

## **Estrategia Comunicacional de Gestión de Crisis en Desastres Naturales. Caso, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito**

### **Communicational Strategy to Manage the Crisis in Case of Natural Disasters. Case Municipality Metropolitan District of Quito**

**María Eugenia Molina E.\***

Comunicadora Estratégica  
Universidad Central del Ecuador, Quito, Ecuador  
maugemolina@yahoo.com.mx

**Miguel Vásquez C.**

Docente Comunicación Estratégica  
Universidad Central del Ecuador, Quito, Ecuador  
miguelvasquez9@hotmail.com

#### **Resumen:**

El estudio analiza los diferentes escenarios en los cuales los desastres naturales con más propensión a darse en el Distrito Metropolitano de Quito, pueden ocasionar una crisis de carácter comunicacional, que involucre un resquebrajamiento institucional y conlleve a una falta de respuesta oportuna, con la consiguiente pérdida de liderazgo, imagen institucional y reputación del Municipio capitalino; para evitar aquello se propone una estrategia comunicacional que cuenta con elementos técnicos de manejo y gestión de crisis para casos de sismos, erupciones volcánicas, incendios forestales e inundaciones y movimientos en masa; ello desde una perspectiva teórico-conceptual y práctica, realizada en base a conocimientos adquiridos en los estudios de cuarto nivel, con una selección de autores especializados, experiencia profesional y conjugados con los resultados arrojados de la investigación de campo, en la que se contó con los criterios de varios periodistas, líderes de opinión de la ciudad y una muestra de 202 habitantes, de una de las administraciones zonales más propensas a sufrir consecuencias por desastres naturales.

**Palabras Clave:** Crisis / Comunicación / Riesgo / Contingencias / Estrategia

#### **Abstract:**

The current study is intended to analyze diverse scenarios, where natural disasters that with a high probability to occur in the Metropolitan District of Quito, can cause a communicational crisis, which in turn causes institutional affectation and leads to the absence of a timely response, with the consequent loss of leadership, institutional image reputation of the capital city hall. In order to prevent all of that, a communicational strategy has been proposed, provided with technical elements to manage crisis caused by seism, volcanic eruptions, forest fires and floods, as well as mass movements, considered from a theoretical-conceptual and practical perspective, in line with information acquired in the fourth level studies and the professional practice, mixed with results obtained from the field investigation, where criteria from several journalists, opinion leaders and opinion of the city and inhabitants of the zone managements that are more prone to suffer natural disasters.

**Keywords:** Crisis / Communication / Risk / Contingencies / Strategy

## INTRODUCCIÓN

En el agitado mundo actual, las instituciones tanto públicas como privadas están expuestas a enfrentar crisis de distinta magnitud, es allí cuando se materializa un riesgo que se vino dando desde algún tiempo atrás, o bien puede ser algo que se produjo hace poco y que por su naturaleza y dinámica propia desembocó en ello.

Las crisis son eventos que causan inestabilidad y que afectan a las organizaciones de distintas formas. En un alto porcentaje no se pueden predecir, pues llegan de modo repentino, aunque existen ciertas alertas que nos pueden indicar que una crisis está cerca. Pero en temas como fenómenos naturales no es posible servirnos de las alertas y simplemente sabemos de la crisis en el momento mismo que nos afecta.

Lo “normal” en la vida cotidiana es la “tranquilidad” el estado de “equilibrio”. Tal vez por ello, las organizaciones no creen necesario realizar procesos o destinar personal y presupuesto que se destinará a algo que no sabemos si en realidad se va a producir; o en qué momento y circunstancias. Es decir, se cree que “estamos seguros y protegidos” con el trabajo y la planificación diaria y se da por hecho que un manual de riesgos es suficiente para salir adelante de una situación de crisis.

Sin embargo, las crisis al desarrollarse en momentos decisivos graves, de escasez, conflicto, tragedia, desestabilización, entre otros; deben ser tratadas con profesionalismo. En esa línea, la comunicación juega un papel destacado en ello, pues el peor error en una situación como esta, es no informar, enviar mensajes patrióticos, emotivos; o peor aún, mal informar a la ciudadanía de los sucesos que tienen que ver con la crisis.

