
El Covid-19 en El Ecuador, una mirada desde el enfoque de la gestión de Riesgos

Covid-19 in Ecuador, a view from the Risk management approach

Covid-19 no Equador, uma visao da abordagem de gestao de Riscos

Julio Ramiro León Paz ¹ <http://orcid.org/0000-0002-6278-7852>

Lisette Vaca ² <https://orcid.org/0000-0001-6256-9663>

¹ Universidad Andía Simón Bolívar, Quito-Ecuador, ramiroleonpaz@gmail.com

² Universidad Andía Simón Bolívar, Quito-Ecuador, lissettevaca92@gmail.com.

Recibido: 11/01/2021

Aceptado para su publicación: 20/03/2021

Resumen

Este artículo tiene como objetivo proporcionar un análisis desde el enfoque de gestión de riesgos, las acciones y decisiones tomadas, y dar una visión técnica del futuro que no se espera en relación al manejo de la pandemia, incluyendo la descripción del comportamiento social de cara de ciertas restricciones estables en el país. La pandemia provocada por el virus SARS-COV2 presenta numerosas desigualdades sociales existentes, un sistema de salud fallido y desatendido, principalmente en los países en vías de desarrollo, como es el caso de la mayoría de países latinoamericanos. Ecuador fue uno de los primeros países de América Latina en ser afectado por el Virus traído por migrantes ecuatorianos desde España e Italia, oprimidos por el contagio del Covid-19.

Palabras clave: Pandemia. COVID-19. Desigualdad. Gestión de riesgos

Abstract

This article aims to provide an analysis from the risk management approach, the actions and decisions taken, and to give a technical vision of the future that is not expected in relation to the management of the pandemic, including the description of social behavior in the face of certain stable restrictions in the country. The pandemic caused by the SARS-COV2 virus exhibits numerous existing social inequalities, a failed and neglected health system, mainly in developing

countries, as is the case of most Latin American countries. Ecuador was one of the first countries in Latin America to be affected by the Virus brought by Ecuadorian migrants from Spain and Italy, oppressed by the contagion of Covid-19.

Keywords: Pandemic. Covid-19. Inequality. Risk, management

Resumo

Este artigo tem como objetivo dar uma análise a partir da abordagem de gestão de risco, das ações e decisões tomadas, e dar uma visão técnica do futuro que não espera em relação à gestão da pandemia, incluindo a descrição do comportamento social em face de certas restrições estáveis cidas no país. A pandemia causada pelo vírus SARS-COV2 exhibe inúmeras desigualdades sociais existentes, um sistema de saúde falido e negligenciado principalmente nos países em desenvolvimento como é o caso da maioria dos países da América Latina. O Equador foi um dos primeiros países da América Latina a ser afetado pelo vírus trazidos por migrantes Equatorianos vindos da Espanha e Itália, oprimido pelo contágio da Covid-19.

Palavras-chave: Pandemia. Covid-19. Desigualdade. Gestão de Risco

*“A Mery, quien forjo en mi un ser humano
De bien y de principios hacia los demás
Gracias, por tanto, perdón por tan poco”*

Introducción

La pandemia por el virus del SARS-COV2 que se encuentra atravesando el Ecuador y el mundo entero ha sacado a la luz las grandes desigualdades dentro de la sociedad, entre los que mas tienen y los menos favorecidos y las diferencias existentes entre los países de primer mundo y los llamados en vías de desarrollo, se ha evidenciado un fracasado y descuidado sistema de salud que no cuenta con las herramientas necesarias para poder operar de manera óptima en el día a día, peor aún poder enfrentar este tipo de desastres, en los últimos 10 años en nuestro país se inauguraron grandes obras de infraestructura hospitalaria que en esta crisis se demostró que solo eran fachadas ya que casi en su totalidad no contaban con los

equipos ni el personal para brindar un servicio de calidad que salve vidas, a pesar de esto los profesionales de salud han estado arriesgando su vida durante este último tiempo para intentar reducir los impactos negativos del Covid-19 en los pacientes que han tenido que ser atendidos.

