



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

Communicational paradoxes and institutional insufficiency to face the “disinfodemic”. The Ecuadorian government against COVID-19

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

ARTÍCULO GENERAL

Gabriela Córdova

gabriela.cordova@uasb.edu.ec

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

Recibido 01 de Mayo 2022 | Arbitrado y aceptado 07 de Mayo 2022 | Publicado el 03 de Junio 2022

RESUMEN

La COVID-19 no solo cuestionó a los sistemas de salud pública de mundo, dio nombre a una crisis global que debilitó las economías de los países en desarrollo y cuestionó la capacidad de muchos gobiernos para enfrentar los nuevos retos. Estos procesos dieron paso a discursos contradictorios que respondieron más a la desinformación que a los estudios científicos sobre el tema. Por su amplia difusión en medios de comunicación y redes sociales, suscitaron lo que la Unesco llamó “desinfodemia”, El objetivo de este trabajo 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.

Aunque esas tensiones son de carácter general por la naturaleza de la enfermedad, en Ecuador asumieron particularidades importantes por ser uno de los países latinoamericanos donde el virus impactó con más fuerza y donde los límites institucionales para enfrentar la desinformación hicieron de la experiencia ecuatoriana un referente de su gravedad en la región.

El trabajo 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.

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 clave: COVID-19, Ecuador, comunicación política, massmedia, redes sociales, institucionalidad, capacidades estatales

ABSTRACT

COVID-19 on the ground questioned the world's public health systems, giving rise to a global crisis that weakened the economies of developing countries and questioned the capacity of many governments to face the new challenges. These processes led to contradictory discourses that responded more to the lack of information than to scientific studies on the subject. Due to its wide diffusion in communication media and social networks, they gave rise to what UNESCO called “desinfodemia”.

The objective of this work was to systematize the main communicational paradoxes that were disseminated in the first year of the pandemic, on: accessing objective and relevant information; the medical adelanto and the social uncertainty; the containment measures; the virtual communication and the action in the territory.

These tensions are of a general nature due to the nature of the illness, in Ecuador, important particularities were assumed, as it is one of the Latin American countries where the virus has had more strength and where the institutional limits to face the hicieron misinformation of the Ecuadorian experience are a referent of its seriousness in the region.

The work is descriptive and is framed by the theoretical criteria proposed by Political Communication, which combines the academic work tools developed by social communication and politics, from an interdisciplinary proposal. The experience of Critical Discourse Analysis (CDA) was prioritized to identify the central elements of official discourse in the face of generalized news by the mass media.

From the analysis it was concluded that the social crisis generated by the pandemic evolved there was a collective fear that led to questioning the certainties offered by science and, with it, the bases of the discourse of modernity. In order to face the generalized discontent, the States deployed new information strategies, from which the government's communication became a fundamental device to justify the adopted health policy and ensure that the population accepts the measures imposed to control the spread of the virus. All of this is covered by the promise of a “new normality” that includes a rethinking of globalization and its local specificities.

Keywords: COVID-19, Ecuador, political communication, massmedia, social networks, institutionalidad, state capacities

RESUMO

La COVID-19 no solo sugirió aos sistemas de saúde pública do mundo, é o nome de uma crise global que debilitou as economias dos países em desenvolvimento e sugeriu a capacidade de muitos governos para enfrentar os novos retos. Estos procesos dieron paso a discursos contradictorios que responderam mais a la desinformación que a los estudios científicos sobre el tema. Por sua ampliação de difusão em meios de comunicação e redes sociais, suscitaron lo que la Unesco llamó “desinfodemia”, O objetivo deste trabalho é sistematizar as principais paradas comunicacionais que se difundem no primer año de la pandemia, sobre: objetiva o acceso a informações relevantes; el adelanto médico y la incertidumbre social; las medidas de confinamiento; a comunicação virtual e a ação no território.

Aunque esas tensões relacionadas com o caráter geral da naturalidade da enfermedad, Equador assumem particularidades importantes por ser um dos países latino-americanos donde o vírus impactado com mais força e donde os limites institucionais para enfrentar a desinformación hicieron de la experiencia ecuatoriana un de su gravedad en la región.

