



Paradojas comunicacionales e insuficiencia institucional para enfrentar la “desinfodemia”: El gobierno Ecuatoriano ante la COVID-19

*Communication paradoxes and institutional insufficiency to face the
"disinfodemic": The Ecuadorian government in the face of COVID-19*

*Paradoxos de comunicação e insuficiência institucional para enfrentar a
"desinfodemia": o governo equatoriano diante do COVID-19*

Gabriela Córdova-Del Alcázar ¹
gabriela.cordova@uasb.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0002-0885-4583>

Correspondencia: gabriela.cordova@uasb.edu.ec

Ciencias de la Comunicación
Artículos de investigación

***Recibido:** 16 de julio de 2021 ***Aceptado:** 30 de agosto de 2021 * **Publicado:** 17 de septiembre de 2021

- I. Magíster en Estudios Latinoamericanos, mención en Comunicación. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Resumen

El objetivo de esta investigación fue sistematizar las principales paradojas comunicacionales que se difundieron en el primer año de la pandemia, sobre: el acceso a información objetiva y relevante; el adelanto médico y la incertidumbre social; las medidas de confinamiento; la comunicación virtual y la acción en territorio. Se utilizó una metodología con un diseño bibliográfico de tipo documental y de tipo descriptivo y se enmarca en los criterios teóricos propuestos por la Comunicación Política, que conjuga las herramientas de trabajo académico desarrolladas por la comunicación social y la política, desde una propuesta interdisciplinaria. Del análisis se concluye que la crisis social generada por la pandemia evolucionó hacia un miedo colectivo que llegó a cuestionar las certezas ofrecidas por la ciencia y, con ello, las bases del discurso de la modernidad. Para enfrentar el desasosiego generalizado, los Estados desplegaron nuevas estrategias informativas, donde la comunicación de gobierno se convirtió en un dispositivo fundamental para justificar la política sanitaria adoptada y lograr que la población acepte las medidas impuestas para controlar la propagación del virus. Todo ello revestido de la promesa de una “nueva normalidad” que incluye un repensar la globalización y sus especificidades locales.

Palabras claves: COVID-19; Ecuador; comunicación política; media; redes sociales; institucionalidad; capacidades estatales.

Abstract

The objective of this research was to systematize the main communication paradoxes that were disseminated in the first year of the pandemic, on: access to objective and relevant information; medical advancement and social uncertainty; containment measures; virtual communication and action in the territory. A methodology with a descriptive and documentary bibliographic design was used and is framed in the theoretical criteria proposed by Political Communication, which combines the academic work tools developed by social communication and politics, from an interdisciplinary proposal. From the analysis it is concluded that the social crisis generated by the pandemic evolved into a collective fear that came to question the certainties offered by science and, with it, the bases of the discourse of modernity. To face the general unrest, the States deployed new informational strategies, where government communication became a fundamental device to justify the health policy adopted and get the population to accept the measures imposed to control

the spread of the virus. All this clothed with the promise of a “new normal” that includes a rethinking of globalization and its local specificities.

Keywords: COVID-19; Ecuador; political communication; half; social networks; institutionalality; state capabilities.

Resumo

O objetivo desta pesquisa foi sistematizar os principais paradoxos da comunicação que se disseminaram no primeiro ano da pandemia, sobre: acesso a informações objetivas e relevantes; avanço médico e incerteza social; medidas de contenção; comunicação virtual e ação no território. Foi utilizada uma metodologia com desenho bibliográfico descritivo e documental, enquadrada nos critérios teóricos propostos pela Comunicação Política, que reúne as ferramentas de trabalho acadêmico desenvolvidas pela comunicação social e pela política, a partir de uma proposta interdisciplinar. Da análise conclui-se que a crise social gerada pela pandemia evoluiu para um medo coletivo que passou a questionar as certezas oferecidas pela ciência e, com ela, as bases do discurso da modernidade. Para enfrentar os distúrbios generalizados, os Estados implantaram novas estratégias informacionais, onde a comunicação governamental passou a ser um dispositivo fundamental para justificar a política de saúde adotada e fazer com que a população aceitasse as medidas impostas para controlar a disseminação do vírus. Tudo isso revestido da promessa de um “novo normal” que passa por um repensar da globalização e de suas especificidades locais.

Palavras-chave: COVID-19; Equador; comunicação política; metade; redes sociais; institucionalidade; capacidades do estado.

Introducción

Ecuador fue uno de los primeros países de América Latina en confirmar la presencia de COVID-19 en su territorio, el 29 de febrero de 2020 el gobierno informó oficialmente el resultado positivo de la prueba aplicada al caso cero. En las semanas siguientes, el vertiginoso incremento de contagios hizo del impacto de la pandemia en Guayaquil la segunda ciudad más poblada del país un referente internacional de la gravedad que podía llegar a tener en América Latina. Para el mes de mayo, el virus se ha diseminó por todo el país y el número de contagiados y fallecidos seguía en aumento (Ecuadorenvivo, 2020)

Solo como una muestra de la preocupante imagen que se difundió en la región, se reproduce el temprano mensaje del presidente de El Salvador, Nayib Bukele, al referirse a Guayaquil como un ejemplo a ser evitado:

Decían que la pandemia no sería tan dura en Latinoamérica porque estamos acostumbrados a las enfermedades, que hace calor, que la población es joven, etc., etc. Vean lo que está pasando en Ecuador. Si no quisieron verse en el espejo de Italia, España o Nueva York (Bukele, 2020)

Este tipo de reacciones explica por qué la comunicación de gobierno se convirtió en uno de los ejes de la policía oficial que los Estados han implementado con mayor o menor éxito frente a una crisis de consecuencias impensables. Por su propia naturaleza, la Comunicación Política es un ámbito de preocupaciones académicas que interrelaciona disciplinas como la política y la comunicación social, aproxima el análisis propio de las teorías involucradas al de las consecuencias políticas en un conjunto de fenómenos comunicativos que adquieren especificidad en lo que Canel llama la comunicación de gobiernos (Canel, 2006). Es este lugar de encuentro epistemológico, la comunicación pública no es solo una transmisión de decisiones, es una gestión de las expectativas de la población sobre su ejecución (Canel, 2018).