La Gestión de Riesgos de Desastres en el Ecuador así como en la gran mayoría de países de América Latina se maneja de manera reactiva es decir una vez que ocurre el evento peligroso que se transforma en desastre se busca la manera de responder y reducir los daños que se están ocasionando, principalmente con amenazas de tipo geofísicas o hidrometeorológicas que suelen ser las mas recurrentes por la ubicación geográfica del país, estos eventos afectan directamente a la infraestructura básica, de vivienda o de producción ocasionando graves problemas relacionados al tema económico y social además de la afectación psicológica de las personas. Estos daños y perdidas suelen demorar décadas enteras en recuperarse, si bien en los últimos años el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos ha generado algunas herramientas para poder establecer una cultura de preparación y reducción del riesgo existente se ha encontrado con la dificultad de que al momento de aplicar esas herramientas no existe una tecnificación adecuada en el personal dentro del mismo Sistema integrado a nivel país. En relación al Covid-19 se ha intentado adaptar herramientas y marcos conceptuales formulados para interpretar los desastres asociados con fenómenos físicos-naturales, socio-naturales y de índole tecnológico, a una pandemia ocasionada directamente por un vector biológico que tiene características totalmente diferentes desde el punto de vista espacio temporales, pero que por el momento son con los únicos que se cuentan.

El Objetivo principal de este artículo es establecer un análisis sobre el manejo de la pandemia del SARS-COV2 desde el enfoque de la Gestión de Riesgos, y como las acciones y decisiones tomadas por el ente rector en el Ecuador han afectado la forma en que el país respondió ante la crisis.

La Gestión de Riesgos de Desastres y el Covid-19

La Gestión de Riesgos de Desastres según el EIRDⁱ es el conjunto de decisiones administrativas de organización y conocimientos operacionales desarrollados por sociedad y comunidades para implementar políticas, estrategias y fortalecer sus capacidades a fin de reducir el impacto de amenazas naturales y de desastres ambientales y tecnológicos consecuentes.

La misma Institución define al Desastre como una interrupción seria del funcionamiento de una comunidad o sociedad que causa pérdidas humanas y/o materiales, económicas o ambientales, que exceden la capacidad de la sociedad para hacer frente a la situación con sus propios recursos.

Si consideramos esta definición entonces la pandemia del Covid-19 es un desastre, por lo menos en contextos donde los sistemas de salud pública y su respuesta han sido superados, la materialización de condiciones de riesgo preexistentes en las sociedades más afectadas relacionadas no solo a una amenaza biológica si no también al factor del elemento expuesto, en este caso la población en general, y las diferentes niveles de vulnerabilidad expresados en términos físicos como económicos y sociales se puede determinar que nos enfrentamos a un desastre transversal socialmente construido.

En el caso de la pandemia del Covid-19 el riesgo muestra características tanto extensivas por la manera en como se presenta el virus y todos los impactos sociales y económicos que este ha ido ocasionando a través de todo el mundo desde el brote inicial que se dio a finales del año 2019 en China, como intensivas en las regiones más expuestas el riesgo donde ha afecta a una parte significativa de la población y ha logrado colapsar los sistemas de salud pública en la gran mayoría de países afectados por el virus. Además, se observa que existe una materialización del riesgo asociado al virus con la elevada tasa de mortalidad y morbilidad en las personas causando un impactó humano y social, existiendo paralización de las distintas actividades económicas y servicios sociales en todas las escalas, estos impactos son resultado de

las políticas de gestión de riesgos adoptadas por el Gobierno para enfrentar el riesgo sanitario como tal.

El 11 de marzo estamos próximos a cumplir un año desde la declaratoria de pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) debido al misterioso y nuevo coronavirus que hasta inicios de marzo del 2021 tenía 118 millones de personas contagiadas y 2.61 millones de fallecidos. Cronológicamente, desde diciembre del 2019 se reportan los primeros casos de neumonía detectados en Wuhan y para enero del 2020 se confirma la identificación del nuevo coronavirus.