O trabalho é de tipo descriptivo e é marcado nos critérios teóricos propostos para a Comunicação Política, que conjuga os ferramentas de trabalho académico desarrollados pela comunicação social e pela política, desde uma proposta interdisciplinar. Priorizou a experiência da Análise Crítica de Discurso (ACD) para identificar os elementos centrais do discurso oficial antes das notícias generalizadas por los massmedia.

A análise conclui que a crise social gerada por la pandemia evolucionó hacia um meio coletivo que legou uma indicação das certezas de recidas por la ciencia y, con ello, las bases del discurso de la modernidad. Para enfrentar o 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 o revestimento da promessa de uma “nova normalidade” que inclui uma compensação da globalização e suas especificidades locais.

Palavras-chave: COVID-19, Equador, comunicação política, massmedia, redes sociais, institucionalidade, capacidades estatais

Introducción

... esa ‘unidad de la humanidad’ que la globalización ha generado significa, fundamentalmente, que ‘ya no queda lugar alguno al que huir’ (Bauman, 2013: 127).

“Una peligrosa ‘desinfodemia’ (*disinfodemic* in inglés) está alimentando la pandemia”. Esa contundente declaración resume la preocupación de la Unesco sobre la distorsión en la difusión noticiosa a nivel mundial que, para mayo de 2020, ya sumaba un 40% de mensajes originados en fuentes poco fiables y un 42% de *tweets* producidos por cuentas falsas. El peligro reside en que “mientras que la información fortalece, la desinfodemia desempodera al poner en peligro vidas y conducir a la confusión y la discordia” (Unesco, 2020).

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.¹

Solo como una muestra de la preocupante imagen que se difundió en la región, reproducimos 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, véanse en ese” (Bukele, 01/04/2020: *tweet*).

Este tipo de reacciones explica por qué la comunicación de gobierno se convirtió en uno de los ejes de la política 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

¹ El 7 de agosto, Gina Watson, representante de la OPS/OMS en Ecuador, informó a la Comisión de Fiscalización y Control Político que, según los últimos datos estadísticos de estas entidades, Ecuador ocupa el tercer lugar de mortalidad por COVID en la región, después de Canadá y México; si se confirmasen las muertes sospechosas por COVID, ocuparía el segundo lugar (Watson, 2020).

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: 17). 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: 267).

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 (Martín-Barbero, 1997: 23) 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” (xiv) 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: 197). Así nace una tensión entre la producción comunicacional difundida a escala global y su recepción por “individuos que se encuentran espacial y temporalmente localizados” (230).

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

Este artículo 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).

El estudio es 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.

Queda fuera del alcance de este artículo el análisis de la evolución médica de la pandemia y de su incidencia demográfica, así como la sistematización y valoración de los resultados de las medidas de política sanitaria adoptadas por el gobierno.

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.

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

Las noticias falsas son igual de peligrosas que el #COVID_19: generan pánico y desconcierto. ¡No caigamos en la trampa de la información maliciosa! Es responsabilidad de cada uno, acudir a canales oficiales” (Moreno, 24/03/2020: *tweet*).

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.

Para ese momento, el temario mediático, "que describe la influencia de los medios en el modo en que el destinatario organiza su propio conocimiento y la imagen de la realidad social" (Alsina, 1989: 76) había ubicado al coronavirus en la más alta jerarquía de la agenda *setting*, tanto por su importancia para la ciudadanía como por la respuesta desde la política pública. En ese escenario, una vez más, se confirmó que “es muy posible que los *massmedia* no tengan el poder de transmitirle a la gente cómo debe pensar, pero lo que sí consiguen es imponer al público en lo que ha de pensar" (62).

