

Ciudad de México, 12 de Noviembre de 2021

A quien Corresponda

Se hace constar que a los autores Wladimir Pérez Parra, Ángel Marín Pérez y Marcelo Cahuasqui Cevallos se les publicara su artículo de nombre PANORAMA DEL BUEN GOBIERNO EN LA PROVINCIA DEL CARCHI: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA GOBERNANZA PÚBLICA REPRESENTANDO EL INTERÉS DE TODOS EN TIEMPOS DEL COVID-19 en el la revista buen gobierno edición número 31 equivalente a Julio-Diciembre 2021, una vez que se realice la dictaminación correspondiente.

Sin otro particular, reciba un saludo.

Atentamente.



Dr. Rafael Martínez Puón
Directos de la Revista Buen Gobierno

PANORAMA DEL BUEN GOBIERNO EN LA PROVINCIA DEL CARCHI: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA GOBERNANZA PÚBLICA REPRESENTANDO EL INTERÉS DE TODOS EN TIEMPOS DEL COVID-19

AUTORES:

WLADIMIR PÉREZ PARRA, ANGEL MARÍN PÉREZ y MARCELO CAHUASQUI CEVALLOS

RESUMEN: La pandemia generada por el COVID-19 ha profundizado la crisis manifiesta de las instituciones públicas, evidenciada desde el ocaso del llamado estado de bienestar. En este contexto, la investigación se orientó a develar los aspectos relacionados con la práctica de la gobernanza en el manejo de la situación sanitaria causada por la pandemia, indagando, a partir de entrevistas a ocho informantes claves pertenecientes a las instituciones provinciales, en qué medida los actores fueron considerados sujetos involucrados en los asuntos relacionados con la atención de la crisis en las primeras etapas y cuáles son las perspectivas para el escenario postcovid. Los resultados arrojaron que la dinámica de la emergencia no permitió la incorporación efectiva de todos los actores sociales en los Comités de Operaciones de Emergencias contemplados en la legislación ecuatoriana. A su vez, la investigación propone ciertas recomendaciones orientadas a mitigar los efectos económicos devenidos por la crisis sanitaria, que conlleven a la reactivación económica de la provincia.

PALABRAS CLAVE: Gobernanza, Comité de Operaciones de Emergencia, COVID-19, Emergencia sanitaria, Ecuador.

ABSTRACT: The pandemic generated by COVID-19 has deepened the manifest crisis of public institutions, evidenced since the decline of the so-called welfare state. In this context, the research was aimed at revealing the aspects related to the practice of governance in the management of the health situation caused by the pandemic, investigating, based on interviews with eight key informants belonging to the provincial institutions, to what extent The actors were considered subjects involved in matters related to the care of the crisis in the early stages and what are the perspectives for the post-covid scenario. The results showed that the dynamics of the emergency did not allow the effective incorporation of all social actors in the Emergency Operations Committees contemplated in Ecuadorian legislation. In

turn, the research proposes certain recommendations aimed at mitigating the economic effects caused by the health crisis, which lead to the economic reactivation of the province.

KEY WORDS: Governance, Emergency Operations Committee, COVID-19, Health Emergency, Ecuador.

1. INTRODUCCIÓN

La pandemia COVID-19, causada por el virus SARS-CoV-2, representa una verdadera amenaza para la humanidad desde su declaratoria por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en marzo del año 2019. Todos los países han concentrado esfuerzos para minimizar sus efectos, tanto en la salud humana como en las economías, orientados a encarar la expansión del virus y a generar mecanismos de respuesta ante los inminentes efectos colaterales en las economías vulnerables, como la ecuatoriana. En tal sentido, los gobiernos enfrentan el desafío de concebir políticas públicas orientadas a atender la situación, y además aportar ideas y soluciones al escenario postcovid.

El panorama para los países con graves desajustes económicos no resulta muy favorecedor, de allí que esta investigación centre su atención en cómo se ha llevado a efecto el manejo de la pandemia por parte del Estado ecuatoriano. Si bien todos los países obedecen a directrices de la OMS, que actúa como estado mundial, cada gobierno tiene sus peculiaridades para atender la crisis, lo cual ha sido evidente al estudiar los planes de vacunación, cuyos porcentajes de éxito son variables.

En tal sentido, en pro de obtener hallazgos que señalen de qué forma y cómo ha sido abordada la pandemia desde las instancias gubernamentales y actores sociales, nos proponemos indagar las actuaciones y los diferentes documentos emitidos en el campo normativo y práctico de los Comités de Operaciones de Emergencia. Asimismo, la realización de entrevistas a las principales autoridades de la provincia del Carchi: prefectura, gobernación, municipio y COE (Centro de operaciones de emergencia), permitirá recoger experiencias desde diferentes perspectivas, posibilitando de esta manera un panorama esclarecedor del abordaje de la pandemia en Ecuador, que a su vez servirá de referencia para mejorar las instituciones estatales. No cabe duda que la sociedad actual caracterizada por el riesgo y la incertidumbre constante, marcada por la crisis climática y el surgimiento de

nuevas pandemias, obligan al Estado y ciudadanía a repensar instituciones sólidas para hacerle frente a este tipo de situaciones.

2. Marco metodológico y teórico

2.1. Paradigma cualitativo

Tomando como punto de partida la naturaleza de la investigación, sobre todo por sus características esencialmente humanas, se consideró adecuado el abordaje desde el paradigma cualitativo; este brinda la oportunidad de acercarse a un proceso que obliga a navegar la incertidumbre y la complejidad propia de los procesos de la posmodernidad (Giddens, 1990), como lo es la pandemia COVID-19, que ha trastocado los parámetros tradicionales de hacer ciencia y generar conocimiento. Desde la perspectiva cualitativa cabe hacer énfasis en el aspecto holístico, para así tomar en consideración los componentes en todas sus partes, en este caso: institucionales, políticos, económicos, sanitarios, culturales, entre otros (Carhuacho, et. al. 2019). Esta comprensión integral permitió determinar e inferir hallazgos relacionados con la complejidad y la multiplicidad de aspectos que requieren la implementación de políticas y estrategias igualmente complejas (Barrera, 2010).

El orden anteriormente señalado destaca la necesidad de apartarse de las interpretaciones simplistas y reduccionistas, para de una manera sistémica evaluar las políticas normativas emitidas desde el Comité de Operaciones de Emergencia (COE) de la provincia del Carchi en la República del Ecuador, y su trascendencia como política de respuesta para el control y cerco epidemiológico ante la propagación de la pandemia. Ello significa una propuesta de conocimiento desde una perspectiva que adopta una mirada polisémica y poliédrica de un fenómeno emergente y de difícil predicción, por los métodos tradicionales de la ciencia, en cuanto sus efectos en el corto, mediano y largo plazo (Solana, 2005).

Esta investigación es de tipo fenomenológica, caracterizada por estudiar la subjetividad, creencias e intereses de los individuos inmersos en el fenómeno de investigación. Para lo cual, Mejía, Novoa, Ñaupas y Villagómez (2014), en función de los planteamientos de Husserl y de la escuela de Frankfurt, exponen que se concibe “el conocimiento no como objetivo, medible, verificable, riguroso, universal, propios del

positivismo, sino más bien como subjetivo, no medible, comprensivo, interpretativo, no verificable y provisional” (p.37).