Las particularidades que incorpora la comunicación de masas a la forma contemporánea de hacer política gracias a la importancia económica, social y cultural adquirida por tecnologías específicas que han recualificado los flujos comunicacionales organizan escenarios de visibilización de la acción política donde convergen actores y recursos comunicacionales que canalizan el discurso mediático del quehacer político en tanto dispositivo de construcciones ideológicas que cohesionan a una sociedad.

En ese contexto, la *massmediación* de la política es también un terreno propicio para la sustitución del hecho real por el hecho comunicacional, lo que implica la tendencia a que la imagen y el espectáculo sustituyan a la política como indica Martín-Barbero (1997), y que los *massmedia* superen su condición de mediadores, supuesto básico de la valoración liberal de objetividad e independencia de la información, para asumir el rol de escena fundamental de la vida pública, donde se libran las batallas por la significación de las políticas contemporáneas.

En los campos de visión globales, los receptores son capaces de ver y tener experiencias que suceden a individuos distantes y de vivir acontecimientos de manera imposible anteriormente

(Thompson, 1998). Así nace una tensión entre la producción comunicacional difundida a escala global y su recepción por individuos que se encuentran espacial y temporalmente localizados.

En la actual coyuntura, la dinámica comunicacional sobre el avance de la COVID-19 ha rebasado ampliamente el universo de destinatarios inicialmente identificados por los *massmedia* e incrementado su capacidad de respuesta social, impactando en la sociedad de formas imprevistas y contradictorias, al tiempo que presiona a los gobiernos, a las instituciones estatales y a la representación política por respuestas que permitan mantener el orden conocido en un contexto de ‘nueva normalidad’ cuyos aún resultados no son previsibles.

La dinámica mediática generada alrededor de la pandemia evidenció una serie de tensiones en la relación imagen-realidad que conformaron un entorno de paradojas comunicacionales cuyo análisis, desde varias perspectivas, constituye el objetivo de este trabajo, delimitado por la política de comunicación del gobierno ecuatoriano durante los primeros meses de 2020.

La pertinencia del estudio radica en la posibilidad de identificar los ejes que articularon entre los meses de marzo y junio de 2020, la información social en torno a la pandemia orientando la comprensión colectiva sobre su dinámica y la reacción de la población ante los mecanismos de gestión asumidos en Ecuador, como uno de los Estados latinoamericanos más temprana y fuertemente impactados por la COVID-19.

En este artículo, las aproximaciones iniciales al análisis del impacto mediático de la pandemia proceso que aún se encuentra en pleno desarrollo se trabajan como paradojas comunicacionales que aluden a nodos de la manifestación mediática en torno a la relación entre el Estado y la sociedad en un contexto de crisis, privilegiando cuatro tensiones:

- a) La dificultad de acceder a información objetiva y relevante en medio de la eclosión de noticias que se distribuye a nivel global
- b) El adelanto científico y tecnológico convertido en refugio de fe y esperanza ante la incertidumbre avivada por un agente biológico
- c) El reclamo social por medidas oficiales para detener al coronavirus frente a la reticencia poblacional a su acatamiento
- d) La expansión del uso de medios virtuales para evitar el contacto personal mientras se incrementa la importancia de la acción en territorio y sus consecuencias políticas.

Metodología

Esta investigación se basa en una metodología con un diseño bibliográfico de tipo documental parte de la recopilación de información generada por los canales oficiales, en torno a la cual se identificaron los principales temas que se presentan en la comunicación del gobierno ecuatoriano en diálogo con los requerimientos poblacionales difundidos por los *massmedia*, en torno a los elementos centrales de la comunicación social: sujeto, tiempo y locus de enunciación; destinatario y respuesta. Asimismo es de tipo descriptivo y se enmarca en los criterios teóricos propuestos por la Comunicación Política, que conjuga las herramientas de trabajo académico desarrolladas por la comunicación social y la política, desde una propuesta interdisciplinaria. Se priorizó la experiencia del Análisis Crítico de Discurso (ACD) para identificar los elementos centrales del discurso oficial ante las noticias generalizadas por los *massmedia* (Van Dijk, 2003)

Resultados y discusión

Sobre información global y desinformación social. Imágenes iniciales de la pandemia

El 29 de febrero de 2020, el gobierno ecuatoriano confirmó la presencia de la COVID-19. Algunos días después, el 16 de marzo, el presidente Lenin Moreno declaró el estado de emergencia para controlar su propagación, en un momento en el cual ya se evidenciaba su acelerada propagación en la ciudad de Guayaquil. La virulencia de la COVID-19 y sus efectos en una población desprevenida, desinformada y despreocupada hizo del caso ecuatoriano un referente de alarma para América Latina.

La información difundida es decir, la forma adoptó hecho denotado se inscribió rápidamente en lo que poco después la Unesco calificó como una peligrosa ‘desinfodemia’. A nivel mundial, para el mes de mayo, la distorsión noticiosa sobre la COVID-19 alcanzaba un 40% de mensajes originados en fuentes poco fiables y un 42% de *tweets* de cuentas falsas (UNESCO, 2020). Paradójicamente, en un contexto de eclosión de datos, informes y análisis disponibles en tiempo real para la población de cualquier lugar del planeta, la desinformación ganaba espacio y capacidad de incidencia en la toma de decisiones gubernamentales que apelan al temor social.

Tomando en consideración nuevamente el ejemplo dado por el presidente Nayib Bukele que, tras considerar que Guayaquil era un referente regional del peligro de la pandemia, pocos días más tarde ratificó su preocupación e indico que:

Después vamos a estar como Ecuador, donde está la gente llorando y dice: tengo cinco familiares muertos, tengo cinco días de estar ahí, solo quedo yo, y yo estoy enfermo. La gente tiene que sacar los cadáveres a la calle... Ya no solo el sistema de salud colapsó, colapsó todo. Colapsaron la ambulancia, colapsó la Policía, colapsó el Ejército, colapsó el Gobierno, colapsaron las estadísticas (El Comercio, 2020)

Imágenes internacionalmente difundidas de muertos abandonados en las calles, fosas comunes y cadáveres arrojados al mar mostraron una gran heterogeneidad y poca exigencia de contextualización y objetividad. El miedo amplificó el impacto de las noticias producidas y reproducidas por medios de comunicación y, sobre todo, por redes sociales. El problema se mostró con mayor fuerza en las semanas inmediatamente posteriores a la confirmación del caso cero, según la investigación realizada por el medio electrónico Ecuador Chequea donde mencionan que:

