



MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN TIEMPOS DISRUPTIVOS. ECUADOR EN TIEMPOS DE PANDEMIA

Daphne Priscilla Zambrano Pulley

Coordinadora de Titulación

Carolina Portaluppi Castro

2021-2022

Introducción

Desde inicios de 2020, los ojos del mundo se enfocaron en una situación epidemiológica que estaba sucediendo en la ciudad china de Wuhan, que había sido tomada por el virus SARS-CoV-2 (covid-19), el mismo que venía multiplicándose rápida y agresivamente, amenazando las condiciones de salud de la población de la región. Esta situación obligó al Gobierno chino a aplicar medidas drásticas y hasta desesperadas en su intento de contener la crisis sanitaria que estaba enfrentado y que amenazaba con desembocar en una pandemia de efectos no imaginados e incuantificables. Lejos estaba la humanidad de pensar que, casi de inmediato, esto es a marzo de 2020, debería también defenderse de la presencia de este virus, cara a cara, dentro de sus propias fronteras. El virus se había apropiado del planeta de manera violenta y por sorpresa, tomando desprevenidos a muchos, sin la preparación debida y, por tanto, sin la capacidad debida para responder como lo exigían las circunstancias, para enfrentar esta acometida. La crisis sanitaria que inició, y aparentemente había sido contenida en una región de China, se convirtió en una pandemia global, conforme lo determinó la Organización Mundial de la Salud (OMS) el 30 de enero de 2020, al declarar una emergencia de salud pública debido al covid-19, organismo que para el 11 de marzo de 2020 registraba de manera oficial más de 118 000 casos de contagio y 4291 muertos, como consecuencia del virus a nivel mundial. Los focos de contagio ya no estaban únicamente en China, sino también en Italia, Irán y España, que se convirtieron en puntos focales de la pandemia y desencadenaron picos alarmantes de contagios y decesos en el planeta entero.

Ecuador, con el registro de su primer caso confirmado de covid-19 en febrero de 2020, inició una experiencia de vida comunitaria impensada que afectó todos los aspectos de la vida de los ecuatorianos. El 16 de marzo de 2020, Lenín Moreno, en su condición de presidente de la república, anunciaba las medidas que el Gobierno nacional tomaría para enfrentar la pandemia del

covid-19 que nos había alcanzado y que entrarían en vigor desde el 17 de marzo de 2020. Estas medidas, que incluyeron cuarentenas, toques de queda y la prohibición de ingreso de vuelos internacionales, no fueron suficientes para evitar los efectos que la pandemia traía y que fueron visibles en otros países. La velocidad de los contagios y la insuficiente capacidad hospitalaria para dar atención a los casos que se presentaban fue causa de pánico a nivel nacional; los múltiples y acelerados decesos en las ciudades principales del país, reportados por la prensa nacional e internacional, sumieron al país en un escenario de muerte; cuerpos de fallecidos aparecieron abandonados en las calles, los hospitales y cementerios no daban abasto para atender tamaña contingencia; se lamentó el extravío de personas y cadáveres en medio de una angustia e impotencia asfixiante; todos luchaban por no ser parte de esa estadística. Estos efectos, que se vieron también en otros países sudamericanos, fueron maximizados por la incapacidad del Gobierno para responder adecuadamente al llamado de auxilio de la población. Su atención se centró casi exclusivamente en el aspecto de la salud, mientras que otros frentes, como el económico, social, educativo y de atención en entidades públicas, pasaron a ser de segundo orden; la activación de muchas organizaciones no gubernamentales (ONG), empresas privadas y personas naturales, con su ingenio, creatividad y resiliencia, fue determinante en la atención de estas necesidades, principalmente aquellas relacionadas con alimentación, servicios públicos y derechos ciudadanos que el Gobierno había descuidado o que simplemente era incapaz de atender por la forma en que estaba estructurado.

Estos hechos son puntales para el análisis que pretendemos realizar con este ensayo: el inicio de la pandemia, su desarrollo y los efectos que provocó en la ciudadanía, el Gobierno y la administración pública. El estudio en retrospectiva de las medidas que se tomaron para enfrentar la crisis y los resultados obtenidos será también material para nuestro trabajo. Además, se añadirá

a este ensayo una revisión de las dificultades y deficiencias específicas de nuestro país en aspectos sociales, políticos, económicos y culturales para enfrentar y superar instancias de crisis, y cómo estas afectan la percepción de la población con respecto a la capacidad de un gobernante y de la estructura estatal en cuanto a la atención de necesidades urgentes, asuntos que generaban nuevos escenarios y estilos de vida social, como efectivamente sucedió en el contexto de la pandemia. El análisis de estos aspectos se circunscribe al periodo comprendido entre marzo y diciembre de 2020.

Contexto prepandemia

La pandemia de covid-19 afectó todos los rincones del planeta y cada país la enfrentó desde sus propias fortalezas y debilidades, obteniendo resultados diversos en tiempo y efecto para sus poblaciones. En este ensayo vamos a centrarnos en la experiencia ecuatoriana y en el efecto causado por la pandemia en su paso por nuestro país. Por esto, pretendiendo objetividad en la examinación, debemos recurrir al contexto social, económico y político, es decir, a las condiciones generales en que el país se encontraba, justo antes de ser alcanzado por la pandemia y despertar de golpe en medio de una crisis sanitaria a la que, en primera instancia y en medio de terror generalizado, había que sobrevivir. Este ingreso abrupto al escenario global y las acciones emprendidas en este ejercicio de supervivencia se ubican en el periodo marzo-diciembre de 2020.

Ecuador es un país de Latinoamérica con una inequidad socioeconómica visible y palpable entre su población. Previo al covid-19, estas desigualdades ya tenían registro en el país. Así, para diciembre de 2019, y conforme a la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU, 2019), se estimaba un nivel de pobreza nacional del 25 %, correspondiendo el 41 % a la zona rural y 17.2 % a la zona urbana, y aunque entre estos dos sectores existe una gran

diferencia, el impacto de la pandemia, cuando aparece en marzo del 2020 es abrumadoramente parecido.

La misma estadística decía también que el nivel de pobreza extrema nacional era de 8.9 %, de los que 18.7 % se ubicaba en la zona rural y 4.3 % en la zona urbana, señalando a Guayaquil como la ciudad con mayor índice de pobreza del Ecuador. Tres meses después, en marzo de 2020, esta ciudad será uno de los puntos focales de contagio del país, batallando con una crisis sanitaria y social que llenó los noticieros nacionales e internacionales, mostrándola como ejemplo del pésimo manejo de la situación.

En cuanto al empleo, la encuesta decía que apenas un 38.8 % de la población económicamente activa tenía un empleo adecuado y un 17.8 % estaba subempleada, lo que significaba que un gran porcentaje de ecuatorianos estaba con empleos no adecuados y, por tanto, tenían la tarea diaria de procurar ingresos para cubrir las necesidades básicas de sus familias.

La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) de 2018 decía que el 15.6 % de personas en el Ecuador vivían hacinadas; es decir, que varias personas, tres o más dormían en una habitación, por lo general con poca o ninguna ventilación (Mera, E., 2021). La examinación por provincias de la estadística indicaba que Morona Santiago, con un 28.2 %, estaba a la cabeza de la lista, mientras que Guayas se ubicaba en el sexto lugar con un 21.5 % (Mera, E., 2021).