Las primeras noticias difundidas sobre la presencia del virus en territorio ecuatoriano fueron ambiguas y especulativas, tanto por carencia de referentes científicos como de fuentes contrastables dado el esfuerzo oficial inicial de proteger la identidad de los posibles contagiados. En ambos aspectos, los medios de comunicación buscaron senderos para superar esos límites, tornaron difusa la diferenciación entre informar y opinar, como géneros periodísticos fundamentales (Abril, 1997) y, con ello, la objetividad necesaria ante un fenómeno que impone una construcción discursiva inédita en la articulación del léxico médico y sus formas de socialización masiva.

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’ [que] está alimentando la pandemia”. A nivel mundial, para el mes 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.

Volvemos al 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 por 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" (Bukele, 09/04/2020).

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.² El problema se mostró con mayor fuerza en las semanas inmediatamente posteriores a la confirmación del caso cero, según la investigación de Ecuador Chequea:

“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, 18/05/2020).

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.

² La edición en español del New York Times (23/04/2020) es un buen ejemplo: “Ecuador ha sido devastado por el coronavirus: queda claro con los cuerpos abandonados en las aceras, desplomados en las sillas de ruedas, puestos en ataúdes de cartón y apilados por centenas en las morgues”.

Según lo señalado por Ecuador Chequea 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” (Ecuador en vivo, 03/05/2020).

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.

“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, 18/03/2020).

Sin embargo, es muy frágil la línea divisoria entre el potencial mediático para organizar una valoración de prioridades informativas y su incidencia en la formación de opiniones generales (Alsina, 1989: 72) que, en un contexto de hechos convertidos en espectáculos mediáticos, desembocaron rápidamente en estados de ánimo colectivos que presionaron sobre las políticas públicas y, en muchos casos, llegaron a cuestionar su legitimidad.

Desde la teoría de la comunicación, ese fenómeno se enmarca en los procesos de construcción de la noticia y su impacto en los estados de ánimo colectivos. El hecho y su mediación se incorporan así al imaginario social y su proyección ideológica como

“un tipo particular de acontecimiento que es, además, políticamente relevante para la dinámica social de un determinado país, en cuanto que por su gravedad y/o centralidad implica el problema del control social, de la lucha política, de la legitimación de las instituciones, de la identidad y de las imágenes colectivas” (Alsina, 1989: 108).

Lenin Moreno lo ratificó en el Informe a la Nación presentado por al cumplir su tercer año de gestión: “Para completar: cada día enfrentamos una multimillonaria campaña desinformativa, que pretende confundir y convertir las mentiras en verdad en uno de los momentos más dolorosos del país” (Moreno, 24/05/2020).

En síntesis, la vocación performativa de la palabra impuso a la agenda mediática priorizar la información sobre el acelerado avance de la COVID-19 e 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, 25/03/2020) 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.

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

La promesa moderna de conjurar o derrotar una tras otra todas las amenazas para la seguridad humana, se ha cumplido hasta cierto punto, aunque no hasta el extremo prometido (exagerado, ambicioso en exceso y, a todas luces, irrealizable) de acabar con ellas de una vez por todas. Lo que evidentemente no se ha materializado, sin embargo, es la expectativa de liberación de los miedos nacidos de la inseguridad y nutridos por ellos (Bauman, 2013: 168).

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, 25/02/2020).

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).³

La modernidad es "una forma histórica de totalización civilizatoria de la vida humana" (Echeverría, 1995: 138) 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

³ Resumen extraído de la información publicada en el artículo de Infobae (18/03/2020).

resultar reconfortantes y aliviar los síntomas leves de la COVID-19, hasta ahora ningún medicamento ha demostrado prevenir o curar esta enfermedad” (OMS, 20/06/2020).

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.

La gravedad de la crisis económica fue resumida por Gita Gopinath, directora del Centro de Estudios del FMI, que a mediados de julio de 2020 afirmó que la economía ecuatoriana “decrecerá 10,9% en este año y se esperan pérdidas que superen los 12 mil millones de dólares” (16/07/2020).