El 31 de marzo el Comité de Operaciones de Emergencia (COE) Nacional había diagnosticado 2.240 pacientes y 75 muertos con el virus como causa confirmada. Paralelamente, Ecuador Chequea pasó de un promedio de 15 contenidos engañosos desmentidos por mes a 80. La cantidad de mentiras se multiplicó por 5. En abril, la tasa de mortalidad aumentó en 271%, duplicó la cifra de marzo. Los casos de COVID-19 ascendieron a 27.914 y se confirmaron 900 muertes por esa razón. En el mes cuatro, los diagnósticos y las muertes se multiplicaron por diez; mientras que, paradójicamente las mentiras desmentidas por Ecuador Chequea disminuyeron a 63: 17 menos que en marzo (ECUADOR CHEQUEA, 2020)

Ese primer acercamiento a la dinámica mediática sugiere una tensión en la relación entre la imagen, expuesta como noticia, y la realidad denotada que se subordinó al miedo ante lo desconocido y que, aunque recuperó una dimensión más cercana a lo sucedido, queda como impronta en la memoria colectiva y determina formas de comportamiento social que se evidenció en los meses posteriores.

Según lo señalado por ECUADOR CHEQUEA (2020), la evolución de la “curva de desinformación” en las primeras semanas de la crisis sanitaria se resume en una relación inversamente proporcional entre la proliferación de contenidos engañosos y el incremento de la tasa de mortalidad, es decir, entre las imágenes potenciadas por el miedo (espontáneo o inducido) y la vivencia de dolorosas realidades que forzaron un ajuste en las estrategias informativas (oficiales o no).

El gobierno ecuatoriano alertó sobre el peligro tempranamente. A propósito del Día Mundial de la Libertad de Prensa, el presidente Moreno llamó a enfrentar “la pandemia de las noticias falsas, la información no verificada, el dato manipulado y no contrastado... Las nuevas pandemias mediáticas están haciendo mucho daño” (Ecuadorenvivo, 2020)

Otro informe basado en los mensajes que circularon en el país en torno a la propagación del coronavirus confirmó las preocupaciones iniciales de la Unesco. Además, se llega a formular una hipótesis que merece ser trabajada, más allá de su apariencia inconexa, las *fake-news* contenidas en tweets, videos, memes, imágenes y audios responden a una lógica estructurada capaz de incidir en la política mundial.

El medio electrónico Ecuador Chequea menciona que:

La desinformación más elaborada en torno a la pandemia del Covid-19 tiene forma de teoría conspirativa. No son memes ni frases aisladas; son complejos entramados que contienen datos imprecisos y descontextualizados que, planteados dentro de una estructura, tienen una apariencia lógica. Esa característica los convierte en falacias peligrosas. Las ‘teorías de la conspiración’ en plena crisis sanitaria mundial se utilizaron para responsabilizar a ciertos gobiernos como agentes de la creación del coronavirus en un laboratorio (ECUADOR CHEQUEA, 2020)

En síntesis, la vocación performativa de la palabra impuso a la agenda mediática priorizar la información sobre el acelerado avance de la COVID-19e incidió en la construcción de imágenes impactantes y noticias dramáticas. Mientras los gobiernos piden que la población se informe por canales oficiales; grupos sociales y población joven privilegian la información que circula por redes sociales (PRIMICIAS, 2020), que sin posibilidad de regulación, rompe con las barreras estatales al tiempo que es espacio propicio para *fake news* estimuladas por sectores de oposición dispuestos a su uso político.

Certidumbre científica e incertidumbre biológica La promesa de la modernidad resquebrajada por la pandemia

A fines de febrero de 2020, el jefe de la misión de expertos de la OMS y China, Bruce Aylward aseguró que el mundo no está preparado para enfrentar al coronavirus, tanto desde el punto de vista psicológico como material, y que los Estados tienen que estar preparados para gestionar esto a mayor escala y tiene que hacerse rápidamente, como si los fuera a afectar mañana (Infobae, 2020)

Existen antecedentes que justifican ese llamado. A partir de siglo I, la historia de la medicina registra grandes pandemias que asolaron a amplios grupos poblacionales, como la peste Antonina y la plaga de Justiniano. No se cuenta con información completa ni precisa, pero son parte de la memoria colectiva los brotes de las pestes: negra, bubónica y china; de la viruela, la fiebre amarilla, el cólera y la gripe española. En el último medio siglo se han presentado y, con mayor o menor impacto, siguen presentes: VIH/SIDA, ébola, gripe porcina (H1N1), gripe aviar (H5N1), Síndrome Respiratorio Agudo Grave (*Severe Acute Respiratory Syndrome, SARS*), Síndrome Respiratorio de Oriente Medio (*Middle East Respiratory Syndrome, MERS*) (Infobae, 2020)

En el mismo orden de ideas, Echeverría (1995), menciona que la modernidad es una forma histórica de totalización civilizatoria de la vida humana y lo moderno se interiorizó como posibilidad de cambiar el mundo para que la sociedad progrese. El desarrollo tecnológico llevó a la incorporación de matices científicos y técnicos en el discurso político como dispositivos narrativos tendentes a mantener una forma de integración social que legitima una forma de poder a través de un estatuto del saber (Lyotard, 1989). La naturaleza dejó de ser el universo del cual el hombre forma parte para reducirse a una reserva de recursos para el trabajo productivo y, por lo tanto, entorno ‘irracional’ subordinado al control ‘racional’ de la técnica.

Gracias a los avances médicos y de salud pública la prolongación de la expectativa de vida hace de la juventud el paradigma del hombre moderno y, como opuesto complementario, la enfermedad es vista como una ‘anormalidad’ a ser controlada y, de no ser posible, una justificación para el aislamiento del enfermo convertido en potencial factor de contagio a la población sana, es decir, ‘normal’. Así, la medicina adquirió estatus político y, fundamentalmente durante las pestes, el Estado tuvo potestad para vigilar a los individuos, registrar su estado de salud, distribuirlos y aislarlos en casos extremos. El sistema hospitalario se institucionalizó y la medicina del Estado sustituyó al proceso natural de tránsito entre la vida y la muerte (Foucault, 1978).