Es de particular importancia el describir la situación en la que se encontraba el Ecuador antes de la pandemia, ya que el país enfrentaba un ambiente social tenso derivado de las fuertes frustraciones y protestas vividas en octubre de 2019, una coyuntura económica afectada por la caída del precio del petróleo, la ruptura de dos oleoductos por un deslave en las estribaciones amazónicas, el encarecimiento de las exportaciones ecuatorianas por la apreciación del dólar, y un índice de riesgo país disparado que vuelve extremadamente costosa la deuda externa y cierra la posibilidad del endeudamiento agresivo que sostuvo la economía desde 2014. Frente a esta realidad el sector sanitario que enfrentaba la pandemia se vio fuertemente agobiado por la dependencia de la inversión y programas de salud a los ingresos extractivistas ampliamente reducidos frente a los presupuestados para el año, y por el desembolso de 325 millones de dólares realizado en marzo de 2020 para el pago de bonos contratados en el gobierno anterior pese a las demandas negativas por la falta de dinero para atender las demandas de la crisis sanitaria, como lo denunció la ministra de salud previo a su renuncia en marzo de 2020, cuando apenas iniciaba la pandemia (Acosta, 2020: 3).

En Ecuador, desde el 26 de enero del 2020 se anunció un caso sospechoso de Covid-19 por sintomatología asociada, mismo que luego fue descartado el 4 de febrero luego de un análisis de la muestra por parte de los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades en Atlanta. Sin embargo, en los días siguientes el 14

de febrero, una ciudadana ecuatoriana residente en España arribó a Guayaquil contagiada por el virus, que fue confirmado como positivo el 29 de febrero, para el 13 de marzo del mismo año se registra la primera víctima mortal por esta enfermedad que a la actualidad en nuestro país según cifras oficiales del Ministerio de Salud Pública cuenta con 295000 personas contagiadas y 16.000 fallecidos.

Si tomamos en cuenta la línea de tiempo presentada y principalmente la procedencia del primer caso en el país es fácil entender la cadena de errores que se fueron demostrando en la toma de decisiones, según datos oficiales del Gobierno Nacional, Ecuador tiene en España casi 500.000 personas e Italia con alrededor de 100.000 personas, dos de los tres destinos mas importantes que escogen sus ciudadanos para emigrar. En los meses de enero y febrero estos dos países se habían transformado en el epicentro de la pandemia a nivel mundial, situación que no fue tomada en cuenta por las autoridades de control en nuestro territorio, decir que el cierre total de los aeropuertos habrían logrado evitar que el país sea afectado por el SARS-COV2 sería hasta cierto punto demagógico, pero nos habría dado mas tiempo para prepararnos de mejor manera y buscar las herramientas necesarias para enfrentar esta crisis. Pues tanto la población en general como las autoridades veíamos la pandemia muy lejos pensando que nunca llegaría, sin recordar donde estaban nuestros compatriotas migrantes que en algún momento regresarían.

El Gobierno Nacional hizo que mediante el Decreto Ejecutivo 1017 del 16 marzo del 2020 el presidente, utilice un mecanismo establecido en la Constitución para atender desastres y catástrofes, declarando así el estado de excepción por calamidad pública por 60 días, disponiendo la movilización a nivel nacional, así como también los derechos a la libertad de tránsito y de asociación y reunión, tomando en cuenta que La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 390 establece que:

“Los riesgos se gestionarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, que implicará la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico. Cuando sus capacidades para la gestión del riesgo sean

insuficientes, las instancias de mayor ámbito territorial y mayor capacidad técnica y financiera brindarán el apoyo necesario con respeto a su autoridad en el territorio y sin relevarlos de su responsabilidad". (Asamblea Nacional, 2008, p. 118)

