

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Maestría en Gobierno

Mención en Estudios sobre el Estado

**La capacidad coercitiva del Estado para el control de la pandemia del
COVID-19 en el Ecuador de marzo a septiembre de 2020**

Juan José Robayo Contreras

Tutor: Pablo Roberto Andrade Andrade

Quito, 2022



Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Juan José Robayo Contreras, autor de la tesis intitulada “La capacidad coercitiva del Estado para el control de la pandemia del COVID-19 en el Ecuador de marzo a septiembre de 2020”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Gobierno, Mención en Estudios sobre el Estado, en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo, por lo tanto, la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en formato virtual, electrónico, digital u óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

1 de septiembre de 2022

Firma: _____

Resumen

La Organización Mundial de la Salud anunció que el virus del SARS-CoV-2, mejor conocido como COVID-19, se convirtió en pandemia el 11 de marzo de 2020, y a partir de entonces, la mayoría de países del mundo tomaron acciones para combatirla. En el caso ecuatoriano, el Estado adoptó ciertas medidas con la finalidad de controlar la dispersión del virus y evitar que el sistema sanitario colapse por el elevado número de pacientes. Dentro de estas medidas figuran la suspensión de derechos de movilidad y de asociación, las ayudas económicas a personas pobres, la toma de muestras para detectar personas contagiadas, campañas comunicacionales educando sobre las medidas sanitarias para la prevención de contagio de la pandemia, entre otras. En vista de las varias capacidades estatales mostradas a través de las múltiples acciones ejecutadas, es necesario conocer cuál de todas condujo a un mejor resultado, a la hora de controlar los contagios causados por la pandemia. Por esta razón, el presente trabajo busca responder a la pregunta ¿en qué medida la capacidad coercitiva del Estado permitió el control de la pandemia COVID-19? y se enfoca en las acciones que reflejan la capacidad coercitiva del Estado ecuatoriano para el control del virus. Para esto se utiliza una regresión lineal múltiple que analiza si las acciones de la fuerza pública (Policía Nacional y Fuerzas Armadas) son estadísticamente significativas para el control de la pandemia, considerando también otro tipo de acciones estatales adoptadas. El estudio recoge, además, un análisis cualitativo-descriptivo de las noticias, documentos, resoluciones y bases de datos oficiales que se generaron durante el periodo en el cual se impuso el estado de excepción (15 de marzo al 15 de septiembre de 2020), así como entrevistas a actores que participaron de las medidas indicadas. Los resultados indican una correlación negativa (reducción de contagios) para las acciones coercitivas previas a la generación de aglomeraciones, y positiva (aumento de contagios) para aquellas que se toman con posterioridad a que las incivilidades se hayan producido. Se analizan, de igual forma, otras variables que reflejan la capacidad administrativa del Estado puesto que también mostraron resultados estadísticamente significativos.

Palabras clave: capacidad coercitiva, COVID-19, regresión lineal múltiple, análisis cualitativo descriptivo, acción de la fuerza pública, capacidad administrativa

A mis padres, Consi y Pepe, quienes siempre quieren lo mejor para mí.

A mi hijo, Matt, quien siempre busca apoyarme desde donde se encuentre.

A Pablo Andrade, un excelente profesor y tutor.

A mis compañeros, que se tomaron la molestia de apoyar a alguien que no tiene mucha experiencia en las ciencias sociales.

Tabla de contenidos

Introducción.....	11
Capítulo primero La capacidad coercitiva del Estado	23
1. Capacidad estatal y coercitiva para el control de la pandemia COVID-19	24
2. Contexto que se vivió el Ecuador durante los estados de excepción.....	36
Capítulo segundo Resoluciones adoptadas durante la pandemia	47
Capítulo tercero Metodología.....	81
1. Resultados.....	85
Conclusiones.....	91
Lista de referencias.....	99

Introducción

El 31 de diciembre de 2019 las autoridades sanitarias chinas informaron a la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre un brote de neumonía atípico en la ciudad de Wuhan. Este aviso se considera como el inicio de lo que en el futuro se conocería como la pandemia del COVID-19. El 7 de enero de 2020 la OMS informó que el brote se trataba de un nuevo coronavirus, categorizado como 2B dentro de la clasificación SARS (Síndrome Agudo Respiratorio Severo, por sus siglas en inglés), al que posteriormente se le denominó SARS-CoV-2, más conocido como COVID-19. Debido a los rápidos contagios producidos, la OMS declaró una Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional el 30 de enero de 2020 (OMS 2020a).

