

XVI SEMINARIO DE LA FIAAIINAPE

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ANTE LA CRISIS SANITARIA

PROPUESTA PARA PONENCIA

CASO ECUADOR

GERMANIA COLOMA

Quito, D.M., 30 septiembre 2020

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ANTE LA CRISIS SANITARIA

EFFECTOS DE LA PANDEMIA EN EL ECUADOR

Introducción

Para enfocar el tema sobre la Covid-19 y el servicio público en Ecuador, es pertinente hacer referencia a impactantes escenarios que ha vivido la humanidad, producidos por la presencia de diferentes fenómenos sean estos naturales, antrópicos o sanitarios que han interrumpido el diario convivir. Eventos que han ocasionado pérdidas irreparables, tanto de personas como de bienes materiales, varios de éstos han alcanzado la categoría de desastre, como los conflictos bélicos, atentados terroristas, bombardeos atómicos. (Hiroshima y Nagasaki) explosiones (Chernobil), provocados por el ser humano o terremotos, huracanes, inundaciones, tsunamis, entre otros que han sobrepasado la capacidad humana para contrarrestarlos.

Sin dejar de lado las pestes que, según investigaciones, se calculan que las 20 plagas más letales que se han registrado a lo largo del tiempo han dejado

alrededor de 400 millones de muertes. Este cálculo no incluye las que podría producir la Covid-19, cuyos efectos han causado desolación y pobreza alrededor del mundo.

Los efectos han sido cada vez mayores, por la falta de prevención o preparación de los gobiernos en temas de mitigación frente a crisis como la actual, en donde el servicio público, especialmente, en el Continente americano sufrió un revés al no estar preparado para hacer frente al problema. No obstante, son en otros sectores en los que la solidaridad aflora y la atención sensible, de alguna manera, surge a través de “La Carta Humanitaria” y normas mínimas de respuesta en caso de desastres, la que contempla principios y disposición de ayuda; así también la Cruz Roja, las ONG, entre otros organismos han sido claves para la protección y asistencia, especialmente a grupos vulnerables.

No se puede eludir, también, la intervención de la Organización de las Naciones Unidas, en la ayuda a los países en condiciones de fragilidad al incorporar la prevención y preparación en los planes de desarrollo, la necesidad de prevenir el impacto de los desastres, así se proclama en 1990 el “Decenio Internacional para la Prevención de Desastres Naturales”, habiéndose llevado a cabo en 1994 en Yokohama Japón, la Conferencia Mundial sobre reducción de desastres y de mitigar las consecuencias de estos. Pero, no se trató el posible apareamiento de este tipo de pandemias. Lo propio ha ocurrido, en las Cumbres Internacionales que han llegado a compromisos globales mediante la definición de estrategias, poniendo énfasis a la perspectiva de sostenibilidad, como el tema tratado en la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible de Río 1992. O en la primera convención Mundial sobre la reducción de desastres en Yokohama 1995. La conferencia de Kyoto, 1997, la Cumbre de Québec 2001 y la de Johannesburgo en septiembre del 2001 compromisos que han consolidado el criterio en la reducción de desastres y serán los diferentes gobiernos los responsables de dar cumplimiento con lo acordado. Siempre con la visión en los fenómenos naturales o los antrópicos como principales focos de desastre y destrucción, lo que dejó de lado, de alguna manera, a las crisis sanitarias.

Por lo que esta presentación tiene como objetivo, la detección de las debilidades del sector público frente a este tipo de problemas. Enmarcado, especialmente en el caso de Ecuador, cuyo impacto ha sido muy alto.

El caso de Ecuador frente a los desastres - Marco Legal.

Ecuador, con concurrentes eventos naturales o algunos provocados por el hombre, han determinado que sea considerado país con un apreciable nivel vulnerabilidad, debido, específicamente a su ubicación geográfica. Las consecuencias de los desastres naturales han traído destrucción material, muerte y desamparo, debido, en gran parte, a la falta de planificación y, consecuentemente, a la improvisación y falta de organización administrativa para hacer frente a las amenazas y riesgos de esta índole, a pesar de que hace más de medio siglo ya contaba con la Ley de Seguridad Nacional, normativa que estuvo diseñada para aplicar en tiempos de graves impactos, acciones oportunas, a través de la coordinación y dirección de las fuerzas del orden.