Por lo expuesto en el párrafo anterior, en esta investigación se estudiarán las motivaciones de los servidores públicos, así como la cultura organizacional y el conflicto de intereses que pueda existir entre los sujetos. Por consiguiente, se analizarán las acciones de los funcionarios de las instituciones como GAD Provincial del Carchi, ECU 911, GAD Municipal de Tulcán y Gobernación del Carchi.

2.2. Análisis documental

En el objeto de estudio que nos ocupa, las fuentes documentales constituyen la materia prima en que se basará la investigación. En este sentido, la indagación se apoya en los diferentes instrumentos normativos emitidos por las autoridades encargadas del control de la pandemia, en este caso el Comité de Operaciones de Emergencia (COE), en sus distintas instancias jerárquicas; es decir nacional, provincial o cantonal.

Con respecto a este tipo de metodología, Valles (1999) hace referencia a la “no reactividad”, es decir que, a diferencia de la información obtenida mediante fuentes primarias, entre ellas entrevistas o encuestas, la documental es generada en contextos naturales como producto de la interacción social, de esta manera ofrece objetividad en tanto los informantes no se sienten investigados, por lo tanto, la información resulta transparente. Otro aspecto de singular importancia es lo referido a la historicidad, lo que significa que la información permanece en el tiempo, permitiendo la consulta o contrastación en cualquier momento por los otros investigadores.

2.3. Modelos de Administración Pública

La Administración Pública como campo de estudio ha transitado a lo largo de la historia por distintos senderos, sin embargo, no se ha caracterizado por poseer trayectorias uniformes. Por ello, es necesario observarla como resultado de acontecimientos históricos y no como consecuencia de su propia articulación epistemológica, dado que es una ciencia nueva con raíces antiguas, anclada al surgimiento, evolución y desarrollo del Estado. Es loable su reivindicación como ciencia social e histórica para el estudio y la mejora de las organizaciones públicas, las cuales están imbuidas de poder. Dicho logro depende

fundamentalmente de los estudiosos de la disciplina, quienes deben reivindicar primeramente su pasado tal como lo han hecho otras ciencias sociales (Pardo, 2019. p.181-182).

Desde que los humanos dejaron de ser nómadas y se establecieron en un territorio se originó la organización política que data aproximadamente de 10 mil años, evolucionando a lo largo de la historia de las sociedades tribales o prepolíticas, pasando por las ciudades-estados o polis griegas, imperios burocráticos-territorial, imperios clientelares-patrimonial, monarquías estamentales hasta llegar al Estado absolutista (Vallés, 2007-p. 78-88). El fenómeno del poder implica que quienes nos gobiernan siempre han necesitado de una organización para llevar a cabo y asegurar la toma de decisiones; en tal sentido podemos afirmar que las organizaciones administrativas que han surgido a lo largo de la evolución de la humanidad no han configurado un mismo modelo administrativo. El modelo de Administración Pública está ligado a la evolución y las características de cada Estado, vinculado así a las tradiciones estatales.

El origen de las monarquías absolutistas europeas implicó la centralización y concentración del poder, por lo que fue necesario crear una estructura administrativa que fuera capaz de garantizar dominio sobre un territorio centralizado que se anteponía a la tradición atomizadora del pasado feudal.

En el Estado Absolutista (SS XV-XVIII); Jean Bodin teoriza sobre la administración monárquica, posteriormente Von Justi desarrolla los conceptos de Ciencia de la Policía con la Administración. El nacimiento de la Ciencia de la Administración Pública tiene sus orígenes en 1808 con la obra de Juan Carlos Bonnin: Compendio de los Principios de Administración Pública, justo en un momento de transición, después de la Revolución Francesa del Estado Absolutista al Estado Moderno. (Fernández, 2016, p. 46)

A medida que los Estados fueron avanzando con el transcurrir del tiempo, las Administraciones Públicas fueron conformando estructuras administrativas evolutivas. Con la insurgencia de los regímenes constitucionales en el siglo XIX, las administraciones empezaron un proceso de extensión y fragmentación que logró su mayor expansión con la implosión del estado del bienestar después de la segunda guerra mundial. Utilizando una orientación metodológica weberiana se parte del fenómeno de la dominación, dado que el

proceder de las personas está bajo dimensiones racionales, tradicionales y carismáticas. Esta explicación teórica nos ayuda a construir los conceptos de tipo ideal y racional que han ido evolucionando para dar razón de la realidad social e histórica o para dilucidar las desviaciones o evoluciones en las que ha incurrido la sociedad. “Hay cuatro modelos de Administración pública desde finales del siglo XIX: el modelo de patronazgo o clientelar, el modelo burocrático, el modelo gerencial y, finalmente el modelo de gobernanza” (Ramió, 2017, p. 127).

El modelo patrimonial, también conocido como premoderno o patronazgo, se basa en la inhabilitación de las instituciones para representar los intereses colectivos, donde la selección de los funcionarios públicos se basa en los principios del parentesco o afinidad social o política, es así que los puestos administrativos son ocupados de forma discrecional sin basamento alguno en el mérito, sino más bien en un modelo clientelar denominado *spoils system*.

La sociabilidad humana natural se basa en la selección por parentesco y el altruismo recíproco, es decir, la preferencia por la familia y los amigos. Mientras que los órdenes políticos modernos tratan de promover un gobierno impersonal, las élites de la mayoría de las sociedades tienden a recurrir a redes de familias y amigos, tanto como medio para proteger sus posiciones como para hacerlos beneficiarios de sus esfuerzos. Cuando lo consiguen, se dice que las élites capturan el Estado, lo cual reduce la legitimidad de éste y lo hace menos responsable ante el conjunto de la población. (Fukuyama, 2016, p. 43)

Ante la expansión de la democracia en la Europa posconflicto, la Administración Pública tradicional se fraguó bajo un modelo burocrático, cuya fundamentación se constituye en el triple principio de: homogeneidad, jerarquía y unidad. “La organización burocrática es una organización monocrática, que consagra la autoridad absoluta de la cúspide sobre la base” (Chevallier, 1983. p. 77); de igual manera, el fenómeno de la burocratización es producto de la expansión y fragmentación administrativa estatal basada en niveles de jerarquización y centralización de las decisiones. Dicho modelo fue ganando progresivamente espacios a la totalidad de los Estados contemporáneos y representó una novedosa propuesta para superar los escollos del modelo patrimonial anacrónico y contrario

a la modernización racional, que a su vez se adecuó al estudio y abordaje Estatal, conocido posteriormente como Estado Administrativo. Con el establecimiento del llamado Estado Social Democrático y de Derecho se aligeró el proceso de burocratización, dado que se ampliaron las funciones estatales, produciendo la necesidad de aumentar el número de funcionarios especializados para enfrentar las crecientes demandas ciudadanas.

La extensión y fragmentación de la Administración Pública logra asegurar el dominio de la sociedad frente al Estado, estableciendo una relación de dependencia entre ambas, fortalecida a pesar de estar apoyadas en relaciones impersonales. Esto consiste en consolidar la dominación por parte del Estado, utilizándose para tal propósito al aparato administrativo. De hecho, cada estructura administrativa es sometida por los directivos públicos al control de un nivel superior, que se suele identificar como un modelo de organización piramidal basado en la subordinación jerárquica, donde muchas veces las políticas no se discuten sino que son impuestas desde un nivel superior.

