de su lado, la organización sabe que su activo fundamental es su reputación que será más o menos fuerte, de acuerdo a la calidad de trabajo que hagan, tanto en la cotidianidad del día a día y más en momentos críticos.

A diferencia de una empresa u organización privada en la que los usuarios pueden buscar una nueva opción, por ejemplo, sustituyéndola por otra que proporcione los mismos servicios, con una entidad pública no hay dicha posibilidad, es ella la que debe prestar la ayuda a los ciudadanos, contando con otras que le puedan apoyar, pero no es cuestión de cambiar de “proveedor”, en ese sentido, el trabajo, la reputación, la transparencia y la seriedad deben ser directamente proporcionales a su importancia, no podemos dejar de mencionar que el fundamento de su trabajo es el servicio a todos y su fuente de

financiamiento, los impuestos y los dineros de todos; con ello no se pretende decir que una entidad privada tenga menos responsabilidad y pueda darse “el lujo” de caer en una crisis y no responder como se debe a sus públicos internos y externos, lo que se dice es que en lo estatal está englobada la sociedad en su conjunto y no hay manera de que no sea así.

En Ecuador la entidad pública que rige los destinos del país en materia de riesgo, crisis y desastres a nivel nacional es la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y en Quito el Centro de Operaciones de Emergencias del Distrito Metropolitano de Quito, de acuerdo a la gravedad de la situación, otras instituciones se suman al trabajo y colaboran con las mencionadas, pero no hay otras en las que la ciudadanía pueda apoyarse, son ellas, y esa es una de las grandes diferencias entre lo estatal y lo privado.

En ese sentido la obligación de la entidad estatal es amplia y requiere un desempeño más riguroso de sus políticas en todos los ámbitos de aplicación, la comunicación al ser un área transversal debe ser ampliamente considerada, trabajada y difundida de forma rigurosa en todas las etapas de la crisis, no olvidemos que las crisis son cíclicas, requieren de educación y capacitación de largo aliento y no solo cuando la premura de las circunstancias obligan a aquello, el correcto manejo de la comunicación y las estrategias de crisis es, entre otras, la diferencia entre un riesgo, una crisis, un desastre o una catástrofe.

A las agencias gubernamentales se les tiene más altas expectativas por parte de los ciudadanos, que a la vez los financian y dependen de ella. Por lo tanto, su respuesta a la crisis no puede ser examinada a través del mismo lente teórico, ni bajo los mismos criterios que son adecuados para otros tipos de organización.<sup>50</sup> (Tracy, 2007, p. 420).

En tiempos de zozobra, crisis y altas dosis de miedo es imposible pensar en que los públicos pueden darse “el lujo” de no utilizar los servicios de estas instituciones, es tema de vida o muerte, por lo cual, la única posibilidad es hacerlo bien, tanto desde lo político-gerencial, lo comunicacional-informativo y lo instrumental-operativo; las audiencias siempre estarán allí, sobre todo quienes son más proclives a ser víctimas están como

---

<sup>50</sup> ...government agencies are mandated with heightened expectations from the taxpayers that both support and depend on them. Thus, their crisis response cannot be examined through the same theoretical lens and with the same criteria suitable for other types of organizations.

públicos fijos, los mismos que se van a sentir defraudados cuando no reciben de las instituciones estatales lo que requieren de manera urgente e importante.

Para los *stakeholders* está sobrentendido que las instituciones y los funcionarios que están a cargo de estos temas conocen y están preparados para guiar a la población, tanto en los planes de prevención como en las estrategias de respuesta y acciones poscrisis, y lo más frustrante para las víctimas es darse cuenta, que no es así, más aún cuando reconocen que han sido engañados deliberadamente, como en el caso FEMA.

Es clave que los académicos con experticia en estas materias vayan produciendo análisis y modelos de manejo de los mismos, pero, ante todo, que las organizaciones públicas y privadas tengan la precaución de prepararse en tales temas, de darle la importancia que tiene la comunicación y la preparación constante de la sociedad ante dichas temáticas, trabajarlas en red y con el aporte de todos los sectores.

Un punto importante de este artículo académico que vale destacar tiene que ver con lo que denominan “nueva estrategia de redención”, en el sentido de una retórica de remediación para instituciones públicas que amplía la estrategia de reconstrucción de la compensación y la disculpa de Coombs (1999, 2007). Dar respuestas a las víctimas y evitar que lo que se hizo mal se repita, lo contrario es cobertura, maquillaje, alargar la crisis y, por ende, la mala imagen de los gobernantes, la ausencia de credibilidad y, lo que es peor, el quemeimportismo de la gente para prepararse ante este tipo de situaciones, lo cual implica un grave retroceso y mucho riesgo.

Recordemos que la falta de preparación, el falseo a la verdad, la poca importancia de la preparación, la poca o nula comunicación, provocan más crisis a las ya existentes, crisis dentro de crisis, crisis en capas o crisis enmarcadas, como la llaman los autores.

La comunicación estratégica para la prevención y gestión del riesgo, la crisis y el desastre aún requiere de amplios estudios y más aún de la voluntad política de las autoridades de las organizaciones públicas y privadas de darle la atención y la importancia que merecen este tipo de temas, que, como en alguna parte de este capítulo mencionamos, puede hacer la diferencia entre la vida y la muerte, entre sortear un riesgo o afrontar una crisis que se puede traducir en un desastre.

### CAPÍTULO III

El Distrito Metropolitano de Quito, escenario de fenómenos naturales y su municipio como institución rectora de los destinos de la ciudad, aquí se hará un recorrido del andamiaje estructural del municipio de Quito, de la realidad de la ciudad frente a los cuatro fenómenos naturales (sismos, erupciones volcánicas, movimientos en masa e incendios forestales) que están siendo objeto de análisis en esta investigación y de los hitos históricos en cuanto a los desastres que han dejado este tipo de fenómenos, en la línea de tiempo en la que está delimitada esta investigación.

Además, se tratará la catástrofe ocurrida en la ciudad de La Plata en 2013, a causa de una inundación con graves consecuencias para sus habitantes, pérdidas de vidas, destrozos materiales, producto de una serie de errores en el manejo político-comunicacional e instrumental-operativo que dio como resultado una crisis de gran magnitud.

#### **3. El Distrito Metropolitano de Quito, escenario de fenómenos naturales**

El Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador (DMQ.) está ubicado en la provincia de Pichincha, al norte de la sierra ecuatoriana, la cabecera distrital es la ciudad de San Francisco de Quito, limita al norte con la provincia de Imbabura, al sur con los cantones Rumiñahui y Mejía; al este con los cantones Pedro Moncayo, Cayambe y la provincia de Napo; al oeste con los cantones Pedro Vicente Maldonado, San Miguel de los Bancos y con la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas. (Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito, 2015, p.16).

Según datos del Atlas de Amenazas Naturales del Distrito Metropolitano de Quito (2015, p. 16) el territorio donde se ubica el DMQ., “tiene una variedad de climas y microclimas que van desde los 490 hasta los 4950 msnm, cuenta además con gran riqueza ecológica y un paisaje único”; el DMQ., tiene una importancia geopolítica estratégica para el Ecuador por albergar a la capital política y administrativa del país, ocupa una superficie de 4.235,2 km<sup>2</sup>, que acoge al 15.5% de la población nacional (2'239.191 habitantes), según datos del censo de población y vivienda de 2010 publicado por el INEC, la ciudad de Quito tiene influencia y representación con alcance nacional y mundial, su Centro Histórico declarado por la UNESCO Patrimonio Cultural de la Humanidad en 1978, es uno de los más importantes de Latinoamérica.

Por los bienes y servicios que oferta el área urbana del DMQ., ha tenido en los últimos años un alto crecimiento demográfico que alcanza el 2,2%, de acuerdo al reporte del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), el informe menciona que la ciudad ha crecido de forma extensiva, sin un control adecuado; con asentamientos humanos localizados en zonas de elevada vulnerabilidad física como laderas, cuencas hidrográficas (quebradas y ríos), ello ha creado sectores en condiciones de riesgo que pueden colapsar especialmente en épocas lluviosas. (Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito, 2015, p.16).

La información que trae el Atlas de Amenazas Naturales del Distrito Metropolitano de Quito (2015, p.16) manifiesta que, tanto las dinámicas propias de su paisaje natural, cuanto las intervenciones antrópicas que causan modificaciones constantes como estar atravesado por 4 fallas tectónicas y rodeado por 20 volcanes, el DMQ., está expuesto a múltiples amenazas que pueden afectar directamente a la población e infraestructuras localizadas en sectores vulnerables, los movimientos en masa, las inundaciones y los incendios forestales son los fenómenos más recurrentes en el territorio, pero no los únicos, las erupciones volcánicas y los sismos son otras manifestaciones de origen natural que se han presentado en ocasiones anteriores y que pueden volver a ocurrir.

El Distrito Metropolitano de Quito fue reconocido en 1993 por el Estado ecuatoriano como territorio especial, es decir, tomó la categoría de Distrito Metropolitano por su condición política y demográfica, por lo que "...su administración asumió nuevas competencias y dividió el territorio en ocho administraciones zonales, las que contienen a sesenta y cinco parroquias, treinta y dos son urbanas y treinta y tres rurales" (Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, 2011, p. 26).

Los desastres naturales han sido una constante, cada cierto tiempo en el DMQ, ello ha dejado secuelas dolorosas a nivel humano, de vida animal y vegetal y destrucción a nivel de infraestructuras, por ello es fundamental estar preparados para afrontar las distintas crisis por factores ambientales que se puedan dar y de esta manera proteger, tanto a los habitantes como a las infraestructuras.

Para ello es clave trabajar en la gestión integral del riesgo para incentivar la prevención y mitigación de vulnerabilidades, atendiendo además los impactos generados por los desastres naturales y antrópicos (provocados por la acción humana) y las posibles medidas de recuperación a corto y mediano plazo. (Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito, 2015, p.16).

En una ciudad con casi 2.500.000 de habitantes y múltiples bienes y servicios propios de una metrópoli y capital del Ecuador, es fundamental estar preparados para los distintos tipos de crisis a los que nos podemos enfrentar; además, hay que tener claros los planes de contingencia para salir adelante, teniendo la capacidad de generar y utilizar información para analizar, priorizar y tomar decisiones oportunas y eficaces.

Para poder hacer una verdadera comunicación de crisis es vital contar con información real; pero también proporcionar esa información y las soluciones respectivas a los habitantes del DMQ., sobre la base de un adecuado sistema de prevención, mitigación, preparación y recuperación ante eventos adversos y desastres. El DMQ., cuenta con los elementos naturales y antrópicos<sup>51</sup> suficientes para caer en situaciones de crisis de mediana y gran intensidad, por lo que una adecuada comunicación en eventos de este tipo es un imperativo para que la ciudadanía sepa manejarse en este tipo de crisis.

Los temas más susceptibles de desencadenar una crisis ambiental son: sismos, erupciones volcánicas, incendios forestales e inundaciones, que son los temas en los que se enfocará la presente investigación. Tomamos estos elementos como principales desencadenantes de los riesgos y las crisis porque a lo largo de la historia del DMQ., han sido y son los más constantes y destructivos; ello no solo por el daño real que causan sino por el temor que infunden en la ciudadanía, que al no estar debidamente informada sobre la manera en la que hay que actuar, corre mucho más riesgo por lo que, es clave hacer comunicación de riesgo y crisis en torno a temas y preocupaciones reales. Por ello consideramos al presente trabajo de investigación como un aporte real ante el desencadenamiento de tales crisis.

El Ecuador se encuentra situado en una de las zonas de más alta complejidad tectónica, en donde las placas de Nazca y Sudamericana se encuentran generando una alta actividad sísmica y volcánica. Adicionalmente, se encuentra en la Zona de Convergencia Intertropical que genera condiciones para que se presenten amenazas de origen hidrometeorológico (inundaciones, sequías, tormentas, heladas, efectos del fenómeno de El Niño), y que por sus condiciones geomorfológicas soporta procesos como deslizamientos, flujos de lodo, erosión... (Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito, 2015, p.64).

---

<sup>51</sup>Antrópico. - Modificación que sufre lo natural a causa de la acción o intervención de los seres humanos.

Por ello el Ecuador y particularmente el Distrito Metropolitano de Quito han sido y son susceptibles de afectación por fenómenos naturales de consideración a lo largo del tiempo.

### **3.1. Principales crisis ambientales en el DMQ., en los últimos años**

Las amenazas naturales revisten de gran importancia pues, en caso de ocurrencia, afectan al desarrollo de la población de las zonas implicadas en tales fenómenos, a ello debemos sumar que los procesos irregulares y faltos de planificación en la ocupación del suelo y el constante daño ambiental que dan como resultado una mayor probabilidad de amenaza territorial con consecuencias lamentables para quienes habitamos este sector del país. Por ello es de suma importancia estar preparados para prevenir y/o mitigar las consecuencias de los posibles desastres y preparar a la población para tales eventos.

Las crisis ambientales en la ciudad han sido reiteradas y cíclicas debido a los factores ya analizados páginas atrás; para tener una perspectiva clara de lo sucedido en los últimos años y frente a ello poder analizar las estrategias comunicacionales de gestión de riesgo y crisis frente a desastres naturales que ha realizado el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y hacer algunos aportes en torno al tema, es necesario poner en contexto la realidad en la que se desenvuelve la ciudad en estos temas.

Entre los principales riesgos a los que está expuesto el DMQ tenemos los siguientes:

#### **3.1.1. Sismos**

“Un sismo es un movimiento rápido y brusco de las fallas al interior de la corteza terrestre, que al producirse libera gran cantidad de energía durante un largo tiempo” (Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito, 2015). Con el consiguiente daño al sector donde se produce y el Ecuador es un país de alta sismicidad. Quito se encuentra asentada sobre la falla geológica del mismo nombre, ello es una realidad con la cual debemos convivir, pero con la debida preparación por parte de las autoridades hacia la población, sobre todo la de los sectores más vulnerables.

Los terremotos más fuertes que han afectado a lo que hoy comprende el DMQ., ocurrieron en 1587, 1755, 1797, 1859 y 1868, datos tomados del Atlas de Amenazas Naturales y Exposición de Infraestructura del Distrito Metropolitano de Quito (2015). En esos años, tanto la población cuanto las infraestructuras eran mucho menores que las actuales.

No podemos saber con exactitud cuándo se producirá un sismo ni su intensidad, profundidad y duración, pero sí podemos estar preparados para que, si llega a darse, las consecuencias puedan ser menos graves, tener planes de contingencia, y enfrentar comunicacionalmente la crisis puede hacer la diferencia entre una desgracia de incalculables consecuencias y un evento natural al que la ciudad unida le haga frente de forma exitosa.

Al problema de las fallas geológicas, se suma la de la calidad de suelo, pues varios barrios de Quito están contruidos sobre rellenos, lo que no los hace firmes ante un fenómeno telúrico de consideración. Además, está la mala calidad de las viviendas las que, -sobre todo en el centro histórico-, fueron construidas con adobe y carrizo (mampostería no confinada), lo cual hace que las viviendas sean endebles para soportar un fuerte sismo. La proliferación de barrios clandestinos ubicados en las laderas incrementa el riesgo de desastres, en los últimos años se suma a este riesgo el trabajo en canteras ilegales.

El último sismo de consideración con epicentro en Quito “se produjo a las 14:58 del martes 12 de agosto de 2014, un temblor de 5.1 grados en la escala de Richter sacudió a Quito, según el Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional. El movimiento telúrico habría tenido su epicentro al Este de Calderón, en el norte de Quito. El Instituto Geofísico informó que el sismo fue a 5 kilómetros de profundidad en la provincia de Pichincha” (El Comercio, 2014).

El temblor con una profundidad de 5 kilómetros fue sentido en toda la zona norte del país y en algunas provincias del centro; a las 15:02 hubo una fuerte réplica del primer sismo y a las 17:00 hubo una tercera réplica de consideración. Luego de lo cual, hubo sismos de menor magnitud, lo que es un comportamiento “normal” pues al ser de origen tectónico las placas terrestres continúan liberando energía después de la ruptura.

Ello dejó como consecuencia 2 personas muertas, 4 atrapadas, 8 heridas y 68 evacuadas de acuerdo con la evaluación de la Secretaría de Gestión de Riesgos en su cuenta de Twitter **Riesgos Ecuador @Riesgos\_Ec**. Además, este fenómeno provocó deslizamientos (movimientos en masa) de las canteras del sector donde fue el epicentro y en sitios aledaños. Los sectores de Pomasqui, San Antonio de Pichincha, Carapungo y Calderón fueron los más afectados.

El acceso norte a Quito tuvo que ser cerrado y la maquinaria municipal empezó a trabajar en el levantamiento de los escombros y materiales de las minas que continuaron cayendo,



incluso, días después de lo ocurrido, para llegar a la ciudad hubo que utilizar vías alternas; se habilitaron cinco albergues para acoger a los evacuados.

El aeropuerto internacional “Mariscal Sucre” de Quito suspendió sus operaciones y los viajeros -que se encontraban en ese momento en la terminal aérea-, fueron evacuados hacia los sitios abiertos aledaños, mientras hacían la evaluación de las condiciones tanto de las instalaciones como de la pista, lo que trajo como consecuencia retraso en los vuelos y pérdida de las conexiones que tenían varios de los pasajeros.

En Oyacoto, Cumbayá y la Mitad del Mundo se dieron los deslizamientos más fuertes que causaron que se forme una gran nube de polvo; la misma que se pudo observar desde la mayor parte de sectores de la ciudad, lo que causó pánico entre los habitantes. Pero más allá del hecho noticioso o los datos estadísticos ¿Qué sucedió en Quito al producirse este temblor?

Al registrarse el sismo a las 14:57, es decir dentro de la jornada laboral, tomó a la gran mayoría de personas fuera de sus casas. Ello puso al descubierto que ni las organizaciones, ni las familias del DMQ., contaban con planes adecuados de evacuación o de emergencia y que desconocían la manera de actuar ante una crisis de este tipo.

En tales circunstancias no se observó la actuación de un Comité de Crisis que conjuntamente, con los técnicos en la materia, enfrenten la emergencia, aunque el Comité ya se había instalado, no había un plan para dar tranquilidad a los habitantes mediante mensajes clave, porque muchos de ellos eran presas del pánico y corrían sin tener muy claro a dónde, sin prestar atención a las recomendaciones que se dan para estos casos, lo cual pudo ocasionar desastres mayores.

Cuando la población comenzaba a recuperarse del impacto del sismo del 12 de agosto; el sábado 16 de agosto a las 10:08 de la mañana hubo una nueva réplica de 4.7 grados de magnitud, a 11 km de Calderón. Es decir, tuvo el mismo epicentro que el sismo principal, a una profundidad de 7.79 km. Ese temblor ocasionó 12 heridos, la mayoría de ellos se encontraban en el sector de Guayllabamba (un valle al norte de Quito); también se registraron daños moderados en la infraestructura de las construcciones.

Fue sentido con claridad en Quito y en valles aledaños; hecho similar al sismo del 12 de agosto que igualmente causó pánico en la población que salió a las calles sin mucho conocimiento de cómo actuar ante situaciones de este tipo.

La explicación que dio el asesor de comunicación del municipio quien fue consultado por la investigadora fue que la actual administración estaba poco tiempo en el cargo y que aún se encontraban organizando los procesos tanto generales como comunicacionales. Dijo que actualmente, la situación es diferente ya que hoy se tiene una administración “que se está especializando en el manejo de crisis”, e inclusive la presencia en el aire de radio Distrito (una radio de propiedad del municipio de Quito) tiene su razón de ser: “un medio que está netamente al servicio de la comunicación de desastres, en caso de producirse”, lo cual en la práctica no sucedió, ni sucede hasta la actualidad.

El sábado 16 de abril de 2016, a las 18:58 ocurrió un terremoto de 7.8 grados de magnitud en la escala abierta de Richter cuyo epicentro se ubicó frente a Pedernales (Manabí), a 20 km de profundidad, con 42 segundos de duración.

Alexandra Alvarado, técnica del departamento de sismología del Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional del Ecuador, explicó que el sismo se produjo por el contacto entre la placa de Nazca y la placa Sudamericana. “El contacto de ambas placas es en donde se concentra la mayor cantidad de presión y energía que hace que luego de algunos años las rocas no soporten más y se rompe y es lo que ocurrió en el sismo”. Alvarado señaló que las réplicas pueden durar incluso días y hasta meses, sin embargo, van a ir disminuyendo con el tiempo (El Comercio, 2016).

El terremoto fue sentido en todo el territorio nacional y en el Sur de Colombia. “Dada su magnitud se lo considera como muy fuerte, por lo que un sismo de esta intensidad por lo general pone a prueba la calidad de las construcciones: se agravan las grietas, los edificios más antiguos se derrumban parcialmente o sufren grandes daños, también se pueden apreciar ondas en suelos muy blandos, producir deslizamientos de tierra y desprendimiento de rocas, etc.” (El Comercio, 2016).

El estudio del riesgo sísmico en el Ecuador de Hugo Yépez, técnico del Instituto Geofísico, Bertrand Guillier y Jean-Luc Chatelain y publicado en el diario El Comercio de Quito el 19 de abril de 2016, señala que pese a que el Ecuador tiene una larga historia de actividad sísmica que ha provocado la destrucción de ciudades enteras y la muerte de más de 60000 personas por causa de terremotos, no existe en el país una conciencia real acerca del peligro sísmico, cada nuevo terremoto ocasiona víctimas, las mismas que habrían podido evitarse si se hubieran asimilado las lecciones dejadas por estos eventos telúricos.

Seis provincias de la costa fueron declaradas en estado de excepción por 60 días: Esmeraldas, Manabí, Guayas, Los Ríos, Santo Domingo de los Tsáchilas y Santa Elena, esto implica que los esfuerzos de las entidades estatales y de la fuerza pública al igual que el presupuesto del Estado deben estar enfocados principalmente en estas provincias, dada la gravedad de la situación.

Los destrozos ocasionados, sobre todo en la provincia de Manabí y principalmente en el cantón Pedernales fueron grandes, los datos reales y definitivos sobre la pérdida de vidas humanas, heridos, desaparecidos, mutilados, al igual que la pérdida de las infraestructuras todavía están por conocerse; ya que la información que se ha logrado obtener en esta materia, se basa en proyecciones y cálculos estimados sobre los daños causados. Sin embargo, hay que reconocer la solidaridad de los grupos de rescate de diversas provincias y de varios países amigos que se desplazaron a la “zona cero”.

La cifra oficial de la tragedia fue de 670 muertos, 6 desaparecidos, 9002 personas albergadas, 113 personas rescatadas con vida, 1.065.100 kits de alimentos entregados, 57.674 infraestructuras afectadas de acuerdo con los datos proporcionados a los medios de comunicación (Diario El Telégrafo, 2016). En cuanto a la parte comunicacional, esta nueva catástrofe dejó ver - como lo sucedido en los sismos de Quito de agosto de 2014-, que no hay la preparación suficiente para enfrentar este tipo de tragedias, sobre todo en los primeros minutos posteriores a tales eventos, los mismos que en crisis son cruciales y pueden ser la diferencia entre lograr niveles de mitigación o desencadenar una dificultad aún más profunda.

El terremoto se produjo a las 18:58 hora local y la rueda de prensa con las primeras informaciones oficiales sobre lo sucedido se dio a las 21:10 y fue encabezada por el vicepresidente de la República, Jorge Glas Espinel, debido a la ausencia del presidente de la República, Rafael Correa quien se encontraba en Italia en viaje oficial. Este tiempo transcurrido entre la realización del evento (terremoto) y el primer acercamiento oficial de la autoridad hacia la ciudadanía del país fue largo, dada la gravedad de la crisis se necesitaba de un mensaje clave más rápido y oportuno, pues no se sabía qué era lo que sucedía exactamente. No había aún pronunciamiento de dónde fue el epicentro del sismo, no se pensaba, aunque se intuía por el tiempo de duración y la intensidad, de que se trataría de un terremoto como efectivamente lo fue, es decir, las incógnitas eran muchas.

Aunque el epicentro del terremoto estuvo relativamente lejos del DMQ., el pánico se apoderó de los ciudadanos, y en las calles de la capital, como de otras ciudades del país había gran cantidad de personas en estado de pánico y sin saber qué hacer. Muchos buscaron información en los medios de comunicación, pero no hubo nada durante horas, emisoras de radio (caso concreto en Quito: radio Municipal y Distrito FM) informaban de algunas situaciones como la caída de casas en el sur de la capital, el estallido de transformadores o la caída de postes a lo largo de la ciudad; mediante estas radios el alcalde de Quito daba cuenta de algunas casas caídas en el sur de la ciudad al igual que algunos postes y unos cuantos transformadores que estallaron dejando a zonas de la capital sin luz; lo cual, además de lo que se sabía por redes sociales, fue tal vez, la primera información que se tuvo.

Fueron horas de incertidumbre sin saber lo que sucedía y sin tener una voz oficial que dé cuenta de la realidad; si bien es necesario tener claro lo que se va a dar a conocer en calidad de información oficial, no puede pasar tanto tiempo sin que la gente tenga al menos la tranquilidad de escuchar a sus autoridades emitiendo mensajes de calma que en esos momentos son cruciales. Precisamente para ello se debe tener una estrategia comunicacional de gestión de crisis, sobre todo en el tema de fenómenos naturales tomando en cuenta que en este tipo de situaciones; la gran mayoría de las veces no habrá forma de saber cuándo vendrán ni la intensidad con la que se harán presentes.

Durante el tiempo que transcurrió entre el evento principal y la rueda de prensa oficial, las personas que tuvieron acceso a internet buscaron en las redes sociales, fuentes de información respecto de lo que había sucedido.

Hubo muchas versiones alrededor del sismo, no se sabía el lugar del epicentro, ni su duración exacta, aunque se sabía que fue largo, se desconocían las consecuencias de lo sucedido, pero, ante todo, sobre lo que había que hacer en ese momento, dado que no tenemos una cultura de prevención, lo cual una vez más quedó demostrado. Ninguna autoridad salía de manera oficial a dar un pronunciamiento, aunque fuese inicial (mensaje clave) para tranquilizar a los ciudadanos.

Mención especial merece lo sucedido con el Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional que es la entidad que, oficialmente, se encarga de dar la información científica de este tipo de eventos, inicialmente emitió un boletín de prensa que fue difundido mediante las redes sociales en el que indicaba que el epicentro del sismo era Muisne y

con una intensidad de 6.5 grados, lo cual dista mucho de su real dimensión y, por lo tanto, de las consecuencias.

Al ser consultado sobre este tema, por parte de los medios de comunicación, el ingeniero Mario Ruiz, director del Instituto Geofísico, manifestó que el error se debió a que en horas no laborables es una máquina la que recibe los reportes de los sismos y emite el boletín de prensa preliminar y que después es un ser humano quien comprueba o rectifica ese informe y allí sale el boletín con la información definitiva.

### **3.1.2. Erupciones volcánicas**

En el Ecuador a lo largo de la historia se ha producido una serie de fenómenos naturales relacionados con la actividad volcánica, lo que ha causado, no solo desequilibrios ambientales si no muerte y destrucción. Existen varios volcanes activos y potencialmente activos que están ubicados dentro o cercanos al DMQ., entre los de más alto riesgo, según el Atlas de Amenazas Naturales y Exposición de Infraestructura del Distrito Metropolitano de Quito (2015, p. 52), están: Cotopaxi, Guagua Pichincha, Cayambe, Antisana, Pululahua y Ninahuilca, pues son potenciales amenazas directas para Quito. Otros como el Reventador, Tungurahua, Cuicocha e Imbabura, que, aunque están más alejados de la capital revisten de peligro de caídas de ceniza, como ya ha sucedido anteriormente.

Según los datos recopilados por el Atlas de Amenazas Naturales y Exposición de Infraestructura del Distrito Metropolitano de Quito (2015, p. 69), los daños por concepto de erupciones volcánicas son cuantiosos. El Guagua Pichincha ha causado graves afectaciones a Quito principalmente en: 1560, 1575, 1582, 1660, 1843, 1868; siendo la de 1660 la más grave registrada hasta ahora, en cuanto al Cotopaxi al estar cercano a la capital, a 60 kilómetros en dirección sur oriente ha traído grandes cantidades de ceniza en sus distintas erupciones, viéndose afectados los valles de Los Chillos y en menor medida Tumbaco y Cumbayá por la presencia de lahares sobre todo en 1742, 1744, 1768 y 1877.

Dos casos son dignos de tomarse en cuenta, las posibles erupciones de los volcanes Cayambe y Antisana, los dos se encuentran a solo 50 kilómetros de Quito. En el caso del volcán Reventador sus erupciones afectan a Quito por la caída de ceniza, la más cercana se produjo en 2002, cuando se registró el fallecimiento de ciudadanos por accidentes al intentar limpiar los techos de sus casas.

Los flujos piroclásticos que son masas incandescentes de ceniza, roca y gases constituyen amenazas altamente dañinas que podrían llegar al DMQ., en caso de erupción del Pululahua o del Ninahuilca y en el caso de erupción del Guagua Pichincha estos flujos amenazarían a Lloa, mientras que los flujos de lodo y ceniza indefectiblemente llegarían a Quito; igual cosa ocurrirían con la erupción del Cotopaxi que además en esos momentos (2016) se encontraba en fase eruptiva.

Las amenazas volcánicas más temibles para el Distrito, debido a su carácter destructor son los flujos de escombros y lodo (lahares), se trata esencialmente de flujos de lodo que pueden producir las erupciones del Guagua Pichincha y del Cotopaxi...En la ciudad de Quito más de 2.000 hectáreas, es decir, más del 10% de su superficie están expuestas a ello: en los flancos del Pichincha y en las partes planas situadas frente a las quebradas, principalmente en las parroquias de Cotocollao, La Concepción, Santa Prisca, San Roque, La Magdalena y La Villaflora. En el caso del Cotopaxi los lahares que se producirían...podrían afectar a una gran parte del valle de Los Chillos, así como al valle de Cumbayá- Tumbaco. Estos espacios, poco poblados durante las últimas grandes erupciones del Cotopaxi, están hoy muy urbanizados. (Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito, 2015, p.69).

En los últimos años se han presentado dos eventos volcánicos de importancia. Por un lado, el volcán Reventador que está ubicado aproximadamente a 90 kilómetros al Este de Quito que -en la actualidad es uno de los tres volcanes en erupción del Ecuador-. Por otro lado, están el Cotopaxi y el Tungurahua, este último no implica una afectación directa sobre el Distrito Metropolitano de Quito.

Según datos del Departamento de Vulcanología del Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional, el Reventador está constituido por dos “edificios”, uno antiguo y el cono actual que ha crecido debido a los deslizamientos producidos por las erupciones anteriores, tiene una forma alargada con pendientes de hasta 34°. Previo a la erupción del 3 de Noviembre de 2002 la altura del cono era de 3.560 metros, tras la erupción la parte superior del cono fue destruida reduciéndose a 3.450 metros; desde entonces, se ha vuelto a construir el cono gracias a la unión de, al menos, 26 flujos de lava y al momento se estima que alcanza una altura de 3600 metros (Instituto Geofísico EPN).

La actividad histórica de este volcán es poco conocida debido a su remota ubicación (parroquia Reventador, cantón Gonzalo Pizarro, provincia de Sucumbíos, frontera con Colombia) su inaccesibilidad y a las persistentes malas condiciones climáticas, pero, se

considera que el volcán ha tenido al menos 16 erupciones entre 1541 y la actualidad. Los períodos eruptivos confirmados previos al que se inició en 2002 son: 1898-1912, 1926-1929, 1944, 1959-1960, 1972-1974 y 1976, estas erupciones estuvieron caracterizadas por flujos piroclásticos menores, flujos de lava en bloques, flujos de lodo y caídas de ceniza. (Hall et al., 2004).

El Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional afirma en su página web que la erupción que tiene lugar hasta hoy inició en 2002 con una fase bastante fuerte que alcanzó un índice de explosividad volcánica de 3 (violenta), la columna eruptiva generada se elevó 17 km y produjo un volumen de ceniza de 60 millones de metros cúbicos que se dirigió hacia el Occidente del volcán, la caída de ceniza tuvo una afectación regional significativa, llegándose a medir entre 1 y 2 milímetros de ceniza acumulada en Quito, adicionalmente se generaron flujos piroclásticos (mezcla de gases volcánicos, rocas y aire atrapado) que afectaron la carretera y el oleoducto, desde entonces el volcán ha permanecido con una actividad de tipo más efusivo (generación de flujos de lava fluida) y algunos períodos explosivos de magnitud moderada que generan columnas de explosión de 1 a 2 kilómetros de altura.

Esta erupción dejó como consecuencia ceniza en la capital de la República y con ello algunos problemas de salud, concretamente en las vías respiratorias y en la vista para algunos ciudadanos con antecedentes de asma, fundamentalmente, pero no causó mayores inconvenientes. Desde 2003 en adelante no ha habido una caída importante de ceniza en el DMQ., -pero no se puede asegurar que no vuelva a ocurrir-, sobre todo porque el volcán está en erupción y la dirección de los vientos es la que determina el rumbo del material volcánico.

El monitoreo del Reventador es constante y no se descarta un cambio de alerta en caso de una erupción de mayor tamaño que implique riesgo de caída de ceniza en Quito. Lo que sería un indicativo de que la ciudadanía debe estar preparada y que la estrategia de comunicación de riesgo y crisis debería estar lista para ser el soporte de las autoridades seccionales.

Otro de los eventos volcánicos presentados en estos últimos años, es el del volcán Cotopaxi que se encuentra a una distancia de 35 kilómetros al Noreste de Latacunga y de 45 kilómetros al Sureste de Quito; está rodeado por páramos que bordean los 3.000 metros.

El Cotopaxi está considerado como uno de los volcanes más peligrosos del mundo debido a la frecuencia de sus erupciones, su estilo eruptivo, su relieve, su cobertura glaciar y por la cantidad de poblaciones potencialmente expuestas a sus amenazas, desde el inicio de la conquista española, el Cotopaxi ha presentado cinco grandes períodos eruptivos: 1532-1534; 1742-1744; 1766-1768; 1853-1854; y, 1877-1880. (Instituto Geofísico EPN).

Todas las erupciones han dado lugar a situaciones de riesgo para los habitantes y para la infraestructura, por ello uno de los puntos claves a considerar es la caída de ceniza producida durante una erupción del Cotopaxi que podría afectar amplios sectores del país y concretamente el Distrito Metropolitano de Quito, además del inminente riesgo para los valles aledaños, pero mucho más el peligro que representan los lahares, grandes cantidades de agua y lodo y el material piroclástico, es decir rocas incandescentes.

El Cotopaxi es uno de los volcanes más vigilados del Ecuador y al cual se dedican una gran parte de los recursos disponibles para el monitoreo. De hecho, la primera estación sísmica permanente dedicada a vigilar un volcán en Sudamérica fue instalada en el Cotopaxi en 1976. Desde entonces, la red de monitoreo de este volcán ha crecido constantemente hasta la configuración actual, que asegura una vigilancia adecuada de este peligroso volcán. (Instituto Geofísico EPN).

El martes 2 de junio de 2015 el Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional reportó un incremento en la actividad sísmica del volcán Cotopaxi, el cual empezó a presentar anomalías altas en su actividad, así se dio a conocer por parte de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos a través de la Resolución SGR-042-2015 mediante la cual se declaró el nivel de alerta amarilla en las zonas más vulnerables y cercanas al volcán Cotopaxi. Esto se materializó con un elevado número de sismos, así como las fumarolas que han incrementado el flujo de gases hacia el exterior, signo de que empieza un proceso de actividad.