En Ecuador, antes del covid-19, la cantidad de camas en hospitales y médicos por habitantes era deficitaria, pues mientras la Organización Mundial de la Salud recomendaba tener 2.7 camas por cada 1000 habitantes, el país, en 2019, tenía un promedio de 1.39 camas. Un acercamiento a la realidad por provincia en este ítem nos permitió ver que algunas provincias, como Tungurahua, con 2.04, y Pichincha, con 1.80 camas por 1000 habitantes, se acercaban al

promedio recomendado; pero también teníamos otras con números distantes a la recomendación, como Guayas, con 1.35, y Santa Elena, con 1.10 camas por 1000 habitantes (Hurtado Caicedo, F & Velasco Abad, M., 2020).

Estos registros estadísticos evidenciaban que el Estado, tanto desde el Gobierno central como a través de los Gobiernos descentralizados, no contaba con un sistema operativo y logístico capaz de atender de manera efectiva las necesidades básicas de los ciudadanos, fundamentalmente relacionadas al cuidado de la salud y alimentación de las familias, especialmente a las de escasos recursos, que en tiempos de crisis son extremadamente vulnerables.

Medidas dispuestas por el Gobierno nacional para enfrentar la pandemia

El contexto económico-social del Ecuador exigía que las medidas implementadas por el Estado sean exhaustivamente analizadas, a pesar de la urgencia con que debían dictarse. La llegada de la pandemia de covid-19, era un fenómeno sin precedentes, y no se tenían previstos modelos que permitan realizar predicciones, ni respuestas específicas; no había normativa definida y nos encontrábamos con la dificultad de implementar medidas emergentes sin la certeza de que sean correctas o efectivas. Ecuador no fue el único país que no se encontraba preparado para afrontar una crisis de esta magnitud.

En medio de este escenario de incertidumbre, la noche del lunes 16 de marzo el presidente de la república, Lenín Moreno, en cadena nacional, declaró el estado de excepción en todo el territorio ecuatoriano, con el propósito de contener la transmisión del coronavirus. Refiriéndose a la pandemia del coronavirus, declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), señaló que estamos enfrentando una guerra que ha dejado 7000 muertos en el mundo y 2 en Ecuador, y que era necesario tomar medidas drásticas para detener su avance.

Para conseguirlo, dispuso varias medidas, entre las que mencionaremos:

- Suspensión total de la jornada laboral presencial del sector público y privado a partir del martes 17 de marzo;
- Toque de queda (para vehículos y personas);
- Cierre de los servicios públicos a excepción de los de salud, seguridad y servicios de riesgos;
- Atención continua de hospitales, clínicas, centros de salud, farmacias;
- Suspensión de vuelos nacionales;
- Suspensión del transporte interprovincial y circulación de automóviles particulares;
- Restricción de circulación para personas que se movilicen en un vehículo para comprar víveres o medicamentos (se asignaron días para circular por placa).

El presidente Moreno también hizo un llamado a alcaldes y prefectos para que tomen en consideración la situación de los ecuatorianos que «viven al día», es decir, de su trabajo diario. Por ello, señaló que, si las autoridades locales deciden cerrar la circulación, los municipios, prefecturas y el Gobierno nacional deben entregar ayudas para atender las necesidades básicas de estas poblaciones vulnerables. Terminó diciendo: «Por tu familia, por tus seres queridos, quédate en casa».

A estas medidas se sumaron disposiciones del Comité de Operaciones de Emergencia (COE) que se mostraban flexibles, según el momento que se vivía en distintos sectores del país, tomando el control de actividades relacionadas con la limitación del aforo en lugares de concurrencia masiva la vigilancia del cumplimiento de los protocolos de bioseguridad, la limitación de horarios y aforo en playas y balnearios, la prohibición de eventos públicos y privados, así como la prohibición del consumo de licor.

Efectos de las medidas y de la pandemia en el Ecuador, marzo-diciembre de 2020

Las medidas que se tomaron con intención de corto plazo fueron extendidas en su vigencia en múltiples ocasiones, alcanzando los 180 días, sin lograr contener la crisis sanitaria y provocando en los ecuatorianos una angustia generalizada, al exigir mantenerse entre cuatro paredes, mirando cómo la pandemia estaba ganando la guerra anunciada. El encierro por cuarentena y toque de queda extendidos dejaron en claro que no existe legislación específica acerca de la limitación del derecho a la libertad de tránsito. Lo cierto era que las medidas se tomaron para hacerlas funcionar, como diría Andrenacci (2020): «las funciones de gestión son un conjunto de actividades que permiten hacer todo lo que hay que hacer para que una organización funcione, o para que una política pueda resolver sus desafíos operativos».

La cuarentena y toque de queda estrictos fueron una imitación de resoluciones parecidas que se tomaron en otros países del mundo. Fueron tomadas sin considerar que el contexto socioeconómico de esos países era absolutamente distinto y superior al del Ecuador. En nuestra realidad nacional, considerando los índices de pobreza mencionados en los inicios de este trabajo, resultaban inviables por no contar con una estructura efectiva y eficiente desde el Estado que atiende las necesidades vitales de una población en fragilidad extrema. Se trataba, por tanto, de una provocación e invitación al caos ante una población que enfrentaba momentos de desesperación, como efectivamente sucedió en varios sectores del país.

El distanciamiento social, de dos metros, determinado como seguro para evitar los contagios, solo era aplicable al aire libre, pues, bajo el contexto de vivienda en Ecuador y los índices de hacinamiento revelados previo a la pandemia, resultaba imposible. Esta condición se convirtió en agravante de alto impacto en el aumento de contagios en Ecuador, pues era evidente

que el contagio de covid-19 en uno de los ocupantes de estos espacios mínimos de vivienda implicaba la puesta en riesgo de la salud de los demás. La situación era sin duda un callejón sin salida: el espacio compartido era uno solo y resultaba imposible aislar o aislarse.

La sola lectura de los registros estadísticos, previos a la pandemia, debió alertar al Gobierno nacional con respecto a la dificultad a la que se enfrentarían al detectar casos positivos de covid-19 en segmentos de la población sin posibilidades de espacio para aplicar el aislamiento mientras transcurría la enfermedad y se superaba la etapa de contagio. Esta realidad, no vista o minimizada por las autoridades responsables de dar respuesta a la situación, era una evidencia más de la falta de previsión y creatividad de las entidades del Gobierno para responder a estas contingencias.

Resultaba paradójico que, mientras los que vivían en hacinamiento necesitaban espacios para aislar a sus enfermos, el sector hotelero sufría la falta de ocupación de sus habitaciones. Una alianza entre el Gobierno y el sector hotelero era lo recomendable para ese momento, en salvaguarda de la salud de la población en riesgo por hacinamiento y en rescate del sector hotelero, también urgido de generar recursos para sostener el empleo y sustento de sus colaboradores.

La suspensión de la actividad laboral presencial en los puestos de trabajo también tuvo efecto en todos los estratos sociales, pero perjudicó en mayor medida a los pobres y vulnerables, que trabajaban en los servicios informales, en la construcción y la manufactura: sectores en los que la actividad económica se ve más afectada por los confinamientos y restricciones a la movilidad. El desempleo se hizo presente con agresividad y el empleo no adecuado creció exponencialmente, la falta de respuesta desde el Estado para dar cobertura a las necesidades básicas de la población obligó a muchos a dejar la seguridad de sus hogares para salir en busca de ingresos económicos que permitan sobrevivir. Nuevos pobres aparecieron en las ciudades.