En los años ochenta y noventa acontece un replanteamiento político y económico emergido del nuevo contexto internacional producto del fin de la guerra fría y la caída del muro de Berlín. Ante esto, las metamorfosis vuelven a poner el acento en las instituciones administrativas, especialmente en los países con democracias consolidadas. Este giro impulsó un proceso de modernización administrativa en los países desarrollados. Habría que reconducir y, en muchos casos, derribar estructuras burocráticas que habían dado muestra de anquilosamiento frente a las nuevas demandas ciudadanas. Las críticas fueron muy devastadoras hacia ese Estado patrono o manager, poseedor de innumerables funciones y empresas. Las reprensiones de los teóricos neoliberales ponen de manifiesto los enormes costos de estas actividades empresariales estatales con tendencia a la baja en los resultados. Los escasos beneficios más el déficit fiscal sumado a ellos, llevaron a que muchos programas sociales bajaran su calidad y dieran menor resultado, lo cual condujo a que la realidad social cambiara radicalmente.

Es en los países anglosajones donde comienzan a considerar la gestión privada como mecanismo de búsqueda para la solución de los problemas que estaba padeciendo la Administración Pública. Las técnicas del *management* y de dirección y gestión de una empresa habría que llevarlas al sector público, considerado propio de las organizaciones

privadas, empieza a introducirse de manera exitosa en las organizaciones públicas anglosajonas a partir de 1979. Esta práctica administrativa conocida como gerencialismo tiene por objeto la noción misma de la gestión dentro de las organizaciones públicas prestadoras de servicios, y posee a su vez la visión empresarial de otorgar neutralidad política a la Administración Pública.

Las propuestas planteadas por la Nueva Gestión Pública (NGP) están dirigidas específicamente a la solución de problemas estructurales del sector público, y vienen a ser una respuesta política a los problemas económicos y sociales. Sin embargo, es necesario reconocer que todavía no es un cuerpo teórico sólido, sino una corriente en gestación que intenta construir una estructura teórica concretamente constituida, clara y bien delimitada. Para lograr este objetivo es necesario reunir en un solo conjunto las diferentes tendencias existentes, dado que su propia esencia de acción es un modelo indefinido carente de consenso entre sus investigadores.

En la década de 1990 aparecen dos trabajos que revolucionaron los estudios sobre la Nueva Gestión Pública. El profesor Michael Barzelay publicó *Breaking through burocracy* en 1992, dicha obra tuvo como ámbito de estudio el estado de Minnesota en Estados Unidos, concibiendo soluciones esenciales para resolver gran parte de los problemas más apremiantes de la actividad gubernamental. A su vez, Osborne y Gaebler publican en 1994 *La reinvencción del gobierno*, cuya propuesta se basa en diez recomendaciones básicas para innovar la Administración pública y crear instituciones más eficientes y eficaces : timonear y no remar; dar mayor facultad a los funcionarios para que puedan prestar un excelente servicio; introducir mecanismos de competitividad en los servicios; transformar las organizaciones públicas para que puedan simplificar sus decisiones; más que el cumplimiento de la norma, lo más importante es la consecución de los resultados dentro de los límites de la ley; más que cumplir con los ciudadanos, hay que satisfacer a los clientes (usuarios), el gobierno debe tener una visión empresarial; ganar en lugar de gastar; tener una visión previsor; ser descentralizado; y, por último, la creación de un gobierno con orientación al mercado para animar a las empresas privadas a participar en la prestación de servicios. Ambas obras significaron un cambio radical en la Administración Pública y nutrieron los estudios acerca de la Nueva Gestión Pública.

Este modelo insta en la confrontación del gobierno representativo con la burocracia en la lucha por los recursos financieros del Estado y su destino hacia los servicios públicos, señalando críticamente su baja calidad, en los cuales las decisiones son tomadas desde arriba y muchas veces no benefician a todos los individuos por igual, ni implican el menor y mejor costo posible en comparación con lo que podría lograr el sector privado de la economía para el mismo destino. Asimismo, rechaza el modelo centralizado y jerárquico dominante en las organizaciones públicas burocráticas, destacando que los burócratas tienen la capacidad de perseguir -desde sus propias percepciones de lo que es el interés público- los intereses del Estado y de la Administración, por encima de los funcionarios que han sido electos, es decir, sobre los gobernantes. Para este paradigma, los políticos tienen ahora unas capacidades mínimas de maniobra frente a la burocracia, dado que han perdido poder frente a dichas organizaciones y poseen capacidades mínimas para dirigir a los burócratas. Desde la teoría de la elección pública se pretende encontrar mecanismos que permitan hacer énfasis en la primacía de los políticos electos sobre los burócratas en las Administraciones Públicas y maximizando los presupuestos en las políticas orientadas hacia los servicios públicos.

Por su parte, con respecto a la gobernanza –modelo que refiere a la conjugación de actores, grupos sociales e instituciones, quienes en un esfuerzo conjunto elaboran políticas con la finalidad de alcanzar objetivos colectivos– Carles Ramio (2017) sostiene que dicho modelo puede garantizar, estudiar y afrontar los desafíos de las Administraciones Públicas del presente y futuro, dado que el paradigma de la nueva gestión pública fue un debut y despedida al no aportar una solución a la crisis del Estado. A su vez, comenta que la gobernanza es la respuesta ante la incapacidad de la Nueva Gestión Pública para zanjar los problemas heredados desde la administración burocrática.

Sin dar tiempo a que se asentara el modelo gerencial apareció con fuerza, en los años noventa, el paradigma de la gobernanza. La gobernanza es un intento de configurar espacios públicos deliberativos en los que se puedan interactuar los distintos niveles de administraciones públicas, los agentes económicos y sociales y la sociedad civil, para afrontar los desafíos que tienen planteados la sociedad actual, en un entorno dominados por los fenómenos de la globalización-localización. Parte del principio de que la legitimidad no se consigue solo con eficacia y eficiencia, sino que es también

fundamental el elemento democrático en el que se subsumen la transparencia, la rendición de cuenta o la participación. (Ramio, 2017, p. 133)

La gobernanza está interconectada con el conjunto de instituciones y redes de directivos, reglamentos, normas y leyes, de usos políticos y sociales, donde se activan tanto los actores públicos, ciudadanos y privados para contribuir con la estabilidad social y darles a los regímenes políticos, por medio de la orientación y la capacidad de dirección, la proporción de servicios de calidad como garantía de aseguramiento de la legitimidad del sistema democrático.

3. RESULTADOS

3.1. CRISIS DEL ESTADO VERSUS CRISIS MUNDIAL

La crisis del Estado en el mundo desarrollado se anunció en 1975 con un informe redactado por un grupo de intelectuales vinculados a la “Comisión Trilateral”, donde daban cuenta de las dificultades que se avizoraban en la gobernabilidad de las democracias capitalistas avanzadas. Esta Comisión fue el primer tanque de pensamiento de alcance global que se propuso pensar articular decisiones en torno a los “tres lados” del capitalismo desarrollado: América del Norte, Europa Occidental y Asia. Ya entrados los años 80’s fue evidente y notable la crisis fiscal que se develó con la crítica liberal –denunciando el enorme aumento del poder del gobierno y del Estado–, llegando a pensar, incluso, que acabaría con el Estado de bienestar. Para los pensadores neoliberales, la crisis del Estado es crónica y su única salida es el repliegue del Estado social para dar paso al Estado liberal; un Estado más gerencial y menos burocrático, el cual sería el encargado de reducir el déficit fiscal, controlar la inflación, acabar con el desempleo y, sobre todo, reducir el excesivo crecimiento de la burocracia, la cual –han manifestado– se ha convertido en una especie de grupo de presión con un alto nivel de poder capaz de condicionar la política del Gobierno. Desde esta perspectiva, la injerencia y la invasión estatal se han convertido en un problema social, coartando la libertad y la capacidad de los individuos frente a un aparato estatal todopoderoso e indiscreto.