Frente a ello, el Comité de Emergencias Provincial de Cotopaxi se declaró en sesión permanente para analizar las posibles zonas de afectación y planes de prevención en caso de que se llegue a dar una erupción: como medida preventiva el ingreso de los turistas se determinó que sea solo hasta el refugio porque el olor a azufre en la cima era intenso y podría ocasionar trastornos de salud.

De esa fecha en adelante el volcán Cotopaxi aumentó su actividad fumarólica y de sismicidad, las cuales se incrementaron notoriamente los primeros días de agosto de 2015. El día 13 de ese mes, el director del Instituto Geofísico Ing. Mario Ruiz informó a la



Secretaría de Gestión de Riesgos que: “a las 17h21 se detectó un enjambre de sismos que duró hasta las 18h06 (tiempo local, al día siguiente a las 04h02 y a las 04h07 se registraron dos explosiones...esto corresponde a explosiones pequeñas”

La Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos con fecha 14 de agosto de 2015, determina el cambio de nivel de alerta a amarilla en las zonas de influencia por potenciales lahares (flujos de escombros de origen volcánico) del volcán Cotopaxi. Esa decisión se la adoptó con base en las aseveraciones y al criterio técnico del Ing. Ruiz y a la caída de ceniza volcánica en tres cantones de la provincia de Pichincha: Cantón Mejía: Tambillo (vía Aloag - Los Chillos) – Machachi, Santa Ana. Cantón Quito: Chillogallo - San Blas - Cutulagua - Cajabamba y ciudadela Ibarra. Turubamba, Chillogallo, Cdla. Ibarra, Centro Comercial El Recreo. Cantón Rumiñahui: Colina; Selva Alegre; Cashapamba; Valdivia, brigada Aérea de las FFAA.

A partir de esta fecha la actividad sísmica, fumarólica y en menor medida la de lahares se hizo una constante en el volcán, con lo cual las zonas occidental y noroccidental del volcán sufrieron caídas de ceniza con efectos principalmente en la agricultura y ganadería de las poblaciones asentadas en estas zonas. En la provincia de Pichincha fue afectado el cantón Mejía y las parroquias de Píntag, Uyumbicho y Tambillo en el Distrito Metropolitano de Quito, mientras que de casi todos los sectores de Quito se pudo observar la nube de ceniza que emanaba del volcán Cotopaxi de forma continua.

La capacitación de la población ante la posible erupción del volcán empezó desde la alerta que dio el Instituto Geofísico sobre el incremento de la actividad del Cotopaxi y la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos ha informado acerca de su trabajo en la conformación de los comités comunitarios de gestión de riesgos, en la elaboración de los planes comunitarios de gestión de riesgos e identificación de recursos desde las comunidades y cómo con esos recursos buscan disminuir los riesgos en cada uno de los escenarios que paulatinamente da a conocer el Instituto Geofísico.

Trabajo de identificación de rutas de evacuación, zonas seguras, identificación de las zonas de riesgo y cómo pueden ser afectadas las viviendas y cada una de las zonas de mayor peligro que están ubicados dentro del mapa de riesgo; la conformación de los comités comunitarios y las brigadas de primera respuesta, quienes son las encargadas de ayudar a salvar vidas durante la emergencia hasta que lleguen los organismos de socorro.

Se han realizado procesos de capacitación, elaboración de planes de contingencia y la realización de simulacros que ayudan a las autoridades a medir las fortalezas y debilidades que se pudieran presentar.

Lo importante es que aún, habiendo una disminución en la actividad del coloso, no se descuiden los procesos de intervención en las comunidades, ya que es el momento para prepararse y conocer la amenaza, y saber el comportamiento del volcán, por ello es necesario que tanto las autoridades y la ciudadanía en general conozcan cuáles son las zonas de afectación, las zonas de mayor riesgo, rutas de evacuación, interpretar adecuadamente el mapa de peligros volcánicos. Desde las comunidades se puede ayudar mucho y aprender a convivir con el peligro, como ya lo han hecho las poblaciones aledañas al volcán Tungurahua que se mantiene 18 años en actividad eruptiva.

En el DMQ., la Secretaría de Seguridad del Municipio conjuntamente, con el Comité de Operaciones de Emergencias, COE y la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, empezaron una capacitación a los habitantes de las zonas de riesgo en caso de erupción del volcán Cotopaxi; sin embargo, hubo barrios a los que no llegó la capacitación, quizá por no estar considerados entre los de mayor peligro, pero en donde sus pobladores viven en constante zozobra por no tener claro qué hacer en caso de erupción, cabe destacar que en varios sectores del valle de Los Chillos existen instituciones de atención a adultos mayores y personas con discapacidad, por lo que se hace imperativo trabajar con tales entidades. Además, es importante mencionar que estas capacitaciones solo se dan en la fase reactiva, precisamente como reacción a los sucesos y no en la proactiva, como producción sistemática de convivencia con el riesgo, es decir en fase de prevención.

De la misma manera, en las parroquias pertenecientes al DMQ., donde se dio caída de ceniza hay grandes zonas agrícolas y ganaderas que deben ser atendidas para evitar daños mayores y muerte de los animales que constituyen la forma de vida de su población, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, MAGAP, es la entidad que ha brindado ayuda para poner a buen recaudo a las posesiones de los campesinos de esos sectores. Algunos habitantes del valle de Los Chillos abandonaron voluntariamente sus viviendas, pese a la recomendación de los organismos de socorro de que no era necesario hacerlo y salieron a casas de familiares, amigos o en arriendo a diferentes barrios de Quito.

Durante los restantes meses de 2015 fue una constante la caída de ceniza en las zonas aledañas al volcán, posteriormente a partir del 5 de enero de 2016, el Instituto Geofísico

reportó un descenso en la actividad del volcán a moderada, se pudo observar la zona del cráter despejada con débiles emisiones de vapor con lo cual la tranquilidad volvió a los habitantes de las zonas aledañas al volcán y quienes abandonaron sus casas volvieron a utilizarlas para vivir allí.

Es necesario aclarar que, aunque la actividad ha bajado notablemente, el volcán está activo lo que quiere decir que en cualquier momento puede retomar su actividad; por lo que es necesaria la preparación para enfrentar un desastre natural de consecuencias; en casos de erupciones volcánicas, a diferencia de un sismo, por ejemplo, existe un margen de tiempo para poder organizar la evacuación de la población en riesgo, lo cual quiere decir que se deben tener avanzados los protocolos respecto al manejo de escenarios de erupciones volcánicas, pues si no se ha avanzado en organizar a la población, no será suficiente el tiempo que la naturaleza nos da para hacerlo.

Las autoridades tanto nacionales como locales empezaron a trabajar de forma organizada para lograr la capacitación y formación de la ciudadanía para salir adelante frente a una crisis como una erupción; sin embargo, no se puede esperar a que la crisis esté a las puertas para empezar con ello, es en tiempos de tranquilidad cuando se debe hacer este trabajo y apuntalarlo cuando las circunstancias así lo requieran.

Sobre todo, en una ciudad como Quito rodeada por tantos volcanes activos y potencialmente activos, los planes de emergencia y el manejo de escenarios deben estar instaurados, caso contrario de poco servirá el tiempo que nos proporciona el volcán antes de entrar en fase eruptiva. No podemos olvidar la alta peligrosidad y vulnerabilidad del Ecuador ante fenómenos naturales destructivos como las erupciones volcánicas, por ello es de vital importancia un adecuado monitoreo y estudios de amenazas, vulnerabilidad y riesgo.

Es de considerar que las poblaciones están ubicadas en zonas vulnerables, por lo que es menester una mejor planificación territorial, poblacional y económica; en caso de erupciones volcánicas la naturaleza nos da la oportunidad de tener algo de tiempo para lograr una buena coordinación entre autoridades y poner en marcha planes de contingencia, pero ello sobre la base de un trabajo ya desarrollado, caso contrario no se lo lograría.

Es vital la comunicación con la población para que pueda estar alerta y apoyar el trabajo de las autoridades, estar capacitados hará la diferencia entre manejar mejor la situación o

tener un estado de pánico colectivo que les impida actuar; el miedo paraliza mientras que la tranquilidad y seguridad logran una actuación proactiva.

Sin embargo, si la naturaleza no nos da esa tregua en el tiempo, como país y concretamente como Distrito Metropolitano de Quito, no estamos preparados para afrontar la emergencia de forma inmediata, por eso la importancia de educar a la población y mantener el interés de autoridades, medios de comunicación y ciudadanía.

En entrevista realizada al secretario de Seguridad y Gobernabilidad, el funcionario anunció que ante la posibilidad de fenómenos naturales que son susceptibles de darse en el DMQ., el municipio y esa secretaría han trabajado el programa “Quito listo”, se trata de una estrategia de capacitación y prevención para que la población aprenda a vivir con el riesgo y sepa qué hacer si un evento natural llega a golpearnos con intensidad; el secretario de Seguridad indicó que el programa será lanzado próximamente como en efecto sucedió, pero luego del cambio de autoridades no se continuó capacitando e informando a la gente con dicho plan, lo cual deja en el aire las iniciativas y solo se sigue trabajando en la reacción.

### **3.1.3. Incendios forestales**

Los incendios forestales igualmente son factores que influyen como amenaza de situaciones de crisis en el Distrito, pues producen un importante deterioro ambiental, así como pérdidas de vidas humanas, flora, fauna e infraestructura, los incendios forestales pueden o no producirse por factores antrópicos, muchas veces personas desaprensivas dejan fogatas sin apagar o pirómanos que deliberadamente provocan incendios de gran magnitud.

Asimismo, factores como la inflamabilidad, la combustibilidad de los bosques del DMQ., pueden suscitar esos incendios, sumado a los fuertes soles que soportamos al estar ubicados en el centro de la tierra y a la escasez de lluvias que se ha hecho notoria en los últimos años. En el DMQ., hay un relevante número de áreas susceptibles a incendios forestales, pues el territorio tiene bosques, tanto de norte a sur como en la parte central y oriental.

Los incendios forestales en el DMQ., han causado la pérdida de vidas, tal como lo sucedido con los bomberos Jonathan David Nasimba Ambas, de 19 años, y Jonathan Paúl Dionicio Vásquez, de 20, quienes fallecieron la tarde del lunes 7 de septiembre de 2015,

cuando participaban en las tareas de sofocación del incendio forestal en el sector Mangahuanta, en Puembo, nororiente de Quito, la posible causa del fallecimiento fue una combinación de asfixia y quemaduras, de esta manera reportaron la noticia distintos medios de comunicación nacionales y locales.

“Cuando se refiere a incendios forestales se debe considerar la temperatura, nivel e intensidad de las lluvias, pendientes, accesibilidad, cobertura vegetal. Por lo que es, un tema a ser considerado y monitoreado constantemente...” (Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito, 2015, p. 75), pues en el DMQ., se hace reiterativo año a año en la época de verano este tipo de siniestros ambientales.

Es conveniente gestionar adecuadamente este riesgo y así evitar en lo posible que se transforme en crisis, con lo cual se evitarán pérdidas económicas, no habrá una alta alteración de los microclimas, se conservará la flora y fauna, y lo más importante, la vida de las personas no correrá peligro por esta causa, pues tanto los bosques situados en sentido Norte-Sur como los que se encuentran al Oriente del DMQ., son continuamente afectados.

El Distrito Metropolitano de Quito posee actualmente 25 bosques protectores según el Atlas de Amenazas Naturales y Exposición de Infraestructura del Distrito Metropolitano de Quito, (2015, p.40). Los bosques protectores pueden ser de propiedad pública, privada o comunitaria que ayudan a la conservación de un ambiente sano para la vida, además de usos de esparcimiento para sus habitantes.

Sin embargo, en el DMQ., los incendios forestales son recurrentes año tras año, sobre todo en épocas de verano con lo cual grandes cantidades de vegetación y la fauna que en ella habita queda seriamente afectada, lo que genera alteraciones tanto al ecosistema, como pérdidas materiales y ante todo pérdida de vidas humanas.

Pese a los esfuerzos de las autoridades del Distrito para reducir los riesgos de incendios forestales con base en algunos programas como el de Reducción de Riesgos del DMQ., a cargo de la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad y con apoyo financiero del Banco Mundial, -que desarrolló el “Proyecto de Sistemas de Información Unificado de Riesgos Urbanos” (SIGR) y sus acciones de prevención en sitios altamente sensibles a este tipo de desastres- los resultados aún son limitados por lo que, en cada verano seguimos soportando incendios en las zonas de los bosques protegidos, lo que ha traído graves crisis con consecuencias lamentables, ello nos hace notar que no hay la educación y

comunicación apropiadas para que las personas tengan cuidado con sus fogatas o sus quemas agrícolas, este es un tema a desarrollar a lo largo del tiempo con campañas sostenidas con base en políticas y estrategias fortalecidas por la municipalidad, no con unos cuantos spots u otras acciones aisladas que no generan procesos socioeducativos.

Estacio & Narváez (2012, p. 46) citan a Dubois & Chaline (2002) al definir que: Desde una óptica de perfil ambiental urbano, los incendios forestales no son hechos aislados de espacios naturales, sino que en un sentido integral y sistémico éstos se encuentran interrelacionados con espacios urbanos y, por ende, sus consecuencias son sentidas de forma global. En tal virtud, los incendios forestales son parte de los riesgos urbanos y considerados de primera importancia en relación con la peri-urbanización de la ciudad.

Es importante tener en cuenta que las zonas donde se desarrollan los incendios forestales quedan con grandes afectaciones por ser espacios altamente sensibles y porque estos siniestros producen daños y efectos en cadena sobre el funcionamiento de la ciudad, por ejemplo, hay afectación en la calidad del aire y en el agua tomando en cuenta que los incendios tienen lugar en épocas de estiaje, las vías y caminos, sistemas de energía eléctrica, rellenos sanitarios, aeropuerto, pero ante todo zonas pobladas donde hay casas, escuelas, hospitales y demás infraestructuras se ven afectados.

Por ser el desastre natural más recurrente en el Distrito haremos un recuento de los incendios forestales más importantes por año, dentro de los últimos años, con base en el tiempo en que está delimitada la presente investigación.

## **Año 2012**

Hubo 246 incendios forestales de magnitud y más de 1.200 amenazas e incendios menores se presentaron en el territorio que comprende el Distrito Metropolitano de Quito desde el 1 de junio hasta el 24 de septiembre, como consecuencia de ello, resultaron quemadas 3.796 hectáreas de zonas forestales, desde el 7 de septiembre el DMQ., fue declarado en alerta naranja debido a estos flagelos, estos datos los dio a conocer en rueda de prensa el entonces alcalde de Quito, Augusto Barrera junto a los integrantes del Comité de Operaciones de Emergencia, COE y fue divulgado a la ciudadanía por varios medios de comunicación, entre ellos los diarios El Comercio y La Hora.

Del total de hectáreas calcinadas un 31% corresponde a arbustos, herbazales secos, 24% arbustos húmedos, 16% bosques húmedos, 6% árboles eucalipto, 4% cultivos y el 3%

páramo, el 13% pastos y el 3% a otros. Tales pérdidas deberán ser remediadas con reforestación, de acuerdo con planes que se preparan y que cuentan con la colaboración de los estudiantes de los colegios del DMQ.

El 20 de agosto en el cerro Ilaló, ubicado en el sector del Valle de Los Chillos, ocurrió un incendio forestal de magnitud donde cerca de 4 hectáreas se vieron afectadas por un incendio que fue sofocado luego de 48 horas de intenso trabajo por parte de Cuerpo de Bomberos de Quito. En días posteriores hubo algunos nuevos focos de fuego que fueron controlados y extinguidos, el mismo día y en el centro de la capital, en el sector del Panecillo se produjo un nuevo incendio:

A las 15:00 se iniciaron las llamas, las cuales afectaron a la parte Este y llegaron hasta el mirador donde está La Virgen. Hay casas y animales cerca del lugar. Por ello, el Cuerpo de Bomberos restringió el paso a los peatones y conductores. Este es el séptimo incendio que se registró en lo que va del sábado. A la hora que el fuego se propagó había una concentración de personas, que asistía a un concierto de música electrónica. (El Comercio, 2012).

Adicionalmente, el 23 de agosto se registró un incendio dentro de la zona urbana de la capital, como resultado se consumió parte del Parque Metropolitano, en el sector de Campo Alegre, simultáneamente se consumían varias hectáreas de bosque en diversos puntos muy cercanos a la ciudad: Yaruquí, Tababela y la reserva Pasochoa.

El 29 de agosto hubo incendios en zonas muy cercanas al límite urbano de la ciudad: La Pulida y San José de Monjas, mientras que nuevamente el cerro Ilaló, fue afectado por un incendio que terminó por destruir la poca vegetación que quedaba. Todos estos incendios fueron controlados por los bomberos después de arduas horas de trabajo.

El 3 de septiembre un nuevo incendio en el Parque Metropolitano alertó no solo a los bomberos y organismos de socorro, sino a la ciudadanía porque cada vez ganaba espacio y amenazaba con llegar a las zonas pobladas, aunque también se debía controlar el incendio que una vez más se daba en el Ilaló, así como en la quebrada de Guambi, parroquia Puenbo, muy cerca de fábricas, bodegas industriales y el aeropuerto internacional de Quito.

Al ser una zona con inclinación prolongada imposibilita el ingreso de motobombas, se debió extender mangueras hasta los límites de la pendiente, las labores se complicaron debido a la presencia de maleza, arbustos secos, y un fuerte viento que avivaba las llamas,

el jueves 6 de septiembre se dio por terminado el flagelo de Puembo con el bombeo de agua ladera abajo para “enfriar el terreno”.

Ese mismo día se inició un nuevo incendio en las cercanías del sector de San Francisco, en Píntag (vía Lumbisí), por lo que un colegio fue evacuado; por la noche y debido a la acción de los vientos, las llamas se incrementaron notablemente por lo cual la población de las urbanizaciones cercanas tuvo que ser evacuada porque las llamas de tres metros de alto estaban a tan solo 20 metros de los conjuntos residenciales, el flagelo se extendió hasta la avenida Simón Bolívar, sector de la Universidad Internacional y fue necesaria la presencia de bomberos, militares y policías quienes trabajaron toda la noche para sofocar el fuego (El Universo, 2012).

Fue importante la ayuda de cuerpos de bomberos de otras ciudades del país, así como la colaboración del Ejército y Policía para hacer frente a los difíciles momentos por los que atravesó el DMQ., pero en la mañana del sábado 8 de septiembre, el cerro Auqui, al oriente de Quito presentó un grave incendio forestal, los bomberos de Quito junto a sus similares de Baños y Ambato se pusieron a trabajar para sofocar las llamas con la ayuda de tanqueros del municipio de Quito y los helicópteros de la Policía Nacional. El fuego avanzó hasta los límites de una escuela y un colegio cuyos jardines fueron afectados, al igual que pequeñas huertas con animales de corral, el humo contaminó todo el sector, con lo cual hubo problemas respiratorios para los habitantes.

El domingo 9 de septiembre, cientos de habitantes del barrio San Miguel de la parroquia Zámbez, ubicada al nororiente de Quito, dejaron sus viviendas tras registrarse un incendio forestal de grandes proporciones, el fuego destruyó tres viviendas y dejó a 17 personas heridas, una por quemaduras, otra por una caída y 15 por asfixia. Fueron atendidos por paramédicos que se trasladaron al sitio.

Las llamas y el humo cubrieron las laderas del sector de Zámbez, en la mañana, César Enríquez, vocero del Cuerpo de Bomberos de Quito, informó que en el lugar había 45 socorristas de incendios asistidos por cuatro tanqueros (El Universo, 2012).

Muchos de los flagelos fueron presuntamente provocados, según el Municipio de Quito y El Ministerio del Interior, inclusive se activó una línea telefónica para que la ciudadanía denuncie a los pirómanos, seis presuntos pirómanos fueron detenidos y puestos a órdenes de las autoridades.



Estos siniestros le han costado a Quito 6 millones 300 mil dólares, según datos que proporcionó a la prensa nacional el secretario de Seguridad Ciudadana, Ricardo Peñaherrera.

### **Año 2013**

Luego de lo sucedido en 2012, las autoridades buscaron evitar que situaciones parecidas se den a año seguido, por ello se desarrolló el “Plan de Prevención de Incendios Forestales 2013” que contempló prevención, vigilancia y respuesta, para lo cual se contó con 2 millones 300 mil dólares. Además de identificar 57 zonas sensibles a siniestros en el DMQ., y tener especial atención sobre la actuación de pirómanos, así como las quemas de vegetación que acostumbran a hacer los habitantes de zonas cercanas a los bosques.

No obstante, el 31 de julio se presentaron las primeras emergencias en Guápulo y en el sector de El Trébol. Los siguientes días hubo algunos incendios de menor tamaño, pero el sábado 23 de septiembre en el Parque Metropolitano de Quito ocurrió un incendio de grandes proporciones, ya que 21 hectáreas fueron consumidas por las llamas, se perdió mucha fauna y flora del lugar. A lo largo de agosto y septiembre hubo otros incendios en este mismo lugar; también en la quebrada del cerro Auqui donde 33 hectáreas fueron afectadas, así como en Calacalí, al noroccidente de Quito.

El área devastada en estos dos años fue el equivalente a 3.269 canchas de fútbol profesional, en ese año, alrededor de 49 siniestros de importancia ocurrieron en el DMQ., pero fueron más de 1.000 los conatos de incendio e incendios de menor tamaño, sofocarlos tuvo un costo cercano a los 2 millones de dólares según el secretario de Seguridad Ciudadana, sin contar en ese rubro con la colaboración de la Policía y el Ejército que asumieron los costos de sus operaciones frente a esta crisis.

### **Año 2014**

Nuevamente en julio, agosto y septiembre la tónica vuelve a repetirse, las condiciones climáticas hacen propicia la propagación de incendios forestales y una vez más ciudadanos desatentos son señalados como causantes de algunos de flagelos, una vez más se registraron incendios en la capital, sobre todo en los cerros del Auqui, Ilaló, Intervalles y Ascázubi.

El Sistema Integrado de Seguridad ECU-911 y el alcalde de Quito, Mauricio Rodas, mediante sus cuentas en redes sociales informaron sobre los principales incendios que se

han registrado, además de detallar la dura misión del Cuerpo de Bomberos de Quito, con el apoyo de la Policía y el Ejército, conjuntamente, con la Policía Metropolitana para sofocar los siniestros.

El domingo 31 de agosto se produjo un incendio de proporciones en el cerro Auqui (Este de Quito) que logró controlarse luego de cuatro horas de trabajo de 200 efectivos de varias instituciones, no se reportaron heridos, evacuados, ni casas afectadas; durante las tareas hubo 17 descargas de agua con helicópteros de la Policía y de FF. AA., las llamas habrían afectado unas 15 hectáreas de terreno.

Una vez más, las llamas ocasionaron gran cantidad de humo que impedía la visibilidad por lo que se cerró el tránsito vehicular a la altura de la Universidad Internacional del Ecuador, ese mismo día se reportó un incendio en Guayllabamba y un conato en el sector de Solanda, en el sur de Quito. (El Universo 2014).

El 14 de septiembre hubo un incendio de gran magnitud en el sector El Arenal en la parroquia Tumbaco, dos niños resultaron con quemaduras y alrededor de 30 familias fueron evacuadas, según datos del Cuerpo de Bomberos de Quito; también hubo incendios de consideración en Lloa, Chiriboga, Checa, Píntag, Conocoto y Puembo, hasta estos sitios fueron 22 bomberos para sofocar las llamas, las mismas que podían ser observadas desde varios sectores de la capital que se cubrió de humo como consecuencia de los incendios.

### **Año 2015**

Los incendios forestales siguieron bajo las pautas de años anteriores, es decir que durante los meses de verano se volvieron a suscitar en los sitios ya conocidos, sin embargo, la sequía en este período se incrementó y los vientos fueron mucho más fuertes que los de los tres años precedentes.

El 6 de septiembre hubo un incendio en Puembo, los efectivos del Cuerpo de Bomberos de Quito sofocaron el mismo y cuando creyeron haberlo logrado, éste se reactivó al día siguiente con una fuerza inusitada debido a los fuertes vientos y las condiciones del terreno, casi 90 hectáreas fueron consumidas por las llamas; allí, algo más que vegetación y vida animal se perdió en esta tragedia, fueron las vidas de dos jóvenes bomberos Jonathan Nasimba y Jonathan Dionisio, de 19 y 20 años. Quienes murieron producto de las quemaduras y la asfixia, mientras luchaban por apagar el fuego; ambos fueron

enterrados con honores y con gestos de agradecimiento por parte de la ciudadanía (El Comercio, 2015).

Otros bomberos quedaron gravemente heridos, tal fue el caso de Marco Vinicio Bastidas, quien falleció unos días después que sus compañeros, una suerte distinta corrió Josué Aizaga, quien, a pesar de salir quemado la mayor parte de su cuerpo, logró permanecer con vida y fue a Estados Unidos donde recibió atención médica y ha mejorado notablemente. A finales de 2015 regresó a Quito y aunque su tratamiento durará años, sigue siendo parte del Cuerpo de Bomberos de Quito.

La Policía y la comunidad capturaron a 18 personas sospechosas de empezar incendios en el Distrito, diez fueron juzgadas; de estos, seis fueron a prisión y cuatro a trabajos comunitarios. Sin embargo, en el incendio de Puembo no hubo detenidos, pues las investigaciones indicaron que el fuego empezó por quema de basura.

El 16 de septiembre, el alcalde de Quito Mauricio Rodas, resolvió declarar en emergencia al DMQ, con lo cual se logró el apoyo permanente de otros organismos como Policía y Ejército y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de varias ciudades del país que enviaron a sus cuerpos de bomberos para apoyar en el control de incendios en la capital. Colombia y Venezuela enviaron personal y helicópteros para contrarrestar el fuego.

Esta crisis causó la quema de 2.300 hectáreas y 15 personas como sospechosas de haber causado los incendios. Verónica Arias, de la Secretaría de Ambiente del Municipio, al evaluar los daños ocasionados por los incendios indicó que las 2.300 hectáreas quemadas de bosque en Quito superan a las que se registraron en 2014, donde quedaron 650 hectáreas afectadas, aunque en 2012 fue más devastador porque se consumieron 4.800 hectáreas y el costo de reparación fue de \$ 50 millones.

La cifra de pérdidas económicas asciende a \$ 9,5 millones y la ciudad deberá dedicarse a invertir en reforestación y regeneración de los bosques afectados, como el bosque de Ilaló, con 170 hectáreas, Puembo, El Auqui, La Libertad, La Pulida y San José de Minas donde se quemaron 500 hectáreas, aunque la biodiversidad y las vidas que se perdieron son irrecuperables (El Universo, 2015).

En los años siguientes a 2015 los incendios forestales bajaron su intensidad debido a que se empezó una campaña de cuidado de los bosques y parques con apoyo de la Policía Nacional y el Ejército, por lo que no se reportan incendios de alta destrucción; luego de

terminado el período de Mauricio Rodas, su sucesor Jorge Yunda estando pocos meses en el cargo, se presentó la pandemia de Covid-19 por lo que al estar la población en confinamiento no se reportaron incendios de consideración, al contrario, la flora tuvo una considerable mejoría, según los expertos; habrá que ver cómo maneja la administración actual, al mando de Santiago Guarderas, los meses de verano, tomando en cuenta que la población va retomando sus actividades normales.

### **3.1.4. Inundaciones y movimientos en masa**

En cuanto a las inundaciones podemos darnos cuenta de que el cambiante clima de Quito, resultado del calentamiento global hace que de un momento a otro las condiciones cambien y soportemos grandes cantidades de lluvia. Las calles de la ciudad se inundan y por el descuido de los habitantes al botar basura en sitios inadecuados, se tapan las alcantarillas y sumideros; pero también constituyen un serio problema los desbordes de ríos y quebradas que dañan viviendas y terrenos agrícolas.

Pero estas inundaciones también pueden provocar una crisis más severa como los movimientos en masa que llevan flujos de tierra, lodo y escombros, que pueden acabar con casas ubicadas en zonas de riesgo, o dejarlas tan deterioradas que ya no sea seguro habitarlas. Decenas de familias se ven afectadas al perderlo prácticamente todo (incluso la vida). En estas situaciones, es cuando el Municipio del DMQ., conjuntamente, con su comité de crisis deben actuar de inmediato para hacer frente a la emergencia.

En la ciudad de Quito y sus alrededores , las anegaciones de las avenidas y calles se producen de manera rápida asociadas con lluvias intensas en las partes altas...Por lo tanto el principal problema ante las inundaciones es la presencia de fuertes lluvias localizadas, de corta duración, (rara vez más de una o dos horas) acompañadas de granizo, que se producen generalmente en épocas lluviosas, y ocasionalmente en los meses que se conocen como secos, provocando desbordes en ríos y/o quebradas. (Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito, 2015, p. 67)

Existen 169 barrios que se encuentran en zonas de susceptibilidad alta y media a inundaciones, las parroquias más afectadas son: Calderón, Comité del Pueblo, El Condado, Ponceano, Iñaquito, Rumipamba, Jipijapa, Mariscal Sucre, La Concepción y Belisario Quevedo al norte; La Libertad, San Juan y Centro Histórico en el centro de Quito; y Solanda, San Bartolo, Chimbacalle, La Ferroviaria, La Mena, Turubamba y La

Ecuadoriana en el sur. (Atlas de Amenazas Naturales y Exposición de Infraestructura del Distrito Metropolitano de Quito, 2015)

Son un tipo de deslizamientos que pueden traer consecuencias graves a la vida y propiedad de las personas que viven en los sectores de riesgo. Los sectores más susceptibles a estas crisis ambientales son: San Francisco de Pinsha, Pacaipamba, El Guambi, Quebrada El Corte, San Carlos (Quebrada Santa Rosa), Santo Domingo, Coop. Santa Teresita del Valle Y Santa Teresita 2, El Tingo, Ilaló, Ushimana, Pueblo Unido, El Tránsito, Argelia Media, San Patricio, Lloa, San José de Monjas, Monjas de Cotocollao, Puengasí, La Libertad, Guápulo, Atucucho, Pulida Alta, vía e intersección con quebradas de Nayón, Cooperativa Puertas del Sol, María Augusta Urrutia (El Carmen), Urb. La Pampa, Señor del Árbol, Vista Hermosa, La Planada, Laderas del Pichincha, Santo Domingo Alto (Quebrada Colorada), Santa Isabel, Rumicucho Alto, Santa Rosa, San José Obrero, Altares, 15 de Julio. (Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito, 2015).

Son muchos los barrios que tienen propensión a sufrir deslizamientos, lo que se ve maximizado por lluvias fuertes, temblores y tala indiscriminada de árboles que potencian la peligrosidad en taludes, laderas y quebradas. En los últimos años se han producido algunas crisis ambientales por este fenómeno, detallamos a continuación las más graves:

En 2012 en la Av. Simón Bolívar, a la altura de lo que fue el barrio La Forestal IV; hubo un deslizamiento que alcanzó cinco de los seis carriles; cuatro personas fallecieron y 133 familias que vivían en la parte alta fueron reubicadas. Por ello se hicieron varios cortes en el talud, se construyó un muro en la parte baja, a nivel de la vía y se colocó una geomembrana, que en la actualidad está casi destruida y en pocos espacios ha sido reemplazada por arbustos y hierba. (Guarachi, 2015).

Algo parecido sucedió en La Forestal Alta que es un barrio con alta densidad de lluvias, pero no cuenta con alcantarillado en algunos sectores como la calle Sofía, las calles son de tierra y las construcciones están a desnivel, cuando llueve la calzada se erosiona, pese a ello la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas, Epmmpop, explicó que no se prevé colocar geomembranas en los taludes de vías.

En agosto de 2014 como consecuencia de los sismos suscitados en Quito y con epicentro en la parroquia de Calderón, dos personas fallecieron, tres quedaron atrapadas y ocho resultaron heridas en el sector de Cerro Catequilla (Pomasqui). En ese lugar se registraron deslizamientos en las canteras ubicadas en el Cerro, de acuerdo con la información que

fue confirmada por la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y difundida por los medios de comunicación.

Algo similar ocurrió entre Oyacoto y Guayllabamba donde una parte de un talud en la avenida Panamericana Norte se desprendió y levantó una gran nube de polvo, por lo que la vía fue cerrada al tránsito; doce personas quedaron heridas tras la caída de tierra sobre la vía; además, el Cuerpo de Bomberos informó que se contabilizaron ocho deslizamientos de tierra desde el peaje de Oyacoto hasta la ruta Collas.

El 15 de octubre de 2015 en el barrio La Libertad, en el centro oriente, la tierra se desprendió de un talud, pese a que la lluvia no fue muy fuerte, por lo que fue necesaria la intervención de los vecinos del sector para recoger la tierra acumulada, en la misma semana, hubo otro deslizamiento que cubrió la calle y las aceras, los habitantes alquilaron una volqueta para retirar el material; algo parecido sucedió el 2014, cuando un vehículo fue cubierto por la tierra del mismo talud.

La Libertad consta como uno de los barrios más vulnerables a los deslizamientos, lo cual lo confirman las estadísticas de los organismos de socorro, pues entre el 2005 y el 2014, hubo 223, por esta razón la Epmmp realiza prevención al limpiar las cunetas, en dos meses se intervino en 13.000 metros lineales; en promedio, representa 5 dólares por cada metro lineal, con un costo total de 65.000 dólares. “Como parte del plan de prevención, desde el 2015 existe un componente de vigilancia ciudadana a través de la línea 1800 24-24-24, equipos de monitoreo y la información que proporcionan 28 pluviómetros colocados en diversos sitios del DMQ” (Secretaría de Seguridad del Municipio de Quito).

El 15 de marzo de 2016 la cuenta oficial de Twitter del Cuerpo de Bomberos de Quito reportó deslizamiento de tierra en el sector de Tanda, al nororiente de Quito, al parecer debido a un movimiento sísmico que hubo en la capital, por lo que 8 construcciones fueron atendidas por los bomberos y la Agencia Metropolitana de Tránsito.

Es importante considerar que el clima de Quito atraviesa un comportamiento inusual como lo expresa el secretario de Seguridad del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), Juan Zapata, ello sumado al desordenado crecimiento de la ciudad que se dio en zonas de riesgo (quebradas o terrenos con pendientes pronunciadas) aumenta las probabilidades de tener ese tipo de crisis, por lo que esa Secretaría aplica a la fecha (29 de abril de 2016) el Plan Lluvias, que contempla tres fases: prevención, respuesta y ayuda. El plan fue

lanzado el 5 de octubre pasado y hasta el momento se han atendido 29 inundaciones, 30 movimientos en masa y 10 colapsos estructurales. (Guarachi, 2015).

Dada esta realidad existe una prohibición de construir en zonas de riesgo, como quebradas, vera de ríos, pendientes pronunciadas o lugares de difícil acceso y las familias que tienen viviendas en lugares riesgosos e inapropiados el Municipio mantiene un plan de relocalización.

