

Instituto de Economía
Universidad San Francisco de Quito

KOYUNTURA

N° 98 - Octubre - 2020



**JUNTOS, PERO NO REVUELTOS:
IMPORTANCIA DE LA DESCENTRALIZACIÓN
EN EL MANEJO DE LA CRISIS DEL COVID-19**

Tatiana Macías Muentes
Profesora de Economía USFQ
Con la colaboración de Nicole Carrillo
Alumni de Economía USFQ

JUNTOS, PERO NO REVUELTOS: IMPORTANCIA DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL MANEJO DE LA CRISIS DEL COVID-19

1. ¿Qué pasó en Ecuador?

La situación actual gira en torno a una crisis sanitaria, humana y económica sin precedentes. El 2020 inició con el esparcimiento del Covid-19 y poco a poco se comenzó a visualizar los efectos sociales, sanitarios y económicos que esto conlleva. Se pueden evidenciar claramente los esfuerzos para hacer frente a la crisis durante este último trimestre del año y, también, cómo diversas alternativas han aportado en la lucha contra el tiempo y la epidemia; tanto el Estado como la sociedad civil han asumido un rol activo, aunque por las condiciones, en la mayoría de los casos se basó en ensayo, prueba y error.

Al cumplirse poco más de un semestre de la llegada de la pandemia a América Latina, se reporta que la región ha sido una de las más afectadas: un total de 8.3 millones de personas contagiadas y alrededor de 310 mil fallecidos, de acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud (Horton, 2020). México y Brasil registran la mayor afectación en términos absolutos, seguidos por Perú, Colombia y Argentina. En el caso de Ecuador, al 21 de septiembre de 2020 se registraron 126.711 ciudadanos infectados y alrededor de 11.095 muertes a partir del decreto de emergencia, según el Ministerio de Salud Pública (MSP, 2020).



ILUSTRACIÓN #1

Línea de tiempo de casos reportados

Evolución de casos confirmados en Ecuador



Fuente: Ministerio de Salud Pública / Elaborado por autores

A pesar de la información limitada, las inconsistencias en la recopilación de data (considerando sólo pruebas PCR o no), los cambios en el cálculo y el bajo nivel de testeo a nivel nacional, con corte al 21 de septiembre, se concluye que el Ecuador ocupa el séptimo lugar con el mayor nivel de casos confirmados en la región. Asimismo, según cifras presentadas por el Observatorio Social, figura en el top 10 mundial de países con la tasa de mortalidad más alta (63,5 por cada 100,000 habitantes). Con respecto a la afectación desagregada por provincia, Pichincha representa el 26,6% de casos confirmados seguido de Guayas (15,8%) y Manabí (7,4%) (Observatorio social del Ecuador, 2020). Hasta la fecha, Quito es la ciudad que registra el mayor impacto por la pandemia superando con 16.893 casos a Guayaquil. Esto no siempre fue así, Guayaquil fue la ciudad que ocupó el primer lugar en impacto, mostrando cifras alarmantes y testimonios dramáticos, afortunadamente la capital de la provincia del Guayas logró voltear ese escenario.

Los datos nos demuestran lo difícil de la situación y es oportuno reconocer que la crisis sanitaria del Covid-19, en el país, se vio agravada por diversos factores como la corrupción y la crisis económica que ya atravesaba; en palabras del presidente Moreno el covid-19 "golpeó en un momento crítico, luego de una durísima, muy dura crisis económica." Sin embargo, es importante analizar los esfuerzos que han permitido sobrellevar la situación resaltando las decisiones del gobierno central y seccional, así como las iniciativas de la sociedad civil.

2. ¿Qué hizo el Gobierno Central?

El 12 de marzo de 2020 se decretó emergencia sanitaria a nivel nacional y el día 16 del mismo mes se estableció el estado de excepción en todo el territorio ecuatoriano. A partir de ese momento, empezó un tiempo prolongado de cuarentena obligatoria que se extendió hasta el 4 de mayo, momento en el que se transfiere la responsabilidad a cada COE cantonal, es decir, cada cantón presenta las medidas preventivas.

Desde el inicio de la emergencia, el gobierno asumió su responsabilidad básica de contener el virus por medio de la imposición de medidas de restricción, comunicación de la situación, monitoreo de las cifras, vigilancia del cumplimiento de las medidas establecidas, creación de leyes para la protección y alivio en varios aspectos como financieros, inmobiliarios y servicios básicos. También se encargó de la coordinación y apoyo a las instituciones que enfrentaron en primera línea la crisis, entre otras obligaciones que solamente el gobierno tiene y debe cumplir para la protección de la ciudadanía.