El dilema del Estado del bienestar y la entronización del neoliberalismo como modelo económico, no sólo ha resultado ser un impacto para el ejercicio del gobierno, sino para el

propio desarrollo de la Administración Pública. Esta crisis, revelada por la dificultad en materia fiscal en que se ven inmersos los gobiernos para poder cumplir los compromisos con los ciudadanos, dio origen a una serie de reformas en el sector público con la finalidad de adaptar los aparatos administrativos del Estado a los nuevos tiempos que se avecinaban dentro de una filosofía globalizadora y desreguladora. Para muchos pensadores la crisis del Estado debe ser percibida desde una visión exógena y endógena. Los cambios económicos, políticos y sociales de manera acelerada a escala global laceran las fuerzas de los Estados, y al entrar en crisis, por consiguiente, entra en crisis la Administración Pública por ser la maquinaria que posibilita el funcionamiento del Estado.

La globalización y el desarrollo acelerado de las tecnologías de la información y las comunicaciones han hecho del mundo un lugar sin fronteras, con lo cual el Estado-nación tendrá ahora que redefinir sus espacios de poder político para el proceso de legitimidad democrática. Tal como lo señala Castells:

Habermas reconoce los problemas derivados del nacimiento de lo que él llama la constelación posnacional para el proceso de legitimación democrática, ya que la constitución (la institución definitoria) es nacional y las fuentes de poder se construyen cada vez más en la esfera supranacional. Bauman teoriza una nueva interpretación de la política en un mundo globalizado. Y Saskia Sassen explica la transformación de la autoridad y los derechos —y por tanto las relaciones de poder— mediante la evolución de la estructura social a ensamblajes globales (2016, p.42).

Este conflicto estatal esencialmente recae en los Estados-nación, quienes básicamente están relacionadas con los países, y sus funciones van más allá de lo implantado a estos modelos. En estos tiempos, es necesario visualizar al Estado desde ópticas más amplias, de ser estructuras de poder y de carácter administrativo de los gobiernos, ahora pasan a ser un actor estimulador o puente comunicante con el mercado y la sociedad civil. En tal sentido, el Estado no solo agrupa y representa a los Estados-nación, sino también al ámbito local, las ciudades, lo regional, macrorregional y multinacional (Ramio, 2017).

Los cambios tecnológicos han incidido en la transformación de la sociedad generando nuevos modelos económicos y sociales, logrando una autonomía frente al actor monopolizador del bienestar social. Esta autonomía ciudadana, junto al poder que ha logrado acumular la

economía mundial, ha puesto en tela de juicio el rol del Estado como organización con poder autónomo, lo que a su vez ha debilitado su legitimidad frente al mercado y los ciudadanos. Esta pérdida de capacidad de influencia estatal evidencia que el poder real ya no reside en los Estados sino en la economía global. Con ello es importante rescatar la visión marxista que plantea la desaparición del Estado.

Para Serra Rojas, esta crisis del Estado moderno se conceptualiza mejor fuera del marco de un Estado nacional. El mundo está dividido en dos grandes porciones: los que piensan que el Estado es una institución que puede y debe ser superada mediante procedimientos democráticos, científicos y técnicos; y por aquellos que piensan que el Estado es una organización transitoria, protectora del régimen capitalista, que inevitablemente tiende a desaparecer. (Campos y Martínez, 2020. p.37)

3.2. LOS RETOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN TIEMPOS DEL COVID-19

Mientras existan los Estados existirán las Administraciones Públicas, más que dependencia del gobierno, es el motor que impulsa el funcionamiento del Estado y, también, el gobierno en acción; gracias a ella se demuestra la presencia del estatal en la sociedad. Mediante la Administración Pública los ciudadanos pueden tener otra percepción, o una percepción distinta, de un Estado abstracto o un gobierno existente. La globalización ha permitido un fortalecimiento del mercado y ha generado un debilitamiento del Estado en el ámbito interno y externo y entre la eterna dicotomía Estado-mercado; el segundo se ha impuesto sobre el primero, por lo que lo privado ha terminado por arropar y absorber lo público.

Los especialistas en Administración Pública insisten en la necesidad de reformarla como garantía de supervivencia en estos tiempos turbulentos, así, el futuro de la Administración Pública recae no solo en los especialistas, sino también en los empleados públicos y del ciudadano. Su devenir o decadencia e incluso su hipotética desaparición depende de otras variables que están relacionada con la tecnología, la economía, la sociología y la politología, primeramente (Ramio, 2017, p. 12).

Como hemos explicado en el anterior apartado, el Estado ha estado en crisis, pero con la aparición de la pandemia del Covid-19 se ha pasado a un estado de crisis, lo que ha permitido que el proceso de reforma y cambios que amerita la Administración Pública se aceleren. EL Covid-19 vino a agrietar aún más los cimientos de la estructura estatal que se caracteriza como ausente y opresor. Son los dos tipos de Estado que tenemos en tiempos de Covid-19, pero fundamentalmente el Estado más destacable es el ausente; tipo de Estado irresponsable con una Administración Pública envejecida reacia y poca receptiva a toda forma de innovación, capturada en muchos países por: el clientelismo, los sindicatos, las grandes corporaciones y por un poder judicial reacio a todo tipo de modernización administrativa. Es muy criticable que no se asuma la innovación pública en tiempos de emergencia y de alarma a los que nos ha llevado esta pandemia, por lo tanto, es necesario el diseño de políticas públicas innovadoras.

La política pública hoy está de emergencia, para que sea efectiva debe inscribirse en el marco de la innovación pública, debe tomar en cuenta las herramientas digitales como el Big Data y la inteligencia Artificial. En las políticas públicas actuales, el Big Data está generando un conjunto de transformaciones tanto en la construcción de la Agenda Setting como en la formulación de las políticas públicas, así como en la implementación y la evaluación de las mismas. (Mariñez y Fernández, 2021, 195)

El Covid-19 ha dejado una lección a nivel mundial y es que han fallado todas las Administraciones Públicas y los sistemas políticos. No hay distinciones entre modelos centralizados o descentralizados, unitarios o federales, presidencialistas, semipresidencialistas, o parlamentario, repúblicas o monarquías. La falla es a nivel mundial y en todos los sistemas políticos, dado el carácter súbito de la pandemia quedó en manifiesto la prioridad de dichos sistemas. Al ser evidente la vulnerabilidad del mundo, en el seno de los especialistas se inicia un debate muy interesante en torno a cómo ver las causas de esta debacle mundial y el por qué algunos países, bien sea por suerte o planificación, han logrado aminorar el impacto del Covid-19. Aquí la herramienta ALOP –Análisis, Liderazgo, Organización y Política– que ha desarrollado el especialista mexicano en políticas públicas, Julio Franco Corso, sería un instrumento muy valioso para determinar la causa de esto.