Para afrontar la temporada invernal el Municipio capitalino ha invertido unos \$ 15 millones en obras de prevención: muros de contención, protección de taludes viales, controles de inundaciones y acondicionamiento vial en quebradas, alrededor de \$ 1,5 millones en puentes definitivos y mantiene \$ 2 millones en un fondo de emergencia, se han ubicado también 28 pluviómetros a lo largo del DMQ, como parte del sistema de alerta temprana. El Plan Lluvias contempla también la existencia de 30 albergues equipados, la participación de 1.000 funcionarios municipales de 35 instituciones y el funcionamiento de 123 unidades de equipo pesado. Sin embargo, esta información no ha sido debidamente socializada entre quienes habitan las zonas de riesgo ni en los demás sectores del DMQ. (Guarachi, 2015).

### **3.2. El Municipio de Quito por dentro**

El Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) ocupa el territorio del antiguo cantón Quito, que en 1993 fue reconocido por el Estado como territorio especial (Distrito Metropolitano) por su particular condición demográfica y política; desde entonces su administración asumió nuevas competencias y para una mejor gestión, dividió el territorio en ocho administraciones zonales, las que contienen a sesenta y cinco parroquias, de las cuales treinta y dos son urbanas y treinta y tres rurales. (Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito, 2015, p.16)

Según el último Censo de Población y Vivienda efectuado por el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos, INEC, el 28 de noviembre de 2010, Quito es la segunda ciudad más poblada del Ecuador después de Guayaquil, dato que cambió en los últimos años y hoy Quito es la más poblada del país). En el área urbana se registran 1'619.432 habitantes y en el Distrito Metropolitano de Quito 2'239.191 habitantes y se estima que para el 2022 la población del DMQ., será de aproximadamente 2'800.000, de los cuales el 68,7% vivirán en el área urbana.

Como todos los municipios de las ciudades del Ecuador, el Municipio de Quito se rige por la Ley de Régimen Municipal que establece, que el gobierno seccional y la

administración municipal lo ejercen conjuntamente el Concejo Municipal y el alcalde, correspondiéndole a este último el ámbito administrativo, sin perjuicio de una estrecha colaboración entre estos dos elementos del Gobierno Municipal. De tal manera que el Concejo Municipal es el órgano máximo de decisión de la institución municipal, conjuntamente, con el alcalde. Tratándose de un órgano colegiado conformado por concejales o ediles se le denomina también corporación edilicia.

El número de concejales guarda relación con la población de cada cantón, en el caso de ciudades con más de 400.000 habitantes dicho número es de 15, en tal situación se encuentra el Distrito Metropolitano de Quito, tiene como base legal a la Constitución Política de la República, Ley de Régimen para el DMQ., Ley de Régimen Municipal. Para su funcionamiento dispone de leyes y normas suplementarias como: Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, Ley de Régimen Administrativo, Ley de Presupuesto, Ley de lo Contencioso Administrativo, Ley de Contratación Pública, entre otras.

Bajo estos parámetros, la Ley distingue de manera clara las funciones de legislación y fiscalización que le corresponde al Concejo Metropolitano, de las administrativas y ejecutivas que tiene a su cargo el alcalde, ratifica los principios de autonomía municipal y establece de manera privativa la competencia del Distrito en temas fundamentales para la vida de la ciudad.

Además, simplifica los trámites y procedimientos para conseguir un mejor control en la aplicación de las ordenanzas municipales. Es decir, cuenta con una estructura administrativa, sistemas de funcionamiento y de recursos humanos, financieros y físicos, adecuada a las necesidades de una ciudad de las dimensiones de la capital de la República de la siguiente manera:

### **3.2.1. Actividad institucional**

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito trabaja para atender a la ciudadanía desde diferentes ámbitos propios de su competencia, ellos son los siguientes:

Ambiente

Cultura

Desarrollo productivo y competitividad



Educación

Inclusión Social

Movilidad

Salud

Seguridad y Gobernabilidad

Territorio, Hábitat y Vivienda

Además, tiene competencia en la administración del aeropuerto de la ciudad, legalización de barrios, entrega de escrituras; fraccionamiento de suelos, de asentamientos y adjudicación directa sin intervención judicial a manos de los legítimos dueños para evitar tráfico de tierras, expropiación especial, cobro de tasas e impuestos prediales, entre otros. Información obtenida de la página web oficial del Municipio de Quito.

### **3.2.2. Canales de información oficial**

El municipio de Quito utiliza diferentes medios para informar a la ciudadanía sobre su trabajo, entre las principales tenemos:

- Página web en la que se presenta información general de la institución, los servicios a los que pueden acceder los ciudadanos, áreas de trabajo institucional, información turística, noticias de actualidad y ley de transparencia. Esta información se va actualizando con cierta permanencia, sobre todo, las noticias que por su misma naturaleza requieren tal tratamiento.
- Agencia pública de noticias que se encarga de divulgar la información que producen las distintas secretarías, administraciones, empresas, institutos y demás dependencias municipales. Para lo cual cuentan con reporteros y redactores propios quienes permanentemente alimentan a la página con notas, fotografías y videos del quehacer institucional y de las actividades del alcalde capitalino.
- Página de Facebook que básicamente informa sobre las actividades del alcalde de Quito, inauguración de obras, eventos y algunos servicios ciudadanos, contaba con aproximadamente 92.000 seguidores en el período de la presente investigación, ahora cuenta con alrededor de 575.000 seguidores.

- Página de Twitter que contiene información similar a la de Facebook, con el formato propio de la herramienta, contaba con 110.000 seguidores aproximadamente, hoy tiene un aproximado de 417.000; cuentas similares manejan la Empresa de Obras Públicas, Quito Turismo, Bomberos Quito, entre otras que son parte de la municipalidad.
- Boletines de prensa que los entregan a los medios de comunicación donde se hace referencia a los temas que el municipio desea posicionar ante los medios
- Diálogo con el alcalde, un espacio en el que todos los miércoles la primera autoridad municipal, informa sobre temas actuales relacionados con su trabajo, retransmitido por 17 radios, tanto en vivo como en horario diferido.
- Radio Municipal y Radio Distrito en AM y FM respectivamente que cuentan con programación propia pero que privilegia la información oficial de la municipalidad.
- Balcones de servicios y centros de información que están ubicados en las diferentes administraciones zonales y que permiten que la ciudadanía pueda realizar sus trámites de manera desconcentrada.

### **3.2.3. Estructura interna**

- Organización Administrativa- Para el cumplimiento de sus fines, objetivos y funciones, el Distrito Metropolitano de Quito posee un Gobierno y Administración Distrital, ejercidos conjuntamente por el Concejo y el alcalde Metropolitano con actividades separadas.
- Gobierno Distrital- El Gobierno del Distrito Metropolitano, lo ejerce el Concejo o Cabildo, integrado por 21 concejales o ediles, elegidos por votación popular directa.
- Concejo Metropolitano- Es un cuerpo colegiado, integrado por concejales y presidido por el alcalde Metropolitano que es renovado cada cuatro años y cada dos años, ocho concejales la primera vez y siete la segunda.

Para su funcionamiento el Concejo Metropolitano, a más de su alcalde, cuenta con dos vicealcaldes elegidos de entre sus miembros y duran dos años en sus cargos, pudiendo ser reelegidos, tienen como función principal la subrogación al alcalde en caso de ausencia

temporal, un secretario nombrado por el Concejo Metropolitano de fuera de su seno, quien es responsable ante el alcalde y el encargado de dar fe de los actos del Concejo, de la Comisión de Mesa y de la Presidencia.

### **Alcalde de Quito**

Mauricio Rodas

### **Vicealcaldesas**

Daniela Chacón

Anabel Hermosa

### **Comisiones**

#### **Suelo**

- Sergio Garnica, Jorge Albán, Eduardo del Pozo, Marco Ponce y Patricio Ubidia

#### **Ordenamiento Territorial**

- Ivonne Von Lippke, Renata Moreno, Mario Granda, Eddy Sánchez y Luisa Maldonado

#### **Movilidad**

- Eddy Sánchez, Daniela Chacón, Eduardo del Pozo, Sergio Garnica y Patricio Ubidia

#### **Áreas Históricas**

- Mario Granda, Mario Guayasamín y Pedro Freire

#### **Ambiente**

- Eduardo del Pozo, Soledad Benítez y Pedro Freire

#### **Vivienda y Hábitat**

- Luisa Maldonado, Antonio Ricaurte (Renata Salvador) y Eddy Sánchez

#### **Propiedad y Espacio Público**

- Luis Reina, Ivonne von Lippke y Antonio Ricaurte (Renata Salvador)

#### **Planificación Estratégica**

- Carlos Páez, Karen Sánchez y Sergio Garnica

#### **Participación Ciudadana**

- Daniela Chacón, Susana Castañeda y Mario Guayasamín

### **Desarrollo Parroquial**

- Susana Castañeda, Marco Ponce y Luis Reina

### **Presupuesto**

- Marco Ponce, Eduardo del Pozo, Ivonne von Lippke, Soledad Benítez y Anabel Hermosa

### **Relaciones Internacionales**

- Pedro Freire, Patricio Ubidia y Karen Sánchez

### **Desarrollo Económico**

- Renata Moreno, Anabel Hermosa y Carla Cevallos

### **Turismo y Fiestas**

- Patricio Ubidia, Carla Cevallos y Renata Moreno

### **Conectividad**

- Jorge Albán, Carlos Páez y Daniela Chacón

### **Deportes**

- Antonio Ricaurte (Renata Salvador), Luisa Maldonado y Jorge Albán

### **Comercialización**

- Soledad Benítez, Pedro Freire e Ivonne von Lippke

### **Salud**

- Mario Guayasamín, Luis Reina y Luisa Maldonado

### **Educación y Cultura**

- Anabel Hermosa, Sergio Garnica y Soledad Benítez

### **Equidad**

- Carla Cevallos, Mario Granda y Carlos Páez

### **Seguridad**

- Karen Sánchez, Eddy Sánchez, Carla Cevallos, Anabel Hermosa y Mario Guayasamín.

Información obtenida de la página web del Municipio de Quito durante el período comprendido en esta investigación.

- Administración Distrital- Es dirigida por el alcalde, que es la máxima autoridad jerárquica y responsable de la gestión de ésta, cuenta con una estructura orgánica

conformada por diferentes niveles administrativos: Administración General, Administraciones Zonales y Direcciones Generales, integradas a su vez por otras subdirecciones. Le corresponde planificar y ejecutar las funciones asignadas al Distrito Metropolitano.

- **Alcaldía-** La representación legal del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito la ejerce el alcalde Metropolitano, que tiene potestad para delegar sus facultades y atribuciones, conforme establece la Ley. El alcalde es elegido por votación popular directa y dura en su cargo cuatro años. (La alcaldía de Mauricio Rodas duró cinco años debido a un ajuste en los tiempos de elecciones de las autoridades locales).

Entre sus funciones está dirigir y supervisar las actividades de la municipalidad, ejecutar planes y programas de acuerdo con las políticas y metas fijadas por el Concejo Metropolitano y coordinar la acción municipal con entidades públicas y privadas.

### **Administraciones Zonales**

Calderón

Eloy Alfaro

Eugenio Espejo

Los Chillos

La Delicia

Manuela Sáenz

Quitumbe

Tumbaco

Turística La Mariscal

### **Empresas Metropolitanas**

Agua Potable

Emaseo

Gestión Integral de Residuos Sólidos

Hábitat y Vivienda

Metro Quito

Metrobus-Q, Trole

Movilidad y Obras Públicas

Quito Turismo

Rastro

Logística para la Seguridad

Servicios Aeroportuarios

### **Secretarías**

Ambiente

Comunicación

Coordinación Territorial y Participación

Cultura

Educación

Desarrollo Productivo y Competitividad

Inclusión Social

Movilidad

Planificación

Salud

Seguridad y Gobernabilidad

Territorio, Hábitat y Vivienda

### **Agencias**

Metropolitana de Tránsito

Metropolitana de Control

Metropolitana de Promoción Económica CONQUITO

Coordinación Distrital del Comercio

### **Institutos**

Instituto Metropolitano de Patrimonio

Instituto de la Ciudad

### **Otras Dependencias**

Patronato Municipal San José

Museos de la Ciudad

Teatro Sucre

Quito Honesto

Información obtenida de la página web del Municipio de Quito durante el período comprendido en esta investigación.

#### **3.2.4. Filosofía institucional**

No se encuentra disponible en las páginas oficiales de la institución, según lo consultado con informantes internos esta administración tuvo la intención de modificar la filosofía institucional que se manejaba en el período anterior. Sin embargo, aquello no se concretó.

No obstante, cabe mencionar que la actual administración da mucha importancia al trabajo que realizan sus diferentes secretarías y de ellas se puede encontrar una buena cantidad de información en la web institucional. Con respecto a su filosofía contamos con información sobre sus objetivos estratégicos, políticas, programas, redes sociales y contactos, pero no se cuenta con la de la municipalidad como tal, lo cual es un grave error de imagen de la institución.

#### **3.2.5. Los funcionarios**

Actualizado al 31 de mayo de 2016 el municipio de Quito cuenta con un total de 9303 funcionarios de los cuales 76 pertenecen al nivel directivo; esta información de cada servidor con el nombre de la unidad a la que pertenece y la denominación del puesto institucional se encuentra en su página web, de esta manera cumplen con el artículo 7 de

la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, LOTAIP. A diciembre de 2021 no consta el dato de la cantidad de funcionarios, la administración municipal de Quito ha pasado por varios problemas que, inclusive, implicó la salida del alcalde y la asunción del cargo por parte del vicealcalde.

### 3.2.6. La identidad visual



**Gráfico 1. Logo Quito**

Como podemos observar la identidad visual en la administración de Mauricio Rodas ha sido modificada con relación a la que tenía la anterior alcaldía que, básicamente, manejaba los colores de la bandera de la ciudad con una tipografía en la que la letra Q era más grande que el resto y lo complementaba con la leyenda de Distrito Metropolitano. En el caso de la actual administración, se destaca el paisaje de fondo que tiene la palabra Quito, que corresponde al paisaje del centro histórico, debajo existe una franja que se compone de distintos colores con lo cual, según lo manifestaron las autoridades del período 2014-2019 en referencia el tema, es porque esta administración cree en un Quito multicolor donde todos los habitantes deben ser parte activa de la ciudad a pesar de cualquier diferencia, la unidad debe ser privilegiada por una ciudad inclusiva. Bajo este logo se promocionan las diferentes actividades municipales y está presente en cada una de las piezas, tanto físicas como digitales con las que trabaja cada una de las entidades que pertenecen al municipio de Quito.

De esta manera queda claro que cada nueva administración busca su sello e identidad propias y la manera más visible de lograrlo y posicionarse en la memoria visual de la gente es cambiando el logotipo institucional.

### 3.3. La gestión de la comunicación institucional

La Comunicación constituye una parte fundamental en las organizaciones, sin una verdadera estrategia de comunicación, difícilmente se podrán alcanzar los objetivos



institucionales, por lo que la comunicación organizacional debe ser parte integrante de todo plan nacional y local de desarrollo. El trabajo de comunicación es amplio pues transversaliza a todas las dependencias y debe ser enfocada tanto a nivel interno como externo, cada una desde su propia perspectiva y necesidad. Sin embargo, el manejo que se le ha dado a la comunicación municipal tanto en períodos anteriores como en el de Rodas, se da bajo el criterio de posicionar la buena imagen de la máxima autoridad.

Las informaciones que difunde el municipio diariamente se generan básicamente en la agenda del alcalde, se apoyan además en las actividades de las distintas secretarías, agencias y empresas municipales, el material es difundido por los medios municipales y enviado a los demás medios de comunicación.

Cuando hay temas destacados o que merecen atención especial, es el propio alcalde quien los difunde mediante ruedas de prensa que son convocadas por sus asesores de comunicación de forma directa o en coordinación con la secretaría de comunicación del Municipio. Ello bajo la perspectiva que la información que produce el cabildo ocupe un lugar importante en la difusión.

Según la información que se encuentra en la página web del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, la Secretaría de Comunicación tiene las siguientes directrices de trabajo:

### **Objetivo Estratégico**

Construir un lazo de interrelación con la ciudadanía, para prestar un servicio que brinde información y edifique comunicación participativa y transparente, con el afán de llegar a solucionar los problemas cotidianos de la gente que vive en Quito

### **Políticas**

- Fortalecer la relación entre la ciudadanía del DMQ, organizaciones sociales, gobiernos locales, instituciones públicas, privadas, medios y otros gobiernos seccionales, con la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito.
- Desarrollar una relación constante entre una ciudadanía activa y el municipio.
- Generar una identidad institucional coherente de toda la alcaldía y sus entidades adscritas.

- Definir y articular la política de comunicación de la alcaldía, las empresas municipales y administraciones zonales, de acuerdo, a los objetivos estratégicos de la actual administración.
- Lograr la apropiación de un nuevo discurso comunicativo del municipio en todos sus funcionarios.
- Fortalecer la imagen del DMQ., en América Latina.

### **Programas**

Conformación y fortalecimiento de medios públicos para la difusión de la información del DMQ, cuyo eje central sea la participación ciudadana.

El programa trata de crear medios públicos tanto en prensa, en radio como en televisión, se busca superar la visión de medios institucionales, gubernamentales, corporativistas, y en su remplazo generar medios participativos, incluyentes, que miren el contexto del distrito desde diferentes ópticas, desde la ciudadanía y otras instancias (esto en el discurso que manejó la administración de Rodas).

### **Medios Metropolitanos**

Agencia Metropolitana de Noticias

Periódico El Quiteño

Circuito de pantallas en los espacios de atención al público de todas las instancias municipales.

Radio Municipal y Distrito

Departamento de Televisión

Redes Sociales

#### **3.3.1. La Comunicación interna**

Es el sistema de comunicación que establece el enlace entre los públicos internos de la organización, la comunicación interna o intrainstitucional tiene como propósito fundamental la coordinación interna con el objetivo de hacer más eficiente la operación de la institución; pero la realidad de la comunicación interna municipal se resumió en la coordinación de eventos en los que estaba presente el alcalde y por consiguiente se preveía la presencia de los medios de comunicación.

Fue notorio, también, un manejo individual tanto de los distintos titulares de las secretarías como de los jefes de comunicación zonales o de direcciones y empresas municipales, de acuerdo con su criterio y no con base en criterios técnicos de manejo de comunicación interna, lo cual implica descoordinación, que, en momentos de crisis es lo menos oportuno.

Inclusive, era común que existan ocasiones en las que la Secretaría de Comunicación Social desconocía eventos programados por las diferentes instancias municipales, pues las coordinaban directamente sin el apoyo de esta secretaría. Aunque poseen un sistema tecnológico de intranet bastante sofisticado, tal herramienta está subutilizada debido a la poca importancia que le dan los mandos a la comunicación interna. Frente a ello el asesor de la Secretaría de Comunicación consultado manifestó que “se están unificando los mensajes y el trabajo con las demás instancias municipales para evitar este tipo de descoordinaciones”.

### **3.3.2. La Comunicación externa**

Busca establecer el enlace entre la organización y sus *stakeholders* los cuales requieren información, pero también la posibilidad de ser escuchados y tomados en cuenta además tiene como propósito coadyuvar a la coordinación de la institución con la sociedad y su contribución hacia ella para alcanzar los objetivos de desarrollo nacional. Desde esta perspectiva, la Comunicación Organizacional no se queda como la mera relación entre la institución y los públicos, sino que se la debe analizar como un todo, pues si una de sus partes falla, el proceso en sí tendrá graves consecuencias que se podrán desencadenar en riesgos y posibles crisis.

El Municipio del DMQ., privilegió la tarea de informar a la población sus obras y eventos de una manera periódica, con esta finalidad utiliza varias estrategias como ruedas de prensa, recorridos de obras, inauguraciones, entrevistas y publicidad que, de alguna manera, generan interés de la ciudadanía, pero no satisfacen sus necesidades de integrarse en un verdadero proceso de comunicación y no de solo información.

Cabe señalar que la Secretaría de Comunicación Social del DMQ., cuenta con un secretario, que es el máximo personero, un director de Publicidad quien maneja la imagen institucional, un director de Redes Sociales y un director de Medios Públicos, cada uno con su equipo de trabajo, es tan grande la estructura que, inclusive existen coordinadores

de comunicación que aglutinan a los asesores en secretarías con algunas direcciones. En la Secretaría de Comunicación laboran 40 personas, según lo que pudimos recabar.

Sin embargo, no existe un área de Comunicación de Crisis, ni una persona responsable del tema que trabaje directamente este aspecto de la comunicación; tampoco existe una estrategia de comunicación de crisis ante fenómenos naturales, ni otros aspectos del quehacer de la ciudad y que puedan acontecer en el Distrito Metropolitano de Quito; se dijo, por parte de uno de los directores de la Secretaría de Comunicación que se estaba trabajando un Plan de Comunicación de Crisis y que entre sus temas destacados tratará el tema de la logística y productos comunicacionales para situaciones de crisis causadas por desastres naturales, (nótese que utilizan el término desastre y no fenómeno), aquello no se concretó en ningún momento en la administración de Rodas, actualmente tampoco existe tal plan, menos con todos los inconvenientes por los que ha pasado la municipalidad.

### **3.3.3. Mapa de públicos**

Los *stakeholders* son los públicos o las partes interesadas de una organización, ello quiere decir que tanto a lo interno como a lo externo existen personas que tienen relación directa o indirecta con ella y que por lo tanto desean, buscan y examinan la información que genera la organización, la cual utilizarán de acuerdo con su necesidad, conveniencia o beneficio.

En el caso del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito los *stakeholders* son sus autoridades, funcionarios, contratistas, proveedores, autoridades nacionales, políticos, detractores, organismos de control, medios de comunicación, gremios de profesionales y deportivos, trabajadores, otros municipios y gobiernos autónomos descentralizados, el gobierno central y, ante todo, la ciudadanía, los mandantes que depositaron su voto para que quienes resultaron electos trabajen en beneficio de los habitantes del DMQ.

Cada uno de estos grupos de públicos tiene su propio interés en la organización, en este caso el municipio, ya sea por cuestiones laborales, políticas, económicas o de otra índole y cada una de estas audiencias percibe de manera distinta las políticas de trabajo de la entidad y su responsabilidad para con cada uno de ellos así como la expresión del deseo de generar colaboración entre la organización y sus públicos, con lo cual la participación y compromiso de los *stakeholders* será directamente proporcional a lo que reciban.

Tomando en cuenta la importancia que tienen los públicos tanto internos como externos para la organización -sobre todo en esta era de cambio organizacional en la que los *stakeholders* no son entes pasivos, sino actores fundamentales en el desarrollo y que apoyados en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación- es muy poco probable que puedan mantener desinformados a los públicos sin que ellos en el corto plazo lo reclamen y la organización pierda imagen y reputación.

De ello está consciente la administración municipal por ello se ha dado cierto impulso a las redes sociales, sin embargo, como acciones puntuales en tiempos puntuales y no desde estrategias definidas que le den el soporte necesario.

La misión debe estar directamente relacionada con los públicos, pues ninguna organización sea de la naturaleza que fuere puede basar su trabajo alejado de las necesidades de ellos que es a los cuales se debe. La organización no está sola y no puede conformarse en actuar por sí y ante sí.

Según la propuesta de Mitchell, Agle & Wood, citados en (Humberto Falção Martins & Joaquim Rubens Fontes Filho, 1999, p.9) los *stakeholders* son actores (internos o externos) que afectan o son afectados por los objetivos o resultados de una organización y en diferentes grados, en la medida en que poseen entre uno y tres atributos básicos: poder, legitimidad y urgencia. Actores que no presentan al menos uno de estos atributos (no afectan los resultados y/o no son afectados por los resultados), no son *stakeholders*.

Este concepto tiene, por lo menos, tres ventajas sobre los demás a decir de Falcao y Fontes: a) es político, pues considera la organización (obviamente, sus propósitos racionalmente definidos) como una resultante (pacto) de intereses, conflictivos y desiguales; b) es operacionalizable, pues permite la identificación de *stakeholders* en la medida en que se pueda evaluar el quantum de poder, legitimidad y urgencia que ciertos actores tienen en determinado tiempo y espacio; y c) es dinámico, no determinístico, pues considera la resultante de intereses en conflicto como móvil en el espacio-tiempo social, de acuerdo con la praxis de los actores.

Lo dicho tiene mucha importancia desde la perspectiva de que apuntala el hecho que las organizaciones se deben a sus públicos. Sobre todo, en casos de instituciones estatales, sin embargo, no se trata de hacer lo que los *stakeholders* desean por el mero hecho de complacerlos; sino tomar en cuenta las necesidades reales para incluir las soluciones en

el trabajo de la organización, no se pusieron al servicio de la ciudadanía mecanismos innovadores para que los públicos se puedan hacer escuchar.

#### **3.3.4. Plan de comunicación**

No fue posible acceder al plan de comunicación que maneja el municipio de Quito pues no está considerado como información pública, más allá de eso, de lo que se pudo concluir a lo largo de la investigación, no se evidenció su existencia. En cuanto al plan de comunicación de crisis, Carlos Ordóñez, asesor de la Secretaría de Comunicación, manifestó que él dirige la producción de tal manual que será la guía para la comunicación municipal en situaciones de crisis, pero podemos afirmar que hasta el cierre de la presente investigación no se contó con dicho documento ni en la administración Rodas, ni en las sucesivas.

#### **3.4. Manejo de emergencias en el DMQ**

A partir del 17 de noviembre de 2012 la entidad que maneja las emergencias en el DMQ., es el Centro de Operaciones de Emergencia Metropolitano (COEM) que forma parte de la Empresa Metropolitana de Seguridad de Quito, así se estipula en el acta No 006-12 de Directorio de la Empresa Pública Metropolitana de Logística para la Seguridad y Convivencia Ciudadana.

El COEM funciona con el apoyo de algunas entidades en calidad de miembros del Sistema Metropolitano de Gestión de Riesgos como: EMSEGURIDAD, Cuerpo de Bomberos, Agencia Metropolitana de Tránsito, EPMMOP, EPMAPS, EMASEO, Empresa Eléctrica Quito, físicamente se encuentra ubicado en las instalaciones del ECU-911, en el sector del Itchimbía, desde el 26 de diciembre de 2012.

El alcalde es quien preside el COEM, y podrá delegar esta función a otra autoridad municipal de acuerdo con la magnitud y tipo de emergencia, su función es ejercer la coordinación y planificación general de los procesos de este comité. Además, asegurar su funcionamiento antes, durante y después de una emergencia y/o desastre, apoyando a las autoridades locales y a los organismos de respuesta, así como asegurar que la coordinación entre organismos se logre de una manera efectiva.

Esta tarea la ejerce el alcalde con el apoyo del Área de Operaciones que es la responsable de la coordinación institucional de acuerdo a los distintos requerimientos según la

emergencia, también, la Sala de Situación Metropolitana que es el organismo que atiende el desarrollo del análisis de las emergencias por medio de la sistematización de la información, además del Área Técnica que es la responsable de la preparación para la respuesta, generación de escenarios de riesgo, planes de preparación y respuesta a eventos, diseño e implementación de sistemas de alerta temprana frente a amenazas naturales, soporte al monitoreo de eventos en coordinación con los organismos de respuesta.

Las principales funciones del presidente del COEM son las siguientes:

- Convocar a organismos o personas con injerencia en la atención apropiada de las emergencias o desastres.
- Monitorear y dimensionar la magnitud de la ocurrencia de cualquier fenómeno natural, tecnológico o social que inicie una situación de emergencia o desastre que afecte el funcionamiento cotidiano del DMQ., que pudiera generar víctimas o daños materiales, desestabilizar la estructura física, social y económica.
- Centralizar la toma de decisiones y coordinar las acciones y procedimientos necesarios para el manejo coherente y oportuno de la situación de crisis provocada por un evento.
- Centralizar la recepción y tratamiento de la información científico-técnica y la evaluación de los daños relacionados con la emergencia o desastre. **Cabe anotar que es el único ítem en que de alguna manera se enfoca el tema comunicacional**
- Dimensionar la ocurrencia, la magnitud del evento, la duración y control de los efectos colaterales.
- Cuantificar los recursos existentes y necesarios, y priorizarlos en función a la atención de necesidades.
- Coordinar la recepción, utilización y distribución de los recursos propios y los provenientes de otras instituciones para el auxilio y ayuda en las áreas afectadas.
- Dar seguimiento al manejo de la emergencia o desastres, a fin de emplear todos los recursos y entidades disponibles en el Distrito Metropolitano de Quito para controlar las mismas o en su defecto, activar los protocolos de asistencia externa

internacional cuando la magnitud de evento sobrepase la capacidad de control de los recursos y actividades disponibles.

Esta información que la maneja el COE Metropolitano y que la difunde el Municipio en el Atlas de Amenazas Naturales y Exposición de Infraestructura del Distrito Metropolitano de Quito, fue tomada de este último con fines académicos.

El organigrama interinstitucional del COEM presenta la estructura bajo la cual se maneja para las distintas emergencias que se puedan dar en el Distrito, donde se muestran las diferentes instancias que participan en el mismo.

El director del COEM trabaja con un asistente del Cuerpo de Bomberos de Quito, un asistente administrativo y un asistente informático, hay un Coordinador General que a su vez trabaja con el Área de Operaciones donde están los coordinadores de los organismos de socorro, la Sala de Situación Metropolitana que hace el trabajo estadístico, de digitación y de comunicación y el Área Técnica que comprende el equipo de geólogos, meteorólogos, riesgos, emergenciólogos, entre otros.

Es notoria en tal estructura la ausencia de un asesor de comunicación y de un comité de crisis propiamente dicho, o sea de una estructura comunicacional conformada de tal manera que apoye eficientemente al presidente del COEM que es el vocero principal de la ciudad. Únicamente podemos observar que se tiene un comunicador para manejo de redes sociales del Cuerpo de Bomberos de Quito, siendo la única vez que se alude a un profesional de la comunicación en tal distribución. El COEM se auto convoca cuando las necesidades por temas de emergencia así lo ameritan o por convocatoria extraordinaria de uno de los organismos que lo conforman para tratar temas precisos, tal convocatoria está a cargo del alcalde o su delegado.

Se compone de dos instancias: el plenario que es la instancia de coordinación interinstitucional, donde, a más del alcalde, están los representantes de las diferentes secretarías del Municipio de Quito, representantes de las empresas municipales, responsables de gestión de riesgos, jefes de los organismos de socorro, delegados de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

La otra instancia la constituyen los grupos de trabajo técnico que son unidades que controlan el trabajo técnico-administrativo entre los niveles público y privado cuyo enfoque se lo determina de acuerdo con los temas que ameriten en un período de tiempo.



La sala de operaciones del ECU911 Quito se integra y trabaja en interacción permanente en caso de suscitarse emergencias en el DMQ., conjuntamente, con otros organismos de carácter provincial y nacional como: la Cruz Roja de Pichincha, Unidad Provincial de Gestión de Riesgos, establecimientos de salud locales y nacionales, la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, la Vicepresidencia y la Presidencia de la República, etc.

El Distrito cuenta con 30 sitios seguros, que en su gran mayoría son parques que en conjunto pueden dar acogida a 700.000 personas y 43 albergues con capacidad de acogida para 2921 personas.

Con base en lo recogido en la presente investigación podemos darnos cuenta claramente que el área de comunicación tiene su importancia dentro de la estructura municipal como transmisora de la labor de sus autoridades, para coadyuvar al posicionamiento de su máximo personero, como encargada de las relaciones públicas y eventos, en el manejo de la imagen corporativa; pero, no reviste de la importancia que debería tener en un municipio donde las crisis por desastres ambientales, de alguna manera, son una constante y además hay indicadores de que se van a seguir produciendo a lo largo del tiempo.

Aunque los personeros municipales dicen lo contrario, ni la ciudadanía ni los medios de comunicación perciben una mejora sustancial en ese tema.

Si bien el COEM, las Secretarías de Riesgos y de Seguridad, Cuerpo de Bomberos entre otras instancias locales están preparadas con planes y programas de emergencia, no podemos decir lo mismo del tema del manejo comunicacional, es notoria la falta de asesores de Comunicación de Riesgo y Crisis, que son los profesionales idóneos en este tipo de situaciones y que deberían estar trabajando directamente con el director del COE Metropolitano de forma permanente.

En la estructura que maneja la administración Rodas se deja muy por debajo la importancia de la comunicación y ni siquiera se hace mención a la comunicación de crisis, lo cual resta importancia al trabajo de asesoría que debe dar un profesional con perfil de Comunicador Estratégico para situaciones de riesgo y crisis; sobre ello algunos de los funcionarios consultados manifestaron que sí hay el comunicador cercano al alcalde apoyándolo y haciendo su trabajo desde la perspectiva de la comunicación de crisis; mientras que otros, incluso algunos de los propios asesores de comunicación indicaron que no existe tal asesoría, es decir, se contradijeron entre ellos.

Cada una de las acciones que se tomen en situaciones de crisis y más de crisis por desastres naturales deben ser adecuadamente coordinadas y ejecutadas por el comité de crisis, con su vocero a la cabeza y bajo directrices precisas de comunicación para este tipo de escenarios. Pues en momentos tan sensibles como son las crisis, una falla en la comunicación puede ser la diferencia entre salir airosos o deteriorar su imagen y reputación, además de dejar en la incertidumbre e indefensión a la ciudadanía.

La población y los medios de comunicación buscan respuestas concretas a sus dudas, inquietudes y necesidades y aunque el trabajo técnico estuviese bien conducido, no valdrá estar completo si no hay un amplio trabajo de comunicación, con una preparación rigurosa del vocero institucional para dar respuestas ágiles, claras, oportunas y adecuadas en cada una de las fases de la crisis.

Ningún trabajo por bueno que sea podrá estar completo o bien realizado si se deja de lado la comunicación para tiempos de crisis. Un municipio como el de la ciudad de Quito que por ser la capital del Ecuador acoge a un número elevado de personas, donde están la sede los poderes públicos y de sus instituciones, no puede manejarse sin un equipo de comunicación de crisis, más cuando se sabe que está en un territorio donde las crisis ambientales son cíclicas y que la población, por lo general, no tiene la adecuada preparación para actuar ante esos temas.

En crisis presentadas como los sismos de agosto de 2014 y los producidos en abril de 2016 se notó claramente las debilidades de los comités de crisis a nivel nacional por la falta de profesionales que lideren el tema desde el aspecto comunicacional, con salidas a difundir los temas luego de muchas horas de suscitados los hechos, tomando en cuenta que en crisis cada minuto cuenta y que puede hacer la diferencia entre un desastre mayor o un desarrollo más acertado de la crisis y una resolución más favorable de la situación que la provocó.

No podemos dejar por fuera de este análisis al tema político y el manejo que desde esta perspectiva se hace en tiempos de crisis, pues, por ejemplo, en los episodios de crisis por sismos de 2014: El presidente del COEM no pudo salir a informar a la ciudadanía hasta que las autoridades nacionales no estuviesen presentes, para dar la información en forma conjunta, cuando al ser un tema local, era la autoridad municipal quien debía liderarlo.

### **3.5. Errores en la comunicación municipal en tiempos de crisis**

De acuerdo con la investigación realizada con el apoyo de informantes internos, encontramos problemas comunicacionales en varios frentes:

Existen inconvenientes de comunicación interna entre las diferentes dependencias del municipio, ella en muchos casos se circunscribe a la coordinación de ciertos eventos institucionales y algunas actividades de relaciones públicas, lo cual minimiza el verdadero sentido de lo que constituye una auténtica comunicación interna; pues, las dudas, intereses, malestares de los públicos internos no son tomados en cuenta a la hora de comunicar de modo eficiente el trabajo que hace la organización.