Sin embargo, y sin sorpresa, hemos evidenciado que el covid-19 llegó cuando el país presentaba una economía desacelerada, niveles altos de deuda, un mercado laboral inestable, un Estado de gran tamaño y un sistema de salud público deficiente. La economía ecuatoriana estuvo expuesta a

eventos negativos que se vieron agravados por los efectos de la pandemia, exponiendo fragilidad del sistema central del modelo económico del Ecuador. A la par, como se esperaba, se presentaron contracciones significativas en la oferta y demanda agregadas derivadas directamente del efecto de confinamiento social y distanciamiento, afectando al sector productivo y comercial.

Por otro lado, se evidenciaron eventos -como el no contar con un fondo de emergencias o la inestabilidad y alta rotación de los responsables- que sometieron a cuestionamiento el manejo del gobierno ante una crisis de esta índole. Pero, más allá de cualquier modelo de manejo de crisis, las decisiones desacertadas y la corrupción hicieron que tanto la atención como los recursos económicos se desvíen de lo realmente importante: salvar vidas.

ILUSTRACIÓN #2:

Línea de tiempo de las acciones del gobierno central



Fuente: varios / Elaborado por autores

ILUSTRACIÓN #3:

Línea de tiempo de las acciones del gobierno central

Terremoto abril 2016

75 segundos, 7.8 Richter



Fuente: varios / Elaborado por autores

Un claro ejemplo de la ineficiencia del gobierno en el manejo de crisis, es el plan de atención y recuperación del terremoto del pasado abril de 2016 en Pedernales-Manabí (7,8 en la escala de *Ritcher*). Este desastre natural dejó alrededor de 700 muertes, 12 desaparecidos, más de 80.000 personas sin hogar y una ciudad costera que hasta la actualidad no se ha podido recuperar a nivel económico, social y ambiental.

Este caso también refleja que los esfuerzos de una sociedad civil unida pueden concretar mejores resultados que las acciones tomadas por el gobierno que, con sus medidas que suponían impulsar la recuperación y el desarrollo económico como el cobro de impuestos, frenó más bien el emprendimiento y la reactivación.

3. Pero ¿por qué se agravó el manejo de la crisis?

La corrupción, verdadera enfermedad que destruye el país a diario, se intensificó y complicó aún más la situación. Se pudieron evidenciar varios actos inaceptables mientras se trataba de contener el virus. A continuación, un breve detalle de algunos eventos que ocurrieron durante la emergencia sanitaria:

A- Sobrepuestos y mal manejo de compras públicas

En una situación compleja y catastrófica, consecuencia de la pandemia y la triple crisis sanitaria, económica y social, los procesos de contratación pública por emergencia presentan el escenario ideal para el peculado. Solamente entre 10 hospi-

tales del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) se registraron 65 contratos de adquisición de medicamentos, equipos de protección personal e insumos para atender la emergencia sanitaria por Covid-19 (Primicias, 2020). Un ejemplo evidente fue el caso 'mascarillas', en el cual el exdirector general del IESS intentó comprar insumos de protección personal con sobreprecio. Según la Contraloría, el costo fue superior a lo pagado por otras entidades públicas, por las mascarillas N95 se estableció un incremento del 400%, en las mascarillas quirúrgicas un aumento del 100%; y en los guantes de látex entre el 253% y el 81%, según la talla.

B- Manejo ineficiente (y humanamente doloroso) de cadáveres

Una de las razones por las que los cuerpos no fueron atendidos a tiempo por las autoridades, es porque se requería que estén presentes un policía, un fiscal y una ambulancia. Adicionalmente, se registraron varias denuncias de los familiares de pacientes que fallecieron por covid-19 en hospitales públicos, por cobros indebidos para el retiro de los cuerpos.

C- Casos de carnés de discapacitados

Como medida de apoyo, el Ecuador mantiene una normativa especial para que las personas con discapacidad obtengan diversos beneficios y, entre ellos, estar exentas de pagar ciertos tributos al importar vehículos. De este beneficio hubo quienes lucraron ilegalmente: dentro de las instituciones públicas encargadas de la emisión de estos documentos, existen implicados que aparentemente se dedicaron a la venta y entrega indebida de los carnés que certifican dicha condición, así como múltiples personajes mediáticos que poseen el carné, pero no lo logran justificar. Justamente, en época

de pandemia estas inconsistencias y muchas más en el entorno legal, salieron a la luz desviando la atención de lo primordial.