Según el reporte de la Friedrich-Ebert-Stiftung y el Observatorio Social del Ecuador, entre el periodo de marzo-diciembre de 2020, se perdieron 532 mil empleos, equivalentes al 6,6 % de la Población Económicamente Activa (PEA), de los cuales 127 mil correspondían al sector de alojamiento y servicios; 98 mil, al de comercio, y 63 mil al de la construcción, principalmente. La falta o reducción de ingresos en la población empujó el registro de 1,4 millones de nuevos pobres a la estadística, la cual pasó de 4,3 millones a 5,7 millones de personas. Únicamente 3 de cada 10 hogares podían pagar el costo mensual de la canasta básica familiar; 2,3 millones de personas se encontraban con inseguridad alimentaria severa (FES citando a SENPLADES, 2021).

Estos registros, que se encuentran estrechamente enlazados entre sí, eran el reflejo de lo irracional de una medida que pretendía mantener en aislamiento estricto a sectores de la población carentes de recursos que les permita sobrellevar la crisis y evitar ser ingresados a una indigencia visible, pero no cuantificada. La precariedad laboral y el desempleo causados por el covid-19 y las medidas restrictivas de movilidad implicaban también ingresos mínimos o la ausencia de estos para las familias en condiciones de vulnerabilidad, sometiénolas a escenarios de inseguridad alimentaria, tanto en entornos rurales como urbanos. Se amplió el espectro de la desnutrición de lo infantil a lo comunitario: había muchos más sin comida, se había agravado el impacto de la fragilidad.

Los servicios de salud en nuestro país antes del covid-19 ya eran deficitarios, por lo que, desde el inicio de la crisis sanitaria, el Ecuador se encontraba en desventaja frente a la pandemia al no disponer en los centros de cuidado de la salud, de los recursos mínimos necesarios para asegurar a la ciudadanía una atención digna y adecuada en momentos de demanda sin precedentes. Aunque el número de camas por millar de habitantes no refleja la cantidad de contagios que puede tener una ciudad, sí evidencia, en cambio, la capacidad de atención que puede proveer el Estado a

su población en casos de enfermedades o situaciones que requieran atención hospitalaria. Guayaquil, que en los primeros meses de la crisis sanitaria contabilizó la mayor cantidad de casos, fue una demostración visible del déficit que el sistema de salud presentó en muchos frentes. Exigió la improvisación y habilitación de hospitales de emergencia por parte de las autoridades de la provincia, así como de familiares de personas contagiadas, que instalaron salas de cuidados en sus propias casas, evitando ser parte del registro de personas que fallecían en hospitales y clínicas, sumidos en el más absoluto abandono por las restricciones de acceso, aplicadas también en centros hospitalarios.

La pandemia exigió también el uso de pruebas de diagnóstico de covid-19, que resultaron extremadamente difíciles de obtener. Como en otros países, la escasez de pruebas para aplicarlas en la población en riesgo, obligó a reservar las disponibles para los casos más graves. La falta de pruebas era tan crítica que, desde las mismas autoridades de salud, se sugirió asumir diagnósticos positivos con base en la sintomatología presentada. En Ecuador, el acceso a pruebas gratuitas que el Estado puso a disposición de la ciudadanía implicó largas filas y horas de espera, en algunos casos vividas a la intemperie, expuestos a las condiciones climáticas del día y también al riesgo de contagio.

La pandemia y la necesidad de acceder a las pruebas de covid-19 evidenció escenarios de abuso de quienes disponían de pruebas y medicinas para enfrentar la enfermedad. Los test privados llegaron a superar los 120 dólares, equivalentes al 30 % del salario básico, y los precios de las medicinas recomendadas para superar el virus fueron inaccesibles para muchos, lo que justificaba las aglomeraciones en procura de las pruebas y medicinas provistas por el Gobierno nacional.

Aún con la ciudadanía cubriendo el valor de sus propios tests, según un reporte de la Friedrich-Ebert-Stiftung y el Observatorio Social del Ecuador, encontramos lo siguiente:

Ecuador registra una de las tasas de testeo más bajas de Sudamérica: 27,811 pruebas por millón de habitantes, solo por encima de Bolivia y Guyana. En promedio, ha realizado 2,277 pruebas y ha analizado 2,053 por día, esto pese a que en abril se anunció que se procesarían 13,000 pruebas diarias y que en junio el Presidente afirmó que se tomarían 6.000 pruebas diarias (Hurtado Caicedo, F & Velasco Abad, M, 2020).

Sí, a todos afectó la pandemia, personas de todas clases sociales fallecieron, pero la brecha existente entre los diversos segmentos de la población dejó resultados completamente opuestos, pues mientras unos pudieron superar el tiempo de cuarentena, toque de queda, escasez de recursos, otros en cambio fueron conducidos a escenarios de miseria.

Este factor en el área de la salud pudo ser un determinante en cuanto a la cantidad excesiva de muertes durante el 2020, que en el período marzo-diciembre registró un exceso de 36 351 fallecidos sobre el promedio histórico de los tres años previos con una tasa de mortalidad de 207,6 por cada 100 000 habitantes (Hurtado Caicedo, F & Velasco Abad, M., 2020). Era lógico asumir que el número de fallecidos en una pandemia iba a superar los índices estándar; sin embargo, no se puede pasar por alto que los factores deficitarios se constituyeron en agravantes para llegar a un número tan alto. La pandemia sobrepasó la capacidad de recepción y atención hospitalaria para quienes habían sido contagiados, los hospitales estaban saturados y los servidores de la salud presentaban un desgaste físico y emocional que rayaba en la frustración e impotencia.

En todo el país, la pandemia evidenció que, hoy en día, la tecnología y conectividad digital son una necesidad. Internet es una puerta que permite acceder a numerosos servicios, desde los básicos y de la salud, hasta los bancarios, de entidades públicas, pagos electrónicos y más.

El sector poblacional ubicado en los estratos superiores, con mayores posibilidades de acceso a la tecnología, ajustó sus actividades y cumplimientos laborales a la virtualidad; la tecnología jugó un papel importante en la supervivencia de muchos, pues gracias a la aplicación de un sistema de trabajo en casa pudieron mantener sus empleos y recibir recursos económicos que ayudaron a superar la crisis, sin tener que abandonar sus espacios de seguridad. Esta modalidad de trabajo ayudó también en lo emocional, al permitir superar la cuarentena manteniendo de forma virtual una dinámica social frente a las condiciones de muchos, a los que la desesperación y desánimo los había alcanzado.

De manera general, los trabajos que se pudieron adaptar a la virtualidad fueron los de empresas e instituciones que ya venían haciendo uso de la tecnología en sus operaciones y prácticas habituales y que para activarse al momento de la pandemia, debieron hacer ajustes e inversiones que faciliten el desempeño de sus empleados y servidores desde sus casas. Surgió así, una nueva modalidad de trabajo, que en muchos casos todavía se mantiene.

El sector público, debió adaptarse también al momento que estábamos viviendo y, si bien no hubo despidos en ese sector, la atención al público se vio afectada por la migración de trámites al ámbito virtual, así como por la atención restringida en actividades especiales. Por otro lado, las actividades laborales que exigían presencia para su ejecución, como los sectores de turismo, manufactura y construcción se vieron obligados a aplicar reducciones de personal, flexibilizar

tiempos y salarios para bajar sus costos de nóminas y, en casos extremos, cuando estas medidas no fueron suficiente, llegaron al cierre de empresas y negocios y al despido de su fuerza laboral.

La educación es, en cualquier sociedad, un termómetro de su bienestar y progreso. En nuestro país, desde marzo de 2020, la educación se vio enfrentada a un escenario nuevo que exigía adaptación inmediata. La emergencia sanitaria, cuarentena y toque de queda decretados, obligaron al cierre anticipado del año escolar en la Sierra y a postergar el inicio del de la Costa, con la expectativa de que la crisis pase pronto para reanudar las clases con normalidad. La pandemia no pasó y las clases iniciaron con tardanza, a distancia y de forma virtual; en una acción para la que maestros y educandos no estaban preparados; improvisando, haciendo camino al andar.