Otro problema es que la información que se ofrece es básicamente la tendiente a privilegiar las labores de la máxima autoridad, más que de la organización en su conjunto, lo que se busca es un fuerte posicionamiento de su imagen, la gestión de la imagen del municipio está directamente vinculada a la del alcalde.

El Municipio genera su información y ella es difundida a través de sus medios oficiales prácticamente sin crítica, únicamente mostrando lo que es mejor políticamente para la figura de sus autoridades, mientras del otro lado, los medios opositores hacen lo contrario, buscan minimizar la labor municipal, destacando los problemas y debilidades con lo cual la ciudadanía no cuenta con una visión completa y clara de lo que en verdad sucede con su gobierno autónomo descentralizado. Las informaciones que se entregan a los medios de comunicación son basadas en boletines de prensa sin mayor creatividad, centradas en dar a conocer actividades (agenda) de la autoridad y con pocos datos estadísticos, lo cual no es atractivo ni para la prensa ni para la ciudadanía que requiere información completa y atractiva de la obra de su municipio.

La información que sale está pensada y estructurada para ser difundida a través de los medios masivos, pero no se estructura una comunicación directa para la ciudadanía que es para la que debe ser destinado el trabajo, algo más se puede encontrar en redes sociales; sin embargo, allí también se cae en el tema de quedarse en el posicionamiento de una figura por algunas actividades realizadas, lo cual no es motivo de interés de la opinión pública pues cuando se presentan temas problemáticos como el supuesto maltrato de policías municipales a vendedores ambulantes o agentes civiles de tránsito en presunto estado ético conduciendo vehículos municipales por las calles de Quito,

inmediatamente se viralizan en la red y acaban con cualquier campaña de imagen que se haya implementado.

De acuerdo con lo manifestado por informantes internos de la institución, las Relaciones Públicas son subutilizadas pues se las toma fundamentalmente para organizar eventos dejando de lado sus funciones básicas de negociación y cabildeo con lo cual se pierde gran cantidad de recursos que mediante estas técnicas pueden ser aprovechados para el logro de resultados favorables a la organización. Sin embargo, según lo expresado por el asesor de la Secretaría de Comunicación Carlos Ordóñez, se está repotenciando el trabajo de esta dependencia con trabajo de comunicación política, dijo “se nota que ahora hay manejo comunicacional”.

### **3.5.1. El Municipio de Quito y su relación con los medios en circunstancias de crisis**

Para tratar este tema hay que considerar tres situaciones, por un lado que el municipio cuenta con varios órganos informativos y medios de comunicación, en estos medios se difunde la información oficial que produce el Cabildo, además de ello el alcalde posee un espacio semanal de difusión de sus actividades que matizan Radio Municipal y Distrito y son retransmitidas por, al menos, una decena de radios entre las que se incluyen: Centro 40 principales, Match, La Deportiva, Sucesos, Democracia, Radio Quito, Platinum, Sonorama, Visión, Majestad y América. Tanto en el equipo de comunicación de planta como entre el grupo de asesores de comunicación se encuentran varios periodistas de medios de comunicación con años de trayectoria. Sin embargo, no se cuenta con especialistas en comunicación de riesgo y crisis, quien pueda afrontar con solvencia estos temas y asesorar a la autoridad.

En cuanto a la difusión del trabajo de la alcaldía de Quito en los medios de comunicación existen algunos que le dan mucho más espacio que otros, pero al tratarse de la capital de la República y frente a situaciones de crisis, no solo que hay la apertura de los medios, sino que la Constitución y la Ley Orgánica de Comunicación garantizan la obligación de los medios de informar con veracidad los hechos y el derecho de los ciudadanos a ser informados. En situaciones de crisis se debe establecer un canal oficial para transmitir la información y de esta manera evitar el pánico, la desinformación o la tergiversación; es importante aprovechar tal espacio para difundir con precisión, para ello es necesario contar con un buen manejo de la comunicación de crisis que el municipio aún no ha

desarrollado de manera consistente; ello pudo hacerse notorio en las crisis ya suscitadas donde la demora para entregar información dice por sí sola de la falta de estrategia de comunicación organizacional de crisis.

### **3.6. Crisis en la ciudad de La Plata**

Las situaciones de riesgo y crisis en cuanto a fenómenos naturales son temas que atraviesan gran cantidad de países y ciudades, aunque los contextos geográficos son distintos, hay mucho en común: la amenaza sumada a la vulnerabilidad y la falta de mantenimiento y mitigación así como la ausencia de edu-comunicación a la población para que aprenda a convivir con el riesgo y sepa de qué manera actuar ante eventos críticos, dan como resultado lamentables escenarios de muerte y destrucción, como las sucedidas en Quito a lo largo de la historia, pero también en otra ciudad de América del Sur, La Plata, Argentina en donde tuvo lugar una catástrofe debido a un fenómeno natural, a continuación un pequeño análisis de lo sucedido.

#### **3.6.1. Contextualización**

La ciudad de La Plata fue fundada el 19 de noviembre de 1882 por Dardo Rocha, un abogado, periodista, militar, político y diplomático argentino, que para ese año cumplía el rol de gobernador, fue una ciudad planificada con el fin de ser la capital de la provincia de Buenos Aires; La Plata es la capital de la provincia del mismo nombre y su superficie es de 940 km<sup>2</sup>, en ella abarca el Casco Urbano y varias localidades circundantes.

Cuenta con un número cercano al 1.000.000 de habitantes, dato que será confirmado con el censo a realizarse este año, está ubicada a 56 kilómetros de la Ciudad de Buenos Aires, se la conoce como la “Ciudad de las diagonales”, “de los tilos” y “de los estudiantes” por su gran cantidad de universidades, de las cuales sobresale la insigne Universidad Nacional de La Plata, UNLP., a donde llegan estudiantes de todo el país y de distintos países de América Latina, como es el caso de quien escribe la presente tesis, que viajó desde Ecuador para cumplir su sueño de estudiar allí su doctorado en Comunicación.

Por ser la capital provincial es sede de varios organismos del Estado y de agremiaciones profesionales, cuenta con una variedad de eventos, congresos y cursos que la convierten en la quinta ciudad del país en segmento de “Turismo de Reuniones”. Además, de aquí

salió uno de los equipos de fútbol más ganadores de títulos nacionales e internacionales, incluida una Copa Mundial de Clubes, el Estudiantes de La Plata.

Al ser una ciudad planificada, desde el aire se puede notar su “Cuadrado Perfecto” y cuenta con 23 parques y plazas, incluido un gran pulmón verde conocido como Paseo del Bosque. Contiene además una variadísima cantidad de especies arbóreas y de aves (Tomado de la página web Turismo La Plata).

### **3.6.2. Inundación del 2013**

La inundación que sufrió La Plata de 2013 fue una catástrofe que afectó a la ciudad y a sus zonas aledañas, tuvo lugar entre el 2 y el 3 de abril de 2013, la cantidad de precipitaciones fue muy alto, más de 400 mm acumulados en cuatro horas, las lluvias generaron una fuerte inundación en Buenos Aires, en el Gran Buenos Aires y en La Plata, en donde los saldos habrían sido más de 89 muertos (Agencia Télam, 2014).

El 2 de abril de 2013, la ciudad de La Plata y sus alrededores fueron sorprendidos por una lluvia continua y fuerte; el Servicio Meteorológico Nacional, SMN., informó que 181 mm cayeron entre las 18 y las 21 horas, pudiendo suponerse un valor de hasta 200 mm en otras áreas no medidas, las ciudades de Ensenada y Berisso y los barrios platenses de Los Hornos, Villa Elvira y Tolosa fueron los más afectados, junto a la zona céntrica de la ciudad. Un desastre de esa magnitud dejó un saldo de 89 víctimas mortales, 2200 personas evacuadas, adicionalmente, las inundaciones de la ciudad de La Plata dejaron 120.000 usuarios afectados por cortes en el suministro de energía eléctrica, 350.000 afectados de diferentes formas, más de 70.000 viviendas inundadas y pérdidas económicas estimadas en 3.400 millones de pesos.

En las siguientes líneas se tomará textualmente una narración tipo crónica del libro “Genealogía de una tragedia: inundación de La Plata 2 de abril de 2013”, realizada por Pablo Morosi y Pablo Romanazzi:

Cerca de las cuatro de la tarde del 2 de abril de 2013, la ciudad de La Plata se ensombreció, cubierta por un manto de precipitación copiosa que se extendió, sin dar respiro, por poco más de tres horas. Fue lo más parecido a un diluvio. En ese lapso cayeron más de 300

milímetros y comenzó el peor desastre hídrico registrado en ciudades de la Argentina. El saldo fueron 89 muertos computados oficialmente y enormes pérdidas materiales. (Morosi & Romanazzi, 2018).

La inundación propiamente dicha, entendiéndose como tal la elevación de niveles líquidos y la generación de escurrimientos de alta velocidad, que tuvo su origen principal en la magnitud de la tormenta que fue de carácter extraordinario, a existencia de zonas altamente urbanizadas emplazadas sobre los propios cauces y zonas aledañas. En esta ocupación de los valles de inundación debe centrarse el origen de los mayores daños registrados durante el evento. La inexistencia de una gestión integral del riesgo de inundaciones debe señalarse como una causa trascendente al momento de analizar las consecuencias del evento, principalmente en lo referente a la pérdida de vidas. La falta de gestión del riesgo de inundaciones fue determinante en la falta de implementación de acciones preventivas, correctivas y de acción durante la emergencia.

Ya en el año 2007, un informe del Departamento de Hidráulica de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de La Plata había determinado problemas de desagüe en la cuenca del arroyo El Gato, también se alertó sobre la necesidad de hacer frente al desborde de los piletones de la Avenida 32, que ante lluvias fuertes expulsaban agua en lugar de retenerla. Una cuestión de fondo sería el desordenado crecimiento demográfico e inmobiliario que tuvo La Plata en los últimos diez años que hizo desaparecer grandes espacios verdes, edificios históricos y diagonales. Se estimó que se construyeron más de 800 mil metros cuadrados entre 2003 y 2008, mientras que un millón de metros se edificaron en los últimos dos años anteriores a la inundación. También se consideró que el Código de Ordenamiento Urbano de La Plata del año 2009 habilitó la construcción de más torres en la zona céntrica y que esto habría potenciado la inundación.

El informe del Departamento de Hidráulica de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de La Plata sostiene que las obras de estructura hidráulica no estaban preparadas para el evento, que no fue emitida la alerta meteorológica a tiempo y que las acciones desplegadas por los funcionarios públicos fueron tardías, insuficientes y caóticas. Según el informe, la Municipalidad de La Plata contaba en ese momento con un Comité de Emergencias Municipal que tiene un Protocolo de Emergencia para eventos como este que debería haber actuado con mayor eficacia (Cozzi, 2018).

### **3.6.3. Errores en la Gestión del Riesgo y la Crisis**

Las autoridades no pueden olvidar que cada vez los eventos naturales son más fuertes e impredecibles, debido al calentamiento global y al abuso de la naturaleza por parte de los seres humanos, las grandes industrias, la falta de educación ambiental, entre otras causas, por lo que es un imperativo educar a la población para convivir con el riesgo que es permanente, fenómenos climáticos súbitos, violentos, y recurrentes, falta de mantenimiento de los arroyos, alcantarillas, causes naturales; en abril que es sabido (incógnita conocida) que por temporada de otoño va a desprenderse gran cantidad de vegetación, para evitar posibles efectos de lluvias desde las autoridades y con el apoyo ciudadano se debe hacer mitigación, nadie sabe cuán fuerte será el fenómeno, pero es de sentido común pensar que si la ciudad está preparada, los daños serán considerablemente menores.

Si, por el contrario, no hay mantenimiento, la basura, ramas y otros objetos tapaban las canaletas y desagües, a más de grandes cantidades de edificaciones aprobadas por el Código de Ordenamiento Urbano de La Plata de 2009, que permitió la desaparición de grandes zonas verdes y la existencia de unas 1.500 a 2.000 hectáreas de invernaderos hacia el oeste de la ciudad, equivalentes a 1.500 a 2.000 manzanas impermeabilizadas, hicieron que la lluvia que históricamente infiltraba en el suelo, cayera sobre el polietileno de los invernaderos y luego se escurrieran al este, hacia la ciudad de La Plata. Quintas hortícolas a la altura de la ruta 36, 7 a 10 km al oeste, que estuvieron inundadas y luego esa agua se dirigió hacia la ciudad.

Esa imprevisión y ausencia de políticas y estrategias de gestión del riesgo generan estas crisis, la falta de preparación, escasez de mitigación, dan este tipo de resultados, no podemos evitar el fenómeno natural, sí prever y evitar un desastre, trabajar de modo multidisciplinario para preparar a la población para que sepa responder ante una situación de este tipo, el manejo de las situaciones previas, será el que determine el curso del fenómeno natural, aquí se vio claramente los errores y la falta de planificación estratégica, política, comunicacional, educación y, en general, manejo integral de la crisis por parte de las autoridades.



El Departamento de Hidráulica de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de La Plata manifestó que las obras de estructura hidráulica no estaban preparadas para el evento, la alerta meteorológica no fue dada a tiempo, acciones tardías por parte de la autoridad sumaron al caos y desesperación de la población que no tuvo certezas, ni seguridad sobre cómo conducirse antes, durante y después de la catástrofe, de allí las dolorosas consecuencias de la inoperancia de quienes eran los llamados a apoyar a sus ciudadanos.

La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), anunció medidas para apoyar a los damnificados por las inundaciones, por ejemplo, líneas de crédito con bajas tasas de interés y subsidios a jubilados y pensionados, los beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y por Embarazo (AUE), de las Asignaciones Familiares y Seguro de Desempleo, de este modo apoyar a quienes fueron los más vulnerables dentro de la crisis.

Las estadísticas levantadas indicaron que uno de cada cuatro inmuebles se vio directamente afectado por la tormenta y cada familia necesitaría en promedio \$78 mil para arreglar su vivienda y adquirir los bienes que perdió, según un informe preliminar que realizaron en el municipio de La Plata, 58.582 propiedades se vieron afectadas por las lluvias. Del total de inmuebles afectados, 55.716 corresponden a viviendas, mientras que 2.846 a comercios y cocheras. Se estima que el 25% de los vecinos de La Plata se vio directamente afectados por la catástrofe, mientras que la cifra supera el 55% de la población del partido si se contemplan los que perdieron un auto o los que sufrieron otro tipo de perjuicios. (Cozzi, 2018).

Por lo expuesto en los párrafos precedentes, es claro que el fenómeno natural suscitado en la ciudad de La Plata, escaló a la categoría de crisis, e incluso desastre, debido a los errores y omisiones de las autoridades, pues la ciudad no estuvo preparada, no se manejó el riesgo, no se intervino a tiempo, faltó monitoreo, no había las condiciones para afrontar la situación y moradores e infraestructuras quedaron a merced de la naturaleza y de las equivocaciones de las autoridades, cuando se gobierna desde la coyuntura y no se lo hace desde la política pública integral con estrategias claras y con miras al futuro pasa esto, adicionalmente, otros problemas que atañen a la comunicación, mismos que los desglosaremos seguidamente.

### 3.6.4. La crisis de comunicación en medio de la catástrofe de La Plata

De lo consultado con fuentes tanto bibliográficas como humanas se puede colegir que lo sucedido, como todas las acciones de los gobernantes, tiene un componente político, en este caso, una vez que se produjo el desastre, las autoridades vinieron a posicionar un *framing* (encuadre) desde el cual buscaron situar en el imaginario social que la tormenta fue tan fuerte que no se pudo hacer nada, lo cual, como lo hemos repetido, no es real, siempre se puede mitigar cuando se trabaja con los tiempos adecuados; por otro lado, buscaron responsabilizar a otras autoridades de la situación, de manera de buscar quedar con una imagen medianamente positiva frente a la gente, esa fue la manera de cubrirse y con ese discurso salieron ante los medios de comunicación; como ya se dijo en los capítulos anteriores, ella es una de las estrategias más dañinas en momentos de crisis.

Cada autoridad busca la manera de salir del paso y culpabilizar a otras de sus fallas, al final, las consecuencias son negativas para las instituciones, pero, sobre todo para la ciudadanía que se convierte en la víctima principal de estas crisis y de la falta de gestión de sus mandatarios.

Cuando se realizó la investigación del desastre debido al huracán de Louisiana, para esta tesis, el modo de actuación de sus autoridades locales fue muy parecido a lo que se muestra en La Plata, no se tomaron las precauciones y cuando el fenómeno llegó a la categoría de catástrofe, no se les ocurrió nada mejor que culparse entre ellos y victimizarse para buscar lograr que la gente sea condescendiente, con lo cual muestra de manera aún más clara que no tienen la debida preparación en comunicación estratégica de crisis, pues con esos comportamientos no solo que están faltando a la verdad, sino que no asumen sus responsabilidades, todo ello molesta e indigna más a la gente, sobre todo a quienes resultaron ser más fuertemente golpeadas por la tragedia. En este sentido tenemos una crisis de administración, pues las autoridades no supieron manejar ni el antes, ni el durante, ni el después de la crisis y, al tiempo, una crisis de disenso, pues entre autoridades se “lanzan la pelota” y no dan la cara respecto de sus responsabilidades.

En un diario, con fecha 6 de abril de 2013, se tituló así: “El agua tapó media ciudad en 2002, 2005, 2008 y 2010, con consecuencias devastadoras”, con ello se hizo notar que ya había antecedentes de lo que podría pasar si no se tomaban acciones radicales: “Nadie les

hizo caso” (El Clarín, 2013).

La constante en los diferentes medios y en la opinión de los expertos era la crítica a la ausencia de políticas públicas locales para el manejo de la ciudad frente al cambio climático y emergencias, pero no se hizo aquello, con lo que se cumple la premisa de las crisis cuando se dice que ellas son el resultado de circunstancias largamente anunciadas y muy desatendidas.

Lo sucedido en La Plata fue un desastre de gran trascendencia por lo que la primera autoridad del país, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner anunció una auditoría por parte del Estado Nacional e indicó que: “Frente a la inoperancia y la ineficacia, los que más terminan sufriendo son los vulnerables, los que más protección tendrían que tener (...) hay problemas estructurales que no tienen que ver con el temporal. (Rebossio, 2013).

En el mismo sentido, Daniel Scioli, gobernador de la provincia de Buenos Aires, reclamó al intendente de La Plata, Pablo Bruera, para que revise el código de planeamiento urbano vigente, para evitar que se omitan medidas de seguridad en el ordenamiento territorial.

### **3.6.5. Los yerros del Intendente Pablo Bruera**

Esta catástrofe fue el hilo del cual se fueron desprendiendo otros que se dieron en la administración de Bruera, por ejemplo: “Según el Tribunal de Cuentas provincial, entre 2009 y 2011 el ente municipal encargado de esa labor ejecutó menos del dos por ciento del presupuesto asignado” (Morosi, 2013).

Antes de este suceso, la municipalidad de La Plata había desarrollado estrategias de prevención como la Creación del Comité de Emergencia Municipal (COEM) o el Programa Observadores barriales para la alerta temprana, dependiente del Comité de Emergencia Municipal (COEM), destinado a la capacitación de vecinos e instituciones en la observación y control del estado de crecida u obstrucción de los arroyos de la ciudad de La Plata (Ordenanza 10753, 2010).

Además, según lo dicho por la Intendencia, sí se contaba con Protocolos de Emergencias, pero esto no es suficiente cuando se trata de un desastre natural, para ello se debe trabajar

desde mucho antes haciendo gestión del riesgo y preparando a la gente para la crisis, es decir, hacer comunicación proactiva y no prepararse solo para la reactividad; pero, estos no fueron todos los yerros del intendente de La Plata, hubo uno que indignó aún más a la gente, pues Pablo Bruera enviaba mensajes mediante su cuenta de Twitter indicando que está trabajando para dar solución a la grave situación por la que pasaba su ciudad y apoyando a las víctimas, cuando en realidad se encontraba de vacaciones en las playas de Brasil (El Diario 24, 2013).

Como se ha dicho a lo largo de esta tesis y como se lo considera entre las máximas del manejo de una crisis, decir una mentira es de los peores errores que se puede cometer, sobre todo viniendo de la máxima autoridad de la ciudad, en momentos de crisis tan fuertes como los que la gente vivía, ello hizo que se sintieran sumamente burlados y decepcionados de su intendente, porque ya no era el desastre y su ausencia, sino que eran las declaraciones y mensajes falsos que dio, en ese sentido se nota claramente la falta de preparación, pues no hubo un Comité de Crisis que estuviese integrado para que en el caso de que el intendente no esté en la ciudad en el momento de los acontecimientos haya un vocero alternativo que tome las riendas de la situación.

### 3.6.6. Gestión de la municipalidad de La Plata posinundación 2013

Fecha	Acción	Objetivos
Abril de 2013	Declaración de situación de catástrofe y emergencia al territorio del Municipio de La Plata Decreto DEM N.º 403/13	Instruye a la Jefatura de Gabinete de este Municipio para la creación, organización y coordinación de un Comité de Emergencia a los fines de atender a la situación declarada, asignándole las facultades que se requieran para adoptar las medidas del caso.
Abril de 2013	Creación de la Secretaría de	Coordinar políticas de contención con todas las

	prevención y atención al riesgo	fuerzas vivas e instituciones de la ciudad.
Abril de 2013	Creación de una Comisión Especial de Investigación y Estudio de la Emergencia Hídrica Decreto HCD N° 03/13.	Con el objetivo de determinar la responsabilidad del Departamento Ejecutivo Municipal en las actuaciones previas y durante los hechos que concluyeron con la inundación.
Junio de 2014	Se disuelve la Secretaría de prevención y atención al riesgo para pasar a depender de la Secretaría de Seguridad con el rango de Subsecretaría.	Reproducir en el orden municipal el esquema provincial a fin de lograr una mejor articulación sobre la temática entre nación, provincia y municipio.
Abril de 2016	Lanzamiento Plan Estratégico La Plata 2030 impulsado por la Secretaría de Planeamiento Urbano y Desarrollo Económico enmarcado en la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sustentables (ICES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que comprende dentro de sus distintos ejes, uno en especial, dedicado a	Este eje ambiental tiene entre sus objetivos: la mitigación del cambio climático y la vulnerabilidad ante desastres naturales en el contexto del cambio climático.

	el tema ambiental que comprende un componente sobre gestión del riesgo.	
Enero de 2017	Plan General de Gestión de Emergencias y el Plan de Contingencia Hidro-meteorológica, anexos I y II, elaborado por la Subsecretaría de Atención del Riesgo, aprobado mediante Decreto DEM N° 0067/17.	Establecer los lineamientos para una Gestión Integral del Riesgo de Desastres que contemple sus orígenes: Natural o Tecnológico, como el conjunto de procedimientos y acciones a efectivizar durante la materialización de la amenaza y también después de la misma. <sup>52</sup>

Estos acontecimientos que, por donde se los mire, constituyeron y hasta la fecha constituyen la realidad de un desastre que pudo ser mitigado, permite demostrar la importancia del trabajo de políticas públicas, estrategias, comunicación y educación como puntales de los gobiernos locales y nacionales, frente a situaciones de peligro en las que podemos estar inmersos en cualquier momento y por múltiples circunstancias.

De allí que es fundamental contar con equipos multidisciplinarios en los que tenga preponderancia el trabajo de los comunicadores estratégicos de riesgo y crisis para que realicen su trabajo, tanto en pro de la comunidad cuanto de la institución u organización.

---

<sup>52</sup> Fuente: Cozzi, 2018, elaborado a partir de datos relevados en el Concejo Municipal de la ciudad de La Plata.

## CAPÍTULO IV

Este capítulo que tendrá su antecedente en el anterior se centrará en el análisis de las políticas públicas y acciones que ha realizado el municipio durante el período 2014-2019, en materia de riesgo y crisis por fenómenos naturales, ello se complementará con revisión de documentos, entrevistas, declaraciones, análisis de mensajes de los actores políticos de la etapa que ocupa la investigación.

### **4. La gestión de crisis en el Distrito Metropolitano de Quito y su marco normativo**

La Constitución de la República del Ecuador en su calidad de Norma Jurídica Suprema del país, a ella se somete la legislación ecuatoriana para sus diferentes normas, derechos, obligaciones, etc., que tienen todos quienes conforman el Estado, consta de 444 artículos y entre ellos se incluyen algunos que tienen que ver con el tema de riesgos, cabe mencionar que la Constitución de 2008, con algunas enmiendas es la que nos rige a los ecuatorianos, ha sido catalogada como garantista de derechos, pues incluye derechos para la naturaleza.

En el tema de la presente investigación, se hace alusión a la Gestión de Riesgos en el Título VII (Régimen del Buen Vivir), en la sección novena y en el Capítulo III, artículo 35 dice lo siguiente:

“Art. 35.- Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.

Existen varios otros artículos que tratan el tema, como en Capítulo III (Soberanía alimentaria), dice lo siguiente: “Art. 281.- La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiado de forma permanente”. En el numeral 12, dice: “Dotar de alimentos a las poblaciones víctimas de desastres naturales o antrópicos que pongan en riesgo el acceso

a la alimentación. Los alimentos recibidos de ayuda internacional no deberán afectar la salud ni el futuro de la producción de alimentos producidos localmente”.

En la sección IV (Hábitat y vivienda) “Art. 375.- El Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna, para lo cual: 3. Elaborará, implementará y evaluará políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda, a partir de los principios de universalidad, equidad e interculturalidad, con enfoque en la gestión de riesgos”

En la Sección IX (Gestión del riesgo) Art. 389.- El Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad. El sistema nacional descentralizado de gestión de riesgo está compuesto por las unidades de gestión de riesgo de todas las instituciones públicas y privadas en los ámbitos local, regional y nacional. El Estado ejercerá la rectoría a través del organismo técnico establecido en la ley. Tendrá como funciones principales, entre otras: 1. Identificar los riesgos existentes y potenciales, internos y externos que afecten al territorio ecuatoriano. 2. Generar, democratizar el acceso y difundir información suficiente y oportuna para gestionar adecuadamente el riesgo. 3. Asegurar que todas las instituciones públicas y privadas incorporen obligatoriamente, y en forma transversal, la gestión de riesgo en su planificación y gestión. 4. Fortalecer en la ciudadanía y en las entidades públicas y privadas capacidades para identificar los riesgos inherentes a sus respectivos ámbitos de acción, informar sobre ellos, e incorporar acciones tendientes a reducirlos. 5. Articular las instituciones para que coordinen acciones a fin de prevenir y mitigar los riesgos, así como para enfrentarlos, recuperar y mejorar las condiciones anteriores a la ocurrencia de una emergencia o desastre. 6. Realizar y coordinar las acciones necesarias para reducir vulnerabilidades y prevenir, mitigar, atender y recuperar eventuales efectos negativos derivados de desastres o emergencias en el territorio nacional. 7. Garantizar financiamiento suficiente y oportuno para el funcionamiento del Sistema, y coordinar la cooperación internacional dirigida a la gestión de riesgo. (Constitución de la República del Ecuador)



Art. 390.- Los riesgos se gestionarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, que implicará la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico. Cuando sus capacidades para la gestión del riesgo sean insuficientes, las instancias de mayor ámbito territorial y mayor capacidad técnica y financiera brindarán el apoyo necesario con respeto a su autoridad en el territorio y sin relevarlos de su responsabilidad. (Constitución de la República del Ecuador).

En el Artículo 397, numeral 5 dice lo siguiente: Establecer un sistema nacional de prevención, gestión de riesgos y desastres naturales, basado en los principios de inmediatez, eficiencia, precaución, responsabilidad y solidaridad. (Constitución de la República del Ecuador).

Las precedentes son las alusiones que hace la Constitución de la República del Ecuador al tema de riesgos, en cuanto a crisis no hace ninguna mención en el sentido que ocupa a esta investigación, habla sobre crisis económicas o políticas, sobre comunicación de riesgo y/o crisis no hay referencia alguna, lo cual denota la ausencia de la importancia que en la Carta Magna del Estado se da a este tema, ello se refleja en la falta de una Ley de Riesgos, ello pese a que el Ecuador está ubicado geográficamente en un sitio proclive a numerosos riesgos de origen natural.

En el Ecuador la organización territorial de provincias y ciudades del país se rige por el COOTAD, que es el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, bajo este código se dan las directrices político – administrativas del país en el territorio, es decir, los gobiernos autónomos descentralizados comprendidos en provincias, ciudades y cantones se rigen en él para guiar su trabajo, se convirtió en Ley de la República el 19 de octubre de 2010 y reformado el 21 de enero de 2014.

Luego de la revisión correspondiente, el COOTAD dentro de los temas de gestión del riesgo y crisis toma los mismos artículos de la Constitución de la República, tampoco hace alusión al tema comunicacional de prevención, manejo y gestión del riesgo y la crisis, es decir no consta en esta ley el tema comunicacional, lo cual muestra, nuevamente, el por qué, de no contar con políticas públicas de comunicación y estrategias claramente diseñadas para educar, informar y comunicar de forma permanente a la población lo que requiere saber y de ese modo lograr una preparación continua y sostenida, único modo de avanzar en una verdadera cultura de prevención en un país que lo requiere dadas sus altas perspectivas de vulnerabilidades.

Más si consideramos que los temas naturales no son todos los riesgos que se pueden presentar y transformar en crisis, tanto locales, regionales y nacionales, hay múltiples circunstancias por las cuales se puede dar un evento crítico y las autoridades locales deberían contar con los elementos técnicos y con las leyes necesarias que les permitan trabajar para gestionar el riesgo y la crisis.

#### **4.1. Plan metropolitano de ordenamiento territorial**

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito trabajó este plan para el decenio comprendido entre 2015-2025, en cuya introducción se anuncia que:

Las directrices, políticas, objetivos que están contenidos en este Plan, determinan el ámbito de actuación y de responsabilidad tanto de la ciudadanía como de las autoridades e instituciones. Ninguna acción, inversión o emprendimiento que se lleve a cabo en el territorio Metropolitano puede estar fuera del Plan o dicho de modo positivo, todas las decisiones y acciones institucionales que se lleven a cabo en el DMQ., deben estar contenidas en este estratégico. (PMDOT).

El documento hace alusión a que se lo realizó con el aporte de las distintas secretarías del municipio, lideradas por la de Planificación y la de Hábitat y Vivienda y la participación de “un equipo de consultores con alta experiencia”, además indica que el componente estratégico se ha estructurado en el marco de los tres ejes propuestos por el alcalde Rodas en su campaña: Quito: Ciudad inteligente para la gente, Quito, Ciudad Solidaria y Quito, Ciudad de Oportunidades – interrelacionados con los ejes del desarrollo sostenible.

Entre los principios a resaltar de esta propuesta están:

La calidad de vida para todos los ciudadanos en el que alude a la equidad social y la sustentabilidad ambiental, viabilizar consensos para buscar mejores condiciones para la población. También, constan temas como: mayores oportunidades para todos, correspondencia entre el desarrollo y el ordenamiento territorial, transversalidad e integralidad, innovación hacia la ciudad inteligente, las múltiples centralidades de Quito y la corresponsabilidad.

El desarrollo sostenible se lo trata en conjunto con los tres ejes de trabajo del alcalde Mauricio Rodas, en cuanto a la primera: Ciudad solidaria con educación de calidad, líderes creativos y buenos ciudadanos...La segunda: ciudad de oportunidades se refiere al emprendimiento, a la inversión y al desarrollo productivo, apoyo a los

emprendimientos, al empleo joven...La tercera: ciudad inteligente habla de adecuar el espacio natural y antrópico a las necesidades de las personas mediante tecnologías limpias y optimización de recursos con un municipio que se acerque al ciudadano.

Pero, a más de esbozar de modo general estas líneas, no hay una ruta de cómo se va a conseguir que estos ejes se conviertan en realidades para la ciudad, lo cual, al menos hasta este momento del análisis del documento, que se entiende, es un pilar para el trabajo estratégico general del DMQ., no se visualiza, dado que es importante concentrarnos en lo que tiene que ver con esta investigación, vamos a destinar las siguientes líneas a tratar tales aspectos.

En el componente 3: Quito ciudad inteligente: Ambiente, hace un diagnóstico general acerca de la insuficiencia de políticas en torno a la gestión del ambiente y la vida de la población, la huella ecológica por estos factores y la decisión de la administración municipal de incorporar 158.000 hectáreas como áreas protegidas, dice el documento, es una acción determinante para precautelar la sostenibilidad ambiental, pero se deben implementar políticas que se concreten en estrategias para aprovechar este recurso natural y lograr que ayude a minimizar el efecto de situaciones nocivas como la huella de carbono en el Distrito Metropolitano de Quito.

El documento trata el crecimiento del espacio habitado, construcciones emplazadas en zonas de riesgo de desprendimiento, es decir, cercanos a las quebradas o asentados en rellenos sanitarios, habla, incluso, de presiones que se dan para que se emitan permisos de construcción en ciertos lugares pese al peligro que representa hacerlo, con el consiguiente riesgo para las personas y las infraestructuras.

Sin embargo de haber entrado en un tema altamente preocupante en materia de riesgo y crisis y lo que pueden provocar este tipo de construcciones en una ciudad que está asentada sobre fallas geológicas, rodeada de volcanes activos y potencialmente activos, no profundizan más, se quedan en lo dicho en el párrafo anterior y toman otro tema, con lo cual no hay ningún tipo de profundización, los signos precursores del riesgo y las posibles crisis siguen quedando en calidad de incógnitas conocidas, mucho menos aún se habla de temas de comunicación de riesgo y crisis.

Más adelante se habla de limpieza, mejoramiento y potenciación de quebradas que, si bien son temas importantes para reducir los riesgos, siguen enmarcadas en las acciones y no en estrategias, lo cual no aporta de modo significativo, más si tomamos en cuenta que

este es un plan estratégico, o al menos ese fue el nombre que le pusieron quienes estuvieron al frente de su elaboración.

En la parte III del Plan de Ordenamiento Territorial se realiza un diagnóstico general acerca de la situación territorial sobre la base de “modelos de indicadores propuestos por diferentes agencias internacionales”, dice el documento que se decidió tomar como referencia el de ONU Hábitat; pero el razonamiento para ello es, a nuestro modo de ver, de un análisis simplista por parte de quienes elaboraron este documento, dice textualmente:

Se eligió este modelo pues parece estar siendo el que más atención está recibiendo por parte de numerosas ciudades del contexto latinoamericano, con las que Quito podría establecer una base comparativa productiva y beneficiosa como herramienta de análisis a medio plazo. Además, en el modelo de ONU Hábitat, se encuentra una batería de indicadores de segundo orden en la que aparecen, convenientemente para el objeto de este trabajo, cuestiones que tienen que ver específicamente con morfología y topología urbana... (Plan de Ordenamiento Territorial, p. 99).