El COE Nacional al implementar el proceso de semaforización le entregaba a los GADⁱⁱ's la potestad de cambiar de color de acuerdo a su realidad con la recomendación que se mantuvieran en rojo, muchos Gobiernos Autónomos intentaron tomar decisiones y acciones que eviten la propagación acelerada del virus, en muchos casos sin tener un criterio técnico establecido. Para este momento el avance de la pandemia en el país fue marcado por el aumento alarmante de casos en la ciudad de Guayaquil, donde se vivió una crisis humanitaria entre los meses de marzo y abril. De hecho, la situación de crisis fue más profunda de lo que se evidenciaban en los informes del gobierno, El Presidente Lenin Moreno admitió que tanto en el número de contagiados como en el de fallecidos los números oficiales se quedaban cortos, y se arregló el desfase de los reportes de fallecidos que se desbordaron en Guayaquil sobrepasando el trabajo de las autoridades para determinar todas las causas de las muertes. Mientras que en los reportes de casos positivos la situación se agravó por los retrasos en la entrega de los resultados de las pruebas, pues los casos testeados se aumentaron notoriamente, incluso en un día, específicamente el 23 de abril del 2020 se duplicó la cifra de contagios a 22 160 casos positivos. Ecuador lidero los titulares de la prensa internacional por la cantidad de muertos abandonados en las calles frente al colapso del sistema de salud y funerario, ante todas estas circunstancias las autoridades del Distrito Metropolitano de Quito y de otras tantas ciudades tomaron la decisión errónea de encerrar totalmente a sus ciudadanos sin tomar en cuenta las realidades sociales de los mismos y más aun sin un criterio técnico de validez.

Como se explicó en la ciudad de Guayaquil la situación se había descontrolado por acciones como permitir que se jueguen partidos de fútbol con aforo cuando ya se estableció el caso 0, en el resto de ciudades no había evidencia

científica de la presencia del virus, por lo que al acelerar el encierro de la población crearon una situación de pobreza donde se evidencio las diferencias sociales existentes, y genero que al momento de levantar el encierro las personas salgan en estampida buscando el sustento diario, lo que elevo de manera exponencial los contagios principalmente en la provincia de Pichincha que se transformó en el nuevo epicentro de la pandemia en el Ecuador, triplicando los contagios que hasta ahora se han presentando en Guayas que fue la provincia que alarmó al inicio de la pandemia.

La falta de un análisis integral de la gestión de riesgos de manera social y económico son los factores que condenaron al desastre al Ecuador, donde la población de acuerdo a la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo realizada por el INEC a nivel nacional en diciembre del 2019 el 61.2% de la población respecto a la PEA se encontraba en el subempleo o contaba con un empleo no pleno y adecuado; es decir cuántas miles de personas requerían salir a trabajar para subsistir, por lo que se comenzaron a generar muchas aglomeraciones de personas principalmente ligadas al comercio informal en mercados y en la vía pública ya que el Gobierno Nacional y sectoriales no presentaron soluciones óptimas para las familias que morían de hambre.

La pregunta que se plantea es que ¿Qué paso con el Servicio Nacional de Gestión de Riesgo? Si bien La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 389 dictamina que “El Estado ejercerá la rectoría a través del organismo técnico establecido en la ley”.... el organismo rector no fue tomado en cuenta en las decisiones importantes definidas a lo largo de la pandemia, la falta de institucionalidad existente y la ausencia de una ley que ampare a la institución han hecho que en casi la totalidad de desastres que se han producido en el país el SNGREⁱⁱⁱ sea un ente de entrega de directrices mas no de toma de decisiones, la falta de personal técnico y dentro de todo el sistema integrado que incluye a los gobiernos locales y la politización del sistema lo han ido debilitando y más aún que las autoridades del Gobierno Central no le han dado la importancia necesaria, además

de la presencia de escandalosos casos de corrupción que la fueron relegando a un papel de mero observador.