La COVID-19 ingresa en la preocupación médica en 2019 y en el desasosiego mediático mundial en 2020, al inicio de la tercera década del siglo XXI, cuando el avance de la medicina daba por descontado que los males propios de la Edad Media habían sido superados por la ciencia, la farmacopea y los sistemas sanitarios de las urbes modernas. Las alarmas se disparan y la incertidumbre se generaliza en la psicología colectiva cuando la OMS institución llamada a precautelar la salud global admite que aunque algunas soluciones de la medicina occidental o tradicional o remedios caseros pueden resultar reconfortantes y aliviar los síntomas leves de la

COVID-19, hasta ahora ningún medicamento ha demostrado prevenir o curar esta enfermedad (Organización Mundial de la Salud, 2020).

En términos globales, hoy la competencia mundial es por el saber científico que proporciona al mundo vacunas probadas, cuya producción masiva debe responder a una explosiva demanda concentrada por la capacidad adquisitiva de los países más ricos, a lo que responde la expectativa de altas ganancias para los grandes laboratorios farmacéuticos. La inmunización de rebaño es la principal estrategia de la reactivación económica, pero algunos grupos se niegan a inmunizarse por supuestos efectos adversos de la vacuna, aún no comprobados, al tiempo que exigen se supriman las restricciones de bioseguridad porque reducen sus libertades.

Entre tanto, los Estados de los países en desarrollo se ven abocados a movilizar sus limitados recursos, financieros, administrativos y humanos para cubrir los servicios requeridos en territorio según criterios de organización y distribución de la población principalmente urbana, lo que exige de un conocimiento demográfico, capacidad de ejecución y recursos tecnológicos digitales para suplir los límites de la presencia física de los funcionarios públicos.

La incertidumbre social sobre el presente y el pesimismo sobre el porvenir buscan respuesta en el rol de protector y dador que se exige reasuma el gobierno. La sociedad civil (organizaciones, gremios, individuos) clama por provisión de servicios (salud, seguridad, recursos económicos) como sustitutos de certezas que contrarresten la incertidumbre generada por la disolución del tejido social que la pandemia expone violentamente.

El dador está obligado a garantizar recursos para el futuro, al tiempo que se le cuestiona el recurrir a impuestos y donaciones que puede entregar el sector privado, ya que afecta un ‘derecho adquirido’ que alude a la certeza individual de lo que se posee. Los grupos con mayor capacidad de movilización, principalmente jóvenes urbanos, reclaman garantías para recuperar las condiciones de vida afectadas por la pandemia y, ante el límite institucional para entregar recursos, desafían las medidas de restricción a la movilidad social.

El discurso oficial responde con la promesa de una ‘nueva normalidad’ que conjuga la certeza de ‘lo normal’ conocido y la esperanza de ‘lo nuevo’ como promesa del progreso alterado por el cierre de espacios productivos y el incremento del desempleo. Pero la política del Ejecutivo no cuenta con el respaldo de otras funciones del Estado, como lo demuestra que la Ley de Apoyo Humanitario presentada por el presidente Moreno, fuera aprobada por la Asamblea Nacional suprimiendo las

fuentes de ingresos económicos para su aplicación. Además, la Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas y proyectos como “Reactívale Ecuador” o “Siembra por contrato” dependen de recortes al gasto público, reducción de la masa salarial de los funcionarios de instituciones estatales, reestructuración de pagos de deuda externa (El Comercio, 2020)

En síntesis, la política de reactivación se centra en obtener liquidez vía impuestos, endeudamiento o retorno de capitales; alternativas que afectan intereses particulares y carecen de la base social necesaria para formular cualquier estrategia que pueda devenir política de Estado. Finalmente, en un contexto de creciente reducción en los ingresos por impuestos el imperativo de elevar drásticamente el presupuesto para los rubros de política social se lo consigue con mayor endeudamiento y, con ello, los senderos que la política económica diseña para recuperar la certidumbre de la población, en el presente inmediato, trazan un camino que augura nuevas crisis y mayor incertidumbre en los próximos años.

Población disciplinada y Estado gendarme. La comunicación de gobierno en la emergencia sanitaria

Independientemente de las distintas concepciones teóricas que guían los estudios sobre el Estado, los analistas concuerdan en que la pandemia puso a prueba la capacidad estatal y el nivel de institucionalización de cada país. Aunque durante el gobierno de Rafael Correa (2007-2017) Ecuador fue parte de la vertiente latinoamericana que buscó fortalecer el aparato estatal desde la visión del ‘socialismo del siglo XXI’, la emergencia sanitaria exhibió un Estado con escaso potencial de planificación, instituciones con limitada penetración en territorio y ausencia histórica de política poblacional.

En un contexto de fragilidad institucional estructural, agravada por la crisis económica que inició en 2016 y cuyo rápido deterioro dejó al gobierno sin liquidez financiera y con un alto endeudamiento, la posibilidad de aplicar medidas de excepción exigía que la comunicación de gobierno articulara de manera eficaz la acción disuasiva y el discurso persuasivo.

El miedo nacido del avance de la COVID-19, en tanto amenaza biológica a la salud colectiva y a la vida individual, recuperó para la comunicación política la comprensión del Estado moderno como una comunidad humana que reclama exitosamente el monopolio del uso legítimo de la fuerza física dentro de un territorio determinado según la clásica definición de Weber (1944) y, con ello, la convocatoria a la acción de los organismos de represión especializados se tornó rápidamente en petición de los pobladores, principalmente urbanos. Así, las medidas anti-pandemia devinieron

senderos de injerencia de la regulación estatal en ámbitos de la vida privada con niveles difíciles de imaginar para la segunda década del siglo XXI.

La declaratoria de excepción se legitimó fácilmente al justificarse como respuesta urgente al desasosiego ciudadano. El sistema de salud del país –como el de educación, seguridad social y administración de justicia recurrió al ethos protector del Estado al conjugar, en sí mismo, la imagen de guardián ante de indefensión generada por un enemigo (virus) desconocido, al mismo tiempo que exige del individuo su acatamiento a regulaciones que limitan su vínculo con el colectivo, so pena de ser sancionado social y penalmente.

Simultáneamente, la necesidad de contar con datos técnicos para la toma de decisiones justificó la participación de un aparato administrativo con alto control de la información en el país y con referencias globales principalmente de la OMS que, finalmente, hace del control de la enfermedad individual un ejercicio de coerción pública con el soporte tecnológico que proveen aplicaciones de geo referenciación.