Sin embargo, por influencias ideológicas este marco legal sufre un cambio a partir del año 2008, donde se cambia por la Ley de Seguridad Pública y del Estado, que trastoca el sistema mantenido por casi cuarenta años, y, crea una organización que no responde a la real situación, como el caso de esta pandemia, cuya presencia desnudó problemas profundos, no solo sanitarios sino de carácter social y estructural como la pobreza, la falta de infraestructura hospitalaria, limitados equipos sanitarios, escasez de medicinas y profesionales de la salud. Situación que produjo un alarmante conflicto interno con graves repercusiones humanitarias.

En este contexto, el servicio público expuso sus debilidades por lo que su mayor atención se enfocó al mantenimiento de las medidas de confinamiento social. Los servidores públicos, entre éstos los de los ministerios, organismos e instituciones públicas, tanto a nivel gubernamental o local y los de cooperación internacional, impulsaron proyectos con poco impacto en la solución de los efectos de la Covid-19, debido, entre otros, por la falta de coordinación e implementación y la deficiencia en la aplicación de una Política Pública acorde a las necesidades de la población, lo que reflejó la falta de cobertura, debido a la insuficiencia y limitada coordinación con lo que se ha fragmentado y debilitado la institucionalidad del Estado en todos sus ámbitos.

Además, la Constitución de la República, que en el Art. 389 prescribe que “el Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza, frente a los efectos negativos de los desastres, de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad”. En este mismo artículo, la Constitución establece “el Sistema Nacional descentralizado de gestión de

riesgos, que estará compuesto por las unidades de gestión de riesgo en todas las instituciones públicas y privadas en los ámbitos local, regional y nacional”. No obstante, a pesar de que la normativa se encuentra vigente, no pudo darse el tratamiento que se esperaba a este difícil problema, la justificación se volcó al impacto sufrido en todo el mundo debido a la inesperada propagación del contagio a nivel internacional.

Los ejemplos venían de todas partes del mundo: la situación incontrolable en Europa, especialmente en Italia y España, en América: Estados Unidos y Brasil las potencias que han liderado el mundo y el continente, respectivamente, sumidas también en el problema con enormes repercusiones humanitarias y económicas con lo que se pretendía paliar la desesperada situación, que rebasó los límites a nivel nacional y en todos los ámbitos, tanto del sector público como del privado.

En relación a las pandemias que han azotado a los diferentes países, el Ecuador no ha sufrido de manera alarmante sus consecuencias, a excepción de la viruela, el sarampión o la tuberculosis, que están relacionadas más con la pobreza, pues los grupos económicos, pertenecientes a los quintiles más bajos, han sido los más afectados. A más de las condiciones climáticas, donde la fiebre amarilla, la malaria o el paludismo han estado presentes, pero sin llegar a cifras alarmantes.

Asimismo, el cólera que afectó abrumadoramente, otras latitudes, en el país su incidencia ha sido baja. El dengue hemorrágico afectó a la región costa y amazonia, en el año 2009- 2011 el virus AH1N1 presenta 2.000 casos y 129 fallecidos. Por lo que, esto podría ser una justificación para la falta de medidas de prevención, por lo que la presencia de la Covid-19 ha sido el que marcó un antes y un después en la vida de los ecuatorianos y en el manejo de la cosa pública.

Asimismo, frente al SARS-CoV2, un virus que originó la pandemia de la COVID-19, que continúa siendo la gran amenaza mundial, sin precedentes, pues la aparición de un virus desconocido hasta diciembre del 2019, confundido con una infección pulmonar o como neumonía en la ciudad de Wuhan – China sorprendió al mundo. Y, con ello, a la fortaleza de las instituciones de los estados, concentrados en el servicio público.

En este escenario, Ecuador quizá recibió como una noticia más del contexto mundial pero no se imaginó que un virus sin nombre, sin tiempo,

ni distancia...el que sólo tenía origen en Wuhan- China, no se podía concebir que podría avanzar tan lejos y ocasionar los altos niveles de mortalidad, tragedia social, económica en el mundo, interrogante que marca un antes y un después también en la sobrevivencia universal. Entonces, queda aún sin una respuesta la muerte de cientos deciento de miles de personas y una crisis económica de enormes consecuencias a nivel mundial, y, dentro de ello Ecuador, es una de los estados más afectados, tanto a nivel humanitario y social como a nivel económico: incremento de la pobreza, desempleo, endeudamiento externo e interno.