Estas políticas públicas exitosas me abrieron los ojos. En todos los casos, se había realizado un análisis riguroso del problema público, así como un análisis de factibilidad de soluciones en el diseño del programa, se había gestionado con un fuerte liderazgo; se había iniciado la ejecución en una organización con un equipo multidisciplinario de alto desempeño donde existía un sistema de monitoreo y seguimiento, y se había incorporado la opinión de personas a favor y en contra de la iniciativa a través de la política. Así nació el Método ALOP, y aunque parece una idea nueva, no lo es, ALOP está basada, además de la observación que hice sobre políticas públicas exitosas. (Franco, 2017, 107)

¿Cuál debe ser rol de las Administraciones Pública de cara al futuro? Para que se le mire como impotente y ausente es necesario actualizar y apostar por una gobernanza institucionalizada e inteligente con una notable expansión del Estado (Ramio, 2017), donde se hagan análisis prospectivos con gabinetes de estudios que posibiliten la ejecución de análisis de escenarios, predicciones y protocolos, con el objetivo de adelantarse a los problemas que se atisben en el horizonte. Otro elemento que nos enseña Ramio es el poder contar con los expertos, dado que los problemas globales a los cuales se ha abocado la ONU con el ODS, tales como: la crisis climática y escasez de agua potable, ameritan un tratamiento técnico y científico. Todas aquellas ventajas comparativas que poseen las Administraciones Públicas al poseer recursos humanos expertos, deberían ser aprovechados en pro de un servicio público eficiente y eficaz. En otras palabras, el escenario ideal es que los directivos públicos apoyen el poder político, puesto que el Covid-19 es un problema público que debe ser abordado desde un punto de vista político contando con el apoyo de las universidades y los centros de investigación.

En tal sentido, las Administraciones Públicas deben abrirse al apoyo de los expertos externos, dado que su conocimiento podría brindar un gran valor público a las Administraciones de cara hacia los ciudadanos. Aunado a ello es necesario incorporar la gobernanza de datos, el Big Data sería una herramienta clave para la incorporación de la inteligencia artificial a las instituciones públicas, que implicaría un conocimiento colectivo. En suma, la garantía de que la Administración Pública deje de ser ausente o autocrática y

abusiva está en el empoderamiento ciudadano mediante mecanismos de transparencia y participación ciudadana.

A partir de todo lo expuesto, podemos inferir que la pandemia ha servido para visibilizar al Estado, con lo cual ha salido fortalecido. Ahora no es percibido como un Estado interventor, autoritario o ausente, por el contrario es un Estado vigilante de la higiene de las personas, su movilidad y del comportamiento ciudadano, ante lo cual no ha escatimado esfuerzos en realizar inversiones en salud –ante la incapacidad del sector privado de fortalecer el sistema de salud–, así como también salvaguardó la industria farmacéutica. Incorporar la expansión del Estado es un desafío para la Administración Pública del futuro, considerando que estamos al frente de una sociedad dócil, una economía debilitada y unas instituciones frágiles. Ahora más que nunca hay que potenciar el Estado dado que los ciudadanos piden más Estado, pero mejor; no un Estado ausente ni autoritario sino democrático, participativo, transparente y abierto. En otras palabras, bajo un modelo de gobernanza hay que repensar la Administración Pública desde una mirada digital y de innovación pública.

Si las Administraciones Públicas, que son los brazos ejecutivos y ejecutores del Estado, no renuevan sus arquitecturas organizativas y sus modelos de gestión del empleo público no van a ser capaces de abordar y superar los tres grandes retos antes señalados (sociedad dócil, economía debilitada e instituciones frágiles). En este escenario la deriva hacia un Estado ausente, incapaz de dar satisfacción a las nuevas demandas de los ciudadanos va a ser una realidad. El necesario y virtuoso equilibrio entre el Estado y el mercado (equilibrio siempre necesario como se pone de manifiesto periódicamente al acontecer una crisis, por ejemplo, como la del Covid-19) va a saltar por los aires. El espacio que ceda el Estado ausente va a ser ocupado por el mercado, pero no en abstracto sino encarnado por las grandes empresas multinacionales vinculadas al Big Data y a la inteligencia artificial. Pero si el Estado se rearma gracias a las capacidades tecnológicas, de la mano del denominado Estado exponencial (Oslack, 2020) puede generar la patología inversa y decantarse hacia un Estado despótico. Este vector guarda relación con el Leviatán de Hobbes y el enésimo ejemplo de la renovación del delicado contrato social entre los ciudadanos y el Estado (Ramio, 2021, p. 31).

Unas preguntas obligadas que ahora nos hacemos los politólogos ¿Existe realmente un gobierno mundial?, ¿Son las actuales instituciones globales eficaces en la toma de decisiones?, ¿Pueden ser compatibles con unos principios básicos de democracia y de mercado dominado por las grandes corporaciones? Sí, en efecto, existe un gobierno mundial. El mundo está actualmente gobernado por unas pocas docenas de burós, organizaciones, agencias, fondos, bancos, tribunales y directorios autoproclamados de ámbito global. Estas organizaciones utilizan diferentes fórmulas institucionales y de toma de decisiones, tales como la rotación de países o los votos ponderados; confían en expertos no electos que diseñan alternativas y decisiones; construyen políticas de consenso basadas en el conocimiento; y emplean diversos mecanismos para tratar que los altos funcionarios rindan cuentas de su labor y beneficios. Sin duda alguna, el mundo ya no es lo que era hace apenas una década. A decir verdad, si no replanteamos las instituciones a escala global aprovechando el empoderamiento del Estado gracias al Covid-19, habrá un gran retroceso de los paradigmas de los viejos Estados-naciones que tendrían que sacrificar parte de ellos para integrarse en conjuntos a los grandes macroestado al mejor estilo de la Comunidad Europea. En síntesis, la autoridad de los Estados ya no es un dogma, es una mutación constante que no ha dejado de producir sus efectos; los Estados ganarían mucho si llevaran una política innovadora y participativa. En lugar de acogerse a la dualidad dependencia/cooperación de la época de la Guerra Fría, podrían, más modestamente, defender la autonomía y la interdependencia frente al mercado y las grandes corporaciones mundiales. Sin duda, tendrían también que desarrollar el espíritu de responsabilidad hacia sus ciudadanos en detrimento del artificio nacional.

3.3. PANDEMIA, RIESGO E INCERTIDUMBRE DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Según la Constitución Nacional de la República de Ecuador, elaborada por la Asamblea Nacional Constituyente en el año 2008, la gestión de riesgos es considerada un asunto vinculado al ejercicio de los poderes públicos. En tal sentido, el principio de subsidiaridad y descentralización forman parte integrante para el manejo y accionar en eventos como las presentadas por la pandemia del COVID -19. Sobre todo, los artículos 189 y 190 de la Carta Magna sirven de sustento normativo y legal para la prevención,

afrontamiento, mitigación y recuperación ante la presencia de situaciones inusitadas con características catastróficas (Rebotier, 2016).

En atención a lo anterior, la situación fue definida por las instancias gubernamentales como de “Emergencia sanitaria”, cuyo significado se relaciona con la afección de la salud colectiva, generada por factores naturales o antrópicos. Por otra parte, se requirió la intervención del Estado como instancia garante de la salud ciudadana y de mantenimiento de la seguridad y convivencia ciudadana. En el marco de las reglamentaciones emitidas cabe destacar el Decreto Ejecutivo 1017 con fecha del 16 de marzo del 2020, el cual declara el Estado de Excepción en el territorio ecuatoriano, como consecuencia de una calamidad pública originada, en este caso, por la pandemia.

