

THE GOVERNMENT COMMUNICATION OF THE CRISIS
IN TIMES OF CORONAVIRUS: THE CASE OF URUGUAY

LA COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL DE LA CRISIS EN TIEMPOS DEL CORONAVIRUS: EL CASO DE URUGUAY

Pablo Mieres

Resumen

Uruguay es un país con escasa población y baja densidad demográfica lo que ayuda a evitar la expansión exponencial de los contagios. A pesar de lo antedicho, Uruguay muestra ciertas características que, por el contrario, podrían haber jugado un papel adverso para un control efectivo de la enfermedad.

Más allá de estos aspectos, resulta evidente, a nuestro juicio, que la estrategia del gobierno uruguayo ha sido uno de los factores decisivos en la obtención de los resultados positivos. Y dentro de esta estrategia, la comunicación gubernamental de la crisis ha sido particularmente relevante.

Palabras clave: Uruguay; comunicación gubernamental; COVID-19; crisis sanitaria; comunicación de crisis.

Abstract

Uruguay is a country with a low population and low demographic density, which helps to avoid the exponential expansion of infections. Despite the above, Uruguay shows certain characteristics that, on the contrary, could have played an adverse role for an effective control of the disease.

Beyond these aspects, it is evident, in our opinion, that the Uruguayan government's strategy has been one of the decisive factors in obtaining positive results. And within this strategy, government communication of the crisis has been particularly relevant.

Keywords: Uruguay; government communication; COVID-19; health crisis; crisis communication.

I. LA SITUACIÓN SOBRE EL CONTROL DEL COVID-19 EN URUGUAY

En el momento en que estamos escribiendo este artículo, Uruguay aparece como uno de los países con mejores resultados, hasta el momento, en el control de la epidemia del COVID-19.

Esta situación no debe llevar a la apresurada conclusión de que la situación ya está superada. Es más, en varios países, incluido Uruguay, se han producido rebrotes de la enfermedad que obligan a mantener los criterios sanitarios para evitar los contagios. Por otra parte, durante el tiempo transcurrido no se produjo la tan temida explosión epidemiológica y la curva se mantuvo razonablemente “aplanada” desde el principio.

La cobertura en el número de tests de control e identificación de casos sospechosos ha sido muy amplia y se ha incrementado con el transcurrir de las semanas. Por otra parte, la estrategia de identificar la trazabilidad de los casos y “cuarentenar” los contactos es parte explicativa de los buenos resultados.

El número de fallecidos ha sido bajo, la tasa de letalidad se ubica en el 3% sobre el total de personas que adquirieron la enfermedad y equivale a 0,99 cada cien mil habitantes. El número de casos confirmados es de 1.166 a 24 de julio lo que representa, también, uno de los guarismos de contagio más bajos en términos comparados, ubicándose en 33,8 cada cien mil habitantes y una tasa de recuperación que, al momento, equivale al 81% de los casos. Promedialmente se realizan alrededor de 1.000 tests diarios y el nivel de resultados positivos oscila entre 1 y 3%.

Seguramente, son múltiples los factores que han incidido para alcanzar estos resultados.

Por un lado, Uruguay es un país con escasa población y baja densidad demográfica lo que ayuda a evitar la expansión exponencial de los contagios.

A su vez, tiene un sistema de salud de cobertura universal, con centros de salud distribuidos en todo el territorio; pero además tiene la peculiaridad de contar con un sistema de atención domiciliaria que cumplió un papel importante puesto que, desde el principio de la epidemia, se estableció el criterio de atender a los posibles enfermos en su domicilio, evitando que las personas con síntomas se trasladaran a los centros de salud con el consiguiente aumento del riesgo de contagio.

A pesar de lo antedicho, Uruguay muestra ciertas características que, por el contrario, podrían haber jugado un papel adverso para un control efectivo de la enfermedad.

Se estableció el criterio de atender a los posibles enfermos en su domicilio, evitando que las personas con síntomas se trasladaran a los centros de salud.

En primer lugar, se trata de una población altamente envejecida, con un porcentaje elevado de personas mayores de sesenta años, cerca del 20% del total de la población de acuerdo a los datos de 2018. Por lo tanto, tiene un porcentaje elevado de población vulnerable o de riesgo para el COVID-19. En particular, esta característica implica que las residenciales de tercera edad sean numerosas y, como se sabe, son ambientes particularmente vulnerables para el desarrollo de la enfermedad. Se produjeron algunos casos en residenciales, pero nuevamente la estrategia de aislamiento del brote epidémico evitó su propagación en esos ámbitos.