En el discurso del bien común subyace la búsqueda de fortalecimiento de la capacidad estatal para estandarizar al individuo a partir de un conocimiento tecnocrático que sustenta el ejercicio burocrático destinado a normalizar y definir a las poblaciones, difuminando la línea que separa al Estado de la sociedad civil (Córdova, 2019). En el marco de las orientaciones dadas por la OMS que, a la fecha, se aplicaban en varios países asiáticos y europeos para contener la transmisión de la COVID-19, se dispuso: restricción de movilidad interna y cierre de las fronteras internacionales; suspensión de actividades de instituciones públicas y empresas privadas (a excepción de salud, alimentación, seguridad, servicios básicos, de riesgos y otras consideradas esenciales); sustitución de las labores presenciales por teletrabajo y de la educación presencial por clases *on-line*; y, toque de queda para vehículos y personas (Secretaría general de Comunicación de la Presidencia, 2020). En coyunturas críticas, se espera que la población responda desde el orden interiorizado por la educación que garantiza que gobernar, en un sentido amplio, no es forzar a que los sujetos hagan lo que los gobernantes desean, sino regular las conductas por la aplicación más o menos racional de los medios técnicos apropiados (Foucault, 2006)

En Ecuador, el imperativo de que el gobierno adoptara medidas emergentes coincidió con un momento de debilitamiento de la autoridad gubernamental, cuestionada desde octubre de 2019 por sectores indígenas, organizaciones sociales y grupos de oposición. Ello avocó al Ejecutivo a

recuperar los mecanismos disciplinarios resquebrajados convocando en su auxilio tanto a los maestros y medios de comunicación colectiva, por un lado, como a la Policía Nacional y a las Fuerzas Armadas, como su opuesto complementario. Ante el incremento del número de contagios, que superó el 900% en cinco días, por solicitud del Ministerio de Defensa Nacional, el COE declaró a la provincia del Guayas (cuya capital es Guayaquil) “zona de seguridad especial”. La decisión se justificó por la renuencia a cumplir con las restricciones impuestas por emergencia sanitaria por parte de los pobladores de la región, que para entonces concentraba el 78,39 % del total de contagiados a nivel nacional. Una Fuerza de Tarea Conjunta se hizo cargo de las operaciones en esa jurisdicción para imponer el cumplimiento de la cuarentena comunitaria obligatoria, coordinar la movilización de enfermos y de recursos sanitarios, así como levantar los cadáveres que se encontraban en calles y domicilios particulares (MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, 2020) Aunque el gobierno alineó los recursos a su disposición en la contención de la COVID-19, la pandemia exhibió algo ya conocido, que en Ecuador no hay un sistema universal de salud y que las prestaciones estatales tienden a competir con las municipales y las privadas. En un marco de reducida regulación oficial y muy poca acción judicial, proliferaron actos de corrupción y de enriquecimiento injustificado que siendo siempre ilícitos en condiciones de emergencia sanitaria estremecieron a la ética colectiva y tornaron en objeto privilegiado del tratamiento mediático casos que van desde el mal manejo de cadáveres y el sobreprecio en la adquisición de medicamentos, hasta el develamiento de una red política de manejo de los hospitales públicos y la emisión fraudulenta de carnets de discapacidad con fines de evasión tributaria.

El hecho informativo central es la fragilidad del sistema sanitario en varias fases. La primera, entre marzo y abril, se caracterizó por la expansión violenta de la pandemia en Guayaquil; para mayo y junio de 2020, el virus abarcó a todo el territorio nacional con un rápido proceso de contagio comunitario. El 22 de abril, Guayaquil concentraba más del 50% de los contagiados en Ecuador y Quito el 7,89 %, pero la relación se modificó con las primeras medidas de apertura del confinamiento. Tres meses después, el 23 de julio del 2020, la capital llegó a los 11.900 casos confirmados del virus. Es decir, 112 contagios más que Guayaquil (El Comercio, 2020)

La combinación de esta doble dinámica hizo de Ecuador un caso particular en América Latina, diferente a Brasil, México o Colombia y más parecido a los países europeos; según Rafael Lozano, investigador IHME de la Universidad de Washington, cabe prever una segunda ola a partir de agosto de 2020 con una proyección de más de 21.300 enfermos en los tres meses siguientes, ya que

el incremento en el número de contagios y defunciones obedece a que, cuando los niveles de propagación del virus son muy altos, las intervenciones pierden efectividad (Pais, 2020)

La capacidad gerencial de la administración pública en espacios marginales del territorio ecuatoriano por distancia geográfica o por desintegración de la estructura social, en condiciones exacerbadas por las restricciones impuestas ante el avance de la COVID-19, develó la pobre interiorización de los mecanismos de ordenamiento y estandarización que ha logrado el Estado. A esa debilidad histórica se suma una práctica política que en el pasado reciente estimuló el deterioro del tejido social, la ruptura de las organizaciones populares y el quiebre de los colectivos sociales característicos del siglo XX (partidos, clases, gremios), privilegiando una relación desintermediada del líder con sectores poblacionales específicos a través de políticas asistencialistas que privilegió al individuo y deslegitimó a la organización social.

En síntesis, quienes mayor resistencia presentan al cumplimiento de las disposiciones gubernamentales antes y durante la pandemia son quienes más precisan de la respuesta oficial para cubrir sus necesidades básicas; la incertidumbre se transforma en el miedo de un individuo enfrentado a su propia circunstancia que, sin los recursos de resiliencia que solo puede proveer el interés social, vuelve la mirada al Estado protector, cuestionando el accionar de su aparato represivo pero clamando por la dádiva clientelar.