La educación pública y privada buscó formas de acercar de la mejor manera posible la educación para todos; la primera no encontró la fórmula, a pesar de intentarlo con el uso de plataformas virtuales y clases a distancia, por radio y televisión, creando material para trabajar los contenidos educativos.

Un reporte de Unicef de junio de 2020 decía que solo un 61,9 % de los hogares de estudiantes de colegios públicos tenían acceso a Internet por algún medio, versus el 91.1 % de los hogares de estudiantes de colegios privados (Unicef, 2021). Este registro indica que la brecha social en el acceso a la tecnología y conectividad también había alcanzado al sistema educativo, sin evaluar todavía la calidad de la educación virtual, que se estaba entregando, en formatos, contenidos y metodología. La pandemia mostró que en muchas zonas de la ruralidad del país no había servicio de Internet, ni conectividad wifi en redes públicas; incluso la señal telefónica en muchos sectores era baja o intermitente, hasta el punto de que los noticieros mostraban niños y jóvenes en árboles o colinas, tratando de captar señal y algo de las clases anunciadas. Recién en

noviembre de 2020, con la ampliación de las redes de Internet para mejorar el acceso estudiantil, los resultados fueron un poco más alentadores. La precariedad tecnológica en la que muchos sectores del país vivían, se hizo manifiesta en este aspecto de la educación, que en ningún momento pudo llegar a todos. En muchos de los hogares ecuatorianos, de clase media baja y baja, había más de un estudiante con necesidad de conectarse a las clases virtuales y disponía únicamente de un celular o computadora con conexión a Internet que debía compartir entre los miembros de la familia para trabajar, estudiar o mantener el contacto social, siendo causa de conflicto cuando los horarios de clases o las actividades laborales coincidían y el uso del dispositivo debía ser priorizado.

Estas diferencias y deficiencias maximizaron el abismo entre clases, muchos estudiantes quedaron aislados de su formación, hubo sectores de la población discriminados por falta de recursos y por la incapacidad del Estado de presentarse en su ayuda. Esta inequidad hizo que muchos niños, niñas y adolescentes dejaran de estudiar durante la pandemia y, debido a las necesidades económicas de sus padres, se vieron forzados a trabajar, interrumpiendo de una forma, que posiblemente sea permanente, su derecho a la educación o, como mínimo, atrasándola por más de un año.

Teniendo en cuenta que la economía nacional sufrió un duro golpe como consecuencia de las restricciones del movimiento de las personas e intentado crear un camino hacia la reactivación social y económica, el COE Nacional dispuso la implementación del sistema de semáforos para que los municipios del país puedan decidir la fuerza restrictiva de las medidas según el contexto local, basándose en los criterios sanitarios de evolución de contagios y casos recuperados, capacidad de los servicios de salud locales para atender la epidemia, y organización y disciplina

de la población en relación con las normas de bioseguridad, habilitando a los municipios a moverse entre cualquiera de los niveles del semáforo: rojo, amarillo y verde.

Propuestas de las Naciones Unidas

El alcance global de la pandemia y los efectos que estaba causando motivaron a las Naciones Unidas, dentro del plan para la recuperación social y económica ante el covid-19, proponer cinco puntos prioritarios: a) proteger los sistemas y servicios sanitarios; b) mejorar la protección social; c) proteger los empleos, las pequeñas y medianas empresas y los trabajadores del sector informal; d) políticas macroeconómicas que beneficien a todos; y e) promover la paz, la buena gobernanza y la confianza, para reforzar la cohesión social (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2020).

La experiencia acumulada en el tiempo, a través de ensayo y error, proveía un mayor entendimiento acerca del covid-19 y su comportamiento, lo que permitió que se fueran implementando medidas para prevenir o limitar el contagio. De aquí surgieron medidas como el distanciamiento físico, el toque de queda, la promoción y exigencia de controles constantes de diagnóstico para procesar mediante los servicios de salud a las personas que den positivo y «las estrategias y medidas socioeconómicas de ayuda, compensación y reactivación entre otras» (SENPLADES, 2021).

Frente a las propuestas de las Naciones Unidas, el Gobierno nacional diseñó un conjunto de estrategias para la recuperación. En temas de impacto humano tienen como meta la protección de los más vulnerables, mediante la aplicación de un enfoque inclusivo en la implementación de líneas estratégicas cercanas a los pilares prioritarios mencionados en el plan de las Naciones Unidas. Esta información es proporcionada por la Secretaría Técnica de Planificación «Planifica

Ecuador» (SENPLADES) a través de la Evaluación Socioeconómica PDNA Covid-19, correspondiente a marzo-diciembre de 2020.

La primera estrategia trata la recuperación y protección de los empleos e ingresos que consiste en las siguientes medidas: proteger el empleo en sectores de alto potencial de recuperación, excluidos y en la informalidad. Disminuir la brecha y la desigualdad en el acceso tecnológico y de conectividad para viabilizar el teletrabajo, con énfasis en áreas rurales y zonas urbano-populares no consolidadas. Crear modelos de inversiones y programas más territorializados y sostenibles que apoyen los sistemas de empleo y producción basados en la proximidad y los activos locales, incorporando cuando sea necesario acciones de desarrollo de nuevas capacidades en las comunidades y los Gobiernos locales. Fortalecer y ampliar procesos de capacitación e intermediación laboral, con prioridad en grupos vulnerables. Implementar y fortalecer los productos financieros adaptados a las necesidades diferenciadas de recuperación económica de la población y que aporten a la transición hacia un desarrollo sostenible. Complementar con educación financiera y desarrollo de programas de emprendimiento.

La segunda estrategia consiste en la protección social contributiva para la población de clase media y vulnerable afectada, que intenta rediseñar el sistema de seguridad social para brindar protección social obligatoria a todos los trabajadores, independientemente de la naturaleza de su vinculación laboral, incluyendo el análisis de la sostenibilidad financiera de la seguridad social. Establece un régimen simplificado de contribución a la seguridad para las personas que están dentro del Régimen Impositivo Simplificado. Incluye a trabajadores independientes o informales afiliados voluntariamente al seguro de desempleo con beneficios acotados y decrecientes en el tiempo. Revisa y simplifica los requisitos y procesos para cubrir los riesgos de pérdida de empleo, que incluye el seguro de desempleo y la cesantía.

La tercera estrategia alude a la protección social no contributiva para las poblaciones vulnerables, que consiste en garantizar cobertura de servicios en red primaria en territorios y población vulnerable. Identifica e implementar mecanismos de selección de beneficiarios utilizando el cruce de bases de datos administrativos o ventanillas de acceso para reducir las brechas de exclusión en los programas de protección social no contributiva. Bancariza los pagos de las transferencias monetarias de protección social no contributiva para la población más vulnerable afectada por covid-19 con plataformas tecnológicas y servicios digitales integrados al Registro Social. Incorpora núcleos de deciles 1, 2 y 3 en el Bono de Desarrollo Humano. Proteger a los grupos más vulnerables de la población, con servicios de cuidado. Busca la consolidación de un sistema nacional integral de cuidados tanto para el sector público, privado y hogares.