El segundo punto de vulnerabilidad es la existencia de asentamientos irregulares en donde viven alrededor de ciento noventa mil personas que representan entre el 5 y 6% de la población. Las condiciones de hacinamiento, problemas de higiene y acceso a servicios públicos hacen que esos ambientes sean de alto riesgo. Sin embargo, aunque se produjeron algunos casos en asentamientos, tampoco existió una propagación significativa.

Finalmente, Uruguay no es una isla; más bien todo lo contrario, tiene fronteras con dos países que han sufrido una fuerte expansión del virus, como son los casos de Argentina y Brasil. Particularmente con Brasil existe una extensa frontera seca con varias ciudades fronterizas que tienen un sistema urbano binacional, hasta el punto que forman parte de una única realidad urbana. Justamente, en Brasil la situación se presenta muy grave, ubicándose en el segundo lugar en el mundo con respecto al número de fallecidos por la enfermedad. En definitiva, los riesgos de ingreso de personas provenientes de ese país cursando la enfermedad son elevados. De hecho, ya se han producido contagios como resultado de dicha situación geográfica. Hasta ahora, estos contagios se han controlado, pero continúan ocurriendo de manera frecuente, lo que impide asegurar que los resultados alcanzados en Uruguay no se reviertan.

Más allá de estos aspectos, resulta evidente, a nuestro juicio, que la estrategia general del Gobierno uruguayo de combate a la epidemia ha sido uno de los factores decisivos en la obtención de los resultados positivos. Y dentro de esta estrategia, la comunicación gubernamental de la crisis ha ocupado un lugar particularmente relevante.

II. LA ESTRATEGIA DEL GOBIERNO

El Gobierno uruguayo llevó adelante su estrategia sobre la base de cinco decisiones fundamentales.

En primer lugar, el mismo día en que se conocieron los primeros casos en el país, se tomaron decisiones categóricas, enviando una señal fuerte a la ciudadanía decretándose la “emergencia sanitaria”.

Se suspendieron todos los espectáculos públicos y artísticos, también se suspendieron las clases en todos los niveles de enseñanza, se cerraron las fronteras y se implementó, desde ese mismo día, la cuarentena inmediata para todas las personas que hubieran tenido contacto con las personas infectadas. De modo que el Gobierno uruguayo envió una fuerte señal a los ciudadanos con un mensaje contundente con respecto a los cuidados que debían observarse.

En segundo lugar, unos días después –quizás la decisión más difícil– se descartó la “cuarentena general y obligatoria”, apostando por la libertad responsable de los ciudadanos.

En esos momentos todos los medios de comunicación difundían las imágenes de los casos de España e Italia que se encontraban en el peor momento de la epidemia y que habían declarado la cuarentena obligatoria y, además, Argentina y Chile habían adoptado la misma decisión. Además, varios actores sociales y políticos reclamaron esta medida. Sin embargo, el Gobierno uruguayo se negó a adoptar este criterio extremo y mantuvo su convicción de exhortar a la población para que adopte una conducta responsable.

La tercera decisión fue que, de forma simultánea, el Gobierno instaló un diálogo permanente con los actores sociales para acordar criterios y formas de funcionamiento del trabajo en tiempos de emergencia sanitaria. Sindicatos y empresarios junto al Gobierno instalaron decenas de mesas de coordinación para establecer los criterios a adoptar para adaptar las formas de trabajo con seguridad y control de la salud.

La cuarta decisión fue incorporar en la toma de decisiones gubernamental a un grupo de científicos relevantes que pasaron a tener un papel rector en la definición de los criterios de distanciamiento social y de regulación de las actividades públicas. También tuvieron un papel relevante los desarrollos propios en la elaboración y multiplicación de tests para diagnosticar el virus. El Gobierno aceptó la rectoría del criterio científico como ordenador de las medidas de control y sanitarias.

En quinto lugar, el papel más relevante estuvo en la construcción de un mecanismo de comunicación directa del Gobierno con los ciudadanos.

III. LA COMUNICACIÓN DIRECTA CON LOS CIUDADANOS

La construcción de un sistema de comunicación directa con los ciudadanos parece haber tenido un peso fundamental en el éxito de la estrategia gubernamental. Conviene señalar que la comunicación se llevó adelante por parte de un Gobierno que apenas tenía trece días de instalado, es decir que tuvo que asumir un liderazgo habiendo apenas comenzado su gestión, luego de quince años de gobierno de otro partido.

En tal sentido, vamos a presentar tres aspectos de la estrategia comunicacional del Gobierno.