La cercanía virtual y el distanciamiento en territorio. Consecuencias políticas de la pandemia

Desde el inicio de la pandemia, la comunicación de gobierno ha insistido en la importancia del uso de las TIC como herramienta para superar las restricciones impuestas para controlar la propagación del virus y que han modificado las relaciones habituales en: la comunicación, el comercio, la educación, la producción, el trabajo administrativo y, de manera especial en la coyuntura, el acceso a servicios de salud y seguridad. El país habría sentado bases para ello con Ecuador Digital, uno de los proyectos estratégicos de Lenin Moreno que se desarrolla a través del Ministerio de Telecomunicaciones, destinado a crear condiciones para que los ecuatorianos tengan acceso a internet ya servicios digitales a bajo costo; sin embargo, los ritmos con los que el proyecto avanzaba hasta inicios de 2020 se convirtieron en urgencia con la cuarentena decretada en el mes de marzo. Al soporte tecnológico puesto a disposición de los trabajadores de la salud, telemedicina y software de monitoreo de movilidad poblacional específico, se suman las herramientas requeridas para la masificación del teletrabajo, educación virtual, ventas en línea e información a través de redes

sociales. Según los datos difundidos por Estado Digital Ecuador 2020, para fines del año 2019, el 79% de la población tenía acceso a Internet, ya sea a través de computadores o de teléfonos celulares con capacidad de conectarse en lugares públicos o vía suscripciones empresariales, educativas o familiares. No obstante, la posibilidad de uso efectivo de estos recursos se relativiza al considerar que un 64% de los ecuatorianos vive en zonas urbanas y un 89% de ellos tienen línea telefónica (Del Alcazar, 2020)

El acceso digital es otra faceta que dio cuenta de la escasa institucionalidad que caracteriza a Estado ecuatoriano y su reducida condición de proveedor de servicios públicos. Un mes después de la declaración del estado de excepción que suspendió las clases presenciales, UNICEF (2020) manifiesta que solicitaba al Estado “agotar todos sus esfuerzos para garantizar la educación a todos los niños, niñas y adolescentes”, ya que el 70% (3,2 millones) de los jóvenes no tienen un acceso regular a internet y eso llega al 84% en la zona rural.

Eso explica que la tendencia global a la incorporación de la tecnología en la vida cotidiana entrara en tensión con la imposibilidad material de un alto porcentaje de la población local de emplear mecanismos virtuales para un vínculo productivo en época de pandemia. A ello se suma la falta de capacitación en el uso de las TIC en adultos mayores a 60 años o en quienes tienen una baja escolaridad. En su conjunto, estos elementos ahondan la brecha digital ya presente antes de la pandemia y que, en condiciones de emergencia sanitaria, se convierte en otro factor que incrementa la fragilidad de los sectores más vulnerables.

En el plano del impacto de la comunicación oficial, fue sensible la ausencia de estructuras de base que actúen como mediadores entre el gobierno central y la población para socializar de manera favorable las decisiones adoptadas y conducir a su cumplimiento. En su ausencia, las instancias responsables optaron por un incremento drástico del uso de cadenas nacionales de radio y televisión como instrumento privilegiado; mecanismo que fue sobre explotado durante el régimen de Rafael Correa y que se redujo ostensiblemente en los primeros tres años del gobierno de Moreno.

Una especificidad propia de la comunicación de gobierno en Ecuador durante la pandemia se originó en la discapacidad física de Lenin Moreno. Esta condición que coadyuvó para crear una imagen empática y de apertura en el proceso electoral de 2016-2017, durante la crisis de la COVID-19, se convirtió en un elemento que conjugó, literal y metafóricamente, una paradoja comunicacional que potencia los mecanismos virtuales para mantener el distanciamiento social con la exigencia de la

presencia de la autoridad en territorio para garantizar la reificación de la palabra oficial en la acción colectiva.

Consciente de este límite, el 16 de abril de 2020, a través de su cuenta Twitter, el presidente Moreno (2020) anunció que:

El #COVID19 sorprendió al mundo entero. Desde el primer momento hemos tomado decisiones firmes y oportunas para enfrentarlo. Mi condición me impide estar en territorio, pero hemos encargado acertadamente los desafíos que una crisis mundial exige”. Por el mismo medio, el 30 de mayo, informó que: Es momento de reactivarnos con valentía, prudencia y, sobre todo, respetando las medidas de salud. Así, cumpliré actividades oficiales el lunes en Guayaquil. Juntos debemos preservar la salud y el empleo (Moreno, 2020)

Las estrategias comunicacionales empleadas exhibieron la condición anacrónica de Lenin Moreno tanto en el contacto mediático tradicional como por redes sociales. Durante el mes y medio que duró su confinamiento, el Jefe de Estado se comunicó con el país a través de cadenas nacionales editadas y de mensajes grabados frente al escritorio ubicado en su despacho; de manera esporádica se transmitieron imágenes de encuentros en línea con sus más cercanos colaboradores y con otros presidentes de la región. En términos generales, se proyectó una imagen rígida, sin espontaneidad en el lenguaje corporal y con guiones claramente preestablecidos en un discurso que se movía entre la justificación de decisiones tomadas y argumentos defensivos.

Plataformas como Facebook y Twitter fueron utilizadas como mecanismos complementarios y, si bien su número de mensajes se incrementó respecto a promedios de meses anteriores, el contenido de lo difundido se limitó a reproducir lo dicho en las cadenas nacionales, con un pobre aporte de los recursos interactivos propios de las redes sociales. La ausencia física de Moreno debilitó a la estrategia de comunicación oficial, ya que:

El éxito en las redes sociales solo es posible si el tomar y el dar sostienen a largo plazo la balanza. Para hacer parte de una red es muy importante hacer acto de presencia. Hay que participar en eventos y reuniones para conocer e informalmente a los miembros de la red (Walicht, 2017)

Las dificultades personales se potenciaron por la naturaleza fuertemente presidencialista del Estado ecuatoriano que hace del jefe de la función Ejecutiva el sujeto de enunciación privilegiado de la política nacional, con alta preeminencia de la palabra del presidente. Los *massmedia* debieron ajustarse a una fuerte reducción de ruedas de prensa y entrevistas que permiten un nivel de diálogo

entre funcionarios y periodistas. Voceros gubernamentales de alta visibilidad, como el Comité de Operaciones de Emergencia y varios ministros, intentaron complementar esa dinámica con presentaciones *on line* y ocasionalmente con su asistencia a sets televisivos lo que, en su conjunto, constituyó una suerte de presencia en territorio el de los medios de comunicación que imponía, de forma recurrente, la referencia a Lenin Moreno como decisor de última instancia.