El 11 de marzo de 2020, se convirtió en una fecha crucial, para el mundo, puesto que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declara la presencia de la COVID- 19 como pandemia global. En el Ecuador la Ministra de Salud declara en estado de emergencia sanitaria al sistema nacional de salud, en cada ministerio del sector público, se activa el COE nacional y se acuerda solicitar al presidente de la República, declare el decreto de excepción.

La cuarentena en el país se inicia el 2 de marzo con la suspensión de clases, igual los eventos masivos y se exige cuarentena a los pasajeros internacionales. El 13 marzo muere la persona 0; el 26 marzo se reporta 1.382 casos.

Desde el 14 marzo se decreta la emergencia sanitaria en Ecuador se oficializan medidas extraordinarias: confinamiento total, toque de queda uso de mascarilla, alcohol, desinfectantes y el no uso del espacio público son medidas anunciadas por el COE, que es el vocero oficial, desde cuando se tiene referencia del apareamiento de la Covid- 19.

Ecuador durante los primeros días de los meses de marzo y abril se ubica en el tercer país de la región con más números de contagiados, las cifras de contagio se amplían por la conexión a nivel familiar con casos positivos. La información proveniente del Ministerio de Salud Pública, se enfoca en el mayor número de casos en las provincias del Guayas y los Ríos. La sorpresa, la impotencia y el temor se apoderan de la población que acepta el confinamiento, hasta que la necesidad y el hambre obligan a salir de los hogares en busca de ingresos para hacer frente a las necesidades familiares. En este mismo contexto aparece y se acentúa otro grave problema, relacionado con la violencia doméstica, el hacinamiento, la falta de infraestructura, la inadecuada distribución de la vivienda se convirtió en problemas clave de este conflicto.

Guayaquil, puerto principal del país, se convierte en el epicentro de la pandemia en el país, puesto que presenta el mayor número de enfermos y muertes, problema que se agudiza por la poca respuesta en el acatamiento de normas establecidas, por medidas de bioseguridad, desconocimiento en el tratamiento frente a un virus nuevo, unido a un sistema de salud que colapsa por el creciente número de contagios.

A pesar de las medidas y restricciones de movilidad dispuestas por el COE, en conjunto con otras instituciones del estado, tanto a nivel nacional como local, con la presencia de las fuerzas armadas y policía encargadas del control del cumplimiento de las normas establecidas, así como del levantamiento de cadáveres dibujaron un paisaje desolador, nunca antes visto y peor vivido en el país, Guayas por ejemplo: es declarada como zona especial de seguridad, lo que generó un nivel alto de estrés y miedo colectivo.

Por otro lado, el Gobierno Nacional garantizaba la seguridad de los ciudadanos durante la emergencia sanitaria, con el fin de detener la propagación del COVID- 19, dispone sus recursos técnicos humanos y económicos para reducir contagios del virus COVID 19 y salvaguardar el bienestar de la población, así como desplegar sus capacidades para atender la situación de emergencia en coordinación con el Ministerio de Salud, servicios básicos; salud, seguridad, instituciones financieras de los sectores estratégicos, así como el abastecimiento de medicinas, alimentos, entre otros productos. No obstante, el problema no menguó. El Comité de Operaciones de Emergencia Nacional COE- Nacional, y las mesas técnicas de trabajo se activaron el 13 de marzo 2020, bajo el liderazgo del Vicepresidente de la República. El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana lidera la mesa 8, la Cooperación Internacional solicitó la activación del Equipo Humanitario del País (EHP) para coordinar esfuerzos de la comunidad internación humanitaria.

En este contexto el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad asume la responsabilidad en asuntos de atención y movilidad en el retorno de ecuatorianos que se encontraban en diferentes lugares, alrededor de 1857 conciudadanos llegan al país, que incluye menores de edad, personas con discapacidad, mujeres gestantes y de tercera edad, estas gestiones se hace en coordinación con las embajadas y consulados ecuatorianos, a la vez se hace un seguimiento de la situación de los connacionales que están en el exterior.

Por otra parte, las demás instituciones del sector público no pudieron hacer frente al problema, aún a seis meses del problema, no se ha tomado medidas para una efectiva planificación en la nueva modalidad del teletrabajo, lo que ha repercutido en el aplazamiento de gestiones que, cotidianamente, necesitan los usuarios.

Por otra parte, el servicio público de atención integral a personas adultas y privadas de libertad y adolescentes infractores, se han atendido con varias acciones para que los centros de rehabilitación del país funcionen normalmente durante la emergencia sanitaria.