En el escenario en el que el país y el mundo se encuentran actualmente, estas situaciones agudizan el manejo de la crisis, conduciendo a una fuga de recursos económicos y a un desperdicio del tiempo que se requieren para resolver lo que hoy en día es importante: controlar el contagio y evitar la pérdida de más vidas.

4. ¿Qué hizo Guayaquil? ¿Qué hizo Quito?

Como se mencionó anteriormente, desde el 4 de mayo de 2020, el COE nacional anunció la transferencia de responsabilidad a cada COE cantonal para el manejo de la crisis sanitaria. Es decir, quedó al criterio de cada municipio la categorización del semáforo, según su exposición al virus, que mejor considere conveniente para su territorio.

Tanto la capital oficial, Quito, como la capital económica que es Guayaquil han sido las ciudades más afectadas por la crisis sanitaria. La administración de Quito fue elogiada durante los primeros meses de pandemia debido al estricto distanciamiento social que cumplieron los quiteños. Pero ¿cómo esta gestión aplaudida se desplomó en los últimos meses? Varios especialistas concuerdan con ciertas circunstancias que convirtieron a Quito en la ciudad con más contagios a nivel nacional. El primer punto fue la salida temprana de cuarentena: ciertas actividades económicas se reactivaron parcialmente en la capital a partir del 3 de junio, con el cambio de semáforo de rojo a amarillo. Un segundo punto es el relajamiento de las medidas de

ILUSTRACIÓN 4:

Línea de tiempo de las acciones de Guayaquil



bioseguridad por parte de los ciudadanos, a partir de la aplicación del semáforo amarillo en la capital, lo que ha permitido mayor exposición al virus y el incremento de los casos positivos y la mortalidad. Al inicio de la pandemia mientras Quito se encontraba juiciosamente aislada, Guayaquil no pudo ser socorrida a tiempo. La urbe porteña enfrentaba una gran saturación en las unidades de cuidados intensivos y un colapso en la atención de los múltiples decesos diarios.

El caso de la provincia del Guayas, en especial la ciudad de Guayaquil encabezó los noticieros internacionales por ser duramente azotada por el covid-19. El total acumulado de muertes que registra Guayas es de 1.706, lo que representa el 23% a

nivel nacional, con corte al 22 de septiembre (MSP, 2020). Debido al descontrol vivido entre marzo y abril, hasta el momento ninguna otra provincia, ni en el momento más crítico, ha superado dicha cifra. La falta de protocolos para controlar a los contagiados -y/o posibles casos positivos-, un servicio público ineficiente y la escasez de reactivos para las pruebas (que en los inicios se concentraban en Quito) se atribuyen como las causales más significativas del colapso.

Sin embargo, hoy por hoy, la provincia de Guayas representa el 15% de casos positivos en Ecuador y registra un decrecimiento del 92% de decesos comparado a inicios del mes de abril. Específicamente, ¿cómo Guayaquil logró convertirse en un referente de control de la pandemia?

Iniciativas del municipio de Guayaquil y de la sociedad civil ayudaron a combatir la expansión del virus. El propósito de la estrategia de guerra implementada era combatir el mal desde raíz. Para ello, primero se aterrizó la gravedad de la situación y de manera inmediata se recurrió a la comunicación de información verificada. Posteriormente se implementó un procedimiento efectivo de levantamiento de cifras para conocer el número de infectados reales y facilitar la localización de casos positivos, con el fin de apresurar la atención en emergencias y mejorar la respuesta del servicio hospitalario.

Una vez comprendido el panorama, la administración municipal decidió enfocar todos los esfuerzos, incluyendo recursos económicos de todo el año, únicamente en la atención de salud. Esto permitió implementar varios puntos de atención médica como unidades móviles, hospitales de día y atención en puntos fronterizos. Asimismo, se logró levantar el Hospital Bicentenario, equipar y habilitar el Centro de Convenciones para la atención específica de pacientes con covid-19 e implementar la toma de pruebas rápidas en cada sector de la ciudad. Gracias a estas acciones y muchas otras, se permitió que Guayaquil registre una reducción considerable de casos positivos y muertes derivadas por el virus. Sin embargo, el plan de acción se mantiene en la actualidad, pero ahora enfocado principalmente en prevenir rebrotes.