En esas condiciones, la dinámica comunicacional no logró superar el cuestionamiento ciudadano a la reducida capacidad estatal de respuesta a la crisis y, en conjunto, deterioró el liderazgo presidencial y la aceptación a su gestión, como se expresó en diversas encuestas. Según los estudios mensuales de opinión de CEDATOS (2020), Lenin Moreno inauguró su gobierno en mayo de 2017 con el 66% de aprobación y para agosto de ese año llegó al 77%, el mayor apoyo alcanzado durante toda su gestión. A partir de esa fecha, la tendencia es decreciente llegando a un mínimo del 8% de aprobación durante el paro indígena y de otros sectores políticos a inicios de octubre de 2019, para cerrar en el 22% a fines de ese mes, gracias a los acuerdos que permitieron poner fin al paro. Ese nivel se mantuvo hasta inicios de marzo de 2020, cuando la respuesta a la pandemia marcó un descenso a: 20.2%, el 22 de abril; 16.1%, el 31 de mayo; y, 15.2% el 19 de junio.

Aún más drástico es el cuestionamiento al accionar legislativo por su inacción frente a la emergencia sanitaria mencionado por CEDATOS (2020). De cara a la opinión pública, la cercanía del proceso electoral 2020-2021 incidió en la actuación de los partidos políticos con representación en la Asamblea intensificando la oposición a las decisiones presidenciales y limitando la respuesta a la crisis. Para fines de abril, la posibilidad de adelantar las elecciones confirmó lo que en tres años de gobierno se había incubado: el frágil liderazgo de Lenin Moreno al interior de los rezagos de Alianza PAIS como partido oficial luego de la ruptura con Rafael Correa que se deslindó de las decisiones gubernamentales para proteger una base electoral más ligada a personajes individuales que a una propuesta programática.

La tensión comunicacional se centró en un Ejecutivo cuya capacidad de decisión es socialmente exigida, lo que suponía un inevitable fortalecimiento frenado por una Asamblea sin condiciones para proponer medidas alternativas, pero sí para obstaculizar a un gobierno carente de base partidaria propia.

En oposición al debilitamiento presidencial, resalta el fortalecimiento de la imagen comunicacional de quienes mostraron trabajo en territorio y presencia física en la primera línea de la lucha contra la pandemia durante los meses de restricción de movilidad. Desde su cercanía a la población, los

municipios reforzaron su capacidad de decisión en las políticas públicas aplicadas en cada jurisdicción local, aunque décadas de centralismo hayan auto limitado la toma descentralizada de decisiones a la espera de disposiciones del gobierno central, del cual son económicamente subsidiarios.

Al interior del gobierno, como se señala anteriormente, hay un sostenido descenso en la popularidad de Lenin Moreno debido principalmente a la imposibilidad de actuar en la primera línea de combate al virus. La misma razón explica el respaldo a los funcionarios que dirigieron las acciones en territorio y actuaron como voceros de las decisiones oficiales. Es el caso del Ministro de Salud, Juan Carlos Zevallos; la Ministra de Gobierno, María Paula Romo; el Ministro de Defensa, Oswaldo Jarrín; el secretario de la Presidencia, Juan Sebastián Roldán (La República, 2020). Cabe señalar que Romo y Roldán fueron las dos primeras opciones de la terna presentada por el presidente Moreno para designar un nuevo vicepresidente y que ambos fueron negados por la Asamblea Nacional.

El ejemplo más significativo de este fenómeno fue el de Otto Sonnenholzner quien, tras convertirse en la figura visible de la acción del gobierno en Guayaquil durante los días más duros de la pandemia, articuló el trabajo de las instituciones oficiales en casi todas las provincias de Ecuador. La aprobación a la gestión del vicepresidente subió del 24,9%, a fines de octubre de 2019, al 51,2% el 22 de abril de 2020 y se mantuvo cercana al 50% hasta el mes de junio CEDATOS (2020), cuando, anunció su separación del Ejecutivo para trabajar en el próximo proceso electoral con miras a que “el Ecuador pueda tener una opción lejos del autoritarismo, lejos de la corrupción, lejos de la prepotencia, lejos de tantas cosas que nos han hecho tanto daño”.

La renuncia de Otto Sonnenholzner a la Vicepresidencia, el 7 de julio de 2020, modificó el tablero electoral al conjugar la lucha contra la pandemia con las formas de ejercicio democrático en el país, en un momento en que se multiplican las denuncias contra actos de corrupción acaecidos durante la emergencia sanitaria, para los que la Función Judicial tiene escasas posibilidades de respuesta.

Referencias

1. Bukele, N. (01 de Abril de 2020). Twitter. Recuperado el 10 de Septiembre de 2021, de Tweet en @nayibbukele: <https://twitter.com/nayibbukele/status/1245421850911477767>
2. Canel, M. (2006). Comunicación Política. Una guía para su estudio y práctica. Madrid: Tecnos.
3. Canel, M. (2018). La comunicación de la administración pública. Para gobernar con la sociedad. México: Fondo de Cultura Económica.
4. CEDATOS. (26 de Junio de 2020). Entrevista al Dr. Polibio Córdova, presidente de CEDATOS. Recuperado el 10 de Septiembre de 2021, de <https://cedatos.com.ec/blog/2020/06/29-cedatos-en-los-medios-ecuavisa-entrevista-a-dr-polibio-cordova-presidente-ejecutivo-de-cedatos-en-contacto-directo-de-ecuavisa>
5. CEDATOS. (23 de Mayo de 2020). La población evalúa la gestión de los tres años de gobierno del presidente Lenin Moreno. Recuperado el 10 de Septiembre de 2021, de <https://www.cedatos.com.ec/blog/2020/05/23-la-poblacion-evalua-la-gestion-de-los-tres-anos-de-gobierno-del-presidente-lenin-moreno>.
6. Córdova, G. (2019). Coerción y cohesión en la construcción del Estado contemporáneo, en STORINI, C. Refundación del constitucionalismo social. Reflexiones a los cien años de la Constitución de Querétaro. Quito: Corporación Editora Nacional.
7. Del Alcazar, J. (16 de Enero de 2020). Estado Digital Ecuador 2020 - Estadísticas Medios y Redes Sociales, en Formación Gerencial. Recuperado el 10 de Septiembre de 2021, de <https://blog.formaciongerencial.com/estadodigitalecuador2020>.
8. Echeverría, B. (1995). Las Ilusiones de la modernidad. México: UNAM.
9. ECUADOR CHEQUEA. (14 de Mayo de 2020). La curva de desinformación en la región. Recuperado el 10 de Septiembre de 2021, de <http://www.ecuadorchequea.com/la-curva-de-desinformacion-en-la-region/>
10. Ecuadorenvivo. (08 de Agosto de 2020). Ecuador es tercero en el continente americano con la mayor tasa de letalidad por la pandemia, en ecuado. Recuperado el 10 de Septiembre de 2021, de https://ecuadorenvivo.com/index.php?option=com_content&view=article&id=126758&catid=190&Itemid=134#.XzFp4357nIU