Desde la perspectiva del manejo integral de riesgo contemplada en la Constitución Nacional, bajo el principio de descentralización subsidiaria, los entes descentralizados están llamados a cumplir funciones en el marco de la acción pública destinada a enfrentar la emergencia sanitaria. En este contexto, el artículo 24 del Reglamento de la Ley de Seguridad Pública y de Estado del año 2010, modificado en el año 2017, expresa que los Comités de Operaciones de Emergencia:

- Son instancias interinstitucionales responsables en su territorio de coordinar las acciones tendientes en la reducción de riesgos, y a la respuesta y recuperación en situaciones de emergencia y desastre. Los Comités de Operaciones de Emergencia (COE), operarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, que implica la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico, como lo establece el artículo 390 de la Constitución de la República.

- Existirán Comités de Operaciones de Emergencia nacionales, provinciales y cantonales, para los cuales la Secretaría Nacional Técnico de Gestión de Riesgo normará su conformación y funcionamiento.

Es importante agregar que para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), su área de actuación se encuentra circunscrita al aspecto operativo en su espacio territorial. De igual forma, que su actuación en situaciones de emergencia está limitada a ser parte del engranaje del tejido social, en el cumplimiento y ejecución de directrices gubernamentales

dictadas por instancias jerárquicamente centralizadas. Cabe destacar que, desde la dimensión correspondiente a la esfera pública (top-down), dichas políticas se encuentran enmarcadas en lo relacionado con lo gubernamental; las mismas no trascienden dicho espacio, debido a que el papel activo corresponde al Estado y no a la sociedad civil (Canto, 2020). No obstante, la declaratoria e implementación de este modelo de políticas responde a la necesidad de ofrecer respuestas inmediatas en circunstancias imprevistas; sin embargo, sobre la marcha debe tratarse de incorporar gradualmente mecanismos que retomen el curso de la participación democrática (Alvarado & Arévalo, 2020).

Con respecto a las estrategias para el enfrentamiento de la emergencia sanitaria, las mismas están distribuidas en instancias nacionales y subnacionales como forma de actuar con rapidez y efectividad producto de la naturaleza imprevista del evento, caracterizado por la capacidad de propagación y contagio, para lo cual resultan necesarias medidas restrictivas y de control, que deben ser adoptadas por todos los ciudadanos sin distinción alguna. Fundamentalmente las acciones tomadas por los COEs en sus diversas instancias, apuntaron a la contención de la transmisión comunitaria, la reducción de la mortalidad mediante la garantía de funcionamiento del sistema sanitario público y la protección de los trabajadores de la salud y población vulnerable (OMS, 2020).

En otro orden, cabe señalar que la pandemia encontró en Ecuador y la mayoría de países del mundo, una situación económica un tanto precaria, lo que significó una limitada disponibilidad de recursos fiscales para hacer frente a la situación, lo que constituyó un ingrediente profundizador de la crisis ya existente. En consecuencia, la contracción de la economía ha generado la caída de los ingresos y desempleo, lo que expone a muchas familias a una situación doblemente vulnerable; de allí que se adoptaron políticas de corte social, entre las que cabe mencionar: control de precios por servicios públicos, prórroga sin recargo para el pago de cuotas de créditos personales, aplazamiento del pago de impuestos y la ampliación en el otorgamiento del Bono de Desarrollo Humano por 60\$ mensuales al sector informal, con la finalidad de cubrir un porcentaje de la canasta básica alimentaria. Esta última política social ha estado direccionada a través del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) (ONU, 2020. BID, 2020).

Se puede señalar que las políticas públicas dictadas por el COE nacional constituyen

una medida regulatoria de carácter legítimo y de obligatorio cumplimiento por los GADs. Además, estas instancias, por estar más cerca de la ciudadanía y de los agentes privados, se convierten en el brazo ejecutor y vigilante de su fiel cumplimiento. A su vez, las políticas regulatorias desde la perspectiva de la gobernanza deben valorar los beneficios y costos, de tal que forma que su aplicación no genere mayores perjuicios que la situación que se pretende subsanar. De igual modo, la existencia del Estado Social de Derecho indica las circunstancias y los requisitos generadores de políticas públicas, al respecto cabe mencionar:

En los Estados sociales regulados por el derecho, surgidos de las revoluciones francesas y americana, se considera que las directrices hoy reconocidas como políticas públicas deben cumplir las siguientes condiciones: a) solo pueden ser fijadas por las instituciones estatales en calidad de autoridad legítima; b) son taxativas para toda la sociedad, para los gobernados y para los gobernantes; c) realizarse con participación de los involucrados; d) ajustarse a la normatividad jurídica; e) privilegiar el bien común. En este contexto, el término político pública suele referirse a las acciones del Estado, a sus relaciones con los demás miembros de la sociedad y al modo en que se ejerce el gobierno. (Gómez, 2012, p. 224)

De acuerdo a lo mencionado anteriormente, las políticas regulatorias constituyen una función reservada a la funcionalidad del Estado, particularmente en aquellas circunstancias en las que es necesaria la intervención debido a la trascendencia e impacto generado por situaciones de riesgo potencial o afectación de la seguridad colectiva. Naturalmente dichas políticas requieren su adecuación al sistema jurídico imperante y ser contentiva de su correspondencia legítima con el ordenamiento jurídico. Como consecuencia es posible afirmar que la promulgación de este tipo de políticas se encuentra plenamente justificada desde la jurisdicción, por cuanto la amenaza a la salud pública requiere la emisión de normas que regulen el comportamiento de las personas, así como de algunos procesos sociales.

Por otra parte, para la comprensión del funcionamiento e implementación de las políticas públicas por parte del Estado ecuatoriano en situaciones de emergencia, es necesario revisar el manual del Comité de Operaciones de Emergencia emitido según Resolución SGR-142-2017 con fecha del 9 de agosto del 2017. Dicho documento expone de manera precisa la estructura descentralizada prevista para afrontar situaciones de emergencia o calamidad

pública, en atención el artículo 389 de la Constitución Nacional de la República de Ecuador, relacionado a la protección de la ciudadanía, la naturaleza y las personas ante eventos negativos.

Tomando en cuenta la capacidad de respuesta por parte de Ecuador, de acuerdo a lo establecido en dicho manual, cabe destacar que la descentralización contemplada en el marco constitucional, para el caso de manejo, gestión e intervención en caso de eventos catastróficos se ha concebido el modelo de gobernanza multinivel. Esto significa el otorgamiento de funciones acorde a la estructura política administrativa del país, en este caso las provincias, municipios, y parroquias como espacios estratégicos de atención pública ante los retos que significa atender situaciones complejas de difícil control. Asimismo, la existencia de estructuras de ámbito local conlleva a un uso más eficiente de los recursos y el protagonismo de diversas instancias que permiten lograr una mayor incidencia en el territorio debido a la proximidad con los ciudadanos (Morejón-Santistevan, 2019).

En relación a la gobernanza multinivel, la misma constituye un espacio para la participación activa de los diversos actores, de tal manera que se produce la interacción de instancias nacionales, provinciales, municipales y parroquiales. Es decir, que los entes locales se convierten en ejecutores de las directrices jerárquicas del nivel nacional, pero no cabe duda que se presenta un espacio relativamente flexible para que los de nivel inferior también incorporen aspectos formales en este juego de relaciones intergubernamentales. Es necesario hacer notar que a medida que se ha desarrollado la pandemia, a los COEs provinciales, municipales y cantonales les han conferido atribuciones para tomar decisiones de acuerdo a la realidad impuesta por la dinámica del evento, entre ellas cabe destacar la semaforización y la emisión de resoluciones producto del diagnóstico situacional.