Para la política de comunicación, la reactivación económica exige de un diálogo que recupere la credibilidad a la negociación con empresarios, con trabajadores que se mueven entre espacios formales e informales, así como con el sector financiero cuya determinación nacional es relativa. A ello se suman los poderes locales que demandan del gobierno “estrategias urgentes”, con fechas precisas, inversiones en política social y créditos blandos para reducir los efectos del remezón y volver a la seguridad del consumismo conocido.

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 “Reactívatelo 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: 19/05/2020).

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.

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

Lo que compete a la penalidad disciplinaria es la inobservancia, todo lo que no se ajusta a la regla, todo lo que se aleja de ella, las desviaciones. Es punible el dominio indefinido de lo no conforme (Foucault, 1997: 184).

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 georeferenciación.

El 13 de marzo de 2020, el Comité de Operaciones de Emergencia (COE) se activó para asumir la coordinación de las actividades de las instituciones estatales, en conjunto con municipios y otros organismos seccionales; la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas fueron llamadas para garantizar el cumplimiento de las decisiones tomadas. “Si no se corta de raíz el problema, podemos llegar a tener más de 800.000 personas contagiadas”, manifestó el Lenin Moreno en cadena nacional, el 16 de marzo de 2020, justificando la declaratoria del estado de excepción en el país.

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: 65). 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, 16/03/2020).

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, 36).

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, 23/03/2020).

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, 23/07/2020).

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” (Lozano, 2020).

La debilidad tradicional del aparato administrativo atraviesa también al sistema de salud. Un mes después de la declaratoria de estado de excepción, Lenin Moreno

reconoció que “ningún gobierno de ningún país estuvo preparado” y que su gobierno “encara la propagación del coronavirus con las arcas fiscales menguadas” (Excelsior, 15/04/2020). El Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias reconoció que sus estadísticas tenían un subregistro de contagiados y fallecidos por coronavirus, ya que solo cuenta con la información de los individuos que entran al sistema hospitalario (COE, 15/07/2020, web).

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 des-intermediada del líder con sectores poblacionales específicos a través de políticas asistencialistas que privilegió al individuo y deslegitimó a la organización social.

Ante la imposibilidad de controlar el desborde de la enfermedad, se volvió la mirada a los sectores menos organizados, el presidente Moreno buscó la explicación en la indisciplina social: “Hacemos lo que corresponde: ampliar la cobertura de salud, entregar bonos humanitarios, alimentos y créditos. Sin embargo, si la ciudadanía no asume su corresponsabilidad y disciplina, acatando las reglas de salud y seguridad, se perderán más vidas” (29/06/2020: *tweet*).

Eso exhibió el límite gubernamental para negociar con sectores sociales, organizaciones gremiales o étnicas que optaron por el enfrentamiento contra el gobierno ante el debilitamiento del accionar corporativo que exige de compromisos a mediano y largo plazo, con los recursos necesarios para garantizar derechos constitucionalmente adquiridos. El desafío a la autoridad provino de algunos gremios y grupos organizados, pero principalmente de asentamientos urbano marginales donde la informalidad puede cobijar a la delincuencia.

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.

IV. 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 y a 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 Alcázar Ponce, 01/2020).

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 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 (15/04/2020).

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 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”.

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 en Carondelet; 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, 36).

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,⁴ 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 (23/05/2020). 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.

Tras la renuncia a la Vicepresidencia de Otto Sonnenholzner, el 7 de julio, Lenin Moreno retoma su presencia en territorio visitando principalmente barrios populares de Quito y Guayaquil, lo que suele elevar la aceptación a la gestión de un gobernante en circunstancias normales; no obstante, la desconfianza a que llegó la población a mediados del año 2020 pone en cuestión la posibilidad de revertir la tendencia decreciente de popularidad.

Aún más drástico es el cuestionamiento al accionar legislativo por su inacción frente a la emergencia sanitaria (CEDATOS, 23/05/2020). 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

⁴ Si bien los datos proporcionados por distintas empresas tienen diferencias, la tendencia es semejante y el rango de variación no es mayor, para este artículo, se toma la información de CEDATOS por la regularidad con que presentan sus resultados.