En el Ecuador, el Ministerio de Salud Pública (MSP) confirmó el primer caso de COVID-19 importado desde España el 29 de febrero de 2020 y generó las primeras directrices sobre el tratamiento sanitario de los pacientes, la vigilancia epidemiológica de las personas sospechosas, el mejoramiento del diagnóstico médico, las políticas del personal de salud y la comunicación de riesgo a la comunidad. La OMS declaró al COVID-19 como pandemia de nivel global el 11 de marzo, e invocó a los países a agilizar los procedimientos de respuesta que hasta entonces se habían mantenido.

El MSP, el 11 de marzo de 2020, emitió el Acuerdo Ministerial No. 00126-2020 en el que se declaró el Estado de Emergencia Sanitaria Nacional en el Sistema Nacional de Salud con el fin de “prevenir un posible contagio masivo de la población”, se especificó además, que el MSP emitiría las directrices y protocolos para la prevención y cuidado frente al COVID-19 en las diferentes áreas económicas y sociales y se activó la mesa de trabajo No.2 del Comité de Operaciones de Emergencia a nivel nacional (MSP 2020a).

El 13 de marzo del 2020, el Presidente de la República dispuso la activación del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (COE-N), presidido por el Vicepresidente de la República. El COE-N funciona (pues a la fecha aún se mantiene activo) a través de sesiones de su pleno conformado por las máximas autoridades de diferentes sectores y al mismo tiempo se soporta en Mesas Técnicas de Trabajo (MTT) y en Grupos de Trabajo (GT). Las MTT y GT que se activaron fueron:

Tabla 1
Unidades de Apoyo del COE-N

MTT-1	Agua Segura, Saneamiento y Gestión de Residuos
MTT-2	Salud y Atención Prehospitalaria
MTT-3	Servicios Básicos Esenciales
MTT-4	Alojamientos Temporales y Asistencia Humanitaria
MTT-5	Educación en Emergencia
MTT-6	Medios de Vida y Productividad
MTT-8	Cooperación Internacional
GT-1	Logística
GT-2	Seguridad y Control

Fuente: Secretaría Técnica Planifica Ecuador (STPE)
 Elaboración propia

No se activaron la MTT-7 Infraestructura esencial y vivienda, ni el GT-3 que se dedica a búsqueda, salvamento y rescate, por no encontrarse en directa relación con la prioridad de la emergencia (STPE 2020).

El 16 de marzo de 2020, el presidente de la República emitió el Decreto Ejecutivo No.1017 y declaró el estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio con el objetivo de controlar la emergencia sanitaria y salvaguardar la vida de las personas ante la presencia del COVID-19 en el país. Entre las medidas emitidas en el decreto se dispuso: la movilización de la Administración Pública Central e Institucional en especial la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas, el Ministerio de Salud Pública (MSP) y el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (SNGRE) para que coordinen esfuerzos para mitigar los efectos de la pandemia, la suspensión del derecho a la libertad de tránsito y a la libertad de asociación y reunión, el aseguramiento del suministro del servicio público domiciliario de agua potable y de los mecanismos de recolección de desechos sólidos (PR 2020a), además mediante los comunicados periódicos del COE-N se estableció el Aislamiento Preventivo Obligatorio (APO) de las personas que ingresen al país, la prohibición de eventos que superen una audiencia de 250 personas, el cierre de lugares donde se puedan producir aglomeraciones, la suspensión de clases presenciales, la suspensión de la jornada laboral presencial en los sectores público y privado, la suspensión de vuelos nacionales y del transporte interprovincial (SNGRE 2020a). Es decir, desde esta fecha ya se hicieron evidentes las diferentes medidas que el Estado debería hacer cumplir para combatir a un enemigo nuevo “la pandemia”, y esto se dio mediante una supresión de derechos a la ciudadanía.