No hay crisis que no produzca cambios; además, ninguna es similar entre sí, porque cada una tiene sus particularidades y todas sin duda, dejarán su huella. Pero, lo que tiene que quedar claro es que para salir de la crisis siempre se tienen que realizar cambios. En este sentido, el éxito o fracaso de las organizaciones depende de la forma cómo comunicacionalmente se las enfrenta.

No podemos predecir cuándo y de qué manera llegará una crisis por desastre natural a determinada organización municipal, pero sí podemos establecer estrategias para que cuando la crisis llegue estemos preparados para solventarla de la mejor manera.

Múnera (2015) considera clave que las administraciones municipales en momentos de crisis tengan actuaciones acordes a su importancia para el bienestar de la ciudadanía. Por lo cual, es necesario establecer una propuesta de estrategia de comunicación, estandarizar procesos, e identificar escenarios potenciales. Se vuelve cada vez más importante contar con una estrategia de comunicación para la gestión de crisis de manera continua, la importancia de desastres por fenómenos naturales no pueden ser dejadas al vaivén del cambio periódico de autoridades o funcionarios.

Cuando no hay estrategias de comunicación de crisis, la organización muestra debilidad a la hora de enfrentar los obstáculos que ella, por su propia naturaleza genera. El manejo errático de la comunicación puede llevar al fracaso de la autoridad institucional y al descalabro de la entidad; de allí que se hace necesaria la prevención en base a la planeación del trabajo en tales circunstancias.

En el momento en que se produce una crisis dentro de la organización, para el caso del presente estudio la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, sin duda, los distintos públicos piden información, demandan respuestas oportunas y convincentes; así como información veraz e inmediata, la naturaleza de la crisis así lo exige y el organismo municipal debe estar preparado para la respuesta.

Según González Herrero (1996) existen dos tipos de crisis: las evitables y las que no lo son, por lo cual la detección de señales que se dan a lo interno de la entidad son básicas para ubicar posibles focos de conflicto entre los públicos internos y externos; así como preparar a los funcionarios de la institución para poder palear la situación.

No se trata de temer de modo recio a la crisis, como dice Piñuel (2002) “hay que desdramatizar la noción de crisis”, «Crisis» “significa un cambio repentino entre dos situaciones, cambio que amenaza la imagen y el equilibrio natural de una organización.

Es importante destacar que si bien las crisis han existido a todo nivel y en todo tiempo, es a partir de 1980 cuando empieza a darse un consenso académico para hablar de relaciones públicas de crisis y posteriormente de algo más amplio y estructurado como la comunicación de crisis, enmarcada en la comunicación estratégica como tarea multidisciplinaria e interactiva.

Hacer comunicación estratégica es trabajar en planes de acción íntegros teniendo claro dónde estamos y hacia dónde y por qué caminos queremos llegar, hacer comunicación estratégica es ser parte de la columna vertebral de la organización y actuar como área transversal de la misma con objetivos tácticos y fines estratégicos. “Se requiere de una comunicación planificada, que involucre el análisis de entornos, riesgos y amenazas que permitan la generación de un diagnóstico acertado y asertivo para calar con una visión estratégica empresarial que estampe la diferencia.” Muñoz (2007).

La información que trae el Atlas de Amenazas Naturales del Distrito Metropolitano de Quito (2015) manifiesta que al 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.

En una ciudad con 2'239.191 de habitantes y múltiples bienes y servicios propios de una metrópoli, 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 avante, teniendo la capacidad de generar y utilizar información para analizar, priorizar y tomar decisiones oportunas y eficaces.

El DMQ., cuenta con los elementos naturales y antrópicos <sup>1</sup> suficientes para caer en situaciones de crisis de mediana y gran intensidad. Por lo que una adecuada comunicación en eventos de este tipo será la que logre controlar los niveles de pánico en la ciudadanía y salir airosos tanto a nivel humano, como material y políticamente fortalecidos como gobierno local.

Las informaciones que difunde el Municipio diariamente se generan en su mayoría tomando como base la agenda del Alcalde de turno. Se apoyan además en las actividades de las distintas secretarías, agencias y empresas municipales, el material es difundido por los medios municipales, medios públicos y privados.

---

<sup>1</sup> Antrópico.- Modificación que sufre lo natural a causa de la acción o intervención de los seres humanos.

Universidad Técnica de Machala. // Conference Proceedings. (2017) Vol. 1, No. 1. ISSN 2588-056X.