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 (CEDATOS, 18/04/2020). 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, 26/06/2020) 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.

Conclusiones

Y así, seguimos andando / curtidos de soledad / y en nosotros nuestros muertos / pa' que nadie quede atrás (Atahualpa Yupanqui, Los Hermanos).

La pandemia de la COVID-19 no alude solo a un tema de salud pública, es el nombre asumido por una crisis global que, a principios de la tercera década del siglo XXI pone en discusión los axiomas que guiaron la política internacional de la posguerra, cuestiona las jurisdicciones estatales, rompe fronteras, diezma poblaciones y erosiona las economías.

Independientemente del soporte técnico, los procesos de comunicación social se desarrollan a través de las estructuras narrativas y argumentativas que articulan la retórica y la argumentación propias del quehacer periodístico. Con esa base, la comunicación de gobierno socializa las decisiones políticas oficiales buscando construir espacios de apoyo social para su concreción estratégica. Un contexto de crisis, como el generado por la diseminación de la COVID-19, eleva la importancia de las formas discursivas que asume tanto la información como la justificación de políticas cuya adopción es inevitable para las instituciones oficiales, pero que no necesariamente cuentan con la aceptación necesaria para su aplicación.

Los dispositivos gestados en el ámbito ideológico se articulan también a las disputas por la significación y resignificación social de la palabra y su incidencia en la conciencia colectiva usualmente es heterogénea. Eso explica que la palabra oficial sobre la pandemia, aunque nace en el claro-oscuro de comprensiones germinales sobre un proceso cuyas múltiples consecuencias aún no son previsibles, recurra para su socialización a formulaciones expositivas que lindan con lo maniqueo para minimizar la incertidumbre y concretar respuestas inmediatas que reduzcan el impacto del virus.

Así se origina una contradicción que constituye el marco de tensiones específicas cuyas manifestaciones se ha intentado describir a lo largo de este artículo en forma de paradojas comunicacionales y mediáticas que, siendo de carácter general por la naturaleza global de la pandemia, en Ecuador asumen particularidades por ser uno de los países latinoamericanos donde la COVID-19 impactó con más fuerza y por los límites del gobierno presidido por Lenin Moreno para enfrentarlo.

En este país se conjugó la debilidad histórica de las instituciones estatales con un proceso reciente de desestructuración de las organizaciones sociales y populares; sistemas de salud y de seguridad social resquebrajados por falta de políticas oficiales y de recursos humanos y materiales; una profunda crisis económica signada por alto endeudamiento externo, desempleo, desfinanciamiento presupuestario y corrupción

organizada; una incipiente reorganización de la función judicial, una función legislativa desprestigiada y una función electoral fraccionada.

A ello se sumaron los obstáculos impuestos por: la ausencia de un sistema de partidos, que incluye al de gobierno; la inestabilidad de vicepresidentes, ministros y otros altos funcionarios; y, la discapacidad física del presidente que, en esta coyuntura específica, cobró importancia por su dificultad para atender las necesidades en territorio.

Este trabajo privilegia el análisis de cuatro aspectos relievados en el segundo trimestre de 2020, que hizo del tratamiento mediático de la política de salud pública un nodo comunicacional que muestra las relaciones entre el Estado ecuatoriano y la sociedad civil desde una conflictividad potenciada por la crisis sanitaria.

Cada uno de esos aspectos se desarrolla con argumentos que en sí mismos se muestran contradictorios: a) una difusión masiva de noticias sobre la pandemia que encubre una escasa producción de información objetiva y relevante para el ciudadano medio; b) la exigencia de que la política resuelva en plazos perentorios un problema para el que la ciencia precisa de tiempos de investigación y prueba; c) una presión creciente para que el gobierno tome medidas drásticas que contengan la expansión del virus entre una población reacia a acatar esas disposiciones; y, d) un impulso al uso de plataformas tecnológicas que reduzcan el contacto físico entre las personas en medio del reclamo por la presencia en territorio de la autoridad llamada a resolver problemas particulares.