La cuarta estrategia gira en torno al financiamiento del desarrollo social para una mejor recuperación, cuyo propósito es fortalecer los ingresos permanentes a través de instrumentos tributarios y no tributarios progresivos, que internalicen los costos del daño ambiental; cambien los patrones de consumo y producción para transitar hacia un modelo económico de desarrollo sostenible y bajo en carbono, así como la incorporación de jóvenes y mujeres en el mercado laboral. Implementa instrumentos presupuestarios basados en resultados anuales y plurianuales que permiten mejorar la provisión de bienes y servicios públicos para toda la población, especialmente los más vulnerables, así como la reactivación económica inclusiva. Establece nuevos instrumentos de financiamiento público innovadores que permitan la consecución de recursos para proyectos de inversión orientados al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible.

La quinta estrategia concierne a la soberanía alimentaria para la población que ha entrado en condición de pobreza extrema, cuyas acciones contemplan sostener la oferta de los principales

alimentos orientados al mercado interno. Fortalece los programas de asistencia alimentaria. Fortalece la gobernanza para la estabilidad de la seguridad alimentaria. Fortalece los mecanismos que prevengan, controlen y traten la malnutrición de la población, especialmente la población vulnerable a lo largo del ciclo de vida.

Finalmente, la sexta estrategia para abordar el impacto humano causado por la pandemia de covid-19 es la cobertura y acceso a servicios básicos acorde a las necesidades de la población y territorios. Consiste en ejecutar acciones a nivel local de reducción de la vulnerabilidad multidimensional, empezando por el acceso a vivienda y servicios sobre todo en barrios marginales, integradas por inversiones públicas en la regeneración urbana integral catalíticas de inversiones privadas como motor para una reactivación económica sostenible e inclusiva. Continúa el plan de vacunación como medida de recuperación económica y social. En lo social, prioriza al personal del sistema de atención integral infantil y del sistema educativo para apoyar al retorno progresivo de los estudiantes a clases. Asegura el acceso a Internet para hogares urbanos y rurales que logren retener a los alumnos en el sistema educativo y que mejoren la calidad de la educación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes de todos los niveles educativos. Amplía la cobertura de la educación pública por el incremento de estudiantes en el sector público y de retorno presencial con medidas de seguridad adecuadas. Fortalece las unidades de primer nivel de atención en salud en territorios priorizados. Implementa la Estrategia Nacional Ecuador Crece sin Desnutrición para erradicar la desnutrición crónica infantil en niños y niñas de 0-5 años y mujeres gestantes. Reanuda los servicios de promoción de la salud y prevención de la enfermedad.

Por otro lado, en el sector salud se plantearon estrategias para abarcar necesidades enfocándose en la prevención y el fortalecimiento del sistema de salud a través de la implementación de nuevas tecnologías que permitan alcanzar mayor eficiencia con un manejo

adecuado de casos, procesos ágiles de adquisición de insumos, mantenimiento de los servicios de salud, redistribución de la fuerza de trabajo, reducción de riesgos, entre otros.

De manera específica, se contempló vacunar por lo menos al 60-70 % de la población para alcanzar el efecto de inmunización de rebaño. Controlar los puntos de ingreso fronterizos y migratorios para la detección oportuna de casos, aplicando prácticas de prevención en comunidades. Aumentar las capacidades para soportar un incremento sostenido de casos de covid-19, teniendo en cuenta que eso implica adquirir medicamentos, equipo médico y la mejora del desempeño de los servicios en los distintos niveles de atención. Fortalecer y monitorear los programas de promoción de salud con énfasis en grupos prioritarios. Reorganizar los servicios hospitalarios para atención de pacientes covid-19, asegurando el funcionamiento de los centros de salud de primer nivel de atención y vinculando profesionales de salud a los distintos niveles de atención. Implementar la telemedicina y psicológica, asegurando su funcionamiento óptimo con la intención de fortalecer las capacidades para detección y manejo de condiciones de salud mental. Generar un plan inmediato y de corto plazo para fortalecer las funciones de gobernanza de las autoridades de salud con el propósito de fortalecer la acción intersectorial.

La puesta en marcha de estas estrategias como respuesta del sector público frente a la pandemia, en el periodo examinado, arrojó los siguientes resultados. Según la Evaluación Socioeconómica PDNA COVID-19 Ecuador (2021) de los meses de marzo a diciembre de 2020, los ministerios y demás entidades del sector público elaboraron un listado de 785 acciones, de las que el 97 % fueron clasificadas en ocho categorías aplicadas a los sectores económico y productivo, social, recursos naturales, hábitat e infraestructura, sectores transversales y sector seguridad, conforme al siguiente cuadro que resume el esfuerzo gubernamental hasta diciembre de 2020. La octava categoría corresponde a acciones propuestas para ser ejecutadas en 2021:

<u>Categorías de las acciones ejecutas y propuestas por ministerios y entidades públicas</u>	<u>No.</u>
Adaptación de procesos para la atención ciudadana (incluye grupos vulnerables)	87
Entrega de kits de asistencia humanitaria	18
Comunicación y difusión	28
Administración del talento humano	25
Capacitación, innovación, adaptación metodológica	109
Desarrollo de normativa, lineamientos, protocolos	156
Continuidad de las operaciones en 2020	308
<u>Propuestas para la continuidad desde 2021</u>	<u>30</u>
<u>Total de acciones</u>	<u>761</u>

Fuente: Planifica Ecuador, 2021.

Estas acciones, entre otras, fueron ejecutadas desde el sector público. En el sector salud, para frenar, dentro de lo posible, el contagio y nuevos fallecimientos; en asistencia social, para enfrentar la realidad del sector más afectado por las medidas de seguridad implementadas, distanciamiento y cuarentena; en economía, proveyendo recursos para atender las necesidades de los que estaban imposibilitados de producir para su supervivencia; en el sector laboral, flexibilizando las condiciones de trabajo principalmente en el área de servicios que, en América Latina, «proveen el 64 % del empleo formal, como los servicios ofertados mediante actividades informales que aportan con el 53 % del empleo total de la región» (SENPLADES, 2021).

El Gobierno se encontró en una situación de urgencia para desplegar medidas que permitan mitigar el impacto del covid-19, el cual se expandía con una velocidad tal que no tolera ni espera la implementación de medidas con el letargo usual de la burocracia. Se convirtió en una necesidad cambiar este paradigma de un Gobierno lento arrastrado por procesos llenos de trámites burocráticos, instituciones con tecnología de generaciones pasadas y actores invisibles. La pandemia fue un catalizador del cambio de paradigmas. Sin embargo, los cambios que son buenos para un momento de crisis no son necesariamente buenos en todas condiciones, ni recibidos con brazos abiertos por todos los actores.

Viejos paradigmas de la administración pública que fueron interpelados en el contexto de la pandemia asociada al covid-19

Según la Real Academia Española, un paradigma se define como una «Teoría o conjunto de teorías cuyo núcleo central se acepta sin cuestionar y que suministra la base y modelo para resolver problemas y avanzar en el conocimiento» (RAE). En otras palabras, es un sistema de saberes que proporcionan una visión o interpretación de la realidad en el cual la modificación o el cambio de uno de estos saberes involucra un cambio en el sistema mismo, pues el todo es más que la suma de sus partes, y aquello que era invisible en un estado anterior se puede volver evidente en un nuevo estado.

La pandemia enfrentó a todos con la necesidad de transformación. Más que solo un cambio individual o institucional, el cambio es cultural y caracterizado por enfoques que ya se veían en el horizonte en materia de gestión del capital humano. Es decir, ambientes flexibles con menor carga de normas que abran paso a la creatividad propia de cada espacio de personas con competencias afines a sus labores.