3.1. El formato

El Gobierno inició, desde el primer día, una dinámica de comunicación permanente en formatos de conferencias de prensa diarias en horario central al finalizar cada jornada.

En efecto, entre las 19 y 20:30 horas de cada día, en el edificio de Presidencia de la República se realizó una conferencia de prensa con cobertura mediática total, lo que garantizaba que el mensaje llegara a la gran mayoría de los ciudadanos que, por otra parte, en su mayor proporción se encontraban en sus hogares.

Durante todo el primer mes, desde la declaración de la emergencia sanitaria, casi todos los días, diferentes voceros del Gobierno informaban de manera actualizada sobre la situación sanitaria del país, así como el anuncio de las diferentes medidas que se fueron adoptando, tanto de carácter sanitario como referidas a las coberturas sociales y económicas.

Las conferencias de prensa se convirtieron, durante un tiempo, en las instancias más esperadas por la opinión pública y desde ese espacio se construyó un verdadero nexo de comunicación ciudadana. Se puede afirmar que se convirtieron, sin lugar a dudas, en el “prime time” de los medios de comunicación.

En particular, el Presidente de la República ejerció un fuerte liderazgo, generalmente acompañado de algunos de sus Ministros y del Secretario de la Presidencia que se transformó en la figura más visible y permanente de este esfuerzo.

Las apariciones del Presidente estuvieron reguladas para que ocurrieran en los momentos de realización de los anuncios más importantes. Pero, sin perjuicio



PROMOCIÓN / INFORMACIÓN

- Informe diario por canales oficiales: MSP/SINAE
- Campaña Plan Coronavirus
- Campaña Vacunación
- Gestión de prensa
- Vocería
- Capacitación periodistas
- Relación con la comunidad
- Monitoreo opinión pública
- Coordinación Nacional



PREVENCIÓN

- Declaración de Emergencia Sanitaria
- Asegurar acceso a la Salud
- Proteger al personal de Salud (normas y equipos)
- Distanciamiento social y físico
- Cierre de fronteras a tiempo
- Vacunación por etapas
- Uso de tapabocas
- Prevención de efectos psicosociales
- Mapa sanitario
- Capacitación personal asistencial



DIAGNÓSTICO

- Equipo de expertos
- Test diagnóstico
- Producción nacional de kits-importación
- Actuación de oficio en instituciones vulnerables (residenciales, cárceles, asentamientos)
- Inclusión del test en el PÍAS
- Atención prioritaria por gravedad



TRATAMIENTO

- Tratamiento de sostén
- Equipamiento CTI
- Equipamiento médico
- Banco de plasma
- Medicación
- Complementación público-privada
- Complementación público-público
- Ayuda humanitaria



RECUPERACIÓN / REINTRODUCCIÓN

- Centros de Contingencia y Convalecencia
- Protocolos para escuelas, oficinas públicas y construcción.
- La nueva normalidad. Abordaje multidisciplinar plano social-económico-epidemiológico
- Acceso a la salud en nivel primario-secundario y terciario
- Organización de repatriados y corredores sanitarios

de las apariciones presidenciales, casi todos los días se realizaba la correspondiente conferencia de prensa a cargo de diferentes representantes del Gabinete Ministerial.

Por otra parte, los mensajes se emitieron de manera instantánea y diaria, en concordancia con la lógica de la comunicación dominante en la actualidad.

En el mismo sentido, el formato elegido de conferencia de prensa, en lugar de mensajes gubernamentales preelaborados, suponían una comunicación en vivo, con una relación directa del gobernante con los periodistas y los ciudadanos.

Es así que, en todos los casos, sin excepción, luego de la intervención de los voceros gubernamentales brindando la información correspondiente, se abría un espacio de preguntas por parte de los periodistas sin ningún tipo de filtro o control.

Cada día, los ciudadanos recibieron, no sólo la información que el Gobierno transmitía, sino que observaban en vivo y en directo las respuestas a las numerosas preguntas que los periodistas de diferentes medios realizaban.

3.2. El contenido

Los contenidos de los mensajes gubernamentales, a través del formato de la conferencia de prensa, estuvieron caracterizados, de manera enfática, por una afirmación de transparencia en la información que se brindaba.

En efecto, el Gobierno mantuvo una línea inalterable de comunicación, incluyendo las buenas y las malas noticias, sin ningún tipo de demora u ocultamiento. Todo lo que ocurría se transmitía a través de los voceros gubernamentales de manera directa y sin ningún tipo de filtro. Un ejemplo particularmente relevante en ese sentido fue cuando en uno de los primeros días, luego de finalizada la conferencia de prensa, el Secretario de Presidencia volvió a la Sala de Prensa para informar de manera inmediata sobre el primer fallecimiento.