La pandemia del COVID-19 tuvo un impacto negativo en todos los países del mundo. La tragedia, a nivel internacional, no solo se considera bajo el punto de vista

económico y social (Collins et al. 2020), sino también por todas las vidas que se han perdido y continúan perdiéndose hasta el momento. Según la Universidad Johns Hopkins, hasta febrero de 2022, se han perdido 5.880.163 vidas por la pandemia en todo el mundo y se han registrado 422.726.337 casos de contagios (Universidad Johns Hopkins 2022).

Ante esta situación, los gobiernos de todo el mundo, al igual que Ecuador, tomaron medidas para controlar los contagios y evitar desde un primer momento que sus unidades de salud se vean saturadas, imposibilitando la atención médica de todo aquel que lo necesite. Los gobiernos de algunos países adoptaron medidas sanitarias, realizando pruebas para detectar si una persona estaba contagiada para aislarlo y realizar un cerco epidemiológico que involucraba un seguimiento a todas las personas con las que había mantenido contacto (Serikbayeva et al. 2021). En otros casos se realizó el cierre de escuelas y colegios con el fin de que el contacto de los niños y jóvenes no afectara a las personas mayores quienes eran los más propensos a morir por la enfermedad (Cronert 2020); en otros países se restringieron los espectáculos públicos y las reuniones sociales con cierto número de personas; mientras que en otros países se decidió restringir la movilidad completa de la población (Bosancianu et al. 2020); esta última situación es la que ocurrió en el caso ecuatoriano. Esta medida, si bien frenaba los contagios, afectó de manera contundente el desenvolvimiento económico de los países, al punto que existieron gobernantes, como el de Brasil o México, que prefirieron no tomar ningún tipo de medidas de restricción de movilidad, primando el interés económico por sobre la salud de la población (Calvo y Ventura 2021).

La situación de la pandemia se ha presentado de manera tan inesperada, que pese a las experiencias anteriores con otros virus como la gripe aviar o el MERS, no fueron suficientes para prevenir el contagio masivo (Capano 2020; Kavanagh y Singh 2020). La manera cómo se estudia el avance de la pandemia también tiene su grado de complejidad pues existen personas que una vez contraído el virus, no demuestran ningún síntoma, lo que los convierte en fuente de contagio para su círculo social (OMS 2020b). El caso de los enfermos asintomáticos, dificulta que los gobiernos puedan contar con estadísticas reales sobre el avance de la pandemia en la población, lo que hace que las políticas que se implementan no cuenten con una evaluación correcta al no poder cuantificar el número real de contagios. Ante este hecho, algunos autores señalan que la mejor manera para prevenir los contagios, desde los inicios, ha sido la restricción de la movilidad a través de medidas como “quédate en casa” o “el toque de queda” lo cual restringe la formación de aglomeraciones en la población y con ello, la probabilidad de que se produzcan contagios

masivos (Collins et al. 2020). Este tipo de medidas es parte de la acción coercitiva que figura dentro de las capacidades del Estado (Saylor 2014), y que para ser cumplida, requiere de un aparato burocrático bien entrenado, además de contar con la confianza de la población en las instituciones (Centeno 2017; Bosancianu 2020; Serikbayeva et al. 2021).

La situación descrita fue acogida por el Estado ecuatoriano de tal forma que el mismo Decreto Ejecutivo No.1017, de 16 de marzo, no solamente declara el estado de excepción, sino que decreta la movilización de las Fuerzas Armadas como respaldo a la acción de la Policía Nacional para precautelar un contagio masivo del virus en la población. Se recalcó además que la acción de las Fuerzas Armadas sería únicamente para la recuperación del orden público en conjunto con los esfuerzos de la Policía Nacional en cumplimiento del actual marco legislativo y su participación estaría limitada a la colaboración con el control de la suspensión de derechos especificados en el decreto indicado (PR 2020a).