En los meses más críticos de pandemia, Guayaquil registró cifras alarmantes de decesos, en marzo y abril fueron 5.220 y 12.004, respectivamente. En la provincia de Guayas, el día de mayor mortalidad fue el 4 de abril, registrando un total de 634 muertes. Comparado al año pasado, antes de la pandemia, esta provincia concentró el 27% de la mortalidad a escala nacional, equivalente a 74.220 decesos al año y 1.695 al mes, un promedio de

56 por día, mientras que entre el 1 y 4 de abril de 2020, esta cifra sobrepasó los 600 fallecimientos diarios, recalcando que son cifras de decesos totales no solamente por causa de covid-10 (Fundamedios, 2020).

Hoy esta ciudad ha logrado reducir el impacto de la pandemia, aplanando evidentemente la curva de contagios y muertes. Desde este punto del tiempo, la situación se empezó a controlar, de manera que Guayaquil ya no es la ciudad más afectada. La hoja de ruta ha sido calificada como una historia de éxito el combate al virus y múltiples medios le han hecho eco, entre ellos *The Wall Street Journal*. Incluso, en Panamá y México han considerado replicar el modelo.

5. ¿Qué hizo la sociedad civil?

Tomando de ejemplo a Guayaquil, donde se logró estabilizar las cifras de casos positivos de covid-19, se observa que el gobierno sin duda tiene un papel primordial en la contención del virus, pero las medidas más importantes y efectivas recaen directamente sobre los individuos y su compromiso de responsabilizarse de sus actos y colaborar en sociedad, a pesar de que también existe la opción de no hacerlo.

Al final de marzo, se forma el Comité Especial de Emergencia por Coronavirus (CEECEG), como iniciativa del exalcalde Jaime Nebot y varios representantes de la sociedad civil que incluyen dirigentes de las distintas Cámaras productivas, de la Junta de Beneficencia y de universidades. Este comité se encargó de captar donaciones que bordearon los 5 millones de dólares en los momentos más críticos, fondos que fueron administrados por medio de un fideicomiso y que sirvieron para auxiliar a quienes atendían la lucha en primera línea, como médicos

y policías. Adicionalmente, ayudaron a resolver el traslado y posterior inhumación de la gran cantidad de cadáveres y también financiaron compras de insumos y equipos médicos. Una vez controlada la situación en Guayaquil, la ayuda se trasladó a Quito y demás ciudades del país.

Otra iniciativa de parte de ciudadanos para contrarrestar los efectos de la pandemia fue Salvar Vidas EC, liderado por Guillermo Lasso y un grupo de personas reconocidas en el entorno empresarial y productivo. De igual manera se manejó un fideicomiso auditado por PwC para transparentar el uso de fondos que fueron captados por donaciones. Se trabajó en coordinación con el Ministerio de Salud para financiar la compra de insumos y equipos médicos, con el objetivo de abastecer los diversos centros médicos del Ecuador.

Además de estas alianzas estratégicas que presentaron resultados favorables, también estuvieron las iniciativas independientes que fueron de gran utilidad para sobrellevar la crisis y auxiliar a aquellos con una situación más complicada. Mientras gran parte de la población cumplía con el confinamiento, otra parte seguía trabajando en hospitales, servicios de seguridad, sitios de expendio de artículos de primera necesidad, brindando su servicio a favor de los demás.

Estos héroes al igual que muchas personas que perdieron su sustento diario, dado que más de la mitad de la población económicamente activa pertenece al mercado laboral informal, motivaron la creación de iniciativas como *"Dar una mano sin dar la mano"* donde se habilitó una plataforma digital para la compra de canastas de alimentos básicos que fueron donadas y entregadas a familias en situación de necesidad, gracias a las principales

cadenas de supermercados a nivel nacional y a través de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas. Además, se desarrolló el proyecto *"Dar un mano digital"*, con el cual se buscó disminuir la brecha de acceso a tecnologías de la información de miles de niños y niñas en Ecuador, mediante la entrega de dispositivos tecnológicos con conectividad que les permitan acceder a programas educativos.