Artículo publicado en: <http://investigacion.utmachala.edu.ec/proceedings/index.php/utmach>

En cuanto al plan de comunicación de crisis, varios investigadores consideran valioso su construcción y entrenamiento con los grupos de interés, especialmente los más vulnerables. En la Municipalidad capitalina, se enuncia la producción de un manual que será la guía para la comunicación municipal en situaciones de crisis, pero hasta el cierre de la presente investigación (julio 2016) no se cuenta con dicho manual.

La ciudadanía y los medios de comunicación buscan respuestas concretas a sus dudas, inquietudes y necesidades y aunque el trabajo técnico se desarrolle en forma correcta, es de poca ayuda que se evidencie un débil manejo de la comunicación con una orientación prospectivista, una preparación rigurosa de la estrategia institucional que permita generar respuestas ágiles, claras, oportunas y adecuadas en cada una de las fases de la crisis.

El municipio capitalino acoge a un número considerable de ciudadanos, donde residen la sede los poderes públicos y de sus instituciones, no puede manejarse sin un equipo especializado en comunicación estratégica y de crisis. Más aún cuando se sabe que está en un territorio donde las crisis por riegos naturales son cíclicas.

## MATERIALES Y MÉTODOS

La metodología a utilizar se relaciona directamente con las dos teorías que nos sirven de marco teórico para la investigación, así: la etnografía de la cultura organizacional del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, mediante la observación, análisis e interpretación que nos permite tener una visión detallada de las actividades propias de los integrantes de la institución, gracias a la etnografía se pueden descubrir rituales y símbolos internos que son trascendentales para entender la cultura de la organización y que son ignorados por los medios, el valor de la etnografía radica en que es una metodología cualitativa que interpreta las historias, rituales, formas de actuar de los miembros de la organización objeto del estudio.

Es importante apuntalar este trabajo con la observación directa y la participante, así como las entrevistas y encuestas que nos ayudarán a encontrar el significado de la cultura organizacional, para lo cual es importante contar con la ayuda de un diario de campo donde la investigadora recoja sus ideas y percepciones de las interacciones que tendrá con los miembros de la organización; es importante entender la representación de la cultura organizacional y descubrir la importancia de sus normas y valores, no se trata de mimetizarse en el ambiente sino de observar y registrar el comportamiento y registrarlos en el proceso de valores de la investigación.

En cuanto a las entrevistas fueron dirigidas a académicos que manejan el tema de comunicación de crisis, técnicos en desastres naturales y socorristas, periodistas de medios de comunicación y dirigentes barriales y gremiales de las zonas afectadas del DMQ. Las encuestas fueron enfocadas a los ciudadanos de la administración zonal norte o Eugenio Espejo.

Las preguntas se basaron en las sugeridas por Mitroff y Pearson (1997) para la identificación del Perfil de Crisis y fueron ajustadas a la realidad de la población. El formato utilizado para el cuestionario es de opción múltiple y el de preguntas tipo “*checklist*”, donde los participantes seleccionaban todas las opciones con las que estaban de acuerdo, Wimmer y Dominick, (2006).

Para el desarrollo de la matriz se tomó la metodología de trabajo de los consultores de comunicación chilenos Eugenio Tironi y Ascanio Cavallo, que consiste en trabajar durante las cuatro fases de una crisis: Preliminar o de surgimiento del conflicto, aguda o de estallido de la crisis, crónica o de estabilización y postraumática o de restablecimiento.

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Podemos evidenciar 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 naturales de alguna manera pueden ser una constante.

En la estructura que actualmente maneja el Comité de Operaciones de Emergencia Metropolitano, COEM, es notoria la falta de un estratega de Comunicación de Crisis, profesional idóneo para manejar este tipo de situaciones, el mismo que debería estar asesorando al Presidente del COE Metropolitano, en forma permanente.

Los periodistas están inconformes con lo que reciben como mensajes y tratamiento informativo, en general de parte del equipo de comunicación del MDMQ, ello no es conveniente para la organización, tomando en cuenta que en las encuestas realizadas, la población del DMQ sigue confiando en los medios de comunicación, para informarse en situaciones de crisis.

En cuanto a los resultados de las encuestas arrojó que casi la mitad de la población consultada no posee información clara de qué hacer frente a un fenómeno natural, no han sido capacitados, no cuentan con medidas preventivas en sus hogares, no saben de los sitios seguros a los que pueden acudir en caso de desastre, inclusive algunos encuestados no conocen cuáles son los fenómenos naturales que son factibles de suscitarse en el DMQ.