Los ejes que toman son los siguientes:

Ecología y medio ambiente

Desarrollo social

Calidad de vida

Infraestructura

Productividad

Gobernanza

Estos ejes los combinan con los que el alcalde Rodas denomina su propuesta de modelo de ciudad (inteligente, solidaria, de oportunidades)

El diagnóstico acerca de la condición del territorio del DMQ., lo hacen con base en las siguientes escalas:

### **Escala global**

- Competitividad nacional e internacional
- Patrimonio y turismo

### **Escala regional**

- Infraestructuras y equipamientos
- Recursos naturales

### **Escala metropolitana**

- Expansión urbana
- Asentamientos humanos y geografía

### **Escala zona**

- Centralidades y tejido urbano
- Espacio público y vacío urbano

### **Escala local**

- Calidad de la construcción
- Imagen urbana

Sobre esta base, quienes elaboraron este Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial, encontraron los siguientes nudos críticos:

- **Gobernanza:** falta de coherencia entre las ambiciones de la planificación y la estructura territorial existente, desfase entre los tiempos de aplicación de las políticas del planeamiento y los tiempos necesarios para la implementación no regulada de iniciativas y acciones sobre el territorio, como resultado de este desfase, la informalidad es la nota predominante en la ocupación del territorio por parte de los asentamientos. Existe por tanto una discrepancia espacial importante entre las estructuras territoriales a las que aspira la política y los procesos urbanos que “de facto” se despliegan por el territorio. (Este ítem es de enorme importancia porque uno de los más graves problemas de Quito, es el tema de los asentamientos en sitios cuya geología no es apta para la construcción de viviendas sumado al poco mantenimiento y mitigación que se da a las quebradas, el resultado que se obtiene es que fenómenos naturales se transformen en desastres y catástrofes que causan dolor y muerte).

- Ecología y medioambiente: falta de consideración de la geografía del medio ambiente en los procesos de desarrollo territorial y urbano, lo que da como resultado una alta vulnerabilidad tanto para la gente como para la naturaleza hoy existentes en el DMQ.

- Infraestructura: falta de correspondencia entre el ordenamiento de las infraestructuras y la estructura poblacional y productiva del territorio, como consecuencia de ello la calidad de las construcciones ubicadas en sitios de riesgo es baja en su gran mayoría, por lo que la vulnerabilidad aumenta significativamente.

Productividad: falta de compacidad y complejidad del tejido urbano, lo que dificulta las comunicaciones y el desarrollo productivo, según este plan, por lo que es conveniente desarrollar procesos de descentralización para minimizar esta problemática.

- Desarrollo social: el problema radica en inequidades en la distribución y calidad de los equipamientos sobre el territorio, distribución de servicios básicos de educación y salud responde a la distribución, espacios de recreación, tiempos de traslado hacia diferentes puntos y dificultad de acceso a los sistemas de transporte, entre otros.

- Calidad de vida: falta de accesibilidad de servicios básicos, espacios públicos de calidad en buena parte del territorio, sobre todo en los sectores que cuentan con la población más vulnerable.

#### **4.2. Bases conceptuales para la construcción del modelo territorial**

El modelo de ordenamiento territorial del Distrito Metropolitano de Quito para el decenio 2015–2025 contempla cuatro criterios esenciales, según lo identifican las distintas secretarías y direcciones municipales, así:

##### **1. Compactación y redensificación del espacio urbano consolidado:**

El territorio urbanizado de Quito presenta una complejidad muy alta, pues existe densidad de población superior a las 250 personas por hectárea únicamente en algunos sectores, sobre todo en los extremos norte y sur, mientras que el centro se está quedando deshabitado, con lo cual los problemas en cuanto a hacinamiento y provisión de servicios se potencian, por lo que este plan busca volver atractivos los sectores poco habitados para que los ciudadanos se sientan interesados en vivir en tales barrios.

##### **2. Consolidación de una estructura metropolitana de archipiélago y de un sistema de centralidades policéntrico:**

Con ello se busca establecer “límites precisos” que mantengan garantizada la coexistencia de los habitantes y la naturaleza, con el objetivo de eliminar la “semi urbanización” de los espacios verdes, de manera que estos cumplan con su verdadera función tanto agrícola como de pulmón de la ciudad.

### 3. Construcción de una infraestructura verde transversal y multiescalar:

La ciudad se encuentra conformada como un espacio largo y estrecho, ello ha desconectado los espacios ecológicos ubicados a los costados, por lo que este plan pretende adecuar por medio de “corredores ecológicos transversales” con las laderas y quebradas que existen en el territorio, de manera que la ciudad se vea y se sienta como un todo.

### 4. Entendimiento de las condiciones fisiográficas del territorio metropolitano como una condición fundamental del ordenamiento territorial y urbano:

Este punto es muy importante dentro de la temática del riesgo y la crisis, pues el DMQ., es un espacio territorial muy complejo por su ubicación geográfica y sus condiciones propias, pero, además, porque se ha dado un crecimiento desordenado de la infraestructura, mismo que sigue en aumento, pues la migración interna y externa llega a Quito de manera constante y si no se toman acciones radicales, los estragos sobre la ciudad serán impactantes.

Dentro de lo destacable para efectos de la presente investigación, tenemos lo siguiente, se cita textualmente:

- La forma en que se territorializan las políticas públicas de desarrollo económico, social y ambiental que se trata en la parte I del Plan y,
- La forma cómo se organiza el territorio para superar las situaciones deficitarias intrínsecas; la potenciación de sus posibilidades para acoger actividades productivas, minimizar los desajustes entre la ubicación de la población y la localización de los equipamientos de ámbito metropolitano o zonal relacionados con servicios de educación media, salud ambulatoria, de recreación y encuentro, de deportes etc.; la relación espacial entre esos asentamientos y los lugares de trabajo; la vinculación adecuada entre la estructura vial urbana y la movilidad de personas y bienes, entre los aspectos más importantes. El modelo busca organizar el territorio de modo holístico, es decir de manera que abarque los aspectos esenciales del funcionamiento territorial urbano y rural y

permita una dinámica fluida y concomitante entre asentamientos humanos, zonas productivas agrícolas, mineras, el patrimonio cultural y natural en el marco de condiciones sostenibles. (Plan de desarrollo territorial 2015-2025)

Con este sustento, el Plan de desarrollo territorial trabaja bajo cinco ejes de desarrollo, sobre las cuales se sostienen las políticas de ordenamiento territorial del Distrito Metropolitano de Quito:

- Escala global - Gobernanza
- Escala regional - Ecología y medioambiente
- Escala metropolitana - Productividad
- Escala zonal - Desarrollo social
- Escala local - Calidad de vida

Para efectos de este estudio nos detendremos en la política 3 (Escala metropolitana), esta política busca la densificación del territorio urbanizado, y constitución de una estructura de centralidades productivas que favorezcan un urbanismo dinámico, compacto y multinodal, según lo indicado en el Plan, tomando en cuenta que la expansión de Quito ha sido resultado, mayormente, de procesos espontáneos de ocupación. Esta falta de contención territorial de la expansión del espacio urbanizado y la falta de coordinación entre sistemas urbanos y sistemas ecológicos ha causado gran depredación del recurso suelo y deterioro del paisaje natural y presión del suelo agrícola sobre espacios de protección ecológica.

El objetivo de esta política es densificar el espacio urbano ya consolidado, y la creación de centralidades dinámicas, con identidad metropolitana, para que la ciudad crezca de forma interna generando un urbanismo dinámico, peatonal y atractivo.

A lo largo del Plan de Ordenamiento Territorial hay dos aspectos sustanciales que no se los ha tratado de la manera que deberían, por un lado, el tema de las quebradas, Quito tiene 182 quebradas, muchas de las cuales están erosionadas por efectos de la tala de bosques, construcciones (legales e ilegales), falta de mantenimiento en los colectores por los cuales desemboca el agua lluvia, es importante anotar que en 2012, la Ordenanza 446 constituyó el Sistema de Parques Metropolitanos en el área natural de intervención especial y recuperación de las laderas del Pichincha y el cerro Atacazo, “para evitar la



construcción de inmuebles de propiedad pública, privada o comunitaria”, según el alcalde de la época, General Paco Moncayo, quien también manifiesta que “si alguien hace una casa en un sitio no autorizado, es deber del municipio derrocar porque es la vida de tanta gente”. (El Comercio, miércoles 2 de febrero de 2022).

Durante su administración existió un plan integral de prevención de quebradas y laderas, mismo que pretendía construir varios colectores (represas) y potenciar la capacidad de los existentes, para lo cual se debían realizar expropiaciones, con el fin de prevenir y mitigar, pero en la actualidad este proyecto no está en vigencia, según lo informó el área de Comunicación de la Empresa Pública de Agua Potable y Saneamiento de Quito.

Otro aspecto importante que no se topa en el Plan de Desarrollo Territorial es el tema comunicacional, ni siquiera se lo menciona, mucho menos se lo desarrolla como eje transversal de las distintas políticas públicas, aunque tal plan considera varios aspectos de riesgo y crisis, la comunicación estratégica no es considerada en el mismo, con lo cual se puede colegir la poca importancia que, desde los estamentos de poder, se le da a la comunicación.

A más de ello y como aspecto fundamental tenemos que dicho plan, a falta de tres años para su conclusión, tiene algunas de sus metas suspendidas, otras no se encuentran vigentes y unas cuantas en desarrollo, acceder a la información se vuelve difícil por la escasa apertura de sus autoridades y funcionarios, tanto de la alcaldía de Mauricio Rodas, como de las dos administraciones siguientes, cabe indicar que quien fuera elegido alcalde de Quito, una vez culminado el período de Rodas, el médico Jorge Yunda, fue removido de la alcaldía y el vicealcalde, Dr. Santiago Guarderas, es quien ocupa esa función en la actualidad, esta situación y los cambios que se han producido en cuanto a funcionarios y a las políticas de manejo de la información se han convertido en un obstáculo al igual que para el desenvolvimiento del trabajo que es para lo que fueron electos.

Este Plan de Desarrollo Territorial, al igual que el Atlas de Amenazas Naturales del Distrito Metropolitano de Quito tienen su antecedente en el denominado Plan de Emergencias del DMQ., elaborado en 2012 durante la alcaldía del doctor Augusto Barrera, predecesor de Mauricio Rodas, en este documento ya se diagnosticó de modo detallado los peligros, amenazas y vulnerabilidades a los que se expone el territorio en el que se asienta la capital en cuanto a factores naturales, inclusive topa otros riesgos como los tecnológicos, es decir, la situación está diagnosticada desde hace varios años atrás,

pero no se ha dado el paso siguiente, la previsión y prevención de los riesgos de manera que los fenómenos naturales puedan ser controlados y no degeneren en desastres o catástrofes con nefastas consecuencias para la vida y la propiedad.

En el Plan de Emergencias 2012 se sigue priorizando la “reducción de los efectos negativos que las emergencias y/o los desastres provocan en las personas y sus bienes...”, es decir que no se manejan categorías de cultura de convivencia con los riesgos y se entiende como sinónimos fenómenos y desastres, con lo cual ya se limita la visión de tratar el riesgo de modo proactivo y se privilegian las acciones de respuesta a las emergencias, esto implica una condición de entrar en desventaja.

Adicionalmente, este plan expone las limitaciones a las que se ve abocado para su desarrollo, mismas que se citan textualmente:

“Las principales limitantes internas para la consecución de los objetivos de este Plan son:

- Número limitado de personal con conocimiento de Gestión de Riesgos en las diferentes instancias del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Limitantes de carácter administrativo y laboral ya que la normativa no está diseñada para un trabajo 24 horas, 7 días a la semana.

Las principales limitantes externas para la consecución de los objetivos de este Plan son:

- El Distrito Metropolitano de Quito se asienta sobre una zona que se encuentra en riesgo, en donde convergen varias amenazas, la vulnerabilidad es elevada y **existen pocas capacidades en la población principalmente debido al desconocimiento por parte de la población sobre el tema de Gestión de Riesgos**” (el resaltado en negrita es adición de la investigadora) Plan de Emergencias del Distrito Metropolitano de Quito, 2012.

Se resalta este punto debido a que se está reconociendo de modo explícito que no se ha preparado a la población para afrontar este tipo de situaciones, en una ciudad en la que convergen muchas condiciones naturales y antrópicas para que los escenarios de riesgo estén presentes en todas las épocas del año, haciéndose notorias en los meses más lluviosos como en los de sequía; sin embargo de ello no se ve a la Comunicación de Riesgo y Crisis como el eje que transversalice estos procesos de edu-comunicación que

permitan a los pobladores, en conjunto con la autoridad, planificar estrategias de convivencia con tales situaciones.

Durante la administración de Mauricio Rodas (mayo de 2014-mayo de 2019) hubo varios acontecimientos de riesgo y crisis de origen natural y antrópico que la ciudadanía del DMQ., tuvo que enfrentar, ello se detalla en el capítulo III de este trabajo, pero hay un acontecimiento que es importante exponer para mostrar la ausencia de preparación en materia de comunicación y de gestión de vocería de crisis por parte del alcalde:

El lunes 24 de abril de 2017 cayó una torrencial lluvia en Quito, la misma que dejó inundaciones en varios sectores del DMQ., además de personas heridas, colapsos de estructuras, familias evacuadas y caos vehicular; frente a ello, el alcalde Rodas sale a brindar una rueda de prensa el martes, al día siguiente de suscitado el hecho, (primer error en comunicación de crisis, salir a destiempo), en su alocución frente a los medios, dijo lo siguiente: “Una lluvia como la de ayer, con una acumulación tan grande de agua, desborda la capacidad del sistema de colectores y drenaje de cualquier ciudad del mundo. Es imposible que una infraestructura urbana pueda responder de forma adecuada frente a una lluvia de estas características”

Pero no quedó ahí, pues ante los requerimientos de la prensa de saber cómo se iba a enfrentar otra situación de este tipo, tomando en cuenta que en Quito y en la sierra ecuatoriana, abril es el mes más lluvioso del año, Mauricio Rodas, visiblemente molesto dijo: “Que no se utilice políticamente algo que, evidentemente, no está en control del Municipio, como es responder ante las inclemencias del tiempo. Eso creo que queda claro: que no depende del alcalde ni del Municipio, depende de San Pedro” (El Universo, 2017).

Estas declaraciones causaron malestar en la ciudadanía, así como burlas y memes, fue propicio, además, para que sus adversarios políticos critiquen la gestión del alcalde y más aún su desafortunado discurso, (error estratégico en comunicación de crisis, buscar culpables para justificar la falta de preparación ante la emergencia). Ello puso en evidencia la falta de preparación para situaciones como estas por parte de la autoridad, quien quiso salir del apuro diciendo que se trató de una broma que pretendió hacer, (nuevo error comunicacional, no se puede tapar un error con otro, de ninguna forma se puede pretender llevar a la broma una situación de riesgo y crisis en donde hay afectación a la vida y a la propiedad.

Esta alcaldía se caracterizó por ser coyuntural en cuanto a la preparación de la población ante fenómenos naturales, cuando se daba un evento, se activaba para dar recomendaciones e información, cuando el nivel de peligro y expectativa ciudadana y de los medios de comunicación bajaban, también lo hacía la actuación de la municipalidad en torno a tales temáticas, con lo cual no se cumple con el trabajo sostenido que se requiere para fomentar procesos planificados de comunicación participativa para que la población pueda convivir con el riesgo.

De la investigación se desprende que no hubo un Plan de Comunicación de riesgo y crisis y que la comunicación para esta alcaldía se centró en actos coyunturales a donde iba la primera autoridad y su equipo más cercano para contar con cobertura mediática, la comunicación interna y la comunicación transversal con la ciudadanía no eran prioridad para Mauricio Rodas, ni para el equipo de comunicación, en el que, además, no se contaba con comunicadores con experticia en riesgo y crisis, el equipo estaba dirigido a periodistas a quienes les interesaba el posicionamiento de la figura del alcalde como tema prioritario.

#### **4.3. Análisis del ordenamiento jurídico aplicable a la prevención del riesgo y la gestión de crisis debido a fenómenos naturales en el DMQ**

Al examinar la gestión del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) durante el período correspondiente al alcalde Mauricio Rodas (2014-2019) con relación a la prevención del riesgo y la gestión de crisis, resulta fundamental tomar en consideración el marco legal existente, así como las propias decisiones jurídicas tomadas por el alcalde así como por el Concejo Municipal. La Constitución de la República del Ecuador (CRE), es la norma suprema del Estado y contiene derechos y garantías fundamentales para todos los ciudadanos, además del orden jerárquico de aplicación de normas (Art. 425). Este indica que por debajo de la CRE se aplican los tratados y convenios internacionales, las leyes orgánicas, las leyes ordinarias, las normas regionales y las ordenanzas distritales, los decretos y reglamentos, las ordenanzas, los acuerdos y las resoluciones y finalmente, los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

Adicionalmente, la CRE dispone que la jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados. Esto último guarda especial relevancia, puesto que la ciudad de Quito, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, cuenta con un régimen especial como gobierno autónomo metropolitano. Dentro de esta

estructura, el Concejo Metropolitano es el órgano de legislación y fiscalización del DMQ., y, por tanto, ejerce la facultad normativa en sus materias de competencia mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones (COOTAD, Arts. 86 y 87). Este se conforma por los concejales electos por votación popular, y se encuentra presidido por el alcalde, quien cuenta con voto dirimente (Art. 86).

Por lo tanto, es obligación del Concejo Metropolitano implementar normas de carácter general con relación a la prevención del riesgo y la gestión de crisis en concordancia con lo dispuesto por las demás normas jerárquicamente superiores. Así, durante el periodo de estudio comprendido en el presente trabajo se emitieron varias ordenanzas relacionadas al riesgo y crisis producidos por fenómenos naturales y catorce resoluciones de emergencia, aunque de estas últimas, solo algunas tienen relación directa con los eventos naturales estudiados en el presente trabajo: como son las erupciones volcánicas, movimientos en masa, incendios forestales y sismos. Estas ordenanzas se pueden encontrar completas, en varios formatos y de manera gratuita en el portal Gobierno Abierto como parte de la política de transparencia en la gestión de la administración pública y la participación ciudadana. Las acciones tendientes al funcionamiento de este portal iniciaron en el año 2014 y para septiembre de 2017 la ordenanza No. 184 terminó de delinear este sistema.

#### **4.4. Análisis ordenanzas municipales sancionadas durante el periodo 2014-2019**

El análisis de las normas emitidas por el Concejo Metropolitano en este período será en orden cronológico, por lo que, la primera ordenanza relevante para el presente tema de estudio es la No. 003 a través de la cual se reguló la conformación, funcionamiento y operación de las comisiones del Concejo del DMQ. Estas comisiones son órganos asesores del Cuerpo Edilicio que se encuentran conformadas por concejales metropolitanos, cuya función principal es la de emitir antecedentes, conclusiones, recomendaciones y dictámenes para que el Concejo Metropolitano adopte resoluciones sobre los temas puestos en su conocimiento (Art. 1). De esta manera las comisiones se dividieron en cuatro ejes estratégicos: económico, social, territorial y de gobernabilidad e institucionalidad, y como parte del eje social se determinó la conformación de la comisión de seguridad, convivencia ciudadana y gestión de riesgos, misma que es permanente (Art. 3).

El ámbito de acción de esta comisión, de acuerdo con esta ordenanza, es el de: “Estudiar, elaborar y proponer al Concejo proyectos normativos necesarios para establecer un sistema de seguridad ciudadana integral y gestión de riesgos en el Distrito. Coordinar con las entidades involucradas en la materia y canalizar las demandas que las organizaciones de la sociedad civil formulen relacionadas con la seguridad, convivencia ciudadana y gestión de riesgos” (Art. 45). Por lo que es posible apreciar que, si bien, esta comisión fue delegada con el ámbito de gestión de riesgos, no se toma en cuenta a la prevención del riesgo y a la gestión de crisis por causa de eventos naturales de manera integral ni diferenciada, lo que le resta relevancia. Asimismo, su integración con otros dos temas generales y amplios que no se relacionan de manera directa con el riesgo y la crisis que pueden afectar al DMQ., relega el tema a una posición complementaria, lo que generó y aún genera serios problemas para la ciudad.

Seguidamente, a través de la ordenanza No. 0095 de 28 de diciembre de 2015 se cambió el plazo máximo de nueve a doce meses, para que la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda presente el Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS) actualizado, de conformidad con lo dispuesto en el PMDOT dentro de la disposición transitoria única contenida en la ordenanza No. 0041. De acuerdo con lo expuesto en los antecedentes de la ordenanza No. 0095, las Administraciones Zonales, así como los Gobiernos Autónomos Descentralizados de las Parroquias Rurales del Distrito presentaron diversas solicitudes relacionadas al uso del suelo, entre los que se destaca la incorporación de asentamientos humanos de hecho y aquellos que han sido regularizados por la Unidad Especial Regula Tu Barrio. Esto de acuerdo con la antes mencionada Secretaría con el objetivo de que el PUOS actualizado no se encuentre en conflicto con la realidad territorial del DMQ, e integrar todos estos requerimientos.

La ordenanza No. 0102 de 03 de marzo de 2016 promueve y regula el Sistema Metropolitano de Participación Ciudadana y Control Social dentro del Municipio del DMQ., a través de varias formas de reconocimiento y aplicación práctica de estos principios, de conformidad con lo dispuesto por la CRE. Se destaca el rol del ciudadano en la toma de decisiones, ya sea como proponente o copartícipe, en un rol consultivo o en un rol vinculante (Art. 6). Asimismo, se reconocen, garantizan y promueven todas las formas de organización social como expresión de la soberanía popular (Art. 7). A través de estos mecanismos de participación de ciudadanos en la toma de decisiones, así como

de los instrumentos de control social se busca un compromiso y una gestión colectiva de los problemas, cambios, proyectos y propuestas de mejora para la planificación y gestión de la ciudad.

Esta interpretación de los derechos ciudadanos resulta de suma importancia en relación con la prevención del riesgo y la gestión de crisis derivados de eventos naturales que pueden generar desastres dentro de la ciudad de Quito. Ya que únicamente una gestión que involucre a los ciudadanos, especialmente a quienes se encuentran en una mayor situación de vulnerabilidad, obtendrá los resultados esperados, tanto por las autoridades como por la ciudadanía. Asimismo, en muchas ocasiones, la cooperación ciudadana es indispensable para prevenir que estos riesgos a los que se enfrenta la ciudad se transformen en desastres, por lo que, la comunicación y difusión efectiva de estos métodos de participación y control social deben ser una prioridad para el Municipio del DMQ., así como un componente fundamental dentro de las políticas públicas planteadas en relación con el problema.

La ordenanza metropolitana No. 0127 de 25 de julio de 2016 sancionó la actualización del Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS), que se describe como un instrumento de regulación metropolitana que tiene por objeto la estructuración de la admisibilidad de usos y la edificación mediante la fijación de los parámetros y normas específicas para el uso, ocupación, habilitación del suelo y edificación, y cuenta con una vigencia de cinco años. Dentro de los antecedentes del documento se destaca que la Secretaría encargada revisó solicitudes de diverso origen y naturaleza acerca de usos de suelo y zonificación, asentamientos humanos de hecho y proyectos especiales, entre otros. Además, se destaca que en el territorio distrital existen varias zonas expuestas a amenazas de origen natural y antrópico que pueden generar diferentes niveles de riesgo que limitan el aprovechamiento y uso del suelo, según las vulnerabilidades identificadas por la entidad municipal responsable de la gestión de riesgos.

A través de la asignación de riesgo (ZR) de lugares en los que se identificaron amenazas y vulnerabilidades se pretende gestionar de mejor manera estos riesgos. Sin embargo, en la sección 1.3 que trata específicamente el tema de riesgos únicamente contempla las condiciones generales de edificabilidad en zonas susceptibles a amenazas naturales sin que esto incluya prohibiciones expresas de construcciones nuevas en áreas catalogadas como riesgosas. Cabe destacar que esto únicamente incluye los requisitos que deben cumplir los ciudadanos para construir en estas áreas, sin mayor detalle de la forma de

determinación de las mismas. Tampoco se considera la opción de reubicar a las familias que se encuentren asentadas en estos lugares ni se menciona imposibilidad alguna de que estos asentamientos humanos de hecho sean posteriormente regularizados ni tampoco se incluye cómo el manejo antrópico del suelo puede generar amenazas a la población ni la forma en la que el Municipio del DMQ podría intervenir para prevenirlas o mitigarlas.

Con relación al uso y aprovechamiento de materiales áridos y pétreos para materiales de construcción dentro del DMQ., la ordenanza metropolitana No. 0143 de 06 de diciembre de 2016 regula la explotación de estos recursos que se encuentren en los lechos de ríos, lagos, lagunas y canteras. La exposición de motivos resalta que mucha de esta actividad se ha realizado sin tomar en cuenta factores técnicos o ambientales para realizar un aprovechamiento racional de estos recursos, y que a consecuencia de ello se puede apreciar el esparcimiento desordenado de canteras, afectación al paisaje, escombros abandonados, residuos sólidos, escombreras en flancos de montañas, lechos de quebradas y taludes inestables que generan un riesgo inminente para los ciudadanos. Esta normativa guarda especial relevancia ya que en agosto de 2014 un sismo de 5,1 en la escala de Richter generó derrumbes y una gran cantidad de polvo en las canteras de extracción, lo que llevó a que se declare la emergencia en estos sectores; esta y las demás ordenanzas declaratorias de emergencia se analizarán más adelante.

A pesar de ello, la ordenanza no hace referencia a las acciones que, tanto de las instituciones municipales como de los administrados que cuentan con estas concesiones mineras, deben realizar para mitigar el riesgo de desastres en caso de sismos o deslizamientos de tierra. Adicionalmente, no se incorporó un plan de comunicación del riesgo ni de preparación para los ciudadanos cuyas viviendas se encuentran cerca de estos sectores de extracción ni se hace referencia a planes de contingencia ni su socialización. La ordenanza No. 0147 de 09 de diciembre de 2016 tiene como objeto establecer procesos y procedimientos para la regularización integral de los asentamientos humanos de hecho y consolidados y precarios, así como la declaratoria de interés social para aquellos que cumplan las condiciones para ello (Art. 1). Esta ordenanza reconoce que la irregularidad de la tenencia de la tierra es un problema recurrente en la ciudad de Quito y que esto genera barrios sin planificación, infraestructura básica y con inseguridad jurídica.



Como consecuencia de estos asentamientos humanos de hecho, los ciudadanos que los componen se encuentran en una situación particular de vulnerabilidad, pues la falta de planificación genera barrios con poca o ninguna infraestructura básica e inseguridad jurídica que les impide ejercer sus derechos constitucionales a un hábitat seguro y saludable, así como a la vivienda adecuada y digna. En estas circunstancias, cualquier fenómeno natural que ocurra dentro de estos barrios puede degenerar rápidamente en un desastre, por lo que deben ser considerados como parte fundamental en la prevención de riesgos. Sin embargo, las soluciones no pueden ser brindadas de forma unilateral, sino que deben ser construidas en conjunto, para que sean exitosas. Es importante destacar que aquellos asentamientos que se encuentren ubicados en zonas de riesgo no mitigable no serán susceptibles de regularización (Art. 10), y que se dispone que aquellos asentamientos cuya legalización entrañe riesgo para la vida o bienes de las personas allí asentadas se debe proceder con su relocalización inmediata (Art. 11).

A través de la ordenanza No. 0210 de 12 de abril de 2018 se actualizó el Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS) para que este sea concordante con la Nueva Agenda Urbana que fue aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), que fue celebrada en Quito el 20 de octubre de 2016. A pesar de ello, esta actualización del PUOS no implicó ningún cambio sustancial acerca de disposiciones para mitigar los riesgos a los que se enfrenta la ciudad y sus habitantes relacionados al uso del suelo. En 2019 actualizó el denominado Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, cuyo objetivo es reunir y clasificar por temas el conjunto de leyes en vigencia y así acercar al ciudadano al Derecho Municipal expedido, ya que a pesar de que el Código Municipal fue publicado originalmente en 1997, este se encontraba desactualizado y resultaba obsoleto e inaplicable. Actualmente incluye todos los actos legislativos emanados por el Cuerpo Edilicio a través de ordenanzas, excepto aquellas que no regulan aspectos de carácter general.

Dada la importancia de este cuerpo normativo para el funcionamiento del DMQ, este será analizado en relación con el tema de estudio tratado, y se tomará en cuenta las particularidades que lo distancian de las ordenanzas consideradas en este apartado.

#### **4.5. Análisis de las resoluciones de emergencia municipales durante el período 2014-2019**

Conforme se ha evidenciado a lo largo de este trabajo el territorio que comprende el DMQ., es particularmente vulnerable a una serie de eventos de origen natural o antrópico que pueden generar grandes daños a la integridad de las personas y de los bienes públicos y privados de la ciudad. Por lo tanto, es relevante considerar las disposiciones tomadas por el Concejo Metropolitano con relación a eventos de esta naturaleza que ocurrieron durante el período estudiado en este trabajo, ya que al resolver la declaratoria de emergencia, ya sea en toda la ciudad o en sectores específicos, se destinan esfuerzos importantes de gestión de crisis, mismos que, necesariamente, requieren del apoyo de la comunicación para lograr a cabalidad sus objetivos. A través del portal Gobierno Abierto únicamente es posible acceder a estas resoluciones de manera independiente al resto de ordenanzas en el período referido; las demás administraciones adjuntan estas declaratorias con las demás ordenanzas de carácter general.

De esta manera, la primera resolución de emergencia en el período administrativo 2014-2019 corresponde al No. RAE-2014-001 de 12 de agosto de 2014, a través de la cual se resolvió declarar en situación de emergencia a las parroquias rurales Calacalí, Calderón, Guayllabamba, Pomasqui, Puéllaro y San Antonio de Pichincha. Esto debido al sismo al que se hizo referencia en el apartado anterior; y cuyas disposiciones se enfocan en la movilización de recursos humanos y materiales para enfrentar las contingencias derivadas del fenómeno natural, la evacuación de personas afectadas, la solicitud al Gobierno Nacional de la suspensión inmediata de las actividades de explotación y extracción de materiales pétreos y áridos en esas zonas y delegación a entidades metropolitanas para la gestión contractual necesaria para superar la emergencia.

Estrechamente relacionada con la resolución anterior, la No. RAE-2014-002 de 16 de agosto resuelve suspender la realización de todo acto público masivo, sea de carácter cultural, deportivo o de cualquier otra naturaleza dentro del DMQ., que se hubiere programado para los días 16 y 17 de agosto de ese año, en consideración de la posibilidad de que existieren réplicas del sismo que sean peligrosas para la ciudadanía. Cabe destacar la nula mención a la comunicación con los ciudadanos ni con los demás *stakeholders* de la ciudad. Como se demostrará a través del análisis de estas resoluciones, esta falta de consideración por la comunicación de riesgo y crisis por parte del Municipio del DMQ.,

es una constante que se repite sin importar el tiempo del evento natural o antrópico que genera el desastre.

La resolución No. RAE-2014-003 incluye a la parroquia rural de Checa, al núcleo del Centro Histórico de Quito y su zona de influencia dentro de la declaratoria de emergencia que tuvo como origen el sismo del 12 de agosto de 2014, esto debido a que se identificaron daños a bienes patrimoniales que requieren remediación. Sin embargo, exactamente un mes después de que ocurriera el sismo, la RAE-2014-004 levantó de forma parcial la declaratoria de emergencia y se mantuvo únicamente las medidas relacionadas con la movilidad vial en las zonas afectadas que aún no se habían superado. El siguiente evento natural dentro del DMQ., que ameritó la declaratoria de emergencia No. RAE-2015-001 ocurrió debido a la temporada invernal en la que se presentó un incremento en el período lluvioso durante marzo y abril, que se esperaba que se extienda durante los próximos meses. Asimismo, se incluyó el denominado “Mapa de Susceptibilidad a Movimientos en Masa e Inundaciones del DMQ.” que señala las zonas de alto riesgo.

Esta resolución fue modificada posteriormente, a través de la resolución No. RAE-2015-002, para asignar a varias instituciones metropolitanas la gestión conjunta de las gestiones para prevenir y mitigar el riesgo y una posible emergencia. Posteriormente, la resolución No. RAE-2015-003 contempló los eventos originados por la actividad del volcán Cotopaxi, ubicado en la provincia del mismo nombre, al considerar los riesgos y posibles consecuencias de un proceso eruptivo sobre la ciudad. Esta decisión fue tomada luego de que la Secretaría de Gestión de Riesgos declarara la alerta amarilla con fecha 14 de agosto, y que un día más tarde el entonces presidente de la República, Rafael Correa Delgado declarara el estado de excepción en todo el territorio nacional. Sin embargo, nuevamente, esta declaratoria únicamente toma en consideración un plan de acción relacionado a las posibles contrataciones que fueren necesarias para ejecutar obras o adquirir bienes, sin ninguna otra consideración respecto a la ciudadanía y la forma de manejar la comunicación abierta con las autoridades.

El siguiente evento que generó una declaratoria de emergencia dentro del DMQ. (No. RAE-2015-004) fue una serie de incendios forestales comprendidos entre el 01 de julio al 13 de septiembre de 2015, que superaron los índices anuales de incendios forestales. Además, se destaca que las condiciones climáticas propician este tipo de eventos y que se esperaba que estas se prolongasen por al menos 30 días más. En tal virtud se dispuso, fortalecer la capacidad operativa del Cuerpo de Bomberos del DMQ., a través de la

incorporación temporal de otras unidades de bomberos del país, la Policía Metropolitana, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Asimismo, se dispone, solicitar a empresas públicas y privadas su colaboración y que la Empresa Pública Metropolitana de Logística para la Seguridad y Convivencia Ciudadana (EMSEGURIDAD) adopte las medidas necesarias para implementar contrataciones en situaciones de emergencia.

Posteriormente, en enero de 2016 la resolución No. RAE-2016-001 declaró el estado de emergencia en la parroquia urbana de Chilibulo y en el sector Laderas de San Francisco perteneciente a la parroquia de Calderón debido a las intensas lluvias que habían superado el promedio mensual. Nuevamente el contenido de la declaratoria trata únicamente acerca de las posibles contrataciones que podrían ser necesarias para gestionar el riesgo, así como la necesidad de que estas se respalden en certificaciones presupuestarias. En la noche del 16 de abril de 2016 ocurrió un terremoto en la región norte de la costa ecuatoriana, el cual tuvo repercusiones en el DMQ., así como en varias ciudades del país, por lo que a través de la resolución No. RAE-2016-002 se declaró la emergencia en todo el distrito. No obstante, únicamente se toma en consideración las posibles contrataciones que se deriven de la situación y se dispone a la Administración General del Municipio del DMQ., para que vele por la optimización y facilitación de recursos financieros para la atención de la emergencia.

Finalmente, la última declaratoria de emergencia emitida en esta administración (No. RAE-2017-001) relacionada con los eventos naturales aquí analizados es de fecha 23 de marzo de 2017, debido al fuerte temporal invernal que atravesaba la ciudad en aquel momento y por recomendación del COE Metropolitano. Como en las demás declaratorias expuestas previamente, se hace mención a la optimización de recursos financieros, pero también se incluye la disposición de que todas las entidades pertenecientes al Municipio del DMQ., y sus organismos de respuesta, dentro de su competencia, tomen las acciones necesarias para mitigar, prevenir, coordinar y ejecutar la respuesta necesaria con el fin de precautelar la seguridad de las vidas humanas, lo que incluye la movilización de todos los recursos disponibles.