La ciudadanía sintió que el Gobierno informaba con total naturalidad lo que estaba pasando, sin demoras ni omisiones.

Estas instancias permitían aumentar la confianza ciudadana en la gestión del Gobierno con respecto a la emergencia sanitaria, en la medida que se convertía en un espacio exigente y abierto para los jefes de gobierno.

En segundo lugar, el Gobierno transmitió, a través de las conferencias de prensa diarias, su principal mensaje que fue, a nuestro juicio, la clave del éxito de la estrategia adoptada.

La exhortación, sin obligación, apelando a la libertad responsable, de “quedarse en casa”. Todos los jefes de gobierno del Gobierno y especialmente el Presidente de la República, reiteraron hasta el cansancio la apelación a mantenerse en sus domicilios el mayor tiempo posible.

Se trató siempre de una exhortación, en la medida que las prohibiciones sólo alcanzaron a la suspensión de



Foto: Rueda de prensa encabezada por el canciller uruguayo Ernesto Talvi. Marzo 2020.

clases en la educación, la prohibición de los espectáculos públicos, el cierre de fronteras y el cierre voluntario de los Centros Comerciales.

Por lo tanto, la apuesta del Gobierno fue a que los ciudadanos actuaran con responsabilidad y aceptaran el mensaje de cuidarse y recluirse en sus hogares.

Algunas mediciones de tránsito y de circulación ciudadana realizadas en las primeras semanas de “emergencia sanitaria” indicaron que la reducción de la actividad había alcanzado un alto grado de acatamiento, al punto de ser de una magnitud similar a la de aquellos países que habían decretado la “cuarentena obligatoria”.

O sea que la exhortación a quedarse en sus casas fue exitosa, lo que demuestra el grado de interacción positiva entre el pedido de las autoridades y la respuesta de los ciudadanos.

La comunicación del Gobierno incorporó en las sucesivas conferencias de prensa, el anuncio de medidas importantes de contención social que acompañaron la exhortación a la reducción de las actividades comerciales y productivas.

En efecto, los diferentes beneficios o subsidios para acompañar los costos sociales o económicos de la interrupción o reducción de la actividad fueron componentes centrales de la comunicación en las sucesivas conferencias de prensa.

El anuncio gubernamental de la decisión de reducción temporal de los sueldos de los jerarcas de gobierno realizado en una de las conferencias de prensa, aumentó aún más la confianza y el apoyo ciudadano en la gestión de la pandemia. Fue un gesto de acompañamiento desde las jerarquías de gobierno a la situación de crisis social y laboral que se estaba viviendo, que fue recibido con aprobación de parte de la opinión pública.

En el proceso de comunicación gubernamental también se construyeron imágenes que se incorporaron de

manera fluida en el diálogo común de los ciudadanos por su potencia para ilustrar lo que se quería impulsar.

Por un lado, la imagen del “tablero de control” para comandar la reactivación. La imagen de las perillas de mando: la situación sanitaria como perilla principal de control primario y luego las perillas social y económica como subordinadas pero, al mismo tiempo, crecientemente relevantes, presentada por el Presidente de la República se convirtió en una referencia permanente para orientar a los ciudadanos sobre el rumbo de la conducción gubernamental y de la gradual reapertura de la actividad.

Por otro lado, la idea de “no apagar los motores de la economía”. Esta idea, anunciada también por el Presidente al comienzo de la situación de emergencia, fue la que permitió explicar por qué era importante no adoptar la “cuarentena obligatoria”. La mantención de los motores de la economía prendidos, aunque en estado mínimo de latencia, era una forma gráfica de explicar la importancia de esta decisión para el momento de la reactivación económica y productiva.

Finalmente, la explicación de que la reactivación implicaba transitar hacia una “nueva normalidad” y no un retorno inmediato a la vida social y económica anterior. Esta imagen también tuvo un fuerte impacto en los ciudadanos para entender e incorporar la idea de que el proceso de reactivación sería gradual, lento y limitado. Controlado desde la “perilla de comando” principal, que consiste en el control sanitario de la epidemia.

3.3. El manejo de los tiempos

El tercer componente de la comunicación gubernamental fue el adecuado manejo de los tiempos.

Durante el primer mes, del 13 de marzo al 13 de abril, el mensaje fue contundente en el cuidado, el aislamiento, el “quedarse en casa” y la adopción de medidas de prevención como el uso cotidiano del “tapabocas”.