Conclusiones

Las economías a nivel mundial se han contraído, incluyendo a la ecuatoriana que tuvo varios eventos negativos en el presente año que se intensificaron por el efecto COVID-19. Estos hechos no fueron anticipados ni en el más conservador de los escenarios, ni por el gobierno central ni por Organismos Internacionales. No estábamos listos, no sabíamos qué hacer. Las decisiones se tomaban sobre la marcha y se procuraba tener los mejores resultados basándose en la prueba y el error.

Denota valentía haber decidido descentralizar las acciones y permitir que aflore el *alertness* local y ciudadano como en el caso de Guayaquil y las iniciativas de la sociedad civil. Porque en palabras de Tocqueville (2010):

"Un poder central, por muy ilustrado y sabio que se le imagine, no puede abarcar por sí solo todos los detalles de la vida de un gran pueblo. No lo puede porque un tal trabajo excede las fuerzas humanas. Cuando quiere, por sus solos cuidados, crear y hacer funcionar tantos resortes diversos, se contenta de un resultado muy incompleto, o se agota en inútiles esfuerzos".

La descentralización en política se fundamenta en que, por la cercanía y focalización, existen ventajas informativas por conocer un territorio y las preferencias de la ciudadanía, y el impacto de las de-

cisiones abarca un alcance inferior, sea bueno o malo su efecto. Además, se puede generar competencia entre gobiernos locales, lo cual mejora el desempeño y la eficiencia del uso de recursos y, por último, la democracia, promueve principios de descentralización y respeto al núcleo de mayor descentralización que es el individuo. Siendo así, si se analiza el *"Subnational governments around the world"* de la OCDE, se podría concluir que, a mayor descentralización, mayor su PIB per cápita (guardando las distancias y aceptando excepciones).

Por otro lado, es importante enfatizar que es profundamente perjudicial -y peor en el escenario en el que nos encontramos- la falta de institucionalidad que se vive y que da pie a que la corrupción afecte e infecta esta lucha, donde cada dólar significa vidas. Con los casos no denunciados y los actualmente investigados, el Estado -y la población en general- pierde tiempo y recursos económicos, ambos muy importantes en la lucha contra el coronavirus. Se mina la confianza que es imprescindible para un funcionamiento adecuado de una sociedad. Los ecuatorianos desconfiamos del Estado, de los asambleístas -que deberían representarnos- e incluso del resto de la población en general.

Pero estos eventos no han sido obstáculo para que los ecuatorianos se adapten y busquen formas para sobrellevar la situación. Han nacido nuevos y novedosos emprendimientos, enfocados en atender nuevas necesidades desarrolladas en época de pandemia. También fue la oportunidad de expansión de varios modelos de negocios de economía compartida que tuvieron una alta demanda en esos meses. Así como hubo actividades económicas que ganaron o se mantuvieron en funcionamiento, también se registraron sectores fuertemente afectados.

"Los seres humanos tenemos una impresionante capacidad de innovación, cooperación y adaptación. Esto se da a pesar de los Gobiernos, pero ciertamente ayuda mucho tener la libertad para continuar explorando, mediante un proceso de prueba y error, las diversas soluciones que nos permiten coexistir con el virus." -Gabriela Calderón

Referencias

- Fundamedios (2020). ¿Cuál es el modelo de Guayaquil contra la COVID-19 que será aplicado en otras ciudades? Extraído el 15 de septiembre de 2020 <http://www.ecuadorchequea.com/cual-es-el-modelo-de-guayaquil-contra-la-covid-19-que-se-ra-aplicado-en-otras-ciudades/>
- Horton, J. (2020). Coronavirus en América Latina: ¿cuál es la situación de la pandemia en la región? BBC News. Extraído el 15 de septiembre de 2020 <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54177336>
- Observatorio social del Ecuador (2020). Monitoreo del coronavirus covid-19 en Ecuador. Extraído el 20 de septiembre de 2020 <https://www.covid19ecuador.org/ecuador>
- Ministerio de Salud Pública (21 de septiembre de 2020). Situación nacional por covid-19 infografía N. 207. Extraído el 22 de septiembre de 2020 <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/2020/09/INFOGRAFIA-NACIONAL-COVID19-COE-NACIONAL-08h00-21092020.pdf>
- Primicias (2020). La emergencia: el escenario caótico de las compras públicas. Extraído el 10 de septiembre de 2020. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/emergencia-compras-publicas-iess/>
- Tocqueville, A. de (2015). De la Démocratie en Amérique. Flammarion: Paris.