Inicialmente, la OMS definió ciertas estrategias que debían seguir los países de acuerdo a la situación en la que se encontraban los contagios entre sus habitantes, por lo que se especificaron cuatro tipos de propagación de contagios: 1. Países sin casos, 2. Países con casos esporádicos importados o locales, 3. Países con clúster de casos en ubicación, tiempo o exposición común, 4. Países con transmisión comunitaria, es decir con contagios extendidos de manera local. Ecuador fue uno de los países que adoptó medidas contra la pandemia en la región desde sus inicios; sin embargo, entre marzo y mayo del 2020 se produjo un cambio violento de un escenario sin casos, como lo describe el primer escenario, a otro de transmisión comunitaria que es la situación más complicada, en la que se experimentaron altas tasas de contagio y letalidad. Por esta razón, el objetivo de evitar el contagio masivo de la población se dificultó (STPE 2020).

Por disposición del COE-N, en el mes de mayo, luego de terminado el plazo del primer decreto en el cual se planteó el estado de excepción a nivel nacional, se realizó una evaluación de la situación de la pandemia encontrando que: “La difusión de contagios alcanzaba un R_0 (número básico de reproducción de casos) de entre 2,7 y 3,3 nuevos contagios por enfermo” (STPE 2020). Al 31 de mayo, del total de contagios de COVID-19, un 40 % se recuperaba en sus casas, más del 50 % se había recuperado, 1,2 % permanecía en hospitalización supervisada y controlada, 0,6 % en hospitalización crítica (cuidados intensivos) y 8,6 % había perecido. El 56,3 % de contagios se produjeron en el grupo comprendido entre 20 y 49 años, 24,2 % en el grupo entre 50 y 64 años y 16,2 %

en mayores a 65 años; además se precisó que las provincias con mayor número de contagios fueron Guayas, Pichincha, Manabí, Los Ríos y El Oro. Según las estadísticas, prácticamente no hubo contagio entre menores de 19 años (SNGRE 2020c).

La Unidad de Reducción del Riesgo de Desastres de las Naciones Unidas (2015-2030) así como las regulaciones sanitarias de la OMS del año 2005 incluyeron a las amenazas biológicas, como el SARS-CoV-2, entre las fuentes de los principales riesgos para el presente siglo; adicionalmente aclararon que la enfermedad causada por el virus no solamente se trataba de una emergencia de salud pública de alcance internacional sino que iba mucho más allá del sector sanitario pues implicaba problemas de orden social y económico, generando un problema de orden sistémico. Por esta razón, la Oficina de las Naciones Unidas coordinó un sistema de gobernanza mundial para brindar un apoyo eficiente a todos los países. El Secretario General de la ONU pidió “a la comunidad internacional que se concentre en tres áreas críticas de acción: 1) abordar la emergencia de salud; 2) el impacto social, la respuesta y recuperación económica; 3) la responsabilidad de ‘recuperarnos mejor’” (Guterres 2020).

El documento de la OMS muestra los efectos que los mecanismos de mitigación y prevención, que fueron adoptadas para evitar los contagios, implicaron el cierre parcial o total de actividades productivas importantes para el normal funcionamiento de las economías a nivel global y de la vida cotidiana (STPE 2020). Esta situación se convirtió en un detonante para la región pues en países como Ecuador, donde ya se tenían niveles de pobreza de 25,7 % y de pobreza extrema de 9,2 % (UNU-WIDER 2021), la situación hizo que las personas tengan la necesidad de salir a conseguir ingresos, rompiendo el toque de queda e incrementando el riesgo de contagios en toda la población.

Al mismo tiempo el COE-N estableció semáforos (siendo “rojo” el de mayor número de contagios, “amarillo” con un nivel medio y “verde” para los cantones que aún no reportaban contagios) para priorizar el toque de queda en los lugares más afectados. Para finales de mayo de 2020, de los 221 cantones en Ecuador, 183 se situaban en rojo y 58 en amarillo o verde. La disposición para cambiar de color recaía sobre las autoridades municipales considerando 3 indicadores:

1. Evolución de los pacientes contagiados y recuperados,
2. Capacidad de hospitales y centros de salud locales para atender contagios, y
3. Disciplina y organización de la población a las normas además del respeto al distanciamiento social adecuado (STPE 2020).