#### **4.6. Análisis del Código Metropolitano**

Conforme se mencionó previamente, el Código Metropolitano es un cuerpo legal que recopila y clasifica el conjunto de normas vigentes lo que permite acercar al ciudadano al Derecho Municipal expedido que sea de carácter general y que tenga fuerza obligatoria

dentro de su jurisdicción. La actualización más reciente de esta codificación es del 01 de septiembre de 2021. El estudio de este Código es relevante porque brinda una visión general de las disposiciones con las que actualmente cuenta la ciudad en varios aspectos; en este caso la revisión se centra en lo relacionado con la prevención del riesgo y la gestión de crisis en caso de eventos y desastres naturales que ocurran en el territorio del DMQ. Debido a que esta recopilación no se limita a un único período administrativo es posible encontrar ordenanzas que no fueron analizadas en las secciones previas pero que se condensan de manera temática, de ello parte su relevancia.

El Código Municipal contiene ciertas reglas y principios generales con relación a la prevención del riesgo y de crisis dentro del DMQ. Sin embargo, es importante destacar la falta de normativa referida de manera específica a los eventos naturales que pueden generar desastres y que se han tratado a lo largo de este trabajo, así como la nula referencia a los aspectos de comunicación de riesgo y crisis ni a la gestión posterior en caso de que el evento desemboque en un desastre. El subparágrafo III denominado “De los riesgos naturales y antrópicos” cuenta con dos artículos; el primero determina que para la formulación de los diversos instrumentos de planificación e implantación de actividades se deberá considerar los estudios técnicos sobre riesgos naturales y antrópicos que sean avalados por las instituciones académicas y técnicas competentes (Art. 2212). Asimismo, se indica que el informe de regulación metropolitana incluirá información sobre áreas consideradas de riesgo volcánico y sobre la base de esta información se permitirá la habilitación bajo responsabilidad exclusiva del administrado (Art. 2213).

El libro IV.8 titulado “De la seguridad, convivencia ciudadana y gestión de riesgos” entiende la seguridad y la convivencia ciudadana como un orden público ciudadano que permite el derecho ajeno y sea capaz de eliminar las amenazas de la violencia. Así, el principal enfoque de esta sección es la violencia y la prevención de esta a través de las instituciones, la sociedad y la policía, por lo que se contempla la necesidad de fomentar una buena convivencia ciudadana. De esta manera se relega a las amenazas por riesgos naturales, como se puede apreciar en el Art. 3735:

**Artículo 3735.-** Actuación de instituciones y personas involucradas. Para conseguir los objetivos de la seguridad y convivencia ciudadanas, las instituciones del Estado y las personas naturales y jurídicas privadas que ejercen competencias o realizan actividades relacionadas con la seguridad y la convivencia ciudadanas, conforman el Sistema Integrado Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadanas. Este sistema integrará

sus actividades con las del sistema municipal para la prevención y mitigación de riesgos naturales. (énfasis agregado)

A pesar de ello se compone un sistema metropolitano de gestión de riesgos, que incluye al Concejo Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CMSCC) como el organismo encargado de tomar decisiones para la gestión integral de riesgos en el DMQ., que incorpora también al INAMHI y la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos. Entre las funciones del CMSCC se encuentra aprobar y actualizar, cada cuatro años, el Plan Integral de Gestión de Riesgos, dar seguimiento a su ejecución y evaluar sus resultados (Arts. 3804 y 3805). No obstante, actualmente la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad se encuentra en proceso de desarrollar el “Plan Metropolitano de Gestión Integral del Riesgo” cuya vigencia está establecida para el período 2020 - 2030. Pese a la importancia de contar con este tipo de planificación, se evidencia que no se cumple lo dispuesto por el Código Municipal, y aún peor, este Plan no ha sido finalizado ni actualizado a la fecha de esta investigación (abril de 2022).

Únicamente es posible encontrar un avance de formulación con fecha 26 de agosto de 2020 que contiene un punteo del diagnóstico del riesgo de desastres en el DMQ., el objetivo general y tres objetivos estratégicos del Plan Metropolitano de Gestión Integral de Riesgo; esto es claramente un riesgo en sí mismo para la ciudad, y demuestra la falta de consideración de sus autoridades para con este tema de vital importancia. El Comité Operativo de Emergencias del Distrito Metropolitano de Quito (COE-DMQ) es un organismo que decide las prioridades y acciones a desarrollar en caso de emergencia y desastre en el territorio de su competencia (Art. 3808), por lo que es fundamental para la ciudad. Con relación a la comunicación, la Comisión Permanente Informativa-Educativa incluye a la Secretaría responsable de la comunicación además de otras instituciones y actores sociales, y tiene como obligación impulsar acciones e iniciativas para construir una cultura de gestión de riesgos, así como crear capacidades en la sociedad civil para prevenir y mitigar riesgos y atender emergencias.

No se hace otra mención a la comunicación ni se establecen directrices específicas para lograr los objetivos planteados en la norma. El Código Municipal incluye disposiciones acerca del Fondo Metropolitano para la Gestión de Riesgos y Atención de Emergencias (FMGR), mismo que se constituye por un aporte anual no menor al 0,5% del presupuesto general del Municipio del DMQ., y por un 5% de la recaudación anual de la tasa de seguridad ciudadana (Art. 3812). Resulta pertinente considerar que la “proforma

presupuestaria municipal del 2022 suma un total de USD. 734 684 028,28 millones de dólares” (El Comercio, 2021) y que esta presentó una ligera disminución frente a los años anteriores; posteriormente se tratará en detalle la tasa de seguridad ciudadana impuesta. Este fondo será administrado por la Empresa Pública Metropolitana de Logística para la Seguridad y Convivencia Ciudadana (Art. 3813).

A través de un estudio al Código Municipal no es posible encontrar normas de prevención de riesgos y desastres, excepto por el Capítulo III del Título V que contempla un plan de prevención de desastres en archivos y bibliotecas, y la sección III del Título VI que incluye la respuesta a desastres, catástrofes o emergencias relacionadas con animales. Asimismo, es posible concluir que la comunicación no toma un rol importante dentro de la organización municipal ni de los planes de gestión de riesgos y atención de emergencias lo que se manifiesta en el problema de la falta de preparación de la población y la falta de comunicación efectiva entre la administración y los administrados. Esta compilación normativa, a pesar de incluir reflexiones acerca de la importancia de la comunicación, ello no se refleja normativamente, por lo que no es posible conseguir los objetivos planteados en beneficio de los ciudadanos en la ciudad.

#### **4.7. Análisis de la tasa de seguridad ciudadana**

Conforme se mencionó anteriormente, durante el período 2014-2019, en el DMQ., regía una tasa por servicios de seguridad ciudadana, misma que se sostenía en las ordenanzas metropolitanas No. 79, 91, 139 y 169 para luego asentarse en el artículo 1540 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito. Sin embargo, con fecha 22 de septiembre de 2021 el pleno de la Corte Constitucional del Ecuador (CCE) declaró la inconstitucionalidad con efecto diferido del artículo 1540 y por conexidad los artículos 1541, 1542, 1543 y 1544 del mismo cuerpo normativo a través de la sentencia No. 70-11-IN/21. El artículo 1540 en cuestión establecía lo siguiente:

**Art. 1540.-** La tasa. Se establece una tasa para cubrir los servicios de seguridad ciudadana en beneficio de los propietarios y usuarios de los bienes inmuebles ubicados en el área del Distrito Metropolitano de Quito. La tasa se pagará de acuerdo con las siguientes tarifas a partir de 2003.

Predios destinados preferiblemente a vivienda:

<b>Sector</b>	<b>Tarifa mensual en USD.</b>	<b>Tarifa anual en USD.</b>
1	2,250	27
2	1,917	23
3	1,583	19
4	1,250	15
5	1,000	12
6	0,750	9
7	0,500	6
8	0,333	4
9	0,167	2

Predios destinados a actividades preferentemente económicas y de servicios:

<b>Categorías</b>	<b>Sector</b>	<b>Tarifa mensual en USD</b>	<b>Tarifa anual en USD</b>
<b>Primera</b>	1, 2, 3	2,500	30
<b>Segunda</b>	4, 5, 6	2,000	24
<b>Tercera</b>	7, 8, 9	1,500	18

No estarán sujetos al pago de la tasa para cubrir los servicios de seguridad ciudadana, las personas de la tercera edad que reúnan las condiciones fijadas por el artículo 14 de la Ley del Anciano, los jubilados y las personas con discapacidad, propietarios de bienes inmuebles ubicados en el área del Distrito Metropolitano de Quito.

La acción de inconstitucionalidad presentada por dos ciudadanos se enfocó en que la gestión de la seguridad ciudadana corresponde al Estado central y no a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, al momento de presentación llamados Municipios; y en el concepto específico de tasa como un tipo de imposición que debe pagar el contribuyente como contraprestación a un servicio efectivamente recibido. El argumento principal en contra de esta tasa es que en realidad se trata de un impuesto, por lo que consideran inconstitucional que este no cumpla con el principio tributario de la



reserva de ley, pero además se incluyó la falta de sistemas de medición del uso del dinero recaudado. La CCE determinó que las normas constitucionales no contemplan el ejercicio de competencias exclusivas con relación a la seguridad, por el contrario, este es un deber primordial del Estado en general.

Para determinar la naturaleza jurídica del tributo en cuestión la CCE recurrió a la sentencia No. 65-17-IN/21 en la que se establece que las tasas son tributos vinculados a un determinado accionar estatal; por tanto, el hecho generador consiste en la realización de una actividad por parte del Estado. La tasa como tributo constituye una prestación y no una contraprestación, al no tratarse de un acuerdo de voluntades, asimismo, la tasa se fundamenta en el principio de provocación y recuperación de costos generados por la prestación del servicio. Finalmente, la tasa debe fundamentarse en el principio de equivalencia, lo que implica que el valor percibido debe ser equivalente a la cuantía de la actividad pública que genera. En este sentido, la empresa metropolitana EMSEGURIDAD EP., adjuntó información acerca de ejecución de programas, planes y proyectos en los que se han empleado estos recursos, pero la CCE consideró que el servicio público debería constar claramente establecido en la norma que contiene la tasa.

Con relación al principio de provocación y recuperación de costos, la CCE determinó que, a pesar de que EMSEGURIDAD EP., detalló que desde el año 2009 hasta julio del 2020 se recaudaron USD. \$81 460.893,98 dólares, así como una tabla de destino de estos rubros, esto no basta para determinar si es que la tarifa determinada con relación a cuadros sectorizados guarda o no una relación directa con el servicio público que el Municipio de Quito aduce prestar. Por lo tanto no se puede colegir que la tasa guarde el principio de provocación y recuperación de costos, y consecuentemente tampoco observa el principio de equivalencia, Cabe destacar que el Informe de Recaudación y Destino de Tasa por Servicios de Seguridad es el único de los documentos presentados en los que se incluye que un porcentaje de los tributos recolectados a través de esta tasa se destina a la prevención de riesgos y gestión de crisis en el DMQ., conforme se aprecia en el siguiente cuadro.

<b>Proyectos Relacionados con Temas de Seguridad y Convivencia Ciudadana</b>	<b>Total 2009-2020</b>
<b>Apoyo Logístico para la seguridad</b>	32.604.962,28
<b><u>Atención y respuesta a emergencias y desastres</u></b>	<u>9.792.348,85</u>

<b>Centros Especializados de Prevención y Atención a Víctimas de Violencia</b>	7.793.328,33
<b>Prevención Situacional</b>	12.532.798,15
<b><u>Reducción de Riesgos</u></b>	<u>23.173.206,00</u>
<b>Gastos Operativos Funcionamiento de la Empresa</b>	2.936.419,03
<b>Total</b>	88.833.062,64

Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 70-11-IN/21, p.23. (énfasis añadido)

Asimismo, la CCE determinó que la configuración normativa de la tasa en cuestión, tal como se determina en el artículo 1540 de la ordenanza metropolitana No. 001 (Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito), no es adecuada, ya que no incluye los elementos esenciales de la tasa por servicios de seguridad ciudadana, por lo que infringe el principio de legalidad en materia tributaria. Finalmente, con relación a la determinación específica del accionar estatal vinculado a la tasa de seguridad, se consideró que este no se encuentra plenamente determinado, y que tampoco se evidencia que esta cuente con un sistema de medición de satisfacción ciudadana, por lo que contraviene el artículo 53 de la CRE. Además de vulnerar las disposiciones metropolitanas relacionadas a la participación ciudadana y control social de las decisiones de las autoridades y la gestión del presupuesto del DMQ.

Esto último guarda especial relación con la prevención de riesgos y gestión de desastres y emergencias, puesto que el DMQ., no cuenta con formas de control social sobre estos proyectos ni sobre la ayuda prestada en caso de que estos eventos ocurran en el territorio del distrito, lo que se manifiesta en la falta de preparación demostrada por las autoridades metropolitanas en varias ocasiones. La decisión de la CCE fue declarar la inconstitucionalidad por el fondo, con efecto diferido, las normas demandadas y ordenar al GAD del DMQ., que, en caso de que emita normativa que sustituya las normas declaradas inconstitucionales, se plasmen los elementos esenciales de una tasa así como los parámetros establecidos en la sentencia. Estos son: que la tasa fijada establezca un accionar estatal determinado, que la tarifa establecida responda a los costos en los que incurre el GAD para la prestación del servicio y que se establezcan mecanismos de medición de satisfacción del servicio prestado.

Con fecha 28 de diciembre de 2021 se publicó en una edición especial del Registro Oficial No. 1820 la ordenanza metropolitana No. 028-2021 en la que, nuevamente, se establece la obligación de pago de la denominada tasa de seguridad, convivencia ciudadana y gestión de riesgos. Cabe destacar que dentro de la exposición de motivos empleados para justificar la necesidad de esta imposición tributaria no se menciona en ningún momento la vulnerabilidad de la ciudad ante eventos de índole natural o antrópica que pueden generar emergencias y desastres. Esta ordenanza sustitutiva contiene la creación de la tasa y menciona que el hecho generador se basa en la implementación del Plan Metropolitano de Seguridad ciudadana, y que este comprende “la prestación de servicios de prevención situacional, comunitaria y gestión de riesgos en el Distrito Metropolitano de Quito” y “el apoyo material y técnico a las entidades nacionales de seguridad y de justicia respecto de su labor en la ciudad” (Art. 2).

Sin embargo, el Plan Metropolitano de Seguridad Ciudadana 2021-2025 aprobado a través de la ordenanza metropolitana No. C114-2021, no hace mención alguna a la gestión de riesgos, únicamente considera a la seguridad ciudadana con relación a la convivencia pacífica dentro de la ciudad. El artículo 9 detalla que esta tasa será administrada por EP., EMSEGURIDAD, que “actuará bajo las políticas y lineamientos de la Secretaría de Seguridad del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito”. Por lo que es posible apreciar que no existe una determinación del accionar estatal que debería justificar el cobro de esta tasa, en concordancia con lo dispuesto por la CCE. Además, con relación al sistema de medición de satisfacción de la tasa en cuestión, el artículo 10 impone que las dos instituciones públicas previamente mencionadas deberán realizar el seguimiento y evaluación de satisfacción de los servicios efectivamente realizados; por lo que se mantiene una disposición abstracta y contraria a la sentencia No. 70-11-IN/21.

Por lo tanto, es posible concluir que a pesar de contar con recursos externos al presupuesto general para el Distrito Metropolitano de Quito obtenidos a través de esta tasa de seguridad, convivencia ciudadana y gestión de riesgos; este último destino ha sido relegado de manera sistemática al punto que únicamente se hace mención en la denominación de la tasa. Conforme se ha explorado en el presente trabajo, la ciudad de Quito en general, y ciertos sectores en particular son especialmente vulnerables ante ciertos eventos como deslizamientos de tierra, erupciones volcánicas, sismos e incendios forestales, que se repiten con frecuencia y para los que la ciudadanía ni sus autoridades

se encuentran preparadas. Las omisiones a las disposiciones legales y jurisprudenciales que obligan a cada administración en funciones a tomar medidas para reducir el riesgo y gestionar estos eventos de crisis y desastres generan falta de preparación y de recursos que pueden tener como consecuencia grandes pérdidas humanas y materiales, como ha ocurrido ya en ocasiones anteriores.

#### **4.8. Investigación de Campo**

Se utilizaron algunas herramientas de investigación: la observación y documentación y entrevistas a profundidad. Se empezó con la recopilación de materiales y datos de las diferentes crisis por concepto de desastres naturales que se han suscitado en el Distrito Metropolitano de Quito en el período de delimitación del estudio, también se desarrolló acercamientos y conversaciones con directivos y funcionarios municipales responsables de los temas de riesgos y de comunicación social, con autoridades como vicealcaldesa, concejales, asesores, funcionarios de carrera, informantes internos.

Se analizaron noticias de los medios de comunicación, documentos y videos en línea de los organismos estatales y municipales sobre estos temas, informaciones aparecidas en redes sociales, tanto de las instituciones como de medios de comunicación y de personas particulares, comunicadores sociales, periodistas, líderes ciudadanos, académicos, gestores de riesgos y emergencias, dirigentes barriales y gremiales.

##### **4.8.1. Parámetros**

La investigación se desarrolló mediante el uso del método inductivo, pues se buscó obtener conclusiones generales a partir de las premisas particulares que tenemos respecto al manejo de la comunicación de crisis en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, enmarcada en el ámbito descriptivo-explicativo y el paradigma a utilizar es el cualitativo.

##### **4.8.2. Alcance**

El alcance de esta investigación está enmarcado en cuatro fenómenos naturales: sismos, erupciones volcánicas, incendios forestales y movimientos en masa que son los más reiterados y probables de suceder en el territorio que comprende el Distrito Metropolitano de Quito. Además, en como ellos pueden desencadenarse en desastres naturales y provocar serias crisis en el Distrito.

### **4.8.3. Población**

La comprendida en el Distrito Metropolitano de Quito, de acuerdo con la zonificación municipal hecha en el mapa de riesgos con el que se maneja para enfrentar situaciones de crisis causadas por fenómenos naturales.

### **4.8.4. Selección de la muestra**

Para la selección de la muestra se utilizó muestreo aleatorio estratificado ya que en este estudio nos interesa conocer los criterios de una serie de subpoblaciones (técnicos, académicos, periodistas, autoridades, asesores). Es importante que en la muestra haya representación de todos y cada uno de los grupos considerados.

Criterio de estratificación. El criterio por seguir en la alineación de los estratos es formarlos de tal manera que haya homogeneidad con relación a la variable a estudiar dentro de cada estrato y la máxima heterogeneidad entre los estratos.

Criterio de afijación:

Afijación proporcional. Cada estrato tiene un número de elementos en la muestra proporcional a su tamaño.

### **4.8.5. Determinación de variables e instrumentos de investigación**

Se utilizaron tres variables de control, que nos ayudan a dividir la muestra en categorías y analizar sus respuestas independientemente, así:

- Conocimiento e incidencia sobre los temas tratados
- Aporte desde su realidad en los momentos de crisis
- Superación de la crisis

En cuanto a las variables independientes se basan en el análisis de Perfil de Crisis (Mitroff & Pearson, 1997, pp. 43-97). A continuación, se las detalla:

- Tipos de crisis a las que está expuesto el DMQ.
- Acciones preventivas emprendidas por el Municipio del DMQ.
- Estado de la organización en cuanto a los sistemas de crisis.

- Gestión de las fases de crisis.

#### 4.8.6. Entrevistas

Cada una de las entrevistas realizadas permitió que quien ejecuta la investigación pueda ampliar sus conocimientos, tanto del tema objeto de la presente tesis como también los requerimientos y necesidades que tienen los entrevistados respecto del manejo de la comunicación en situaciones de crisis. Además, cómo una estrategia comunicacional en este ámbito puede apoyar la superación de la crisis, así como las maneras de evitar la pérdida de imagen y reputación de la organización.

#### 4.8.7. Observación de campo

Se ejecutó tanto en las instalaciones del Municipio del DMQ, en las secretarías de Comunicación y de Seguridad, en los organismos de socorro y se contó con el criterio técnico de académicos en Comunicación, como de periodistas de diferentes medios de comunicación, todo ello apuntaló la investigación y evidenció las falencias en materia de comunicación de riesgo y crisis que tiene el municipio.

#### 4.8.8. Ejecución de Entrevistas

Se efectuaron entrevistas a periodistas de diferentes medios de comunicación que son quienes cubren los temas relacionados con situaciones de crisis por fenómenos naturales producidos en el Distrito Metropolitano de Quito, editores, productores y reporteros; así como a académicos. Cada uno de ellos contribuyó con sus observaciones acerca del tratamiento informativo que en materia de crisis da el municipio; tanto para la difusión hacia los medios como su propio accionar con relación a los fenómenos naturales, es decir la estrategia comunicacional del Municipio de Quito.

A continuación, sus aportes:

Pregunta	Ideas fuerza	Insumos
1.- Considera que la política comunicacional que mantiene el Municipio de Quito para informar situaciones de desastres por fenómenos naturales es	- No se evidencian políticas claras, en el valle de Los Chillos se hizo patente la falencia de las estrategias de comunicación utilizadas - No existen políticas	-Es fundamental contar con una estrategia comunicacional técnicamente elaborada que permita difundir información clara y

<p>clara y eficiente?</p>	<p>permanentes, hay falta de canales de comunicación adecuados que funcionen de manera cabal y no solo en emergencias</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- No hay una estrategia de comunicación, lo que existe es propaganda para levantar la imagen de la autoridad municipal</li> <li>- No existe un manejo adecuado de la comunicación política ni de estrategias on-line ni off-line 2.0</li> <li>- Hay cierta mejoría en cuanto a la capacidad de reacción</li> <li>- El trabajo de comunicación del municipio es táctico, pero no estratégico</li> <li>- Hay mucho que mejorar para lograr una verdadera comunicación de crisis</li> <li>- El municipio ejecuta reacciones no planificadas, sin estrategias claras</li> <li>- Los procesos informativos son muy lentos y faltos de organización</li> <li>-La estructura comunicacional del municipio no es clara, existen deficiencias e inconsistencias, así como búsqueda de protagonismos</li> <li>- Debe haber una política integral de comunicación que actúe de acuerdo con las realidades de cada crisis</li> </ul>	<p>precisa sobre situaciones de desastres naturales, mediante un solo canal de comunicación y de esta manera evitar la especulación</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-La estrategia de comunicación debe ir en pro de lograr la relevancia y posicionamiento institucional y no quedarse en buscar la notoriedad de las autoridades de turno</li> <li>-La comunicación del municipio de Quito debe ser estratégica mediante propuestas concretas que permitan realizar un verdadero servicio público a la ciudadanía, con canales de acceso a la información y el manejo de temas preventivos</li> <li>-Las campañas de comunicación deben ser parte de una estrategia planificada y medida</li> <li>- Es importante aprender de experiencias anteriores y mejorar las capacidades comunicacionales del ente municipal</li> </ul>
<p>2.Cuando se han dado situaciones de desastre o riesgos inminentes por fenómeno natural en el DMQ, el primer pronunciamiento oficial de la municipalidad ha sido o no oportuno y los mensajes han sido efectivos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No existe inmediatez en la información, se demoran mucho en dar a conocer información preliminar.</li> <li>- Es importante difundir lo más rápido posible, mensajes tranquilizadores</li> <li>-La comunicación municipal mediante redes sociales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-En comunicación de crisis la inmediatez y la oportunidad de la transmisión del mensaje son fundamentales para posicionar a la organización y evitar el deterioro de su imagen y reputación</li> </ul>

	<p>funcionó de modo temprano al igual que los medios municipales que han ido de menos a más</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Deberían ser más rápidos en salir a dar mensajes tranquilizadores a la población, pero mensajes con sentido</li> <li>- El proceso informativo del municipio es lento</li> <li>-La gran mayoría de GAD's son los últimos en informar debido a una deficiente estrategia de comunicación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Las respuestas a más de ser oportunas y planificadas, deben ser proactivas para lo cual es clave contar con un sistema de alerta temprana que se adelante al estallido de la crisis o de ser posible, al menos a minimizar el daño, ello se logra mediante el monitoreo constante</li> <li>- Se debe contar con una batería de mensajes que aporten a zanjar la situación, ya que en crisis las personas están mucho más vulnerables por lo cual hay que comunicar estratégicamente</li> <li>-El municipio de Quito debe ciudadanizar el mensaje pues no se trata solo de informar si no de comunicar la información</li> </ul>
<p>3.- Está claro para usted quiénes ejercen las vocerías, tanto principal como alterna del municipio de Quito y si sus mensajes constituyen un aporte para la difusión de la información hacia la ciudadanía</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En el municipio existen demasiados voceros con líneas distintas de mensaje</li> <li>- No está claro quien ejerce la vocería alterna de manera oficial, existen algunos voceros que buscan protagonismo</li> <li>- Un mando medio no puede ejercer la vocería alterna</li> <li>-Más que voceros alternos en el municipio hay voceros arbitrarios</li> <li>-Debe haber una vocería principal y alterna a nivel político y vocerías técnicas que apuntalen el trabajo</li> <li>- En la práctica el tema de vocerías está superado si el mensaje es claro y oportuno, aunque en el municipio la vocería alterna la ejecutan varios técnicos</li> <li>- La vocería alterna deberían hacerla las vicealcaldes y</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Es importante tener claro el tema de quiénes ejercen las vocerías, pues no todas las autoridades ni todos los técnicos pueden ser voceros</li> <li>-Los voceros deben tener un perfil político y estar asesorados por su equipo técnico que actúe en momentos clave con conocimientos técnicos exactos (vocería técnica)</li> <li>- El vocero debe formarse permanentemente para ejercer su función con la oportunidad, veracidad y compromiso que una situación de crisis lo amerita</li> <li>- El vocero a más de conocimientos debe tener sentido común, sensibilidad, control de la situación, empatía como</li> </ul>



	<p>no un funcionario</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El vocero no tiene el apoyo de un verdadero estratega de comunicación de crisis que le guíe con directrices y estrategias claras</li> <li>- Hay una confusión sobre las vocerías y los mensajes que emiten son poco claros</li> <li>- No importa el nombre del vocero alterno, lo que importa es que el mensaje sea claro y completo</li> <li>-Un vocero puede irse puliendo hasta llegar a ser bueno, pero aun siendo bueno, falla cuando no entrega un mensaje consistente</li> <li>- Ante tantos voceros existentes lo que denota es falta total de liderazgo de la autoridad</li> </ul>	<p>cualidades fundamentales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los voceros deben ser capacitados para proporcionar tranquilidad a la gente y para decir la verdad</li> <li>- La estrategia comunicacional de comunicación de crisis debe contar necesariamente con protocolos de manejo de las vocerías para salir adelante en cualquier situación</li> <li>-El vocero debe pensar y actuar en beneficio de los ciudadanos y buscando que la organización logre salir de la crisis sin mayor impacto</li> <li>- Es clave contar con preparación constante para quienes ejercen la vocería</li> </ul>
<p>4.- En qué tiempo como máximo debería salir el vocero del municipio de Quito salir a dar sus primeras declaraciones en casos de crisis por desastres naturales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Debe ser lo antes posible, 2 horas 10 minutos en una crisis es una eternidad</li> <li>- El tiempo depende de la gravedad de la situación, pero el mensaje inicial, tranquilizador debe ser inmediato</li> <li>- Debe haber concordancia entre la información del municipio con la información oficial</li> <li>- Hoy con las nuevas tecnologías el primer mensaje de apoyo a la gente debe estar en máximo 10 minutos</li> <li>- El vocero debe salir de forma inmediata, en crisis cada minuto cuenta</li> <li>- Es necesario que el vocero salga con una declaración</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Es clave en crisis tomar el control inmediato de la situación, salir con mensajes claros e ir informando periódicamente las novedades que se generen con el paso de los minutos y las horas</li> <li>-Tener una batería de mensajes que faciliten la comunicación entre la organización y sus públicos</li> <li>- No salir a decir cualquier cosa, si no se tiene algo coherente que comunicar, no se debe arriesgar al vocero mediante una exposición pública</li> <li>- La mejor manera de</li> </ul>

	<p>tranquilizadora lo más pronto posible, es signo de fortaleza interna de la organización</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lo más rápido posible, la demora en los mensajes genera rumores y mensajes tendenciosos</li> <li>- Sin una voz oficial de manera oportuna con datos técnicos que se vayan incorporando, la ciudad se convierte en tierra de nadie</li> </ul>	<p>cortar el rumor, el chisme y la especulación es decir la verdad, en crisis está prohibido mentir, ello es lo más contraproducente que se pueda dar</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La organización debe aprovechar estos espacios sugiriendo temas que la prensa puede abordar y lograr con ello sostener la imagen y reputación</li> </ul>
<p>5.- La presencia de un equipo de comunicación o al menos de un comunicador especializado en crisis en el municipio de Quito sería un aporte para la realización del trabajo de la prensa y beneficioso para la ciudadanía</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sin duda sería un aporte, es un inconveniente no contar con un comunicador especialista en crisis que haga el enlace en el trabajo</li> <li>- Es reprochable no contar con un equipo de especialistas en comunicación y gestión de crisis en el municipio más importante del país</li> <li>- Aunque en el municipio afirman tener este tipo de profesionales en la realidad ello no se evidencia</li> <li>- El equipo de comunicación debe ser multidisciplinario, no quedarse en contar con personas que trabajen solo en levantar la figura de la autoridad</li> <li>- Hay falta de preparación de los comunicadores municipales en temas de crisis, ello se nota en cómo elaboran los mensajes, organización de ruedas de prensa y solicitudes de cobertura</li> <li>- En el COEM tienen un comunicador que de algún modo aporta en la comunicación de crisis, pero en el municipio de Quito no lo hay</li> <li>- El municipio debe tener un</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El comunicador especializado en crisis debe levantar las alertas tanto internas como externas</li> <li>- El comunicador, al igual que el resto de profesionales debe tener su nivel de especialidad, con competencias técnicas apropiadas para crisis, en los detalles está el pensamiento estratégico</li> <li>- Es importante contar en el equipo de comunicación permanente de la municipalidad con estrategias de comunicación, bajo la premisa que el estratega no es el que mayor número de contactos tiene o de cuánta presencia en medios genera, sino de hacer aquello con base en una estrategia</li> <li>- El trabajo de comunicación de crisis no es coyuntural, es permanente</li> <li>- Solo una buena estrategia comunicacional de gestión de crisis puede</li> </ul>

	<p>departamento de crisis que haga su trabajo en cadena con los medios y con la ciudadanía, ese sería un aporte real</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Si hubiese un trabajo real de comunicación de crisis se capitalizaría mejor el apoyo que dio la autoridad en el terremoto de abril, se lograría un posicionamiento más allá de lo inmediato y de lo clientelar</li> </ul>	<p>apuntalar el posicionamiento tanto de la organización como del vocero</p>
<p>Para el desarrollo de su trabajo en situaciones de crisis por desastre natural considera que el municipio de Quito es un aporte para la realización de su labor periodística</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-No porque lo que se nota es un protagonismo personal más que un aporte real a los temas que se requiere investigar para divulgarlos</li> <li>- Lo que se ve son pugnas por ganar la exclusividad en la declaración o en la cobertura</li> <li>- Faltan alertas y mensajes claros, aunque se ha mejorado desde el 2014 a la fecha actual, falta un proceso sostenido de trabajo de comunicación que no se limite a trabajar la imagen de la autoridad</li> <li>- En la medida que las políticas de comunicación del municipio sean claras, serán un verdadero apoyo para los medios de comunicación</li> <li>- En el terremoto de abril sí hubo un apoyo al trabajo con la información de la autoridad municipal, parece que van aprendiendo y mejoran, aunque lentamente</li> <li>- Hay falta de organización que la prensa la capta inmediatamente, hay intereses por el protagonismo alterno lo que no ayuda en el trabajo, al contrario, nos confunde</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-En crisis no es el momento para buscar de manera prioritaria el levantamiento de una imagen pública personal, es la hora para trabajar por el liderazgo, imagen y reputación de la organización, lo que sin duda se verá reflejado en la imagen del vocero</li> <li>- Es importante diseñar escenarios con canales, sistemas y materiales que puedan ser de ayuda concreta a los medios de comunicación, lo que a su vez permite el posicionamiento institucional y evita o minimiza la pérdida de imagen y reputación</li> <li>- Es necesario responder tanto a la planificación como a lo coyuntural</li> <li>-En crisis se debe mostrar más que nunca unidad institucional, cualquier signo de debilidad es percibido y resquebraja las estructuras organizacionales</li> <li>- Es clave dar facilidades a la prensa para su trabajo, no permitir la especulación estando</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Para que sea un aporte real el vocero debería cambiar su posición, tener un trato más cercano con la gente</li> <li>- Es penoso ver que para muchos el término crisis es igual a oportunidad electoral</li> <li>- A las organizaciones no les interesa las necesidades del periodista y muchas veces le dificultan el trabajo, más aún cuando no hay comunicadores especializados en manejo de crisis</li> </ul>	<p>presentes con mensajes interesantes de forma permanente</p>
<p>Luego del último terremoto y posteriores réplicas considera que la población ecuatoriana y concretamente la asentada en el Distrito Metropolitano de Quito está lo suficientemente preparada para enfrentar un desastre natural</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Algo se ha avanzado en la preparación de la ciudadanía, pero aún es incipiente</li> <li>- La preparación es coyuntural y eso no hace bien a la población</li> <li>- Una cosa es una verdadera preparación y otra un simulacro con una planificación detallada y alta exposición mediática para hacer ver lo que a la organización le interesa mostrar</li> <li>- La preparación no debe venir únicamente de los organismos municipales ni de socorro sino de la conciencia de la propia ciudadanía, de lo contrario por más bueno que sea el trabajo de las autoridades siempre será insuficiente</li> <li>- Se ha mejorado en cuanto a la preparación, pero a la hora de un desastre ello poco ayuda si tenemos casas construidas en laderas, si vivimos sobre rellenos que pueden ceder y causar mucho daño</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La preparación para una crisis tanto desde el aspecto comunicacional como desde la técnica debe ser integral, va más allá de un simulacro, debe convertirse en política pública tanto de los gobiernos autónomos descentralizados como del estado</li> <li>- Los simulacros deben realizarse, pero desde una estrategia integral de comunicación para situaciones de desastres naturales no como productos aislados</li> <li>- La preparación de la ciudadanía y el éxito que se tenga al enfrentar una crisis será directamente proporcional al éxito de la organización y el levantamiento de su imagen y reputación</li> </ul>

#### **4.9. Aluvión del lunes 31 de enero de 2022**

Mientras desarrollaba esta tesis sobrevino una lluvia intensa que empezó en las faldas del volcán Pichincha, el agua empezó a acumularse y bajar por las laderas, concretamente por la quebrada El Tejado, hasta que pasadas las 18:00 de ese lunes y en medio de la lluvia, los habitantes de La Comuna, La Gasca y barrio Armero, que son los barrios que están geográficamente ligados a esta quebrada, escucharon un estruendo al que siguió un corte de energía eléctrica, una ola de dos metros y de color café, a decir de los moradores, venía a gran velocidad por el túnel de la avenida Mariscal Sucre (principal arteria de circulación de la ciudad) y se fue ramificando por distintas calles del sector, llevando a su paso, personas, mascotas, estructuras, carros, motos, así lo describieron quienes vivieron este movimiento en masa; el terror se apoderó de la gente y los servicios de emergencia, poco a poco, se fueron haciendo presentes para prestar los primeros auxilios a los afectados, los noticiarios nocturnos ya reportaban en directo lo que sucedía.

Pero, fue con la claridad del nuevo día que se pudo ver la dimensión del desastre; los datos oficiales reportan que fueron 28 personas fallecidas, 52 heridas, 141 familias afectadas, 7 casas colapsadas, 32 casas con daños parciales, a ello se debe agregar el daño incuantificable que deja toda crisis, el emocional, que sumado a la afectación que sufre la ciudadanía por la crisis derivada de la pandemia de Covid-19, deja muchos más estragos en la salud física y mental de la población.