Considerando el paradigma de gobernanza multinivel y el contenido expuesto en el “Manual del Comité de Operaciones de Emergencia”, se puede señalar la existencia de un sistema de cooperación intergubernamental descentralizado entre la mayoría de instituciones públicas y de manera subsidiaria del sector privado. Para ello se establecen las siguientes instancias: la Secretaría Nacional de Riesgo que funciona como órgano rector y, de manera jerárquica, una estructura funcional de los Comités de Operaciones de Emergencia a nivel nacional, provincial y parroquial.

En síntesis, el COE provincial del Carchi ha direccionado el manejo de la pandemia mediante la articulación con los COEs municipales, cantonales y sus respectivos niveles de gobierno. Sobre todo, sus acciones han tenido como fin la atención de aspectos propios de la dinámica geográfica y del comportamiento del virus en cuanto su propagación. Se puede señalar que las políticas han centrado su atención en los siguientes aspectos: implementación de la semaforización, control de las actividades religiosas, deportivas, culturales, recreativas y sociales; ello en cuanto al aforo permitido en los diferentes espacios públicos. Además del mantenimiento de un estricto control y vigilancia en los espacios que no permiten el distanciamiento social, así como también del expendio de bebidas alcohólicas y las restricciones necesarias en relación a la movilidad humana y al uso de mascarillas, protección facial y guantes.

3.4. RESPUESTAS AL COVID-19 DESDE LAS INSTITUCIONES PROVINCIALES DEL CARCHI

En los meses más críticos de la pandemia durante el 2020 la acción del Estado por medio de sus instituciones ofreció diferentes respuestas a la sociedad según la competencia de cada nivel de gobierno. En este sentido, es preciso mencionar las instituciones que más trabajaron para afrontar esta crisis desde todos los niveles de gobierno, entre las que se encuentra: el Ministerio de Salud, ECU 911, Gestión de Riegos, Policía Nacional, entre otros organismos e instituciones del gobierno central. A su vez, es necesario resaltar la acción llevada en territorio por parte de los gobiernos locales, para lo cual fue necesario reorientar la planificación y ejecución presupuestaria hacia otros rubros como: la adquisición de insumos médicos, entre los cuales está la donación de respiradores artificiales por parte de la GAD Provincial de Carchi al Hospital Luis Gabriel Dávila de Tulcán. Además, el GAD Municipal de Tulcán llevó adelante campañas de desinfección por toda la ciudad y entregó raciones alimenticias a las familias y barrios de la ciudad, entre otras actividades.

A nivel organizativo se conformó el Comité de Operaciones de Emergencia COE, el cual forma parte del Sistema Nacional para Emergencias y Desastres, que tiene como finalidad recopilar información sobre la emergencia sanitaria y trabajar de forma coordinada con las demás instituciones públicas y con los sectores productivos y de la sociedad civil para la toma de decisiones y la emisión de resoluciones para atender y solventar las diferentes

problemáticas que se derivaron de la crisis sanitaria del Covid-19, por medio de mesas técnicas y grupos de apoyo tanto a nivel provincial y cantonal.

Cabe mencionar que, aunque se conformó este cuerpo colegiado para solventar la crisis ante la emergencia sanitaria, no existieron adecuados mecanismos de organización y articulación entre las instituciones tanto del gobierno central como de los gobiernos seccionales para subsanar esta emergencia de una manera más eficiente y orientada hacia el beneficio de la colectividad. En consecuencia, desde el punto de vista del buen gobierno, las instituciones de la provincia del Carchi ajustaron sus acciones en favor de la prevención de los contagios y la aplicación estricta de las medidas de bioseguridad, políticas que tuvieron un buen nivel de aceptación en la ciudadanía, lo que permitió ejercer un mejor control por parte de los organismos gubernamentales. Finalmente, es necesario mencionar que todas las instituciones que tuvieron responsabilidad directa en atender la crisis de la pandemia se enfocaron en problemas de bioseguridad y atención en salud, que son sumamente importantes e indispensables para el bienestar colectivo. Cabe mencionar que no se atendieron de forma directa otras áreas también prioritarias como la seguridad laboral, salud psicológica en particular de niños y adultos mayores, quienes sufrieron muchos estragos por el claustro producto de la cuarentena obligatoria y las dificultades económicas que están padeciendo la mayoría de los hogares.

3.6. IMPACTOS Y DESAFÍOS POST CRISIS EN LA PROVINCIA DEL CARCHI: EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE LA GOBERNANZA

Para superar esta y las próximas crisis que seguirá padeciendo la humanidad y en particular la provincia del Carchi es necesario fortalecer las instituciones del Estado en todos sus niveles. Para lo cual se debe invertir más en áreas sociales como salud y educación. Esta pandemia puso en evidencia la importancia de tener un sistema de salud público gratuito y de calidad con el fin de preservar el bienestar colectivo de la población. Para alcanzar estos fines es necesario que exista la voluntad política entre los gobernantes para trabajar de forma coordinada y articulada en función de ejes o planes programáticos. Solo ante este escenario se pueden diseñar políticas públicas eficaces desde un enfoque de gobernanza, en la cual está inserta la participación y colaboración todos los actores involucrados desde su diseño pasando por su aplicación y posterior evaluación.

En este sentido, el desafío que tienen las instituciones en la provincia del Carchi es generar los mecanismos idóneos de comunicación y acción interinstitucional para el bienestar y beneficio colectivo. Para esto es indispensable el rol de la academia y en particular de la universidad pública como espacio de encuentro entre las instituciones de Estado, sociedad civil y sector productivo para la generación de soluciones a los problemas de la provincia desde un enfoque científico.

Otras acciones importantes son la generación de más espacios de participación ciudadana en los cuales tengan incidencia directa los colectivos culturales y sociales y demás formas de organización social que se orienten hacia la construcción de políticas públicas *Botón Up* o de abajo hacia arriba. También, en este contexto es indispensable que los gobiernos locales ejerzan sus áreas de competencia con una mayor autonomía técnica y administrativa. De igual manera, se requiere una Administración Pública más resiliente e innovadora que se adapte con mayor facilidad a los cambios sin olvidar su razón de ser, que es procurar el bienestar y el desarrollo del ser humano, tanto de forma individual como colectiva, para ello se requiere la participación de todos los actores sociales, productivos y del Estado con el fin de ejercer una verdadera gobernanza democrática.

4. CONCLUSIONES

La gestión de la crisis generada por la pandemia ha puesto en manifiesto graves fracturas en la forma tradicional en que el Estado y las políticas públicas han pretendido solventar los problemas. La problemática del Estado-nación, y el agotamiento de ciertos paradigmas dados por infalibles para enfrentar asuntos de interés colectivos se encuentran bajo sospecha. La situación inusitada ha obligado a repensar la forma de recomponer el tejido social en función de hacer efectiva la gobernanza como manera de relacionamiento entre las diversas instancias de poder, no solo a nivel de ciudadanía y actores, sino también entre jerarquías contempladas en la tradición centralista propia de Ecuador.

Las políticas públicas ejecutadas en el marco de pandemia en la provincia del Carchi han estado orientadas a cuestiones de índole regulatorio con la finalidad de contralar la propagación del virus SARS-Cov-2 como medida estratégica para evitar el colapso del sistema sanitario; en este sentido los Comités de Operaciones de Emergencia han cumplido

su atribución de carácter legal al manejar la emergencia sanitaria acorde con las directrices de organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud.