Asimismo, se facilita el alojamiento temporal a personas de condición de calle personas en movilidad humana y otros en alto grado de movilidad.

Cada institución asume su rol, en la medida de su competencia, así el Ministerio de Educación es el encargado de dar atención a la población estudiantil, niños y niñas adolescentes.

Ministerio de Salud, Gobierno, Defensa, Educación, Inclusión Económica y Social, Ministerio de Trabajo y Comunicaciones, Policía Nacional.

Instituciones como la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos, el Ministerio de Gobierno, Ministerio de Salud, bajo la coordinación de la Vicepresidencia de la República hicieron frente a la situación, por ser el Estado el que ejerce la rectoría en esta materia, con lo que se dio inicio el proceso atención, especialmente, en lo referente a la atención sanitaria. Sin embargo, los problemas económicos se acumularon debido a la inconsistencia y debilidad de políticas públicas, orientadas a mitigar el problema. Lo que dio lugar a un mayor endeudamiento externo para hacer frente a la situación, pero, a la vez, emergieron también lo más despreciable del momento: la corrupción. El sector público, en este escenario, fue el gran perdedor, puesto que en sus diversos espacios se propagaba este mal, que causa igual o más daño que la misma pandemia.

Por otra parte, un problema de gran impacto es el relacionado a la educación que, de forma inesperada, cambió la modalidad presencial a la virtual, millones de niños y jóvenes sufrieron el negativo impacto: la falta de equipos, el bajo nivel de conectividad, el limitado uso de herramientas tecnológicas, incluso de los docentes, fueron los detonantes de la pandemia. Nuevamente, se evidenció las falencias en el sector público, la improvisación ha sido el indicador constante en esta área.

A nivel de los gobiernos autónomos descentralizados municipales que tienen en su ámbito de competencias la planificación y el ordenamiento territorial, la gestión de riesgos, la planificación y la construcción, asumieron medidas de atención a la Covid-19, no obstante, el mayor problema develado: falta de infraestructura sanitaria, equipos y servidores de la salud especializados con lo que el servicio público local, también demostró sus carencias en la prevención, atención y mitigación, especialmente, frente a la crisis sanitaria.

Mientras tanto, lo destacable es que todas las dependencias de servicios básicos: agua, luz, basura, comunicaciones servicios se atendieron en forma permanente, lo que se podría afirmar que estas competencias, pertenecientes al sector público son las que dieron respuesta a las necesidades colectivas.

A partir del 13 de abril 2020, la mayoría de entidades públicas han optado por mantenerse en teletrabajo, los diferentes ministerios instituciones públicas, Asamblea Nacional, Poder Judicial. Mientras pasa el tiempo los servidores públicos de los ministerios y Secretarías de Estado, conectados incrementan la nueva modalidad del teletrabajo a fin de atender los requerimientos de acuerdo a la estructura orgánica funcional de cada institución.

El Servicio Público en el Ecuador, regulado por la Ley Orgánica de Servicio Público, LOSEP, (R.O 294-06-10-2010) es la ley encargada de regular el funcionamiento del talento humano del país. En el año 2016 Ecuador contaba con 493.705, no obstante debido a la pandemia y a la crisis económica interna se redujo el personal de las instituciones públicas, a través del fusiónamiento o desaparición de varias instituciones del Estado, lo que trajo consigo el incremento del desempleo en el sector de los servidores públicos.

Más de 100000 servidores del Estado han sido desvinculados entre octubre 2019 y marzo 2020, según cifras Instituto de Seguridad Social (IESS) la crisis económica se agudizó con la COVID-19. El 11 de junio del 2020 el Ministerio del Trabajo, MDT, emite el procedimiento para la supresión de puestos para servidores públicos, mediante acuerdo MDT 2020 0124.

Se ha de destacar que ha sido fundamental la coordinación de los servidores públicos en la incidencia de la Covid-19 con respecto a la movilidad humana en Ecuador, al haberse convertido el país en receptor de

una apreciable inmigración, especialmente de ciudadanos venezolanos, desde hace la última década, lo que obligó a dar un tratamiento especial a este sector. Como datos de referencia generales tenemos:

Población: 17' 283.338 habitantes (INEC-11-08.2019.)

Refugiados: 69.524 la mayoría de nacionalidad colombiana

Solicitudes de asilo: 41.652

Venezolanos que se encuentran en Ecuador: 400.000.