El manejo de la gestión de riesgos a nivel local también tuvo muchas falencias desde el punto de vista del desconocimiento de las competencias establecidas para los GAD's por ejemplo, el tema de salud es competencia exclusiva del Gobierno Central y existieron Municipios que se pusieron a comprar pruebas, muchas de ellas nunca fueron realizadas generando un grave perjuicio para los ciudadanos, lastimosamente todas las acciones que se tomaron para combatir el SARS-COV2 estuvieron llenas de irregularidades y casos de corrupción que causaron mas indignación y quemeimportismo en la población aumentando de esta manera el mal comportamiento de los mismos que a su vez generaron un aumento en los contagios.

Desde finales del 2020 la expectativa de la llegada de una vacuna ha crecido grandemente, en el caso de Ecuador se ha proyectado en el Plan vacunarse inmunizar entre el 60 y 70% de la población en un periodo que consta de tres fases y un plan piloto. Hasta la fecha se establecen la compra de 20 millones de dosis de la vacuna a 4 laboratorios, que se espera arriben al país hasta junio del 2021 según su cronograma. El plan piloto se encuentra en desarrollo con 69 030 personas vacunadas con la primera dosis. La distribución de la vacuna constituye un reto aun mayor para el Ecuador, debido a la crisis económica acumulada también agravada por las consecuencias de la pandemia y su gestión, el ajuste estructural que debe implementar el Estado a cambio de la deuda con el FMI y el dilema por mantener las medidas de lavado de manos, uso de mascarilla y mayor tiempo en casa para una población que se ve obligada a salir para conseguir ingresos (Hurtado y Velasco, 2020: 22).

Consideraciones finales

La dinámica y características propias de la pandemia SARS-COV2, han generado un impacto sin precedentes, prolongado en el tiempo y que su crecimiento

al condicionarse al comportamiento humano, hace necesaria y urgente la actualización del marco legal nacional y local, de tal forma que, permita brindar soporte y sostenibilidad a la gestión de la crisis, garantizando así una adecuada administración de los entes competentes en el manejo de la gestión de riesgos en sus distintas etapas, generando un respaldo jurídico en las acciones que se deban tomar en el marco de la emergencia sanitaria, como al ejecutar y llevar a cabo medidas restrictivas focalizadas en sectores de mayor incidencia de indisciplina social (incivildades), a través de un código de conducta y convivencia social pacífica.

La pandemia primero llegó a revelar la realidad de injusticia social, inequidad y desigualdades sociales del país, además de la falta de gestión oportuna de la misma por parte de un gobierno continuamente criticado por su falta de liderazgo. Y también como ya se ha anticipado la pandemia llegó a generar un fuerte impacto económico mundial ante el cual es apremiante la producción y distribución de una vacuna que requiere de un gobierno comprometido y de rápido accionar que busque dar la respuesta a la emergencia sanitaria de una manera equitativa en el territorio, que no profundice la desigualdad geográfica existente, y que mantenga una buena y constante comunicación del riesgo que permita analizar y monitorear la evolución de la pandemia.

Muchas de las decisiones tomadas por los gobiernos locales fueron de manera visceral sin tener estudios claros sobre la situación real del país en temas sociales, las ayudas económicas fueron direccionadas sin contar con una base de datos veraz, la falta de trabajo conjunto entre instituciones nacionales y locales desencadenó una duplicidad de trabajo.

La ausencia de un fondo de emergencia para la gestión de riesgos de desastres, limitó la capacidad del estado en su conjunto para mitigar los efectos de la pandemia del COVID-19, así como emprender acciones inmediatas de fortalecimiento de las capacidades sanitarias del país, de compensación y bonificación a sectores más vulnerables, como a sectores productivos.

La falta de institucionalidad del ente rector de la gestión de riesgos en el país ha marcado la historia de esta, por lo que es necesario la generación de la ley de gestión de riesgos para poder establecer las reales funciones y momentos en que esta debe actuar.