Estos y otros temas que articulan el tratamiento mediático de la COVID-19 aluden a los elementos centrales del discurso de la modernidad y su promesa de desarrollo continuo y ascendente como garantía de mejores niveles de vida para la especie humana o, cuando menos, de las poblaciones de los países desarrollados. Repensar la normalidad no es una elección, es inevitable y debe relacionarse con el criterio de globalidad planetaria y la distorsión existente entre la especie humana y la naturaleza de la que es parte. Mantiene vigencia la propuesta de Marcuse (1993) de una actitud alternativa frente a la naturaleza a la que, en lugar de tratarla como objeto, se la debe considerar como interlocutor en una interacción libre que desataría sus potencialidades.

En síntesis, está en cuestión una crisis ontológica que alude a las bases de la modernidad y que, en su concreción comunicacional, se presenta como búsqueda de una “nueva normalidad” que obliga a repensar la globalidad y su materialización en especificidades locales. En la discusión mediática prima la angustia ante lo desconocido y la exigencia de recuperar certeza regresando a lo conocido: la producción suntuaria, el

consumo innecesario, el desperdicio de recursos y de vida en un modelo asimétrico de progreso.

No obstante, la crisis genera condiciones materiales para que la nueva normalidad lo sea también de patrones de consumo y de re/valorización de lo necesario para la reproducción social. De allí la renovada importancia que adquiere la producción local agrícola local para garantizar la seguridad alimentaria en estrecho vínculo con soportes tecnológicos que incluyen los insumos médicos. Al mismo tiempo, se tensiona la capacidad del avance científico-tecnológico para asistir el nacimiento de una época histórica distinta, la de la generación (post) *millennial* con una expectativa de racionalidad planetaria y de solidaridad que prevea nuevos brotes de violencia y de exclusión social.

Esas determinaciones conducen la política ecuatoriana actual y, de manera consiente o no, están presentes en el proceso electoral que concluirá con la elección de un nuevo presidente en febrero de 2021. Durante la campaña, la búsqueda de votantes estimula discursos de oposición a la conducción de la crisis por el régimen de Lenin Moreno y, especialmente al retraso de la vacunación.

Todos los candidatos ofrecen ejecutar un plan de vacunación masiva contra la COVID-19 como prerequisite para aplicar medidas de reactivación económica. Lograr ese objetivo exige que el discurso decante en propuestas de gobierno viables, de largo alcance y con miras a verdaderas políticas de Estado. Sin embargo, la historia política reciente de Ecuador no ofrece mayores ejemplos de proyectos políticos capaces de articular los acuerdos nacionales requeridos para conseguir esas metas.

Referencias bibliográficas

- ABRIL, G. (1997): Teoría general de la información: datos, relatos y ritos. Madrid: Cátedra.
- ALSINA, M. (1989): La construcción de la noticia. Barcelona: Paidós.
- BAUMAN, Z. (2013). Miedo líquido. La sociedad contemporánea y sus temores. Barcelona: Paidós.
- CANEL, M. (2006): Comunicación Política. Una guía para su estudio y práctica. Madrid: Tecnos.
- CANEL, M. (2018): La comunicación de la administración pública. Para gobernar con la sociedad. México: Fondo de Cultura Económica.

- 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, 59-72
- ECHEVERRÍA, B. (1995): Las Ilusiones de la modernidad. México: UNAM.
- FOUCAULT, M. (1978): Incorporación del hospital en la tecnología moderna. México: Educ Med Salud, 12 (1), 20-35
- FOUCAULT, M. (1997): Vigilar y Castigar: nacimiento de la prisión. México: Siglo XXI editores.
- FOUCAULT, M. (2006): Governmentality, in Aradhana S. y Akhil G., The Anthropology of the State. A reader. Oxford: Maxwell Publishing, 13-43
- HABERMAS, J. (1994): Ciencia y técnica como «ideología». Salamanca: Editorial Tecnos.
- LYOTARD, J. (1989): La condición postmoderna. Madrid: Editorial Cátedra.
- MARCUSE, H. (1993) El hombre unidimensional. Ensayo sobre la ideología de la sociedad industrial avanzada. Buenos Aires: Planeta-Agostini.
- MARTÍN-BARBERO, J. (1997): De los medios a las mediaciones. Barcelona: GG *Massmedia*.
- THOMPSON, J. B. (1998): Los medios y la modernidad. Una teoría de los medios de comunicación. Barcelona: Paidós.
- VAN DIJK, T. (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.
- WALICHT, F. (2017): Redes sociales: cultive relaciones y contactos. Bogotá: Panamericana Editorial.
- WEBER, M. (1944): Economía y Sociedad, I Parte. Teoría de la Organización Social. México: Fondo de Cultura Económica.