Sin embargo, esta es una característica relativamente común en la administración privada, mas no en la administración pública, que se ve retenida por la necesidad normativa de una burocracia que en muchas ocasiones es rígida. Esto a pesar de que, en principio, lo privado y lo público tienen metas similares, es decir, brindar un servicio que satisfaga a sus usuarios. La diferencia está en que, al igual que el paradigma, el Estado es un sistema conformado por múltiples entidades, o subsistemas, con sus propios objetivos organizacionales.

Cada uno de estos subsistemas contienen múltiples elementos que están orientados a cumplir dichos objetivos organizacionales. Estos elementos son los servidores públicos que

mantienen una cultura organizacional de la misma manera que los empleados de cualquier empresa privada. Es en el marco de esta realidad que ocurre uno de los retos de la administración pública, los «proyectos de transformación y modernización del aparato público [...] se basaron en un axioma: modificaciones en el sistema técnico son suficientes para generar resultados, sin tener en cuenta el sistema social, es decir, la cultura organizacional» (Blutman & Felcman, 2020).

Las personas se resisten a cambios que van en contra de lo que prefieren y de lo que creen, lo desconocido es comúnmente percibido como negativo, siendo esto algo invisible hasta que una iniciativa de cambio se choca de frente contra esto. La implementación de una nueva norma, que por su naturaleza es rígida, representa, por lo menos en el más común de los escenarios, carga de trabajo inmediata para los servidores públicos en la forma de capacitación o socialización de la nueva norma, convirtiéndose en una distracción cuando lo que el servidor público tiene en su mente es completar su trabajo demostrable que justifica su remuneración mensual.

La cultura organizacional necesita transformarse junto con el lado técnico. Por lo tanto, los entes rectores del cambio deben considerar las necesidades y limitaciones humanas. El paradigma burocrático necesita ver más allá de las normas para ver al servidor público y lo que puede aportar, pues se verá genuinamente ante valoraciones de clima laboral con calificaciones que apuntan a la baja tendencia desde tiempos de la pandemia.

Ante el cambio masivo que representa la oficina digitalizada, ¿cómo se puede esperar que los servidores públicos se adapten sin mayores inconvenientes? Por ejemplo, un servidor público que trabaja en una entidad que se dedica principalmente a la investigación, como el Instituto Público de Investigación de Acuicultura y Pesca (IPIAP), que se encuentra cerca a la edad de jubilación, durante el año y medio inicial de la pandemia tiene el nuevo obstáculo de que debe

tener los medios para cumplir su jornada de teletrabajo. Otro servidor público que pertenece al área logística de la misma institución cumple las labores de chofer, pero ¿cómo puede ser un chofer durante una jornada de teletrabajo?

En el caso del servidor público investigador con décadas de experiencia a su cargo, no solo en la materia si no también en términos de cultura institucional, quedará de lado por falta de pericia en una competencia que emerge recién en su etapa de adulto mayor, lo cual no le permite continuar siendo técnicamente idóneo en sus funciones. Esto es justificado al afirmar que entre las características de la gestión pública se encuentran «la eficacia y eficiencia de su concreción, ligada a los fines inmediatos del Estado [...] para lo cual se requerirán elementos humanos motivados, calificados y entrenados. En suma, que posean competitividad sistémica» (Asensio, 2020).

Sin embargo, teniendo en cuenta lo que indica Baridó (2020), «es indispensable el conocimiento de las herramientas propias de una actividad, pero si a ello no se suma el conocimiento específico de la materia a la cual han de aplicarse, resultará imposible llegar a un resultado verdaderamente aportante». Así, el investigador adulto mayor puede ser reemplazado por alguien con las nuevas competencias requeridas, pero sin la vasta experiencia de la persona a la que reemplaza, es posible que no logre los mismos resultados.

¿Cómo pueden los servidores públicos de cada institución, que se maneja de forma particular, adaptarse a una normativa que no deja espacio para lo heterogéneo? La respuesta no es satisfactoria desde el punto de vista humano y debería ser cuestionable dentro del marco de un Gobierno que intenta promover valores inclusivos. En el caso del chofer de la institución, dependerá de la buena disposición de la autoridad máxima de la institución a la que pertenece para que le asigne funciones que justifiquen su afiliación al trabajo. Sin embargo, con medidas de

austeridad a nivel nacional, su futuro es incierto. Al final, no se puede controlar lo que no se conoce.

Paradigmas emergentes

Recordemos nuevamente que la pandemia trajo a primer plano la necesidad de flexibilizar la gestión pública no solo para afrontar al covid-19, sino también para ponerla al corriente con las innovaciones tecnológicas y las exigencias que surgen como producto de esta integración. Esto es algo natural debido a que los Gobiernos, en su continuo esfuerzo de servir a la ciudadanía, deben obligarse a la mejora continua, escuchando las necesidades de la sociedad.

En este contexto, la promoción de las Tecnológicas de la Información y la Comunicación (TIC) se convirtió en una de las estrategias esenciales frente al covid-19 como un medio de gestionar las necesidades de la ciudadanía y el principal paradigma emergente que, a su vez, es un paraguas para otros paradigmas, la resiliencia organizacional y el teletrabajo.

Las entidades de gobierno se encontraron con el reto de propiciar cambios que permitan la entrega de servicios en el contexto de la pandemia. Esto ocasionó cambios fundamentales no solo en las condiciones de vida de las personas, sino también en la ejecución de la jornada laboral. Improvisar o adoptar la tecnología llevando la digitalización de los productos y servicios tanto en ámbitos públicos como privados se convirtió en una meta en sí misma que permitía mantener al margen la paralización. Afrontar este reto brindó las herramientas para una cooperación interinstitucional más eficiente y eficaz, llegando al «logro u obtención de los resultados deseados con la mejor relación entre los insumos o recursos empleados y las metas alcanzadas» (Asensio, 2020).

Alrededor del mundo se vieron iniciativas tecnológicas que, a través de plataformas digitales, ofrecían la entrega de servicios de salud física y mental. Se populariza la jornada de trabajo virtual, permitiendo a los servidores públicos seguir trabajando desde sus hogares. También se facilitó el acceso a la educación a través de aulas virtuales. Sin embargo, cabe recalcar que esto último es en particular difícil de lograr de manera general debido a que la población en ciertos niveles de pobreza puede no tener acceso a medios digitales que les permitan acceder a la modalidad virtual. A pesar de que, según cifras proporcionadas por la Secretaría Técnica de Planificación (2021), la brecha de acceso a Internet se está reduciendo, al año 2019 el 13.7 % de la población nacional se encontraba sin acceso a Internet.

Según Barragán (2022), «la administración pública se vio obligada a migrar de la presencialidad al teletrabajo con el fin de no dejar sin servicios a la sociedad, utilizando y aprovechando las potencialidades de las TIC». En el Ecuador, ejemplos simples de esto lo podemos apreciar en iniciativas como la información transmitida directamente hacia los teléfonos celulares donde se comunica el lugar donde se puede recibir la vacuna para el covid-19 y recordatorios periódicos que promueven la vacunación. Así, los mensajes SMS que llegan a los teléfonos celulares no son solo promociones acerca del nuevo plan de consumo o el nuevo modelo de celular que impulsa la operadora telefónica: ahora son también un nuevo medio electrónico que proporciona información de vital importancia de forma rápida y oportuna.

La digitalización no era una opción durante la pandemia, sino una necesidad debido a las medidas de distanciamiento que llevan a la adopción masiva del teletrabajo durante el periodo de encierro durante la pandemia. El Estado se vio en la necesidad de invertir recursos en infraestructura y formación que permita mantener activo al sector público, pero, como se aludió anteriormente, es difícil estimar cuán preparados se encontraban los servidores públicos para

adoptar esta nueva modalidad. En cualquier caso, permitió mantener productivo al sector laboral, volviéndose más resiliente en el proceso.