Ante el panorama presentado por la pandemia se presenta el desafío de fortalecer el sistema de salud y, a su vez, generar conciencia organizativa y participativa en la ciudadanía con el fin de generar y fortalecer estructuras de respuesta rápida y eficiente ante eventos inusitados. La experiencia vivida indica que solo la participación activa de los diferentes actores permite un manejo adecuado de situaciones de emergencia. Por lo tanto, el paradigma de gobernanza debe ser internalizado y asumido como el modelo idóneo para encarar este y futuros escenarios de riesgo colectivo.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Allison, K. (2020). Cada uno cuenta: Patógenos y políticas en la pandemia de COVID- 19. En: Castro, X. (Comp.). Ensayos sobre la pandemia. (p. 259-268). Colombia: Fondo Editorial Universidad ICESI.
- Alvarado, M & Arévalo, M. (2020). Posibles medidas de política económica en el contexto actual y post Covid-19: Caso Ecuador. *Revista Sur Academi*. 7(14). P. 59-73.
- Asamblea Nacional Constituyente de la República de Ecuador. (2008). Constitución Nacional. Registro Oficial 449.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2020). El impacto del Covid-19 en las economías de la región. BID: (s/l)
- Barrera, F. (2010). *Holística*. Caracas: Quirón ediciones.
- Bernal, C. (2010). *Metodología de la investigación*. Colombia: Pearson educación.
- Beck, U. (1996). La modernidad reflexiva. En Beriaín, J. (Comp.). *Las consecuencias perversas de la modernidad. Modernidad, contingencia y riesgo*. Pp. 199-265. España: Anthropos.
- Canto, R. (2020). Análisis de políticas públicas. Evitar el reduccionismo. *Estado Abierto*. 4(2). P.p. 41-68.
- Campos, R y Martínez, L. (2020). *La globalización y la muerte del Estado-nación. Tirant lo blanch*: México.
- Castells, M. (2016). *Comunicación y poder*. Alianza editorial: Madrid.
- Carhuancho, I; Nolzaco, F; Sicheri, L; Guerrero, M & Casana, K. (2019). *Metodología de la investigación holística*. Ecuador: Universidad Internacional del Ecuador.
- Chevallier, J. (1983). *La ciencia administrativa*. México: FCE:
- Colmer, J. (2015). *El gobierno mundial de los expertos*. Anagrama: Barcelona (España)
- Fernández, L. (2016). *Fundamentos para la ciencia de la administración pública en el siglo XXI*. México: INAP:
- Franco, J. (2017). *Diseño de políticas públicas: una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*. México: IEXE editorial:
- Fukuyama, F. (2016). *Orden y decadencia de la política*. Ariel: Bogotá.
- Giddens, A. (1990). *Consecuencias de la modernidad*. España: Alianza editorial.

- Gómez, R. (2012). Gestión de políticas públicas: Aspectos operativos. *Revista de la Facultad Nacional de Salud Pública*. 30(2). P. 223-236.
- Izcara, S. (2014). *Manual de investigación cualitativa*. Fontamara.
- Gurdián-Fernández, A. (2007). El paradigma cualitativo en la investigación socio-educativa. Costa Rica: Agencia española de Cooperación Internacional.
- Lavell, A; Mansilla, E; Maskrey, A & Ramírez, F. (2020). La construcción social de la pandemia COVID-19: Desastre, acumulación de riesgos y políticas públicas. La Red. Recuperado de: <https://www.desenredando.org/covid19/Construcci%C3%B3n-social-pandemia-Covid19-desastre-riesgo-politicas-publicas-RNI-LA-RED-23-04-2020.pdf>
- Leff, E. (2013). Saber ambiental sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder. México: Siglo XXI Editores.
- León, J. (2021). Coronavirus: Salud mental colectiva, crisis civilizatoria y Buen Vivir. En: Tetelboin, C. (Coord). América Latina sociedad, política y salud en tiempos de pandemia. Chile: CLACSO, Universidad de Valparaíso.
- Mariñez, F y Calzada M. (2021). Gestión pública y políticas públicas en tiempos de emergencia: lesiones aprendidas de la pandemia Covid-19. Tirant lo blanch: México
- Mejía, E., Novoa, E., Ñaupas, H., & Villagómez, A. (2014). *Metodología de la investigación Cuantitativa - Cualitativa y Redacción de la Tesis*. Ediciones de la U.
- Morejón-Samtistevan, M. (2019). Gobernanza multinivel: Perspectivas de la eficiencia en el gobierno democrático. *Revista Científica Dominio de las Ciencias*. 5(2). Pp. 315-336.
- Morffe, M. (2020). Gobernanza y pandemia: Perspectivas y desafíos para los gobiernos de América Latina y el Caribe. *Gestión Pública*. 19. p.7-17.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2020). Plan de respuesta humanitaria covid-19 Ecuador. ONU, (S/L).
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2020). Actualización de la estrategia frente a la Covid-19. Ginebra: OMS.
- Paraguez, S; Chunga, G; Florez, M & Romero, R. (2017). El estudio y la investigación documental. Estrategias metodológicas y herramientas TIC. Perú: Gerardo Raúl Chunga Chingal.
- Pardo, M. (2019). Una instrucción a la administración pública. En Martínez, L. Antología sobre teoría de la administración pública. México: INAP
- Presidencia de la República de Ecuador. (2010). Reglamento a la ley de seguridad pública y del Estado. Decreto Ejecutivo 486 Registro Oficial Suplemento 290 de 30-sep.-2010
- Secretaría de gestión de Riesgos. (2017). Manual del Comité de Operaciones de Emergencia.
- Ramió, C (2017). La administración pública del futuro (Horizonte 2050). Instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación. Tecnos: Madrid.
- Ramio, C. (2021). (Coord.). Repensando la Administración pública: Administración digital e innovación pública. INAP: Madrid.
- Rebotier, J. (2016). El riesgo y su gestión en Ecuador una mirada de geografía social y política. Ecuador: Centro de Publicaciones Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Solana, J. (2005). (Coord). Con Edgar Morin, por un pensamiento complejo. España: AKAL/Universidad Internacional de Andalucía.
- Valles, M. (1999). Técnicas cualitativas de investigación social reflexión metodológica y práctica profesional. España: Editorial Crítica.

Vallés, J (2007). Ciencia política: una introducción. Ariel ciencia política: Barcelona (España).

Resumen curricular

WLADIMIR PÉREZ PARRA. Politólogo. Magister en Ciencias Políticas. Diploma de Estudios Avanzados en Ciencia Política y de la Administración. Doctor en Gobierno y Administración Pública. Profesor Titular de grado y posgrado en administración pública Universidad Politécnica Estatal del Carchi de Ecuador.

ÁNGEL MARÍN PÉREZ. Politólogo, Magister en Ciencias Políticas, Doctor en Ambiente y Desarrollo. Profesor de grado y posgrado en administración pública Universidad Politécnica Estatal del Carchi de Ecuador.

EDWIN MARCELO CAHUASQUÍ CEVALLOS. Ingeniero en Administración de Empresas. Master en Investigación y Docencia Universitaria. Master en Administración Pública. Candidato a Doctor en Ciencias Sociales. Profesor Titular de grado y posgrado en administración pública Universidad Politécnica Estatal del Carchi de Ecuador.