El objetivo fue evitar que se dispararan las cifras de contagios, que se “aplanara” la curva de expansión del virus. Por lo tanto, durante el primer mes, el mensaje fue coherentemente transmitido con el énfasis puesto en el control de la enfermedad y la adopción de las conductas correspondientes.

El segundo momento se comenzó a desplegar a partir del 13 de abril y tuvo como mensaje principal la reactivación gradual. Justamente, ese día se produjo la reintegración de los trabajadores de la construcción a sus actividades después de una licencia acordada en

Todos los registros de opinión pública ratifican la idea de que la ciudadanía ha aprobado la gestión del gobierno en este tema.

forma tripartita. Una semana después dio comienzo el reinicio de clases en las zonas rurales del país.

Luego se anunció el aumento de la actividad de las oficinas públicas y pocos días después se produjo la reactivación de los locales y Centros Comerciales. Todo ello acompañado de los correspondientes protocolos aprobados por las instancias gubernamentales.

En definitiva, desde la comunicación gubernamental también se fueron marcando los diferentes tiempos y las diferentes etapas para orientar la gradual salida de la situación excepcional. De hecho, las conferencias de prensa dejaron de tener la periodicidad diaria, para convertirse en momentos menos frecuentes para anunciar medidas particularmente relevantes.

De todas maneras, la presencia del Presidente de la República en los territorios o ciudades en donde se producen rebotes, acompañando a la población y conociendo en directo la situación correspondiente es otro ingrediente importante de la estrategia de comunicación.

Se puede decir que el ciclo comunicacional se ha cumplido de manera ordenada siguiendo una secuencia predeterminada.

IV. EL APOYO DE LA OPINIÓN PÚBLICA

Las diferentes encuestas de opinión pública han registrado de manera unánime un respaldo mayoritario ciudadano a la gestión del Gobierno, particularmente con respecto al manejo de la crisis generada por la emergencia sanitaria.

La empresa CIFRA presentó su encuesta del mes de julio señalando que el 81% de la población ha aprobado la gestión de la pandemia por parte del Gobierno.

A su vez, la encuestadora Equipos Consultores registró que el Gobierno del Presidente Luis Lacalle Pou recibe un 63% de respaldo a fines del mes de junio, cifra idéntica a la registrada a comienzos del mismo mes y muy similar a la registrada en mayo (62%).

Un resultado similar arroja una encuesta de opinión pública realizada por Opción Consultores en julio, marcando un respaldo al Gobierno del 59%, pero cuando se consulta sobre la gestión con respecto a la

emergencia sanitaria la cifra de aprobación se incrementa hasta alcanzar al 67%.

Finalmente, la consultora RADAR ha registrado que durante el mes de abril el apoyo a las medidas del Gobierno adoptadas con respecto a la pandemia alcanzaba un promedio del 60%, esta cifra en mayo se ubicó en torno al 65%, mientras que en junio y julio llegó a un promedio del 70%.

En síntesis, todos los registros de opinión pública ratifican la idea de que la ciudadanía ha aprobado la gestión del Gobierno en este tema de manera contundente, lo que abona la idea de que la comunicación del Gobierno ha sido exitosa.

V. CONCLUSIONES

En síntesis, Uruguay ha logrado, hasta el momento, un manejo exitoso de la epidemia con resultados que se destacan con respecto a lo ocurrido en la región e, incluso, a escala mundial. Obviamente, este resultado está todavía sometido a las incertidumbres de una pandemia que no ha finalizado.

Los factores que llevaron a que la performance uruguaya sea, hasta ahora, muy satisfactoria son ciertamente múltiples, pero creemos que la comunicación gubernamental de la crisis ha sido un componente particularmente potente para alcanzar este resultado.

En efecto, el fuerte vínculo que el Gobierno uruguayo logró con la ciudadanía, en una relación directa vehiculizada a través del instrumento de las conferencias de prensa diarias, con transparencia y trasmisión inmediata de la información, abierta a las preguntas y cuestionamientos del periodismo, ha sido un factor de importancia cuya credibilidad ha contribuido fuertemente a lograr el acatamiento voluntario de los ciudadanos.

En el mismo sentido, la manera adecuada con que se manejaron los tiempos en el proceso de comunicación y la modificación de las consignas con imágenes discursivas simples y adaptadas a las diferentes etapas de la crisis, también ha sido parte explicativa del resultado alcanzado en la medida que permitió un acompañamiento apropiado en el proceso de salida a través de la reactivación económica y social.



Pablo Mieres
Ministro de Trabajo y Seguridad Social de Uruguay.
@Pablo_Mieres