Por otro lado, una de las consecuencias de la época actual con avances tecnológicos que permiten el fácil acceso a la información es la exigencia ciudadana de que el Estado sea transparente, mucho más allá de cualquier cadena sabatina como un intento de mostrar recibo de cuentas claras. El uso de redes sociales se convierte en una herramienta para acceder a la información, una plataforma de presentación constante de cifras y un centro de reclamo público donde los funcionarios de las entidades públicas, en ocasiones, necesitan rendir cuentas sin poder ocultar sus nombres y apellidos.

Para Crisconio y Solano (2020) «ya no se trata de una discusión acerca de más o menos Estado, sino de cómo se transforma y lidera los cambios derivados de la nueva realidad». En otras palabras, el Estado se vuelve más visible durante la pandemia. Adquiere un rol protagonista usando su poder para resguardar la integridad de las personas a través de la regulación de un gran número de nuevas situaciones —la nueva normalidad— coordinando respuestas con los municipios y demás entidades locales. Esto sitúa al Estado y a sus funcionarios bajo el *spotlight* del centro del escenario.

La gestión pública ahora se encuentra también en redes sociales como Twitter, no solo con cuentas oficiales de cada institución, sino también con cuentas personales de los funcionarios públicos que, independientemente su nivel de actividad o pericia en el manejo, están sujetas a participar y ser transparentes ante cada situación nueva viral, en el contexto de redes sociales, que lleva a los ciudadanos a etiquetar en sus mensajes a las cuentas oficiales.

Cada acto de corrupción, inconsistencia de datos, información ofuscada, desinformación o cualquier cosa cuestionable en general, lo amerite o no, se encuentra a unos cuantos tuits de ser expuesta de manera masiva ante la población. Lo reportado queda digitalizado y el dicho es “internet nunca olvida”. Los ciudadanos en redes sociales se encuentran prestos a consumir información, ya sea acerca del nuevo escándalo o la siguiente fecha del refuerzo de la vacuna. Un gobernante moderno y astuto aprenderá esta lección y convertirá la comunicación oportuna en la plataforma de su agenda, siendo esta una de las nuevas competencias laborales en el nuevo contexto.

Capacidades estatales y competencias laborales

El mundo no es inmutable a las tendencias. El cambio y la adaptación son claves para poder desempeñarse actualmente, de lo contrario se corre el riesgo de volverse obsoleto. El Gobierno, sus políticas y los servidores públicos también se encuentran susceptibles a esta realidad, como indican Crisconio y Solano (2020): «La velocidad con la que acontecen los cambios y la rápida obsolescencia de los conocimientos incorporados requieren de administraciones públicas fuertemente orientadas al aprendizaje continuo». La nueva normalidad, acompañada de cambios tecnológicos, exige nuevos aprendizajes, nuevas competencias y nuevas formas de pensar.

Cada avance tecnológico involucra la necesidad de actualizar conocimiento y desarrollar destrezas y competencias y, en consecuencia, hace posible la creación de puestos laborales que requieran estas competencias, motivo por el cual la implementación de nuevas tecnologías puede convertirse en un obstáculo en algunos casos, como se lo mencionó con anterioridad, en nombre del progreso. La rutina es ahora, la rutina más la nueva actividad.

Al final, es una situación que corresponde al Gobierno resolver para lograr establecer las capacidades estatales que permitan a cada institución del Estado lograr sus objetivos ya sean de servicio, investigación, seguridad o gobernanza en general. Para esto, es esencial que, a través de la gestión pública, existan sistemas de capacitación que anticipen posibles necesidades de aprendizaje continuo que promuevan el desarrollo de servidores públicos especializados en sus labores. De manera que puedan ser competitivos con ambientes corporativos que llevan la delantera en este aspecto y en su reconocimiento del valor capital humano, así como en lo que puede aportar en términos de creatividad, iniciativa, habilidades directivas, trabajo en equipo y habilidades sociales.

Se menciona la necesidad de que sea un sistema para facilitar la estandarización de lo básico, para que la capacitación sea planificada a nivel de la gestión pública, manteniendo además los principios de eficiencia y eficacia, por lo que debe ser inclusivo y de fácil acceso, teniendo en cuenta la posible brecha digital, con retroalimentación que permita la mejora continua del sistema mismo. Debe fomentar la colaboración y cooperación entre entidades, por lo que se vuelve necesaria la gestión de datos integrando personal experto en sus respectivos campos. De esta forma, en materia de capacitación se proponen cinco criterios:

Tipos de saberes preponderantes (saber, saber hacer, saber qué hacer, saber interactuar, saber reflexionar), orientación (campo de práctica, capacidades específicas para la gestión, capacidades transversales al trabajo estatal), modalidad (espacio y tiempo en que se produce la interfaz pedagógica), propósito (desarrollo o fortalecimiento de capacidades, actualización o sensibilización) y duración (breves, intermedias o prolongadas) (Crisconio y Solano, 2020).

En este sentido, el progreso necesita del explícito conocimiento de lo emergente para que de este devenga el cambio que tenga sentido con el contexto. No un cambio acelerado solo por buscar lo nuevo que al final resulta disruptivo. El objetivo es un cambio que apunte a «crear oportunidades de desarrollo que mitiguen la desigualdad, poniendo al ciudadano en el centro de la estrategia» (Crisconio y Solano, 2020).

Inclusión social y equidad socioambiental

La pandemia no afectó a todos de la misma manera. Estudios revelan relaciones entre la inclusión social y la equidad socioambiental y los efectos del covid-19, así como de las medidas que se adoptaron para aplanar la curva de contagios.

Si hay algo que la extraordinaria situación de pandemia está dejando como nunca antes en evidencia son los altos niveles de desigualdad en el acceso a derechos y recursos entre quienes habitan el planeta; el agotamiento de un modelo de desarrollo y crecimiento económico intensivo y globalizado, impuesto por las lógicas mercantilistas y sus gravísimas consecuencias ambientales; junto al desconocimiento, por parte de las gestiones gubernamentales, de las especificidades propias de cada territorio y sus actores para dar respuestas apropiadas a las necesidades que la situación genera en cada uno de ellos (Guardamagna, M., 2022)

Esta idea es indudablemente cierta en Ecuador, donde las desigualdades en el ejercicio a los derechos como la educación y la salud ya eran evidentes y cuyas brechas se profundizaron, excluyendo a miles de personas, sobre todo a las poblaciones más vulnerables: niños, niñas y adolescentes, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad, mujeres, entre otras, durante la pandemia, sin tener todavía el Estado la capacidad de revertir esta tendencia.

Otro aspecto importante fueron las inequidades de género, pues la pandemia profundizó el rol de las mujeres en el cuidado y aumentaron las brechas de desigualdad y las violencias basadas en el género. El desempleo afectó sobre todo a las mujeres, el déficit de atenciones en salud fue sobre todo en el ámbito de la salud materna, sexual y reproductiva, y el número de feminicidios aumentó significativamente, en la medida en que muchas mujeres se vieron obligadas a convivir con su agresor.

Asimismo, en aquellos territorios donde las inequidades socioambientales son mayores, como el cantón Aguarico de la provincia de Orellana, donde, de acuerdo con el Observatorio Social de Ecuador, no se registraron casos durante el inicio de la pandemia, pero que ya para octubre de 2020 tenía un total de casos que superaba el 10 % de su población de 3629 habitantes. Aunque en esta región se explotan los recursos del petróleo, solo poseen un total de 0.98 camas de hospital por cada mil habitantes. No se contó con recursos para enfrentar las necesidades de salud de su población.