La administración pública frente a la crisis sanitaria ha participado en la toma de decisiones y contribuciones logísticas en favor de la población a medida de sus limitaciones. No obstante, el enfoque estuvo y sigue orientado en la ayuda a grupos humanos más vulnerables, asentados en sectores periféricos con una red de servicios básicos incipientes, en muchos casos las viviendas y lugares de asentamiento no cuentan con las condiciones sanitarias suficientes, protocolos de higiene y prevención, no son estimados en su entorno, lo que incrementa la problemática a nivel interno.

La COVID- 19, en definitiva es la nueva amenaza que ha imperado en el planeta por los elevados índices de contagio, en Ecuador, particularmente, con una incipiente red sanitaria, desarticulada atención en las unidades de emergencia, cuyos efectos drásticos conllevan a consecuencias impredecibles e incontrolables por tratarse de un virus desconocido en todo el convivir mundial, donde no quedan exentos los países desarrollados y con mayor preocupación la situación de los países en vías de desarrollo que revelan la falta de equidad en la distribución de recursos, falta de previsión, agravándose las consecuencias y tragedia mortal, y han sido los grupos menos favorecidos, las clases marginadas, los trabajadores informales, los emigrantes que han sido los más vulnerables por su condición de pobreza, con lo que se ha proliferado el número de contagiados, por encontrarse bajo la alternativa entre el comer o el contagiarse.

Estas nuevas amenazas deben ser tratadas no solo por sus propios efectos relacionadas a la salud, sino por sus consecuencias sociales, económicas y políticas por la pérdida de vidas, el incremento de la pobreza, la afectación al medio ambiente.

Hay que hacer hincapié en los factores subyacentes de riesgo, especialmente en los países subdesarrollados, donde la pobreza, el

desarrollo urbano y regional mal planificado y mal gestionado unido a la degradación de los ecosistemas aumenta el riesgo de la proliferación de este tipo de desastres. Es responsabilidad de los gobiernos el fortalecimiento del servicio público que, a través de sus competencias los diferentes ministerios, deberán responder a las necesidades de la población, pues son estas instituciones las que concentran el mayor número de personal con perfil profesional, quienes deberán retomar acciones de ayuda humanitaria, capacitar a la población y fomentar una cultura de prevención, responsabilidad, acatamiento y disciplina de los protocolos, hábitos higiene, solidaridad, resiliencia, ante las amenazas recurrentes y nuevas amenazas y será la política de los gobiernos la que mantenga una permanente organización institucional en la temática de desastres de toda índole.

CONCLUSIONES:

- La administración pública en el Ecuador frente a la crisis sanitaria tuvo ciertas limitaciones, debido al desconocimiento y falta de capacitación de autoridades y servidores públicos en medidas de prevención, para hacer frente a emergencia de cualquier tipo, y, especialmente en casos específicos como la pandemia de la COVID-19.
- Falta de aplicación de las normativas en el cumplimiento de medidas que coadyuven en la mitigación de la crisis sanitaria o en caso de desastres, sean estos naturales o antrópicos, lo que dio lugar a la improvisación.
- La permanente desatención a los grupos vulnerables crea brechas estructurales de polarización económica y social, profundizando así el problema.
- Inadecuada distribución de los ingresos ha dado lugar al apareamiento de grandes sectores en condiciones de pobreza, debido, entre otras causas a las falencias en el sector público, la impremeditación ha sido el indicador constante en esta área.
- La débil coordinación a nivel institucional, afecta la capacidad de respuesta y prevención para enfrentar una emergencia.
- La falta de políticas de Estado frente al adecuado manejo de los recursos económicos afecta a la mayoría de la población que la mantiene en situación de fragilidad, situación que se develó con la presencia de la pandemia en el Ecuador.

RECOMENDACIONES:

- Incorporar en el currículo escolar temas de seguridad, prevención frente a desastres naturales, pandemia y cuidado del medio ambiente.
- Promover ejercicios académicos de resiliencia, cuidado personal, solidaridad y compromiso.
- Promover la capacitación permanente a los servidores de las instituciones públicas y privadas en temas de desastres naturales y antrópicos.
- Mejorar la articulación y competencias en la organización institucional.
- Articular las actividades y responsabilidad de los diferentes niveles de gobierno a nivel nacional provincial y parroquial en gestión, capacidad de respuesta, información para la toma de decisiones.
- Vencer escenarios, desafíos y obstáculos en la emergencia sanitaria.

Da. Germania Coloma Romero.