11. Ecuadorenvivo. (03 de Mayo de 2020). Moreno: 'La libertad de prensa se enfrenta a su propia pandemia: las noticias falsas'. Recuperado el 10 de Septiembre de 2021, de https://www.ecuadorenvivo.com/index.php?option=com_content&view=article&id=120930&catid=24&Itemid=131#.XrCJjs17nIU.
12. El Comercio. (19 de Mayo de 2020). Lenin Moreno anuncia siete medidas, recorta USD 4000 millones del gasto público. Recuperado el 10 de Septiembre de 2021, de <https://www.elcomercio.com/actualidad-lenin-moreno-medidas-economicas-coronavirus.html>.
13. El Comercio. (09 de Abril de 2020). Presidente de El Salvador, Nayib Bukele, dice que en Ecuador colapsó desde el sistema de salud hasta el Gobierno por los casos de covid-19. Recuperado el 10 de Septiembre de 2021, de <https://www.elcomercio.com/actualidad/mundo/salvador-bukele-emergencia-ecuador-covid19.html>
14. El Comercio. (23 de Julio de 2020). Quito supera con 112 casos confirmados de COVID-19 a Guayaquil; en Ecuador la cifra global de contagiados asciende a 78.148. Recuperado el 10 de Septiembre de 2021, de <https://www.elcomercio.com/actualidad/contagios-muertes-COVID19-quito-ecuador>.
15. Foucault, M. (2006). Governmentality, in Aradhana S. y Akhil G., *The Anthropology of the State. A reader*. Oxford: Maxwell Publishing.
16. Foucault, M. (1978). Incorporación del hospital en la tecnología modern. *México: Educ Med Salud* 12 (1) , 20-35.
17. Infobae. (18 de Marzo de 2020). De la peste negra al coronavirus: cuáles fueron las pandemias mas letales de la historia. Recuperado el 10 de Septiembre de 2021, de <https://www.infobae.com/america/mundo/2020/03/18/de-la-pestes-negra-al-coronavirus-cuales-fueron-las-pandemias-mas-letales-de-la-historia->
18. Infobae. (25 de Febrero de 2020). El jefe de la misión de la OMS en China aseguró que el mundo no está preparado para enfrentar al coronavirus. Recuperado el 10 de Septiembre de 2021, de <https://www.infobae.com/america/mundo/2020/02/25/el-jefe-de-la-mision-de-la-oms-en-china-aseguro-que-el-mundo-no-esta-preparado-para-enfrentar-al-coronavirus>

19. La República. (18 de Abril de 2020). Aprobación de Moreno en 24% durante crisis, según CEDATOS”. Recuperado el 10 de Septiembre de 2021, de <https://www.larepublica.ec/blog/politica/2020/04/18/aprobacion-moreno-ubica-24-durante-crisis-segun-encuesta>
20. Lyotard, J. (1989). La condición postmoderna. Madrid: Editorial Cátedra.
21. Martín-Barbero. (1997). De los medios a las mediaciones. Barcelona: GG Massmedia.
22. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. (23 de Marzo de 2020). Guayas fue declarada zona especial de seguridad por el COE Naciona. Recuperado el 10 de Septiembre de 2021, de <https://www.defensa.gob.ec/guayas-fue-declarada-zona-especial-de-seguridad-por-el-coe-nacional>
23. Moreno, L. (16 de Abril de 2020). Twitter. Recuperado el 10 de Septiembre de 2021, de Tweet en @Lenin: <https://twitter.com/lenin/status/1250605207915986945>
24. Organización Mundial de la Salud. (20 de Junio de 2020). Preguntas y respuestas sobre la enfermedad por coronavirus. Recuperado el 10 de Septiembre de 2021, de <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel/coronavirus/2019>
25. Pais, A. (06 de Julio de 2020). Coronavirus en América Latina y el Caribe: el modelo que muestra cómo evitar medio millón de muertes por covid-19 en la región. Recuperado el 10 de Septiembre de 2021, de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-53309219>
26. PRIMICIAS. (25 de Marzo de 2020). 13 Millones de personas tienen redes sociales en Ecuador. Recuperado el 10 de Septiembre de 2021, de <https://www.primicias.ec/noticias/tecnologia/13-millones-personas-redes-sociales-ecuador/>
27. Secretaria general de Comunicación de la Presidencia. (16 de Marzo de 2020). El presidente Lenin Moreno decreta Estado de Excepción para evitar la propagación de la COVID-19. Recuperado el 10 de Septiembre de 2021, de <https://www.comunicacion.gob.ec/el-presidente-lenin-moreno-decreta-estado-de-excepcion-para-evitar-la-propagacion-del-COVID-19>
28. Thompson, J. (1998). Los medios y la modernidad. Una teoría de los medios de comunicación. Barcelona : Paidós.

29. UNESCO. (Mayo de 2020). Periodismo, libertad de prensa y COVID-19. Recuperado el 10 de Septiembre de 2021, de https://en.unesco.org/sites/default/files/unesco_COVID_brief_es.pdf
30. UNICEF. (15 de Abril de 2020). Más de 3 millones de estudiantes en el Ecuador no tienen acceso al internet. Recuperado el 10 de Septiembre de 2021, de <https://www.metroecuador.com.ec/ec/noticias/2020/04/15/mas-3-millones-estudiantes-ecuador-no-tienen-acceso-al-internet.html>
31. Van Dijk, K. (2003). La multidisciplinariedad del análisis crítico del discurso: un alegato en favor de la diversidad, en Wodak, Ruth y Michael Meyer (comp.), Métodos de análisis crítico del discurso. Barcelona: Gedisa.
32. Walicht, F. (2017). Redes sociales: cultive relaciones y contactos. Bogotá: Panamericana Editorial.
33. Weber, M. (1944). Economía y Sociedad, I Parte Teoría de la Organización Social. México: Fondo de Cultura Económica.