Equidad social, de género y socioambiental son sin duda desafíos importantes para la administración pública y tienen un efecto importante en la prevención y la mitigación de efectos negativos de nuevos riesgos y pandemias.

Conclusiones y reflexión final

Durante el período de marzo a diciembre de 2020, Ecuador vivió una época de constantes y crecientes desafíos, motivados por la presencia de la pandemia del covid-19 que, al margen de los efectos causados, hicieron evidente la incapacidad del Estado para garantizar los derechos de todos y para atender y sostener a la ciudadanía, en especial a aquellos en condiciones de vulnerabilidad en tiempos de crisis.

No cabe duda que el desafío al que el Ecuador se enfrentó, superó la gestión de la administración pública y dejó en evidencia la necesidad de reestructurar los organismos de respuestas a contingencias tan grandes como la vivida, creando sistemas capaces de llegar a todos los sectores poblacionales para garantizar el goce de sus derechos y acceso a la salud, educación y bienestar de todos, sin dejar espacios al discrimen o al abandono de nadie, como ocurrió durante la pandemia.

El Gobierno está obligado también a tomar medidas que guíen al país a una recuperación financiera, económica y social, aprovechando esta oportunidad sin precedentes para proponer y generar una economía sostenible, inclusiva, resiliente que procure reducir las brechas existentes, minimizando la pobreza extrema y promoviendo el crecimiento y desarrollo comunitario para que no se exponga otra vez el capital humano del Ecuador.

Para ello, se hace necesaria una transformación de la estructura de la administración pública que debe arrancar con el cambio de prioridades estatales. Estas deben centrarse en el bienestar ciudadano y comunitario antes que en los simples registros económicos, así como en políticas de Estado que garanticen el progreso integral del país y contribuyan a reducir las brechas de inequidad que afectan severamente, tales como el hambre, la desnutrición infantil, el déficit de acceso a servicios de cuidado, salud y educación. En este último caso, reconociendo que «la educación no es el motor, es mucho más que eso. Es la base para transformar la vida de las personas presentes y las que existan en el futuro» (Cataldo, 2022).

Premisa básica para esta transformación es que los actores de la administración pública comprendan que su objetivo principal está en la atención y el servicio a la ciudadanía para garantizar el pleno uso y goce de sus derechos y que parte de su gestión consiste en emprender acciones que procuren mejorar las condiciones de vida y bienestar de la sociedad.

Habitual y culturalmente, hemos entendido las crisis como momentos de peligro, pero lo cierto es que son también momentos de oportunidad. En este contexto, la pandemia del covid-19, si bien ha interpelado fuertemente a varios de los paradigmas de la administración pública, también nos ha permitido avizorar la emergencia de nuevas prácticas que requieren ser profundizadas y fortalecidas, pues demostraron su eficacia para hacer frente a un evento que tuvo efectos devastadores en la vida de la gente, en nuestro país y en el mundo entero. Que «la nueva normalidad» no opaque la necesidad de asumir este reto.

Bibliografía

Andrenacci, L. (2020). Las paradojas organizacionales del estado argentino. La estrategia del gobierno nacional frente al covid 19 (marzo-septiembre 2020) desde el punto de vista de la gestión pública. En *La Administración Pública en Tiempos Disruptivos* (1.^a ed., pp. 11 - 22). Buenos Aires. Recuperado de <https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2020/12/Libro-AAEAP.pdf>

Asensio, M. (2020). En la tempestad: viejos y nuevos paradigmas y conceptos en administración pública. En *La Administración Pública en Tiempos Disruptivos* (1.^a ed., pp. 35 - 38). Buenos Aires. Recuperado de <https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2020/12/Libro-AAEAP.pdf>

Baridó, R. (2020). No se puede controlar lo que no se conoce. En *La Administración Pública en Tiempos Disruptivos* (1.^a ed., pp. 49 - 52). Buenos Aires. Recuperado de <https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2020/12/Libro-AAEAP.pdf>

Barragán X. (2022). *Posmodernidad, gestión pública y tecnologías de la información y comunicación en la Administración pública de Ecuador*. Escuela de Gobierno y Administración Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador. Recuperado de: <https://doaj.org/article/e623dbca39fd40f793950a67cccc0c99>

Blutman, G., & Felcman, I. (2020). Cultura organizacional: aunque no la veamos siempre está. En *La Administración Pública en Tiempos Disruptivos* (1.^a ed., pp. 63 - 71). Buenos Aires. Recuperado de <https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2020/12/Libro-AAEAP.pdf>

Cataldo, Y., & Felcman, I. (2020). La reflexión como primer paso para ser conscientes sobre la necesidad de transformación. En *La Administración Pública en Tiempos Disruptivos* (1.^a ed., pp. 89 - 92). Buenos Aires. Recuperado de <https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2020/12/Libro-AAEAP.pdf>

Crisconio, M., & Solano, M. (2020). Capacidades estatales y competencias laborales para una nueva normalidad: apuntes para un debate preliminar. En *La Administración Pública en Tiempos Disruptivos* (1.^a ed., pp. 139 - 148). Buenos Aires. Recuperado de <https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2020/12/Libro-AAEAP.pdf>

Guardamagna, M. (2020). Participación ciudadana para el desarrollo con inclusión social y equidad socio ambiental, un desafío para la gestión pública en pandemia y la “nueva normalidad”. En *La Administración Pública en Tiempos Disruptivos* (1.^a ed., pp. 201 - 206). Buenos Aires. Recuperado de <https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2020/12/Libro-AAEAP.pdf>

Hurtado Caicedo, F & Velasco Abad, M (2020). La pandemia en Ecuador. Desigualdades, impactos y desafíos. Quito: Observatorio Social del Ecuador y FES-Ildis.

INEC. (s/f). ENEMDU – diciembre 2019. Instituto Nacional de Estadística y Censos. Recuperado de <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/enemdu-diciembre-2019/>

INEC. (s/f). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) Indicadores Laborales – Diciembre 2019. Instituto Nacional de Estadística y Censos. Recuperado de https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2019/Diciembre/201912_Mercado_Laboral.pdf

INEC. (s/f). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) Indicadores de Pobreza y Desigualdad – Diciembre 2019. Instituto Nacional de Estadística y Censos. Recuperado de https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2019/Diciembre-2019/201912_PobrezayDesigualdad.pdf

Mera, E. (2021). Covid-19. Demografía y Salud De La Población Ecuatoriana. Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL) Ecuador. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/354457671_Covid-19_Demografia_Y_Salud_De_La_Poblacion_Ecuatoriana_#pf7

Ministerio de Educación (2022). Resultados de las encuestas de monitorio del impacto de la pandemia de COVID-19 en la comunidad educativa ecuatoriana. Ecuador. Recuperado de https://www.unicef.org/ecuador/media/10156/file/Ecuador_encuestas_covid_educacion.pdf

Real Academia Española. Paradigma. Diccionario de la lengua española . Recuperado de : <https://dle.rae.es/paradigma?m=form>

SENPLADES (2021). Evaluación socioeconómica PDNA COVID-19 Ecuador, marzo-diciembre 2020. Secretaría Técnica de Planificación Ecuador. Recuperado de https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/06/INFORME_PDNA_COVID-19_ECUADOR_WEB.pdf

WHO (2020). WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 – 11 March 2020. World Health Organization. Recuperado de <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>