No tardaron las autoridades, con su alcalde a la cabeza, en salir a decir que este desastre fue “por causas naturales debido a la fuerte lluvia y que no tenía que ver con procesos de deforestación”, dijo ante los medios de comunicación que la cuenca está limpia y que “la capacidad del embalse es de 4.500 metros cúbicos, pero que producto de este aluvión se tuvo un volumen de 20.000 metros cúbicos, cuatro veces más de la capacidad del embalse”; sin embargo, siendo la lluvia un fenómeno natural, no tiene por qué desencadenarse en un desastre como el ocurrido en estos barrios, a los que se les ha denominado la “zona cero” si no es porque existen elementos antrópicos que inciden en el curso natural del desfogue de aguas lluvia, por ejemplo: construcciones en sitios no aptos para ello, deforestación, falta de cobertura vegetal nativa que impida la erosión del terreno, falta de mantenimiento de las zonas de quebradas, a lo que su suma un aspecto clave, la mitigación de este tipo de situaciones debe desarrollarse de acuerdo a las nuevas realidades de la ciudad, el embalse para esta quebrada, se construyó en los 90, su

capacidad es de 4.500 m<sup>3</sup> de material, pero lo que llegó fue 20.000 m<sup>3</sup>, con lo cual el resultado fue el desborde con una fuerza inusitada que se deslizó a manera de tobogán hasta llegar a las calles y ocasionar muertes y destrucción.

Las escenas en esta parte de la ciudad eran de terror, cada uno de sus habitantes tiene su propia historia, muchos perdieron familias y propiedades, todos la calma y la tranquilidad de poder habitar sus casas, pero hay un tema de fondo que destacar en estas líneas, la ausencia de preparación de las autoridades locales para gestionar el riesgo, el antes, y para manejar la crisis, el después, así como la falta de preparación a la población para convivir con estas situaciones y saber qué hacer, este desastre dejó al descubierto que los análisis y diagnósticos no sirven si a partir de ellos no hay un real trabajo de prevención, preparación, edu-comunicación de las autoridades y de estas hacia los ciudadanos.

Una vez más se ve en la práctica la poca planificación urbanística de una ciudad que crece cada día en número de habitantes, el cambio climático y en los problemas que ello acarrea, pero que no lo hace en mitigación y soluciones para sus acuciantes necesidades, un territorio que cuenta con una serie de elementos naturales propios de su localización y estructura y al que por años, sus autoridades no le han dado más que soluciones parche que no arreglan los problemas de manera tal que cada cierto tiempo estamos lamentando circunstancias como las del 31 de enero.

La prevención no es prioridad, quienes, a su turno, han pasado por la alcaldía de Quito no tomaron los recaudos necesarios, o si lo hicieron, las administraciones siguientes no les han dado la continuidad necesaria; las decisiones deben ser técnicas más que políticas, las soluciones deben ser radicales, no tibias, porque, de lo contrario, las situaciones de crisis, desastre y catástrofe se seguirán produciendo; desde la academia se ha generado información en distintas áreas para que las autoridades puedan hacer uso de ello y trabajar de manera técnica en soluciones integrales y evitar desastres o catástrofes como este, por citar el más reciente, de hecho, el mismo mapa de riesgos de Quito indica a la zona de La Gasca como de alta exposición a este tipo de circunstancias, más cuando se han rellenado quebradas que eran desfogue natural de las precipitaciones que vienen desde las faldas del volcán Pichincha.

Cabe añadir que el manejo de la comunicación de riesgo fue inexistente, como lo dicen los moradores de esos sectores, en todos los años que viven allí no ha habido ningún tipo

de preparación para este tipo de contingencias, no se les ha proporcionado los elementos que requieren los habitantes de una ciudad que está asentada en una falla geológica y que tiene un gran número de quebradas, bosques y más elementos para que su educación en riesgos y crisis deba ser un imperativo.

Una vez más se evidenció que el Municipio de Quito y sus cuerpos de seguridad son elementos reactivos, es decir, de respuesta al desastre, pero no se hace el trabajo de prevención, ni mitigación, al menos no de la manera como debe ser realizado, si así fuera no estaríamos narrando esta situación.

Durante la crisis aguda y la crisis crónica hubo errores de la autoridad municipal, como no activar de inmediato el comité de crisis y la mesa situacional, dar declaraciones equivocadas y contradictorias con las de otras autoridades, errores, inclusive, de forma en cómo fue a recorrer la zona cero, utilizando traje, con paraguas y buscando caminar sin ensuciar su calzado, recordemos que todo comunica y en crisis con más fuerza aún; los medios de comunicación no recibieron información que les ayude a difundir con datos las noticias, fue evidente la poca preparación en comunicación de crisis de las autoridades y funcionarios municipales, lo cual suma nerviosismo, incertidumbre y ansiedad de las víctimas y de la población en general.

Nota: El período de desarrollo de esta investigación no involucra a la administración municipal actual, sin embargo, dada la importancia de la situación y el nivel de desastre que ocasionó, se consideró dedicar unas líneas para poner en contexto lo que sucedió hace un mes, a la fecha de este escrito, en Quito y porque se trata de un tema que corresponde directamente a la materia de la tesis.

## CAPÍTULO V

### **5. A modo de cierre: El Distrito Metropolitano de Quito, sus fenómenos naturales y la ausencia de una estrategia comunicacional**

A lo largo de esta investigación queda claro que el Ecuador en general y Quito en particular (objeto de estudio) es un territorio que está expuesto a distintos fenómenos naturales, producto de su ubicación geográfica, a ello se suman varios factores antrópicos que hacen aún más vulnerable a la capital del país, frente a situaciones como sismos, movimientos en masa e inundaciones, incendios forestales y erupciones volcánicas que son una realidad conocida, pero no tratada con la seriedad que estos peligros implican para la población, máxime cuando no cuenta con la preparación ni la seguridad para hacerles frente a tales fenómenos y evitar que se conviertan en desastres o catástrofes de impredecibles consecuencias para la vida y la propiedad.

Las placas de Nazca, Sudamericana y el sistema de fallas de Quito, donde se asienta la ciudad, hace que la amenaza y la vulnerabilidad sean una constante, la ausencia de mitigación y mantenimiento, embovedamiento de quebradas, tala indiscriminada, construcciones en sitios no autorizados, cambio climático, nos dan los elementos para tener movimientos en masa e inundaciones que se llevan consigo lo que encuentran a su paso, tomando en cuenta que, aunque largamente mapeados los sitios de mayor riesgo y diagnosticados los peligros por las sucesivas administraciones municipales, sobre todo la del ex alcalde Mauricio Rodas, en cuyo período se elaboró el Atlas de Amenazas Naturales y Exposición de Infraestructura del DMQ., no han pasado al siguiente nivel, la puesta en marcha de políticas públicas de riesgo para la prevención, mitigación y manejo de las crisis que se pueden dar como consecuencia de tales fenómenos.

Quito cuenta con grandes áreas de bosques que han experimentado, tanto por factores ambientales como antrópicos, incendios que han segado la vida de personas, especies animales y vegetales y años para poder regenerar esos espacios; estamos en medio de volcanes activos y potencialmente activos que, cada cierto período de tiempo, entran en procesos eruptivos, entre ellos está el Cotopaxi, el volcán activo más alto del mundo, esta realidad con la que convivimos debió ser la que impulse a las autoridades a realizar un trabajo serio, planificado y sostenido en el tiempo para elaborar políticas, planes y estrategias institucionales de riesgo y crisis en dos niveles: por un lado, desde el municipio y sus entidades adscritas para estar preparados permanentemente e incrementar tales



niveles cuando las circunstancias de peligro así lo determinen y por otro lado, ir utilizando la información que se posee para comunicar a la población acerca de tales riesgos, generarle una percepción clara de las distintas situaciones y de esa manera trabajar estrategias, tácticas y acciones que reduzcan la vulnerabilidad en la ciudad, si la gente no tiene conciencia del peligro, no va a saber qué hacer cuando éste se presente, tampoco podrá generar una actitud proactiva acerca de si los lugares donde viven, estudian, trabajan, pasan su tiempo, cuentan con los elementos de seguridad necesarios o si, por el contrario, son una amenaza directa para cada uno.

### **5.1. La multicausalidad de los riesgos**

Por lo expresado, Quito tiene variedad de riesgos, no cuenta con un riesgo único en cuanto a fenómenos naturales, por lo cual las autoridades nacionales y locales deben trabajar el tema como una construcción social que requiere de períodos largos y constantes de educación, pues los habitantes seguirán viviendo en esta ciudad que es la más poblada del Ecuador más allá de los riesgos que posee, para lo cual todos quienes forman parte de la sociedad, con sus autoridades a la cabeza, deberán prepararse para afrontar el riesgo, gestionar las crisis y tomar decisiones ancladas en procesos de toma de conciencia para que autoridades, organizaciones, medios de comunicación, fuerzas vivas y la sociedad en general no solo conozcan, sino que tengan instaladas las capacidades para manejar estas multicausalidades.

Los tomadores de decisiones, dígame las autoridades no pueden esperar que “la suerte” les acompañe y que no se den circunstancias de este tipo durante su mandato, es necesario dejar solo de diagnosticar para actuar y adaptarse y adaptar a la gente a estas realidades de riesgo por situaciones de carácter natural, para ello se requiere de conocimiento, asesoría y estrategias amplias que permitan que quienes rigen los destinos de la ciudad tengan la experticia, o por lo menos la amplitud de pensamiento para tomar decisiones, que aunque sean impopulares en principio, en el fondo den seguridad y salven vidas.

### **5.2. La comunicación en el riesgo y la crisis en el DMQ.**

La investigación realizada sumada a la vivencia cotidiana como habitante de la capital del Ecuador indica que la ausencia de comunicación para la gestión del riesgo y prevención y manejo de la crisis es incipiente en la administración pública municipal, se la realiza al calor de algunos acontecimientos y dura lo que dura la novedad y la

notoriedad del tema en los medios y en la opinión pública, es una comunicación de carácter reactivo, al igual que lo son las demás acciones que ejerce el municipio en tales circunstancias, lo que no es una característica exclusiva de la administración Rodas, sino que ha sido una constante en las demás alcaldías, lo cual amplifica el problema, pues la comunicación es tomada desde la exposición de la imagen del alcalde y de las obras que pueden proporcionarle relevancia mediática, sin entender la importancia de la comunicación de riesgo y crisis, puesto que la falta de un trabajo tanto político-gerencial como comunicacional en temas tan sensibles como el tratamiento y manejo de emergencias y crisis, harán que cualquier otro trabajo u obra quede opacada frente a la gravedad que implica la muerte y la destrucción por un fenómeno que fue minimizado y que tuvo consecuencias lamentables, como lo que pasa con situaciones de origen natural que son desestimadas por las autoridades.

No se pretende con estas consideraciones que la figura del alcalde o sus obras y agenda no sean visibilizadas, se trata de separar las relaciones públicas y la comunicación ligada a la figura de la máxima autoridad con la de la Comunicación Estratégica de riesgo y crisis, pues cada una tiene objetivos diferentes, la comunicación en este sentido, debe ser un proceso que vaya conjuntamente con el trabajo de prevención y preparación del riesgo y la crisis en los diferentes ámbitos, esta comunicación debe ser tratada por expertos y manejada con pedagogía para que pueda cumplir con su objetivo de comunicar la información y de esta manera preparar a la población, mediante procesos sostenidos.

Cada uno de estos procesos comunicacionales deben ser evaluados tanto por los públicos internos de la institución como por parte de los *stakeholders* externos para saber si van calando en la población y de no ser así, reorientar las tácticas para lograr los efectos deseados, comunicar el riesgo significa tratar las vulnerabilidades que están a nuestro alrededor para que la población pueda tomar acción ante peligrosos tanto reales como potenciales, la comunicación, desde esta arista, aporta en generar certidumbre, seguridad y tranquilidad a la gente, pero va más allá pues lo que se busca es que la ciudadanía tome conciencia de los riesgos y modifique comportamientos que pueden representar un peligro para su integridad.

### **5.3. ¿Cómo comunicar el riesgo en el Distrito Metropolitano de Quito?**

Dado que los elementos para que se desarrollen fenómenos naturales en Quito son reales y están presentes en la cotidianidad de quienes la habitan, las autoridades son quienes

deben preparar, conjuntamente con sus asesores, el trabajo de gestión de riesgos, mismo que no estará completo si no se considera el componente comunicacional, el cual debe empezar en la fase proactiva, fase de precrisis o fase de riesgo (Quito está en fase de riesgo constante) que es donde hay la tranquilidad de no estar atravesando por circunstancias extremas como es una crisis en curso, es en precrisis cuando la educación a la población debe hacerse presente mediante campañas sostenidas con varias etapas que vayan desde la explicación de lo que son los fenómenos naturales, hasta qué hacer en caso de ocurrencia de uno de ellos, tal comunicación deberá ser realizada por expertos de varias áreas para tener una visión completa de la realidad, no es lo mismo un barrio o una zona que se asienta sobre un relleno o que es salida de quebrada, por ende desfogue natural, casas construidas con materiales débiles que barrios que cuentan con la infraestructura y las condiciones para soportar duras condiciones climáticas, si bien es cierto, todos serán afectados, no lo serán en la misma magnitud y proporción.

Comunicar el riesgo debe ir de la mano de decisiones políticas claras, por ejemplo, no se puede comunicar a un barrio que está en franca vulnerabilidad y dejar que siga siendo habitado como si no hubiese peligro, ese tipo de mensajes, además de ser contradictorios, restan credibilidad a las autoridades y causan relajamiento en la población, se debe intervenir de acuerdo con los parámetros técnicos que correspondan: reforzar las estructuras, construcción de muros, limpieza de colectores, traslado de los habitantes a zonas seguras, demolición de estructuras, etc., según sea el caso, las acciones deberán responder a estrategias claras y planificadas que estén en conocimiento de la población, sobre todo de la más afectada.

Uno de los errores que se pueden apreciar es que, tanto por parte de las autoridades como de la población se subestima el riesgo que tenemos en esta zona geográfica, se subestiman los estudios y diagnósticos enviados a realizar por las mismas autoridades, no se toma en consideración los pedidos de los moradores de los sectores vulnerables que, por estar en el sitio, se dan cuenta de los cambios físicos que va teniendo el sector, muchas veces esos llamados de atención que da la naturaleza antes de que ocurra el fenómeno, pudieran ser la diferencia entre la ocurrencia de un fenómeno natural y un desastre, si las autoridades y pobladores tuviesen la preparación para ello.

#### **5.4. La institucionalización de la comunicación de riesgo y crisis**

Está claro que Quito cuenta con los elementos para afrontar distintas crisis por fenómenos naturales y que el riesgo es permanente, por ello su alcalde en conjunto con el Cuerpo Edilicio deben ponerse como imperativo gestionar los riesgos de manera integral y de este modo evitar los desastres, es decir, trabajar en lo proactivo, es necesario que esta sea una política institucional, que Quito tenga políticas claras en cuanto al tema, recordemos que, pese a nuestra realidad geográfica, no tenemos como país una Ley de Riesgos, por lo cual, desde la institucionalidad del municipio se debe trabajar el riesgo de modo integral y apalancarse en la comunicación como eje transversal, instalar las capacidades para que todos los sectores que conforman el Distrito Metropolitano de Quito puedan aprender a convivir con el riesgo y hacerle frente a los fenómenos, pero ello no se puede dar sin la preparación constante y sin el apoyo decidido de las autoridades y de la institucionalidad municipal, es clave contar con la participación e interacción de autoridades y población para lograr constructos sociales de diálogo, coordinación, convivencia y resiliencia frente a los peligros a los que estamos expuestos, que serán mucho más manejables si se trabaja desde la prevención.

Estos procesos requieren de compromiso y liderazgo de la autoridad y apoyo de sus funcionarios, colaboradores y de la población, no se puede olvidar que quien ostenta la función de alcalde es la persona que debe tomar decisiones y administrar el manejo efectivo de las situaciones de riesgo y crisis que se puedan dar, la capacidad de respuesta a las necesidades de la gente y de los fenómenos naturales que no esperan a que quien está al frente se decida a actuar o no, serán la mejor manera para medir el trabajo y será la presencia de un nuevo fenómeno el termómetro real para saber si lo que se hizo fue lo que correspondía, en ningún caso quiere decir que las autoridades y pobladores nos debamos conformar con lo hecho hasta el momento, la preparación es constante como constante es el riesgo.

#### **5.5. Máximas de comunicación en situaciones de riesgo y crisis**

El riesgo es constante, la crisis tiene un período de duración que depende de multiplicidad de factores como la intensidad, la gestión y administración, la respuesta de autoridades y ciudadanía, entre otras variables, ninguna crisis es igual a otra, aunque pueden tener ciertos niveles de similitud que nos ayudan a manejar de mejor manera crisis con patrones

parecidos; generalmente antes de la crisis está en riesgo, como en el caso de los fenómenos naturales en el Distrito Metropolitano de Quito, pero luego de la crisis, una vez superada esta, volvemos al contexto anterior, es decir al riesgo, por ello, el manejo de la crisis es clave para poder seguir zanjando el riesgo en lo sucesivo, para ello se vuelve imperioso no mentir, no minimizar, no maquillar, no silenciar la crisis y no culpabilizar a la población por los errores u omisiones que hayan tenido las autoridades, no se puede partir de suponer que la gente sabe lo que se tiene que hacer, son las primeras quienes tienen que saber llegar con el mensaje a las audiencias, adaptarlo de manera que sea comunicado, no solo informado, si bien el mensaje sale de un tronco común, su comunicación a los públicos deberá sujetarse a las necesidades específicas de cada grupo, para ello es vital contar con expertos en comunicación de riesgo y crisis quienes trabajen en la adopción de dinámicas contextuales de construcción del discurso para poder llegar a todas las audiencias, en situaciones de riesgo y crisis comunicar con estrategia salva vidas.

Cuando la autoridad y su equipo cercano no cuentan con formación multidisciplinaria o, peor aún, teniéndola no dimensionan la propensión al riesgo constante y el posible advenimiento de crisis que pudieron ser, al menos, mitigadas y que, por el contrario, caen en la desestimación, salto de fases o cerrar la crisis cuando aún se encuentra presente, son parte de los errores estratégicos que le pasarán factura al político, a su equipo y a la institución como tal; si estos errores van acompañados de información escasa, escueta, sin data, cuando quienes hacen comunicación buscan blindar al vocero en vez de propiciar diálogos con los públicos y los medios, la crisis se radicaliza y los perjudicados resultan siendo todos.

En riesgo son los expertos quienes deben manejar los mensajes con base, justamente, en sus capacidades y conocimientos, en crisis es quien ejerce la vocería principal, dígame la primera autoridad municipal quien debe dar la cara y comandar la administración general de la crisis, ello será apoyado por la gente si ve trabajo, decisión, capacidad y liderazgo, a ello los públicos responden con aceptación y apoyo, aunque la crisis nunca puede ser un camino deseado, sí se puede convertir en la oportunidad para unir a las distintas fuerzas que conforman la ciudad en torno a la figura de un líder que está trabajando y consensuando en beneficio de todos, más de quienes resultan siendo doblemente perjudicados y por tanto, víctimas de la crisis.

La dimensión estratégica del manejo del riesgo y la crisis debe contar con tres aristas clave:

Político gerencial-----Comunicacional educativo-----Instrumental operativo

Ello permite que el trabajo sea congruente con el por qué y el para qué de la preparación previa del riesgo y el afrontamiento de la crisis, estos procesos deben contar con conocimiento, estrategia, empatía, narrativas creíbles, conexión con las emociones y realidades de la gente con comunicación multidimensional, multiplataforma, pero, ante todo con trabajo y soluciones reales, de lo contrario no habrá comunicación, por buena que sea, que cubra una mala gestión, al menos no por mucho tiempo.

### **5.6. Planificar la comunicación es la clave**

Tener claro lo que en materia de riesgos y crisis potenciales se va a realizar como organismo municipal es fundamental para saber qué y cómo se comunica a los *stakeholders*, la estrategias y tácticas deberán estar definidas de manera que se pueda llegar a los objetivos propuestos, cuando la comunicación implica desafíos como enfrentar fenómenos naturales, tal planificación es un imperativo que requiere conocer detalladamente el entorno, la realidad de la ciudad, las necesidades y limitaciones del municipio y de la población para desde ese conocimiento comunicar en el antes, durante y después de la situación de riesgo y/o crisis y deben ser coherentes con la planificación general de los temas, los diagnósticos previos y las políticas que se han diseñado para prepararnos para tales situaciones, aprovechar la proactividad y administrar la reactividad como parte del proceso de la crisis, no como la constante.

Al contar con esta planificación, la institución tiene los elementos que le permiten saber qué, cómo, dónde, a quiénes, por qué canales comunicar y los recursos que necesita para ello, contextualizar los escenarios y avanzar, evaluar y analizar los pasos dados, reorientar lo que no está funcionando y encaminar a quienes vengan a tomar la posta, tomando en cuenta que son procesos largos y que deben ser sostenidos en el tiempo, planificar permite controlar algunas variables que se puedan presentar y apoyarnos en la institucionalidad estatal, privada y en la misma gente, pues son momentos en los cuales los esfuerzos deben sumar, para ello es fundamental contar con estrategias propositivas.

El factor más importante de la planificación será el ser humano, su atención y aminorar lo más posible las amenazas y vulnerabilidades, la planificación también implica tener

claro que no siempre se podrá evitar la detracción y la inconformidad de ciertos sectores, pero ellos deben ser la minoría, de esta manera la reputación del líder y de la institución se mantienen o aumentan y ello logra beneficios en dos vías: para la organización y para la población al darle certidumbre y seguridad, en planificación la evaluación es una constante y los abordajes técnicos deben tener como prioridad el tema humano, cada actividad debe ser comunicada y para ello quien tiene a su cargo la vocería debe tener internalizados los procesos, la filosofía institucional, pero, sobre todo, la vocación de servicio, hacer buena vocería no se trata de estar en un taller de entrenamiento de medios recibiendo unas cuantas horas de capacitación, se trata de conocer lo que se debe hacer y hacerlo de modo efectivo, una mala gestión de la vocería puede perjudicar la estrategia, tanto general como comunicacional, afectar los niveles de confianza de los públicos internos como externos y dar material para que los opositores hagan su papel, por lo cual la planificación de la comunicación debe ser sólida, con protocolos, monitoreo, escucha activa y apoyo de todas las áreas de la institución.

Finalmente, la planificación de la comunicación ayuda a la organización a sintonizar con el estado de ánimo de sus públicos, conocer lo que sienten, piensan y opinan, si no se da ese *feedback* difícilmente se va a poder posicionar un mensaje y a lograr el cambio de comportamientos que requiere un proceso proactivo de convivencia con el riesgo que exige trabajos de corto, mediano y largo alcance y plazo; la claridad en los mensajes no implica que la comunicación deba ser unidireccional o despótica, las crisis son momentos de profunda emotividad por lo que el tono del mensaje es clave para que la gente esté abierta a recibirlos, en ese aspecto deberán ser propositivos y refrescados continuamente para que no se vuelvan cansones.

La comunicación en estos contextos no puede perder sus dosis de motivación y esperanza, la convivencia con el riesgo no puede ser de tristeza o apatía, pero tampoco pretender llegar con mensajes poco creíbles o poco realizables, deben ser pragmáticos para afrontar la realidad, existirán momentos en que la gente se canse de la preparación, para ello es importante ir haciendo aparecimientos estratégicos y retiradas tácticas que permitan retornar con fuerza y ajustando las técnicas discursivas verbales y no verbales, pero también las de trabajo efectivo en el que la gente pueda confiar, tanto los comunicadores, como los demás funcionarios y las autoridades se convierten en facilitadores de la convivencia con el riesgo y la gestión de las posibles crisis.

Este trabajo de investigación no pretende convertirse en un manual de consejos para manejar una crisis, lo que busca es poner en contexto lo que ha venido sucediendo durante décadas en Quito en cuestión de preparación para afrontar situaciones a causa de fenómenos naturales, mismos que nos seguirán acompañando en el transcurso del tiempo y para lo cual se busca que exista aprendizaje institucional y poblacional respecto de las crisis que nos han sobrevenido y que lo que se debe hacer para evitar lamentar más destrucción y muerte se lo haga y no quede en el discurso de candidaturas políticas, cuando estamos a menos de un año de elegir nuevas autoridades locales.

#### **5.6.1. Construir convivencia ciudadana con los riesgos y las crisis desde la comunicación**

Es importante tomar en cuenta que la labor del Comunicador Estratégico en situaciones de riesgo y crisis tiene que ver con desarrollar mecanismos de trabajo de responsabilidad social propositiva a favor de la gente de manera que, en casos de fenómenos naturales, autoridades y ciudadanía sepan qué hacer y quienes hayan resultado afectados sean atendidos de manera prioritaria.

#### **5.7. Quito, una capital con riesgos y sin políticas públicas de prevención y gestión en comunicación**

La historia de la ciudad da a conocer la larga lista de eventos naturales a los que sus habitantes han enfrentado, sismos de gran intensidad, tanto a consecuencia de la falla de Quito, como por acción de las placas de Nazca y Sudamericana, los últimos terremotos de gran magnitud e intensidad tuvieron lugar en 1859, con epicentro en Quito, magnitud de 7.2 e intensidad de 8 grados, y el de 1868 que tuvo lugar en Ibarra (a 112 kilómetros de la capital), su magnitud fue de 7.25 y su intensidad de 7 grados, cabe indicar que para esos años la población era de 45.000 personas (Escuela Politécnica Nacional et al., 1995).

Actualmente, el DMQ., cuenta con más de 2.500.000 y con permanente migración interna y externa, edificaciones de baja calidad o realizadas en rellenos, laderas, etc., por lo que un sismo de las características de los reportados causaría mucho daño, sobre todo a los sectores poblacionales que habitan en las zonas de riesgo, tal como lo que sucede con el riesgo volcánico que tiene en el país una larga trayectoria de daños, actualmente tenemos, además, movimientos en masa, inundaciones e incendios forestales en zonas que hoy son densamente pobladas, pero a más de los diagnósticos, como se ha podido detallar en esta



investigación, la ciudad cuenta con muy pocas políticas públicas concretas en materia de riesgos, en cuanto a la comunicación para la educación y convivencia con el riesgo y la crisis está limitada a las situaciones coyunturales que se van dando y frente a las que se desarrollan acciones emergentes no enmarcadas en políticas públicas, ni estrategias comunicacionales para tales efectos, en ese sentido, tampoco en la agenda pública, política, ni mediática es un tema que esté instalado, salvo sectores académicos que insisten en la necesidad de políticas públicas y en la Ley de Riesgos.

En materia comunicacional, inclusive desde la misma academia el aporte es menor, pues son pocos los expertos en estas materias, ello sumado a que las autoridades no ven la importancia de los procesos comunicacionales de convivencia con el riesgo, da como resultado lo que tenemos: comunicación reactiva y de emergencia; si las políticas de control de crisis y convivencia con el riesgo no se entienden desde la necesidad de ser acontecimientos comunicables, la población seguirá desconociendo situaciones prioritarias en cuestión de fenómenos naturales que continuará dificultando su accionar frente a tal realidad.

Las políticas en materia social, educativa, comunicacional, de uso del suelo, de fortalecimiento de la infraestructura y de preparación de la población es una tarea pendiente en el Distrito Metropolitano de Quito, en sus diferentes alcaldías, en las autoridades nacionales y en la misma población, la construcción de políticas públicas, entre ellas, las comunicacionales, están aún distantes de ser una realidad en una ciudad que tiene muchas condiciones geográficas y antrópicas para verse abocada a sufrir tales fenómenos; mientras tanto, las autoridades mantienen el discurso de culpabilización a los eventos naturales como la mejor forma de cubrirse frente a la falta de planificación y preparación.

Desde ello, la situación actual de Quito cuenta con el agravante que la población crece, como crecen los problemas ambientales, el calentamiento global y las necesidades de vivienda de los habitantes, por lo que la situación futura requiere de ser trabajada desde ya, pues si solo se dan soluciones parche, las dificultades en materia de gestión del riesgo y la crisis seguirán escalando y la situación deseada para mejorar la calidad de vida de los pobladores es lejana si no hay la voluntad política en las autoridades, el involucramiento de la población y de los demás actores y sectores sociales, económicos y académicos.

## **5.8. Algunas estrategias para trabajar:**

- Construcción de convivencia ciudadana con los fenómenos naturales de manera que la gente que habita el DMQ., esté consciente de los potenciales peligros a los que están expuestos y la manera de enfrentarlos, para ello es conveniente ir creando capacidad de concertación y solución de conflictos de manera amistosa con mecanismos de comunicación ciudadana mediante expresiones de arte, recreación, deportes, actividades lúdicas realizadas de manera directa entre la ciudadanía y sus autoridades, de esta manera se van rompiendo distanciamientos.
- Comunicación intensificada (Mockus, 1999) es clave respetar y validar los criterios de los involucrados (ciudadanía) con base en razonamientos de sinceridad y comprensión en torno a lo que la gente debe saber sobre posibles escenarios de desastres naturales, de manera que la gente pueda exponer sus dudas y preocupaciones sobre su situación actual, por ejemplo la fragilidad o no de la construcción de su vivienda y de sus vecinos y cómo mejorar las condiciones para enfrentar un fenómeno natural de modo que se baje el nivel de riesgo tanto para la vida como para la propiedad.
- Amplia difusión de la estrategia de trabajo previo al enfrentamiento real de una crisis con el apoyo de los medios de comunicación en donde la gente sea la protagonista apoyada por la autoridad, ello permite el empoderamiento ciudadano de su realidad y de los mecanismos para mejorar sus niveles de seguridad mediante una comunicación abierta, franca y horizontal; todo ello difundido de manera atractiva que invite a que más ciudadanos se inmiscuyan en el proceso y que lo hagan también los medios de comunicación desde una perspectiva de aporte y responsabilidad social.
- Tareas preventivas de trabajo ciudadano que busquen enfatizar en adquirir una cultura de prevención/reducción del riesgo en las que sea la gente la que se convierta en protagonista y las autoridades en facilitadoras, es necesario que la población se sienta en la confianza para hablar de sus preocupaciones ante las consecuencias de las posibles crisis y verse motivada a generar participación en los planes de desarrollo.

Ello debe estar basado en la comunicación efectiva entre autoridades y ciudadanos y en el involucramiento de los actores sociales para lograr que la participación ciudadana desarrolle su potencial y la gente sepa que se puede auto ayudar, apoyar a las autoridades y a sus vecinos y no esperar de manera pasiva que se susciten los acontecimientos.

- Capacitación segmentada y diferenciada a los diferentes sectores de la población desde la perspectiva que no todos los barrios o sectores del DMQ., tienen el mismo nivel de vulnerabilidad a los fenómenos naturales, ni todos los ciudadanos cuentan con la misma preparación previa necesaria para enfrentar tales situaciones.
- Propiciar una comunicación intercultural, descentralizada y generadora de cambios, pues una ciudad como Quito con migración tanto nacional como extranjera, requiere estrategias multi culturales que abarquen a toda la población, “lo que proponemos son estrategias básicas para la ciudad, estableciendo un ejecutor definido en el papel central que cumple y debe seguir cumpliendo, el municipio en su función rectora del desarrollo urbano" (Contreras, 1999).
- Legitimación de procesos sociales hacia la construcción de identidad de ciudad, pues cada actor social contribuye decisivamente a edificar el desarrollo sostenido para lo cual es clave trabajar mediante planes integrales que mejoren la vida de los habitantes, minimizando y enfrentando los riesgos, por ejemplo, mediante acciones de construcción y reconstrucción de infraestructura resistente con la participación activa de la comunidad en consenso con las autoridades.
- Integración social con un municipio que entable y cimente procesos de comunicación, unidad y liderazgo conjunto de autoridades, líderes de opinión, ciudadanía, medios de comunicación y todos los actores involucrados, pues las necesidades de la población deben estar en concordancia con las políticas del gobierno local.

Como dice Adalid Contreras (1999) siendo el municipio el eje o tronco común de los objetivos y mensajes del desarrollo urbano, tiene que generar, adelantándose a las demandas, iniciativas, informaciones, agenda de acciones, la respuesta oportuna y constructiva a las interpelaciones, además de provocar alteridades, articulaciones, encuentros propositivos y constructivos.

- Mejorar las relaciones con los medios de comunicación de manera integral entregando los insumos necesarios para que produzcan información que contribuya a apuntalar las estrategias presentadas, de modo que los ciudadanos vean a su municipio como parte de su cotidianidad y no como el organismo al que hay que acercarse solo para pagar contribuciones.
- Los mejores aliados de la organización deben ser sus públicos internos, por lo que es menester atenderlos, saber sus inquietudes y necesidades y agradecer el apoyo prestado, pues de no ser por ellos, la organización no podrá manejar todo el trabajo, por lo que es indispensable generar comunicación permanente con esos *stakeholders*.
- El Municipio del DMQ., debe impulsar políticas de prevención en torno a los fenómenos naturales para que sus habitantes y las infraestructuras tengan la menor afectación en caso de ocurrencia de uno.
- La comunicación es un elemento decisivo y diferenciador en la labor de educar a la población para convivir con los riesgos y enfrentar crisis, no solo en temas naturales, sino en muchos otros ámbitos, por lo que, contar con un área de Comunicación Estratégica de riesgo y crisis con personal de alta cualificación es fundamental para la preparación que requiere el DMQ.
- En calidad de política del gobierno descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito se dará continuidad a la existencia de esta área y se le proveerá de los fondos y del respaldo institucional para que pueda desarrollarse, ello deberá ser independiente del cambio de autoridades.
- El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito debe ser el primero en ser capacitado en estos temas, tanto a nivel de autoridades como de funcionarios para estar preparados para apoyar y capacitar a la población.

## **5.9. Conclusiones**

De la investigación realizada con el apoyo de informantes internos y entrevistas con las autoridades, asesores y técnicos del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, habitantes, dirigentes barriales, asesores y académicos de comunicación y periodistas de

los diferentes medios de comunicación, se pudo concluir que: El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, no contó en la administración del doctor Mauricio Rodas con un plan estratégico de comunicación de riesgo y crisis en el que se involucre directamente a la población para afrontar a la brevedad y de forma convincente distintos tipos de crisis por fenómenos naturales. En la actualidad tampoco existe, lo que contribuye negativamente al manejo de esta problemática.

A partir de este diagnóstico y ante la ausencia de estrategias comunicacionales claras para enfrentar las posibles crisis que pueden afectar al Distrito Metropolitano de Quito; sostuvimos a lo largo de la tesis que es necesario la realización de un análisis y ampliación de los planes de gestión de riesgos de manera que los mismos contengan técnicas de comunicación de crisis consensuados con la población que puedan ser puestas en práctica ante tales situaciones.

El trabajo actualmente se lo realiza desde la reactividad cuando se dan las emergencias, si bien en otras áreas como la Secretaría de Seguridad se genera trabajo, tampoco es de fondo, son obras paliativas que en algo ayudan a mejorar la situación en el corto plazo, pero no hay manejo integral de tales temas; en lo comunicacional se continuó durante el ejercicio de las funciones de Mauricio Rodas con la misma política, aparecer mediáticamente a través de sus propios espacios municipales o de espacios pagados en medios privados para posicionar la figura del alcalde, no existió y no se ve en la actualidad tampoco, un trabajo sostenido de comunicación planificada para la prevención del riesgo, entonces, la interrogante es ¿seguimos esperando el siguiente fenómeno natural para actuar en la emergencia?.