La crisis esta muy lejana a terminar simplemente por que el Gobierno central y los locales no toman las medidas necesarias para hacerlo, sin buscar una ganancia ilegal o un proceso que beneficie a las autoridades, si bien cada desastre debe ser tomado como una oportunidad para mejorar, en el Ecuador se tomo como oportunidad para saquear las arcas ya maltrechas del país, mas no para mejorar, la población no se ha quedado atrás porque no han actuado de una manera colectiva siempre se ha buscado el bien propio, por esas simples 2 razones es que distamos mucho de terminar la Pandemia y comenzar a crear una cultura resiliente, gobernantes con grilletes son los que toman decisiones en nuestro país con ofertas demagógicas, sin planes reales y sin recursos, sin poder de adaptarse, sin un norte es como se encuentra un Ecuador sin país.

Referências

- Acosta, A. (2020). **El coronavirus en los tiempos del Ecuador**. Coronavirus, EL, Tiempos, ENLOS, &, 23, 1-19. Recuperado de <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/04/AC-23.-2020.pdf>
- Asamblea Nacional. (2008) **Constitución de la República del Ecuador 2008** Registro Oficial 449.
- BBC News Mundo. (2020) **Coronavirus en Ecuador "Los números se quedan cortos":** Lenín Moreno admite que la crisis del covid-19 es más grave de lo informado. BBC News Mundo (3 de abril del 2020). Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52143469>
- Guamán, G.; Herrera, I., et al. (2021) **"Implementación de políticas públicas en el marco de la pandemia COVID-19 del contexto nacional al local, Ecuador – Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito"**. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Hurtado, F.; Velasco, M. (2020) **La pandemia en Ecuador. Desigualdades, impactos y desafíos**. Observatorio Social del Ecuador y FES-Ildis. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/16860.pdf>.

- Instituto Nacional de Estadísticas Y Censo. (2020) **Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)** Diciembre 2019. Recuperado de: [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2019/Diciembre/Boletin tecnico de empleo dic19.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2019/Diciembre/Boletin_tecnico_de_empleo_dic19.pdf)
- Lavell, A., Mansilla. E, et al. (2021) **“Herramientas para interpretar la pandemia COVID-19: desastre, políticas públicas y gestión de riegos.”** La Red.
- Ministerio De Salud Pública Del Ecuador. (2021). **Infografía N° 377**. Recuperado el 10 de marzo de 2021 en <https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2021/03/INFOGRAFIA-NACIONALCOVID19-COE-NACIONAL-08h00-10032021-1.pdf>
- Ministerio De Salud Pública Del Ecuador. (2021). **“Plan Vacunarse”**. Recuperado de <https://www.planvacunarse.ec/>
- Oficina de Naciones Unidas para La Reducción de Riesgos De Desastres. (2001) **“Marco de acción para la implementación de la estrategia internacional para la reducción de desastres”**. Recuperado el 03 de marzo de 2021 en <https://eird.org/esp/acerca-eird/marco-accion-esp.htm>
- Inca R., G. & Inca León Ana. (2020). Evolución de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en Ecuador. **La Ciencia al Servicio de la Salud**, 11(1), 5-15.
- Zibell, Matías. (2020) **Coronavirus en Ecuador: la tragedia de las familias de Guayaquil que no encuentran a sus muertos**. BBC News Mundo (26 de abril). Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52407158>

Agradecimientos

ⁱ Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres.

ⁱⁱ Gobierno Autónomo Descentralizado

ⁱⁱⁱ Servicio Nacional de Gestión de Riesgos

Contribución de los autores:

autor 1– Redacción de textos, recopilación y procesamiento de datos, análisis e interpretación de datos, redacción del texto final, revisión y aprobación de la versión final del trabajo.

autor 2 - Redacción del texto, Análisis e interpretación de datos, redacción del texto final, revisión y aprobación de la versión final del trabajo