Referencias digitales

- BUKELE, N. (2020, abril 1): tweet en *@nayibbukele*, <https://twitter.com/nayibbukele/status/1245421850911477767>
- BUKELE, N. (2020, abril 9): “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”, en *El Comercio*, <https://www.elcomercio.com/actualidad-salvador-bukele-emergencia-ecuador-COVID19.html>.

CEDATOS. (2020, abril 18): “Aprobación de Moreno en 24% durante crisis, según CEDATOS”, en *La República*, <https://www.larepublica.ec/blog/politica/2020/04/18/aprobacion-moreno-ubica-24-durante-crisis-segun-encuesta>

CEDATOS. (2020, mayo 23): “La población evalúa la gestión de los tres años de gobierno del presidente Lenin Moreno”, en *Cedatos.com*, <https://www.cedatos.com.ec/blog/2020/05/23-la-poblacion-evalua-la-gestion-de-los-tres-anos-de-gobierno-del-presidente-lenin-moreno>.

CEDATOS. (2020, junio 26): “Entrevista al Dr. Polibio Córdova, presidente de CEDATOS”, en *Cedatos.com*, <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>

COE. (2020, julio 15): “Más de 8.500 defunciones y 70.329 casos confirmados de COVID-19 en Ecuador”, en *Ecuador en vivo*, https://www.ecuadorenvivo.com/index.php?option=com_content&view=article&id=125419&catid=190&Itemid=134#.Xw/QoxJ7nIU

DEL ALCÁZAR PONCE, J. (2020, enero 16): “Estado Digital Ecuador 2020 – Estadísticas Medios y Redes Sociales”, en *Formación Gerencial*, <https://blog.formaciongerencial.com/estadodigitalecuador2020>.

ECUADOR CHEQUEA. (2020, mayo 18): “La curva de desinformación en la región”, en *Ecuadorchequea.com*, <http://www.ecuadorchequea.com/la-curva-de-desinformacion-en-la-region>

ECUADOR EN VIVO. (2020, mayo 3): “Moreno: 'La libertad de prensa se enfrenta a su propia pandemia: las noticias falsas'”, en *Ecuador en vivo*, https://www.ecuadorenvivo.com/index.php?option=com_content&view=article&id=120930&catid=24&Itemid=131#.XrCJjs17nIU.

EL COMERCIO. (2020, mayo 19): “Lenín Moreno anuncia siete medidas; recorta USD 4 000 millones del gasto público”, en *ElComercio.com*, <https://www.elcomercio.com/actualidad-lenin-moreno-medidas-economicas-coronavirus.html>.

EL COMERCIO. (2020, julio 23): “Quito supera con 112 casos confirmados de COVID-19 a Guayaquil; en Ecuador la cifra global de contagiados asciende a 78.148”.

en *ElComercio.com*, <https://www.elcomercio.com/actualidad/contagios-muertes-COVID19-quito-ecuador.html>.

EXCELSIOR, (2020, julio 17): “Ecuador reconoce que no estaba preparado para el coronavirus”, en *Excelsior.com*, <https://www.excelsior.com.mx/global/ecuador-reconoce-que-no-estaba-preparado-para-el-coronavirus-1376336>.