En el camino que recorrió la investigación se nos informó que la Secretaría de Comunicación del Municipio de Quito estaba trabajando un plan de comunicación de crisis bajo el liderazgo del director de medios públicos, sin embargo, hasta el cierre de la presente investigación no se evidenció la existencia de tal plan.

Del mismo modo, hubo un plan de emergencia denominado “Quito listo” que fue presentado por la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad cuyo énfasis era la capacitación y prevención, bajo la perspectiva de que los habitantes aprendamos a vivir con el riesgo, este plan se exteriorizó a unos meses que el alcalde Rodas termine su período y no tuvo continuidad en las nuevas administraciones.

De la investigación podemos concluir que es necesario mejorar la comunicación del Municipio de Quito y volverla estratégica con tácticas y acciones concretas, canales de acceso a la información, temas preventivos y trabajo que apuntale el posicionamiento de la organización más allá de una figura pública. Tomando en cuenta la importancia de la ciudadanía del mensaje con equipos de comunicación que trabajen de forma transversal, liderados por especialistas en temas de comunicación de crisis.

Las estrategias de comunicación son, ante todo, coyunturales y se van diluyendo según las propias agendas de las autoridades y de los medios de comunicación. También se anota como un problema que el trabajo del equipo de comunicación va desde las acciones y no desde lo estratégico que es lo coherente, para lo cual es importante realizar un diagnóstico de comunicación y un mapeo de la realidad tanto interna como externa de la organización y de los *stakeholders*.

Dentro de la misma estructura municipal existen inconsistencias que se pudieron apreciar durante las entrevistas a las autoridades, técnicos y asesores municipales, pues no hay un criterio unificado del manejo comunicacional, niveles de vocería, comité de crisis, mesa situacional, mensajes clave, activación del COE, etc., ello muestra debilidad en el andamiaje estructural de la comunicación de la organización y, por lo tanto, un problema para su liderazgo, imagen y reputación.

Ello se ve potenciado por cuanto en las mismas secretarías, direcciones y demás dependencias municipales hay una cantidad considerable de asesores de comunicación, cada uno con sus propios criterios de trabajo que no necesariamente están dentro de los lineamientos específicos que la Secretaría de Comunicación marca, es decir, cada secretaría o departamento cuenta con agenda propia y marcha por su lado, básicamente posicionando la figura de su propia autoridad y no en función de un plan integral de comunicación del municipio como institución.

Luego de analizar los planes de gestión de riesgos que la época investigada posee, pudimos darnos cuenta que en ellos no existe una vinculación entre los voceros y un área de comunicación estratégica y/o de crisis, en lo que se puede apreciar por ejemplo en el plan de manejo de emergencias del DMQ., y en el organigrama del COEM. No existe un asesor de comunicación de crisis prestando asesoría directa al presidente, únicamente hay algún comunicador manejando redes sociales del Cuerpo de Bomberos. Además, que el

comité al ser una entidad interinstitucional tiene una estructura pesada, muy diferente de lo que debe ser un comité de crisis.

Se vio una debilidad en el monitoreo integral por parte de la Secretaría de Comunicación del municipio en cuanto a lo que manifiestan los actores sociales, líderes de opinión y públicos, tanto internos como externos, primarios y secundarios. Este es un tema importante que, bien manejado, permite hacer un mapeo a detalle de actores y de este modo establecer momentos de respuesta oportuna en distintas circunstancias propias de una crisis o de riesgo de ella, esto da la posibilidad de responder tanto a la planificación como a lo coyuntural con la misma efectividad.

Dentro del grupo de *stakeholders*, uno prioritario lo constituyen los medios de comunicación, mismos que no consideran al trabajo del equipo de comunicación del municipio como positivo o de aporte para su trabajo, salvo muy pocas excepciones. Los periodistas se manifestaron inconformes con lo recibido como mensajes y tratamiento informativo en general de parte del área de comunicación, ello no es conveniente para la organización, pues, la población del DMQ aún sigue confiando en los medios de comunicación para informarse en situaciones de crisis y en contextos generales, por lo cual el trabajo con los medios reviste de importancia.

Es necesario enfatizar que el municipio y sus autoridades fueron mejorando en el discurso frente a situaciones de crisis, caso del alcalde Rodas, que rectificó sus errores discursivos, (adjunto dvd con declaraciones) sin embargo ello se dio en la última etapa de su gestión y el trabajo de fondo en cuanto a políticas integrales no se evidenció.

Si bien es cierto que la comunicación de crisis es una especialización relativamente nueva a nivel general y nueva en el Ecuador, no es menos cierta su importancia para el manejo de las organizaciones, más aún de aquellas que, como el caso del municipio del DMQ., tienen condiciones propias para enfrentarse a varios fenómenos naturales que pueden ser capitalizadas comunicacionalmente de una forma positiva y que conlleven a resultados más allá de lo inmediato, pues una crisis bien manejada da la oportunidad de salir fortalecidos como organización, en cambio que una mal manejada puede dejar gravemente dañado el liderazgo, imagen y reputación de la misma.

Cuando se trata de situaciones de riesgo y/o crisis a causa de fenómenos naturales, las autoridades deben trabajar en el antes, durante y después de la crisis con sentido

eminentemente humano y social, teniendo en cuenta que personas en situación de vulnerabilidad son quienes están siendo víctimas y que requieren del apoyo directo, rápido y efectivo para salir de la inseguridad que el desastre les ha generado; trabajar desde una perspectiva integral no solo durante el tiempo inmediato a la crisis sino de modo sostenido hasta que las condiciones hayan mejorado.

Es importante indicar que cada realidad es diferente, como diferente es cada crisis, aunque estamos tratando una misma ciudad, no todos los barrios, ni todas las personas van a enfrentarse a la crisis de la misma manera, es conveniente analizar las distintas realidades y trabajar con temas concretos para cada segmento de la población, de este modo, quienes más hayan sido golpeados por la crisis podrán contar con los elementos que les permitan superarla, al tiempo que ningún otro sector quede desprotegido.

La información generada durante la crisis puede ser aprovechada para elaborar productos que demuestren las reales necesidades de la población y de esa manera tomar decisiones encaminadas a atender las limitaciones que tengan los habitantes de manera rápida, oportuna y responsable, no solo en los momentos cercanos a los eventos sino con un seguimiento permanente hasta que la situación sea superada y la población esté atendida; se trata de comunicar la información no solo de informar.

Es necesario trabajar el tema de gestión de crisis en casos de desastres naturales desde una perspectiva integral y con énfasis en el ser humano como lo más importante a la hora de establecer prioridades, evitando tanto la politización de la tragedia como el tratamiento coyuntural del tema. La responsabilidad social institucional es clave en este tipo de situaciones.

Trabajar con los medios de comunicación de manera amplia y sostenida y no solo coyunturalmente es un buen mecanismo para contar con su apoyo en beneficio de la población en situaciones de crisis, ello en el marco de procesos de comunicación estratégica en los que se dé valor y preponderancia a la gente por sobre cualquier otro interés que no sea el bienestar de los habitantes del DMQ.

Es importante tener presente que se deben trabajar estrategias para redes sociales pues una estrategia de comunicación para situaciones de crisis no puede descuidar el mundo on line que debe ser alimentado en menor tiempo que lo que se hace para lo off line, los



mensajes, que por su naturaleza deben ser cortos y concretos, deben, además, tener información precisa que evite la tergiversación del mensaje; la actualización constante de la información oficial es de gran importancia a la hora de trabajar una estrategia para redes sociales.

Finalmente, es importante anotar que la comunicación de riesgo y crisis no desplaza a la comunicación gubernamental, ellas coexisten pues son parte de la Comunicación Estratégica y cada una tiene sus propios objetivos, en materia de crisis es fundamental planificar la comunicación desde la alarma de riesgo activo (el riesgo es la constante en el DMQ.,) ello es clave para que la población que no está acostumbrada a la preparación en prevención del riesgo, como lo es la quiteña pueda entender la importancia y gravedad de la situación y acoger lo que la autoridad y los expertos formulan, pero desde el convencimiento de que es lo que requerimos para tener una mejor calidad de vida en una zona geográfica en la que no hay otra alternativa que aprender a convivir con el riesgo.

## Bibliografía

Adkins, G. L. (2010). Organizational networks in disaster response: An examination of the US government network's efforts in Hurricane Katrina. *The handbook of crisis communication*, 93-114.

Agencia EFE (2022). <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/guadalajara-sigue-llorando-las-explosiones-que-dejaron-212-muertos-en-1992/20000013-4789492#:~:text=El%20Gobierno%20mexicano%20difundi%C3%B3%20el,y%20muchas%20casas%20se%20cayeron>

Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito. (2015). Atlas de Amenazas Naturales y Exposición de Infraestructura del Distrito Metropolitano de Quito. <https://www.quito.gob.ec/index.php/municipio/218-atlas-amenazas-naturales-dmq>

Aparecen las fotos de Bruera en Brasil. (2013, 14 de abril). El diario 24. <https://www.eldiario24.com/nota/argentina/284571/aparecen-fotos-bruera-brasil.html>

Aquino, K., Tripp, T. M., & Bies, R. J. (2006). Getting even or moving on? Power, procedural justice, and types of offense as predictors of revenge, forgiveness, reconciliation, and avoidance in organizations. *Journal of Applied Psychology*, 91(3): 653– 668.

Avery, E. J. y Lariscy, R. W. (2010). FEMA and the rhetoric of redemption: New directions in crisis communication models for government agencies. *The handbook of crisis communication*, 319-334.

Barbero, J.M., (1987). *De los medios a las mediaciones. Comunicación, cultura y hegemonía*. GG. MassMedia.

Blumstein, P. W., Carsow, K. G., Hall, J., Hawkins, B., Hoffman, R., Ishem, E., et al. (1974). The honoring of accounts. *American Sociological Review*.

Boster, F. J. (2002). On making progress in communication science. *Human Communication Research*.

Briggs, W., & Martinelli, K. A. (1998). Integrating public relations and legal responses during a crisis: The case of Odwalla, Inc. *Public Relations Review*.

Brinson, S. L., & Benoit, W. B. (1999). The tarnished star: Restoring Texaco's damaged

Brody, E. W. (1991). *Managing communication processes: From planning to crisis response*. New York: Praeger.

Bourdieu, P. (1994). *El sentido práctico*. Siglo XXI Editores.

Buci-Glucksmann, C. (1982). Hegemony and consent: A political strategy. In A. Showstack Sassoon (Ed.), *Approaches to Gramsci*. Writers and Readers Publishing Cooperative Society.

Caggiano, S. (2001). ¿Bolivianos? en dos ciudades ¿argentinas? Identidades sociales en procesos migratorios contemporáneos. *presentado en el Seminario Virtual sobre Identidades Sociales en América Latina, Campus Virtual de CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales)*.

Carragee, K. M. (1993). A critical evaluation of debates examining the media hegemony thesis. *Western Journal of Communication*.

Carroll, C. E. y McCombs, M. (2003). Agenda-setting effects of business news on the public's image and opinions about major corporations. *Corporate Reputation Review*.

Cartin, T. J. (1999). *Principles and practices of organizational performance excellence*. Quality Press.

Cifra de muertos por terremoto en Ecuador asciende a 668. (2016). El Telégrafo. <https://www.letelegrafo.com.ec/noticias/ecuador/3/cifra-de-muertos-por-terremoto-en-ecuador-asciende-a-688>

Clarke (2006). *Emergency management in county government: A national survey [prepared for the National Association of Counties]*. University of Georgia's Carl Vinson Institute of Government.

CNN. (2005). Interview with Gov. Kathleen Blanco [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=JS-nfiLO570>

Código Municipal. Ordenanza Municipal 1. Registro Oficial Edición Especial 1615.

Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD). Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010.

Con asfixia y quemaduras fallecieron dos jóvenes bomberos en Puenbo. (2015). El Comercio. <https://www.elcomercio.com/actualidad/incendio-puenbo-quito-bomberos-fuego.html>

Concejo Metropolitano de Quito. Ordenanza metropolitana No. 003-2014.

Concejo Metropolitano de Quito. Ordenanza metropolitana No. 0041-2015.

Concejo Metropolitano de Quito. Ordenanza metropolitana No. 0095-2015.

Concejo Metropolitano de Quito. Ordenanza metropolitana No. 0102-2016.

Concejo Metropolitano de Quito. Ordenanza metropolitana No. 0127-2016.

Concejo Metropolitano de Quito. Ordenanza metropolitana No. 0143-2016.

Concejo Metropolitano de Quito. Ordenanza metropolitana No. 0147-2016.

Concejo Metropolitano de Quito. Ordenanza metropolitana No. 028-2021.

Concejo Metropolitano de Quito. Ordenanza metropolitana No. RAE-2014-001.  
Concejo Metropolitano de Quito. Ordenanza metropolitana No. RAE-2014-002.  
Concejo Metropolitano de Quito. Ordenanza metropolitana No. RAE-2014-003.  
Concejo Metropolitano de Quito. Ordenanza metropolitana No. RAE-2014-004.  
Concejo Metropolitano de Quito. Ordenanza metropolitana No. RAE-2015-001.  
Concejo Metropolitano de Quito. Ordenanza metropolitana No. RAE-2015-002.  
Concejo Metropolitano de Quito. Ordenanza metropolitana No. RAE-2015-003.  
Concejo Metropolitano de Quito. Ordenanza metropolitana No. RAE-2015-004.  
Concejo Metropolitano de Quito. Ordenanza metropolitana No. RAE-2016-001.  
Concejo Metropolitano de Quito. Ordenanza metropolitana No. RAE-2016-002.  
Concejo Metropolitano de Quito. Ordenanza metropolitana No. RAE-2017-001.

Confirmaron 89 muertos por la inundación del 2 de abril de 2013 en La Plata. (2014). <https://www.telam.com.ar/notas/201407/69935-la-plata-justicia-89-muertos-inundacion.html>

Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.

Coombs, W. T. (1995). Choosing the right words: The development of guidelines for the selection of the “appropriate” crisis response strategies. *Management Communication Quarterly*.

Coombs, W. T. (1999). Information and compassion in crisis responses: A test of their effects. *Journal of Public Relations Research*.

Coombs, W. T. (2006). Crisis management: A communicative approach. In C. H. Botan y V. Hazleton (Eds.), *Public relations theory II*. Lawrence Erlbaum Associates.

Coombs, W. T. (2007). *Ongoing crisis communication: Planning, managing, and responding* (2da Ed.). Sage.

Coombs, W. T. (2012). *Ongoing crisis communication: Planning, managing, and responding* (3era Ed.). Sage.

Coombs, W. T. y Holladay, S. J. (2004). Reasoned action in crisis communication: An attribution theory-based approach to crisis management. En D. P. Millar y R. L. Heath (Eds.), *Responding to crisis: Coombs, W. T. y Schmidt, L. (2000). An empirical analysis of image restoration: Texaco’s racism crisis. Journal of Public Relations Research*.

Coombs, W. T., & Holladay, S. J. (2001). An extended examination of the crisis situations: A fusion of the relational management and symbolic approaches. *Journal of public relations research*.

Coombs, W. T., y Holladay, S. J. (2002). Helping crisis managers protect reputational assets: Initial tests of the situational crisis communication theory. *Management Communication Quarterly*.

Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 70-11-IN/21.

Cozzi, J.M. (2018). Gestión de la comunicación en contexto de catástrofes: análisis de las inundaciones en las ciudades de Santa Fe y La Plata. [Tesis de maestría en Gestión de la Comunicación en las Organizaciones, Universidad Austral]. Archivo digital. [https://www.researchgate.net/publication/344397915\\_GESTION\\_DE\\_LA\\_COMUNICACION\\_EN\\_CONTEXTO\\_DE\\_CATASTROFES\\_ANALISIS\\_DE\\_LAS\\_INUNDACIONES\\_EN\\_LAS\\_CIUDADES\\_DE\\_SANTA\\_FE\\_Y\\_LA\\_PLATA](https://www.researchgate.net/publication/344397915_GESTION_DE_LA_COMUNICACION_EN_CONTEXTO_DE_CATASTROFES_ANALISIS_DE_LAS_INUNDACIONES_EN_LAS_CIUDADES_DE_SANTA_FE_Y_LA_PLATA)

Cuatro temblores sacudieron a Quito. (2014). El Comercio. <https://www.elcomercio.com/actualidad/temblor-sacudio-quito.html>

4 horas llevó apagar incendios forestales en Quito. (2014). El Universo. <https://www.eluniverso.com/noticias/2014/08/31/nota/3620281/incendios-cerro-auqui-sector-lumbisi/>

Deephouse, D. L. (2000). Media reputation as a strategic resource: An integration of mass communication and resource-based theories. *Journal of Management*.

Douglas, S. C., Kiewitz, C., Martinko, M. J., Harvey, P., Younhee, K. I. M., & Jae Uk, C. (2008). Cognitions, emotions, and evaluations: An elaboration likelihood model for workplace aggression. *Academy of Management Review*.

Downing, J. R. (2004). American Airlines' use of mediated employee channels after the 9/11 attacks. *Public Relations Review*.

Eggersten, E. (2007). Impaired crisis communication. Retrieved November 13, 2007, from [www.commonensepr.com](http://www.commonensepr.com).

El fuego en el Panecillo fue sofocado. (2012). El Comercio. <https://www.elcomercio.com/actualidad/quito/fuego-panecillo-sofocado.html>

En Quito se registran cuatro nuevos incendios forestales. (2012). El Universo. <https://www.eluniverso.com/2012/09/08/1/1447/incendios-quito-siguen-poder-controlarse.html>

Estacio, J., & Narváez, N. (2012). Incendios forestales en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ): Conocimiento e intervención pública del riesgo. *Letras Verdes*.

Fediuk, T. A., Pace, K. M., y Botero, I. C. (2010). Crisis response effectiveness: Methodological considerations for advancement in empirical investigation into response impact. *The handbook of crisis communication*.

FEMA faces wildfire, Katrina comparisons. (2007). Retrieved November 10, 2007, from [www.cnn.com/2007/POLITICS/10/24/fire.fema/](http://www.cnn.com/2007/POLITICS/10/24/fire.fema/).

Flores A. (2006). *Actores y roles en la gestión del riesgo*. CYTED.

Fontana, S. E. (2009). *Sobre llovido, mojado: riesgo, catástrofe y solidaridad; el caso Santa Fe*. Ed. de la Univ. Católica de Córdoba.

Fontana, S. E., & Maurizi, V. (Eds.). (2020). *Comunicando el riesgo: estrategias comunicativas frente al riesgo de desastres*. Biblos.

Fontana, S. y Cabas, P. (2014): “Comunicación del riesgo: definiciones y alcances”. En S. Fontana y V. Maurizi. *Comunicando el riesgo: estrategias comunicativas frente al riesgo de desastres*. Biblos.

Fontana, S. y V. Maurizi (2011). “¿Comunicar el riesgo de desastres o el desastre de comunicar el riesgo? Reflexiones para lograr una comunicación del riesgo efectiva”. *Revista Espacios Políticos*.

Fontana, S., & Riorda, M. La oportunidad de hacer más profesional la comunicación en la gestión del riesgo. *La comunicación política en tiempos de emergencia*.

Freberg, K. (2012). Intention to comply with crisis messages communicated via social media environment. *Journal of Public Relations Research*.

García Canclini, N. (1997). *Culturas híbridas y estrategias comunicacionales. Estudios sobre culturas contemporáneas*, III.

Germino, D. (1990). *Antonio Gramsci: Architect of a new politics*. Louisiana State University Press.

Giddens, A. (1987). *Las nuevas reglas del método sociológico. Crítica positive de las sociologías interpretativas*. Amorrortu.

Gilpin, D. (2010). Organizational image construction in a fragmented online media environment. *Journal of Public Relations Research*.

Gouran, D., & Seeger, M. (2007). Introduction to special issue on the 2005 Atlantic hurricane season. *Journal of Applied Communication Research*.

Gramsci, A. (1947). *To Tatiana*. In E. Fubini & S. Caprioglio (Eds.), *Lettere dal carcere* [Letters from prison]. Einaudi.

Gramsci, A. (1971). *Selections from the prison notebooks* (Q. Hoare y G. N. Smith, Eds. & Trans.). International Publishers.

Grossberg, L. (1979). Interpreting the “crisis” of culture in communication theory. *Journal of Communication*.

Guarachi, E. (2015, 18 de octubre). 2 avenidas y 38 barrios propensos a deslizamientos en Quito. El Comercio. <https://www.elcomercio.com/actualidad/avenidas-barríos-propensos-deslizamientos-quito.html>

Habermas, J. (1981). *Teoría de la acción comunicativa I: racionalidad de la acción y racionalización social*. Trad. Manuel Jiménez Redondo.

Hall, M., Ramón, P., Mothes, P., LePenec, J. L., García, A., Samaniego, P., & Yepes, H. (2004). Volcanic eruptions with little warning: the case of Volcán Reventador's Surprise November 3, 2002, Eruption, Ecuador. *Revista geológica de Chile*.

Heath, R. L. y Palenchar, M. J. (2000). Community relations and risk communication: A longitudinal study of the impact of emergency response messages. *Journal of Public Relations Research*.

Holbert, R. L., & Stephenson, M. T. (2003). The importance of indirect effects in media effects research: Testing for mediation in structural equation modeling. *Journal of Broadcasting and Electronic Media*.

Huguet, J. P., de la Heras, Á. P. y Starkie, E. G. (2019). Gestión del riesgo de desastres y protección civil en España: Aportes para el desarrollo de una cultura preventiva. *REDER*.

Hunter, J. E., & Gerbing, D. W. (1982). Unidimensional measurement, second order factor analysis, and causal models. In B. M. Staw & L. L. Cummings (Eds.), *Research in organizational behavior*. Elsevier.

Huxman, S. S. y Bruce, D. B. (1995). Toward a dynamic generic framework of apologia: A case study of Dow Chemical, Vietnam, and the napalm controversy. *Communication Studies*.

Incendio en Zámbriza deja varios heridos y afecta tres viviendas. (2012). El Universo. <https://www.eluniverso.com/2012/09/09/1/1447/incendio-zambiza-deja-heridos-afecta-vivienda.html>

INEC. (s.f). Proyecciones Poblacionales. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/proyecciones-poblacionales/>

Instituto Geofísico EPN. (s.f). Cotopaxi. <https://www.igepn.edu.ec/cotopaxi>

Instituto Geofísico EPN. (s.f). Reventador. <https://www.igepn.edu.ec/reventador>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Población del Distrito Metropolitano de Quito. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/resultados/>

Jácome, E. 405 réplicas se registraron hasta la mañana de este martes 19 de abril. (2016). El Comercio. <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador/replicas-terremoto-ecuador-geofisico.html>

Kiel, L. D. (1994). *Managing chaos and complexity in government: A new paradigm for managing change, innovation, and organizational renewal*. Jossey-Bass.

Laclau, E. y Mouffe, C. (1993). *Hegemony and socialist strategy: Towards a radical democratic politics*. Verso.

Lavell, A. (2001). Sobre la gestión del riesgo: apuntes hacia una definición. *Biblioteca Virtual en Salud de Desastres-OPS*.

Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito. Registro Oficial 345 de 27 de diciembre de 1993.

Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Registro Oficial Suplemento 337 de 18 de mayo de 2004.

Littlefield, R., & Quenette, A. (2007). Crisis leadership and Hurricane Katrina: The portrayal of authority by the media in natural disasters. *Journal of Applied Communication Research*.

Littlefield, R., Rowan, K., Veil, S. R., Kisselburgh, L., Beauchamp, K., Vidoloff, K., ... y Sellnow, T. L. (2012). "We tell people. It's up to them to be prepared." Public relations practices of local emergency managers '. *The handbook of crisis communication*.

Liu, B. F., & Pompper, D. (2012). The crisis with no name: Defining the interplay of culture, ethnicity, and race on organizational issues and media outcomes. *Journal of Applied Communication Research*.

Liu, B. F., y Fraustino, J. D. (2014). Beyond image repair: Suggestions for crisis communication theory development. *Public Relations Review*.

Liu, B.F., Austin, L., y Jin, Y. (2011). How publics respond to crisis communication strategies: The interplay of information form and source. *Public relations review*.

Louge, J. (2006). The public health response to disasters in the 21st century: Reflections on Hurricane Katrina. *Journal of Environmental Health*.

Louge, J. (2006). The public health response to disasters in the 21st century: Reflections on Hurricane Katrina. *Journal of Environmental Health*.

Lundgren, R. E., & McMakin, A. H. (2018). *Risk communication: A handbook for communicating environmental, safety, and health risks*. John Wiley & Sons.

Mandelbrot, B. (1997). *Fractals: Form, Chance, and Dimensions*. W.H. Freeman.



- Mansilla, E. (2000). La ciudad: El nuevo escenario del riesgo. *Riesgo y ciudad*.
- Marra, F. J. (1998). Crisis communication plans: Poor predictors of excellent crisis public relations. *Public Relations Review*.
- Martin, R. M. y Boynton, L. A. (2005). From liftoff to landing: NASA's crisis communications and resulting media coverage following the Challenger and Columbia tragedies. *Public Relations Review*.
- Martins, H. F. y Fontes Filho, J. R. (1999). ¿En quién se pone el foco? Identificando stakeholders para la formulación de la misión organizacional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*.
- McCall, W. (1998a, April 19). Rallies at Nike stores part of international protest. AAP Newsfeed.  
<http://Ciswe.lexis-nexis.com/sources/returnToSearch.asp?csisrc=160586>
- McHale, J. P., Zompetti, J. P. y Moffitt, M. A. (2007). A hegemonic model of crisis communication: Truthfulness and repercussions for free speech in Kasky v. Nike. *The Journal of Business Communication* (1973).
- McHale, J. P., Zompetti, J. P., y Moffitt, M. A. (2007). A hegemonic model of crisis communication: Truthfulness and repercussions for free speech in Kasky v. Nike. *The Journal of Business Communication* (1973).
- McIntyre, B. (2007). Grassroots enterprises.  
[www.prweekus.com/sectors/section/185/femaisnt'pragency](http://www.prweekus.com/sectors/section/185/femaisnt'pragency).
- Montanaro, D. (2007, October 27). FEMA's fake news conference. [www.msnbc.com](http://www.msnbc.com).
- Morosi, P. (2013, 25 de mayo). La Plata no usó el dinero destinado a prevenir las inundaciones. <https://www.lanacion.com.ar/buenos-aires/la-plata-no-uso-el-dinero-destinado-a-prevenir-las-inundaciones-nid1585305/>
- Morosi, P. y Romanazzi, P. (2018). *Genealogía de una tragedia: inundación de La Plata, 2 de abril de 2013*. Marea Editorial.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (s.f.). Detalle de los Sitios Seguros. <https://www.quito.gob.ec/index.php/servicios/sitios-seguros>
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (s.f.). <http://www.quito.gob.ec/index.php/municipio/concejo-metropolitano>
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (s.f.). <https://www.quito.gob.ec/>
- Murphy, P. (1996). Chaos theory as a model for managing issues and crises. *Public relations review*.

NBC. (2006). George Bush Apology for Katrina [Video]. YouTube. [www.youtube.com/watch?v=k8az4CfEDpw](http://www.youtube.com/watch?v=k8az4CfEDpw)

Nicolás, L. De, et al. (1992). Evaluación Psicosocial de los Efectos de un Desastre Natural. *Memoria inédita*. PGV 9009.

Nikolaev, A. G. (2010). Thirty common basic elements of crisis management plans: Guidelines for handling the acute stage of “hard” emergencies at the tactical level. *The handbook of crisis communication*.

Nolan, H. (2007, October). FEMA under fire for fake news briefing. *PR Week*. [www.adfero.com/media/fema-under-fire-for-fake-newsbriefing](http://www.adfero.com/media/fema-under-fire-for-fake-newsbriefing).

O’Keefe, D. J. (2003). Message properties, mediating states, and manipulation checks: Claims, evidence, and data analysis in experimental persuasive message effects research. *Communication Theory*.

Ordenanza 10753 del Concejo Deliberante de La Plata. Boletín Municipal No. 1058 del 1 de diciembre de 2010.

Orleans, J. (2005). Rescuers struggle to cope with a descent into chaos. *The Times*.

Oszlak Oscar, O’Donnell Guillermo. (1981): “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. Publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). Documento G. E. CLACSO.

Park, H. S., Salmon, C. T., & Wrigley, B. J. (2003). Crisis management planning and the threat of bioterrorism. *Public Relations Review*.

Penrose, J. M. (2000). The role of perception in crisis planning. *Public Relations Review*.

Pérdidas por incendios en Quito llegan a \$9,5 millones. (2015, 23 de septiembre). El Universo. <https://www.elcomercio.com/actualidad/incendio-puembo-quito-bomberos-fuego.html>

Plan Metropolitano de Desarrollo Territorial del Distrito Metropolitano de Quito (PMDOT) - 2015-2025.

¿Por qué ocurrió el terremoto del 16 de abril? El Instituto Geofísico da una explicación. (2016). El Comercio. <https://www.elcomercio.com/actualidad/terremoto-ecuador-institutogeofisico-video.html>

Presupuesto 2022 del Municipio de Quito será de USD 830,9 millones. El Comercio. <https://www.elcomercio.com/actualidad/quito/presupuesto-municipio-quito-concejo-metropolitano.html>

PRweekus.com (2007). Setting the record straight. [www.prweekus.comsettingrecordstraight](http://www.prweekus.comsettingrecordstraight).

PRweekus.com (2007). Setting the record straight. [www.prweekus.comsettingrecordstraight](http://www.prweekus.comsettingrecordstraight).

Quiroz, G. (2016). Ecuador no afrontaba un terremoto desde hace 18 años. El Comercio. <https://www.elcomercio.com/datos/terremotos-ecuador-sismos-data-emergencias.html>

Rebossio, A. (2013). La Plata, cuna de Fernández, aún sufre por las inundaciones. [https://elpais.com/internacional/2013/08/09/actualidad/1376068431\\_280475.html](https://elpais.com/internacional/2013/08/09/actualidad/1376068431_280475.html)

Reguillo, R. (2005). *La construcción simbólica de la ciudad. Sociedad, desastre y comunicación*. Segunda reimpresión. Universidad Iberoamericana.

Rendon, R. y Watson, B. (2000). Twist of fate. *The Houston Chronicle*, p. A-1 *Research*.

Retola, G. A. (2017). Paraíso. Construcción de conocimientos basados en diálogos de saberes entre la universidad y el pueblo: Experiencias en la FPyCS, UNLP, 1993/2015.

Richardson, B. (1994). Socio-technical disasters: Profile and prevalence. *Disaster Prevention and Management*.

Riorda, M. (2011). La comunicación gubernamental como comunicación gubernamental. *Politai*.

Schultz, F., Utz, S., & Göritz, A. (2011). Is the medium the message? Perceptions of and reactions to crisis communication via twitter, blogs and traditional media. *Public relations review*.

Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda. (2011). Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial. [https://www.quito.gob.ec/documents/rendicion\\_cuentas/AZC/Articulacion\\_politicas\\_publicas/PLAN\\_ORDENAMIENTO\\_TERRITORIAL2012.pdf](https://www.quito.gob.ec/documents/rendicion_cuentas/AZC/Articulacion_politicas_publicas/PLAN_ORDENAMIENTO_TERRITORIAL2012.pdf)

Secretaría Nacional de Riesgos. Resolución No. SGR-042-2015. Registro Oficial 639 de 1 de diciembre de 2015.

Seeger, M. W. (2002). Chaos and crisis: Propositions for a general theory of crisis communication. *Public Relations Review*.

Seeger, M. W. (2002). Chaos and crisis: Propositions for a general theory of crisis communication. *Public Relations Review*.

Seeger, M. W. (2006). Best practices in crisis communication: An expert panel process. *Journal of Applied Communication Research*.

Seeger, M. W., Sellnow, T. L., & Ulmer, R. R. (1998). Communication, organization, and crisis. *Annals of the International Communication Association*.

Sellnow, T. L., & Brand, J. D. (2001). Establishing the structure of reality for an industry: Model and anti-model arguments as advocacy in Nike's crisis communication. *Journal of Applied Communication Research*.

Sellnow, T. L., Seeger, M. W., y Ulmer, R. R. (2002). Chaos theory, informational needs, and natural disasters. *Journal of Applied Communication Research*.

Tao, C. C., & Bucy, E. P. (2007). Conceptualizing media stimuli in experimental research: Psychological versus attribute-based definitions. *Human Communication Research*.

Tironi, E., & Cavallo, A. (2011). *Comunicación estratégica. Vivir en un mundo de señales*. Taurus.

Tracy, K. (2007). The discourse of crisis in public meetings: Case study of a school district's multimillion dollar error. *Journal of Applied Communication Research*.

Turismo La Plata. (s.f.). <https://turismo.laplata.gob.ar/>

Ulmer, R., & Sellnow, T. (2000). Consistent questions of ambiguity in organization crisis communication: Jack in the Box as a case study. *Journal of Business Ethics*.

Una tragedia anunciada: La Plata se inundó 4 veces en 8 años y desoyeron las alertas. (2013, 6 de abril). El Clarín. [https://www.clarin.com/ciudades/plata-inundo-veces-desoyeron-alertas\\_0\\_Hk8eSdtiPXl.html](https://www.clarin.com/ciudades/plata-inundo-veces-desoyeron-alertas_0_Hk8eSdtiPXl.html)

United Nations Convention on International Decade for Natural Disasters Reduction. Resolution 44/236, 1989.

Utz, S., Schultz, F., & Glocka, S. (2013). Crisis communication online: How medium, crisis type and emotions affected public reactions in the Fukushima Daiichi nuclear disaster. *Public relations review*.

Vanderford, M. N. (2007). Emergency communication challenges in response to Hurricane Katrina: Lessons from the Centers for Disease Control and Prevention. *Journal of Applied Communication Research*.

Veil, S. R., Sellnow, T. L., y Heald, M. (2011). Memorializing crisis: The Oklahoma City national memorial as renewal discourse. *Journal of Applied Communication Research*.

Vlad, I., Sallot, L. M. y Reber, B. H. (2006). Rectification without assuming responsibility: Testing the transgression flowchart with the Vioxx recall. *Journal of Public Relations Research*.

Wartick, S. L. (1992). The relationship between intense media exposure and change in corporate reputation. *Business & Society*.

Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in organizations*. Sage.

Weiner, B. (1995). *Judgments of responsibility: A foundation for a theory of social conduct*.

Wise, K. (2003). The Oxford incident: Organizational culture's role in an anthrax crisis. *Public Relations Review*.

World Health Organization. (1990). *European Regional Office. Emergency preparedness & response program*. EURO/EPR/90, WHO, European Regional Office.

Yager, J. (2007). FEMA blasted for "news" conference: Agency employees, not reporters, asked questions at the event. *Los Angeles Times*.

Zeller, N. (2007). Políticas públicas: Marco conceptual metodológico para el estudio de las Políticas Públicas. *Buenos Aires, Argentina: SGP INAP*.

Zompetti, J. P. (1997). Toward a Gramscian critical rhetoric. *Western Journal of Communication*.