### **Estrategia de comunicación de aplicación según el modelo de las cuatro fases**

#### **a. Fase preliminar o de surgimiento del conflicto**

Es importante mencionar que se debe facilitar la construcción de una 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 evitar que su apareamiento se constituya una tragedia de grandes proporciones, por ello se plantea:

- Comunicación intensificada (Mockus, 1999, 170) es clave respetar y validar los criterios de la ciudadanía, en base a razonamientos de sinceridad y comprensión en torno a lo que la gente debe saber, en torno a posibles escenarios de desastres naturales en el DMQ, de manera que la gente pueda exponer sus dudas y preocupaciones sobre su realidad.
- Amplia difusión de la estrategia de trabajo previo al enfrentamiento real de una crisis, vía medios de comunicación, en donde la gente sea la protagonista apoyada por la autoridad y no donde esta última sea la única que pueda tomar decisiones o protagonismo.
- Tareas preventivas de trabajo ciudadano, que busquen enfatizar en adquirir una cultura de prevención/reducción del riesgo, donde la ciudadanía se convierta en protagonista y las autoridades, en facilitadoras de los procesos.
- Capacitación segmentada y diferenciada a los grupos de interés, desde la perspectiva que no todos los barrios o parroquias del DMQ tienen el mismo nivel de vulnerabilidad a los fenómenos naturales.
- Propiciar una comunicación intercultural, descentralizada y generadora de cambios, pues una ciudad como Quito requiere estrategias multiculturales que abarquen a toda la población, “ 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).

- Integración social gracias a un Municipio que entable y cimente procesos de comunicación gracias a la unidad y el liderazgo conjunto de autoridades, líderes de opinión, ciudadanía, medios de comunicación y todos los actores involucrados, con una política de ganar – ganar.
- Mejorar las relaciones con los medios de comunicación de manera integral, entregándoles los insumos necesarios, para que produzcan temáticas que contribuyan a apuntalar las distintas estrategias de un Municipio preocupado por su gente.

#### **b. Fase aguda o de estallido de la crisis**

En esta fase la estrategia de comunicación propuesta está enmarcada en una política de acción y respuesta basada en la administración y gestión de crisis, que constituye en generar mecanismos de comunicación con la difusión, socialización y edu-comunicación de mensajes claves para los distintos grupos de interés internos y externos del Municipio del MDMQ, para lograr estructuras de prevención y diálogo permanente entre las autoridades municipales y la ciudadanía.

#### **c. Fase crónica o de restablecimiento de la estabilidad**

Una vez que la crisis empieza a disminuir su intensidad y pierde notoriedad en los medios de comunicación y en la opinión pública, es cuando la organización debe estar más atenta para saber el grado de impacto que tuvo su trabajo durante el desarrollo del problema, cuánto afectó a la imagen y reputación o si su adecuado manejo fortaleció la reputación institucional.

Ello es posible, no solo por el manejo de la crisis, se trata de todo el trabajo anterior por el cual la gente valora a sus instituciones y hasta puede pasar por alto, ciertas circunstancias que por la misma intensidad de la situación se pudieron haber presentado; por ello, es importante verificar el estado de la crisis, pues si ella no se ha zanjado de manera correcta, pueden darse lo que a criterio de Riorda (2012) se llaman “crisis de sombra alargada”.

Los mejores aliados de la organización siempre serán sus colaboradores, por lo que es menester luego de una crisis por desastre natural, atender a ese público, saber sus inquietudes y necesidades y reconocer el apoyo prestado.



#### **d. Fase postraumática o de restablecimiento del equilibrio**

Consideramos que es la etapa donde se puede trabajar nuevamente con la tranquilidad de saber que el impacto de la crisis pasó y que es necesario ejercer las acciones para retomar la estabilidad y proyectar la labor municipal, de manera que ante una nueva crisis, sepamos afrontarla de mejor manera, para ello se considera:

- El Municipio del DMQ., impulsará políticas de prevención en torno a los fenómenos naturales, al menos en los que exista la posibilidad de intervención, para que sus habitantes y las infraestructuras tengan la menor afectación en caso de presentarse un desastre natural.
- La máxima autoridad municipal y su Concejo en pleno se comprometerán a desarrollar un área de Comunicación de Crisis, para que sea un profesional especializado en este tema, quien desarrolle una estrategia comunicacional de gestión de crisis
- En calidad de política del Gobierno descentralizado del Distrito 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
- En caso de ocurrir una crisis, el área de Comunicación de Crisis deberá estar cercana al Alcalde de Quito y será parte del comité de crisis para asesorar de manera adecuada las acciones comunicacionales, que se desarrollen con total transparencia y veracidad.
- El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito capacitará y realizará simulacros con sus colaboradores acerca del rol que cada uno desempeñará, en momentos de crisis.
- Mantendrá una política comunicacional de puertas abiertas con sus grupos de interés.

### **CONCLUSIONES**

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito actualmente no cuenta con un plan estratégico de comunicación de crisis, en el que se reconozca a los actores sociales con sus intereses y necesidades diversas, para afrontar a la brevedad y de forma convincente distintos tipos de crisis por desastre natural.

Ante la ausencia de estrategias comunicacionales claras para enfrentar las potenciales crisis que pueden afectar al Distrito Metropolitano de Quito; se insiste que es necesario realizar un análisis y diagnóstico de la gestión de riesgos, de manera que las marcas de racionalidad comunicacionales y mediaciones colectivas sean recogidos en los planes, que involucren estrategias de comunicación de crisis que puedan ser instrumentadas y aceptadas por los múltiples actores.

Considerar la importancia de la ciudadanización del mensaje, con equipos de comunicación que trabajen de forma transversal, liderados por un especialista en temas de comunicación estratégica y de crisis, con un equipo que alerten de forma temprana sobre posibles crisis o alargamiento de las mismas, al no haberlas superado.

Las estrategias a implementar antes, durante y después de las crisis, deben contener acciones planificadas de manera constante, trabajadas coordinadamente y de forma continua. Se trata de aterrizar las macro políticas municipales a la realidad socio cultural, de los ciudadanos, para propiciar el diálogo y la estrategia prospectivista como parte de la complejidad de los actores.

Es necesario enfatizar que el MDMQ y sus autoridades han mejorado sus niveles de respuesta ante las crisis por desastres naturales y hoy podemos ver que su autoridad está lista para informar, aunque existen limitaciones por la falta de una visión que trabaje en las diferentes dimensiones de la comunicación estratégica.

Si bien es cierto que la comunicación de crisis es una especialización usada en este siglo, con poca incidencia a nivel general 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, tiene tantas condiciones propias para enfrentarse a desastres naturales, que pueden ser capitalizadas reconociendo múltiples actores en la dimensión comunicacional, Massoni (2013) en forma proactiva.

## BIBLIOGRAFÍA

Carrión, F. & Wollrad, D. Compiladores (1999). *La ciudad, escenario de comunicación*. Flacso. Quito: NINA Comunicaciones.

González Herrero, A. (1998). *Marketing preventivo: la comunicación de crisis en la empresa*. Barcelona: Bosch.

Massoni, Sandra (2013), *Metodologías de la comunicación estratégica: del inventario al encuentro sociocultural*, 1ª Ed., Homo Sapiens ediciones, Puebla, México.

Mitroff, I. & Anagnos, G. (2001). *Managing crises before they happen*. Chicago: Amacom.

Múnera Rendón, A. (2015). *Estructuración de un plan estratégico de manejo de crisis para la alcaldía de Medellín*. Obtenido en: <http://bit.ly/29uR13S>, recuperado el 02 de diciembre de 2015

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (2015). *Atlas de amenazas naturales del Distrito Metropolitano de Quito: Segunda Edición*. Quito, Ecuador.

Muñoz Vásquez, K. (2007). *Comunicación estratégica como ventaja competitiva de las organizaciones*. Obtenido de [http://blackmarket.bligoo.cl/media/users/7/391180/files/26497/fisec06\\_03pp47-56.pdf](http://blackmarket.bligoo.cl/media/users/7/391180/files/26497/fisec06_03pp47-56.pdf), recuperado el 05 de diciembre de 2015

Piñuel, J. L. (2002). *La comunicación corporativa y la gestión de crisis: Comunicación y Psicotecnia*. Sevilla: El Prado.

Riorda, M. (2012). *La gestión del disenso: la comunicación gubernamental en problemas*. Buenos Aires: Inclusiones