GOPINTAH, G. (2020, julio 16): “Economía de Ecuador decrecerá cerca de 11%, según FMI”, en *Ecuador en vivo*, https://ecuadorenvivo.com/index.php?option=com_content&view=article&id=125497&catid=23&Itemid=132#.XxGzphJ7nIU

INFOBAE. (2020, febrero 25): “El jefe de la misión de la OMS en China aseguró que el mundo no está preparado para enfrentar al coronavirus”, en *Infobae.com*, <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>

INFOBAE. (2020, marzo 18): “De la peste negra al coronavirus: cuáles fueron las pandemias más letales de la historia”, en *Infobae.com*, <https://www.infobae.com/america/mundo/2020/03/18/de-la-pestes-negra-al-coronavirus-cuales-fueron-las-pandemias-mas-letales-de-la-historia->

LOZANO. (2020, julio 7): “El modelo que muestra cómo evitar medio millón de muertes por COVID-19 en América Latina y el Caribe”, en *ElComercio.com*, <https://elcomercio.pe/tecnologia/ciencias/coronavirus-el-modelo-que-muestra-como-evitar-medio-millon-de-muertes-por-COVID-19-en-america-latina-y-el-caribe-noticia->

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. (2020, marzo 23): “Guayas fue declarada zona especial de seguridad por el COE Nacional”, <https://www.defensa.gob.ec/guayas-fue-declarada-zona-especial-de-seguridad-por-el-coe-nacional>

MORENO, L. (2020, mayo 24) “Presidencia de la República. Informe a la Nación”, <https://www.presidencia.gob.ec/wp/content/uploads/downloads/2020/05/2020.05.24/INFORME-A-LA-NACION.pdf>

MORENO, L. (2020, marzo 24): tweet en *@Lenin*, <https://twitter.com/lenin/status/1242557691848994823>

MORENO, L. (2020, abril 16): tweet en *@Lenin*, <https://twitter.com/lenin/status/1250605207915986945>

MORENO, L. (2020, mayo 30): tweet en @Lenin,
<https://twitter.com/Lenin/status/1266543026853351424>

MORENO, L. (2020, junio 29): tweet en @Lenin,
<https://twitter.com/lenin/status/1277789486219513858>

NEW YORK TIMES. (2020, abril 23): “Ecuador ha sido devastado por el coronavirus”, en *NYTimes.com*, <https://www.nytimes.com/es/2020/04/23/espanol/america/latina/virus/ecuador-muertes.html>

WHO – OMS. (2020, junio 20): “Preguntas y respuestas sobre la enfermedad por coronavirus (COVID-19)”
<https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel/coronavirus/2019>

PRIMICIAS. (2020, marzo 25): “13 millones de personas tienen redes sociales en Ecuador”, en *Primicias.ec*, <https://www.primicias.ec/noticias/tecnologia/13-millones-personas-redes-social-es-ecuador/>

SECRETARÍA GENERAL DE COMUNICACIÓN DE LA PRESIDENCIA.
 (2020, marzo 16): “El presidente Lenín Moreno decreta Estado de Excepción para evitar la propagación de la COVID-19”, en *Comunicación.gob.ec*,
<https://www.comunicacion.gob.ec/el-presidente-lenin-moreno-decreta-estado-de-excepcion-para-evitar-la-propagacion-del-COVID-19>

UNESCO. (2020, mayo): “Periodismo, libertad de prensa y COVID-19”,
https://en.unesco.org/sites/default/files/unesco_COVID_brief_es.pdf

UNICEF. (2020, abril 15): “Más de 3 millones de estudiantes en el Ecuador no tienen acceso al internet”, en *MetroEcuador.com*,
<https://www.metroecuador.com.ec/ec/noticias/2020/04/15/mas-3-millones-estudiantes-ecuador-no-tienen-acceso-al-internet.html>

WATSON, G. (2020, agosto 8): “Ecuador es tercero en el continente americano con la mayor tasa de letalidad por la pandemia”, en *Ecuador en vivo*,
https://ecuadorenvivo.com/index.php?option=com_content&view=article&id=126758&catid=190&Itemid=134#.XzFp4357nIU