Esta situación era evaluada constantemente, pues luego del primer estado de excepción que duró del 16 de marzo al 15 de mayo, el presidente decretó la extensión del mismo por 30 días más, del 15 de mayo al 15 de junio. Posteriormente, y en vista de que la situación en los hospitales aún era difícil de manejar, se decretó un nuevo estado de excepción debido a la presencia del COVID-19 y por la emergencia económica sobreviviente a la emergencia sanitaria desde 15 de junio hasta el 14 de agosto; y, finalmente la extensión de este último decreto desde el 14 de agosto al 15 de septiembre de 2020 (PRE 2020a; PRE 2020b; PRE 2020c; PRE 2020d).

Dentro de las acciones que se realizaron desde el sector de Seguridad del Gobierno Nacional, que es el responsable de las acciones coercitivas, figuran:

Tabla 2
Acciones realizadas por el Sector Seguridad en 2020

Fecha	Acción
4 de marzo	el Jefe del Estado Mayor Operacional del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas dispuso el inicio de la planificación operacional, y alerta a todas las Fuerzas y Comandos Operacionales para que planifiquen, preparen y estén en condiciones de conducir operaciones en apoyo al SNGRE.
13 de marzo	luego que el Señor Presidente dispuso la activación del COE-N, las Fuerzas Armadas activaron la Fase de Prevención del Plan de Contingencia y el 16 de marzo activaron la Fase de Contención Inicial.
19 de marzo	luego del Decreto de Estado de Excepción (16 de marzo), las Fuerzas Militares colombianas y las Fuerzas Armadas ecuatorianas pusieron en ejecución el “Plan Espejo” para el cumplimiento de la restricción de la movilidad de personas y vehículos y el control de pasos fronterizos no autorizados entre las dos naciones.
23 de marzo	el Señor Presidente creó la Zona Especial de Seguridad Guayas (ZES-G) en toda la provincia mediante el decreto ejecutivo No.1019.
24 de marzo	el COE-N dispuso al Servicio Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Policía Nacional y Fuerzas Armadas prestar su contingente en lo que sea necesario para la aplicación del Protocolo para la Manipulación y Disposición Final de cadáveres con antecedentes y presunción de COVID-19.
4 de abril	las Fuerzas Armadas del Perú desplegaron medios blindados, mecanizados y de transporte de personal para controlar los pasos no autorizados entre los dos países.

Fuente: Secretaría Técnica Planifica Ecuador- STPE.

Elaboración propia

Por otro lado, el Ministerio de Defensa Nacional (MIDENA) tomó las siguientes acciones en respuesta a la emergencia sanitaria:

Tabla 3

Resultados del Estado de Excepción No. 1017 del 16 de marzo de 2020

Acciones Realizadas	
Número promedio de efectivos empleados por día	31.124
Número promedio de medios empleados por día	379
Apoyo aéreo (horas)	1.004:08:00
Vuelos Realizados	439
Operaciones de apoyo a la Policía Nacional	67.901
Resultados	
Pasajeros transportados	2.356
Carga transportada (libras)	179.700

Fuente: Comando Conjunto de las FF. AA.

Elaboración: Subsecretaría de Defensa Nacional

Tabla 4

Resultados del Estado de Excepción No. 1125 del 11 de agosto de 2020

Acciones Realizadas	
Número de efectivos empleados	2.187
Número de medios empleados por día	147
Controles y patrullajes terrestres	15.180
Controles y patrullajes fluviales	116
Resultados	
Armas de fuego decomisadas	36
Armas blancas decomisadas	95
Municiones decomisadas	79
Dinero decomisado (dólares)	38.000
Equipos de telecomunicación	2
Juegos pirotécnicos	108
Vehículos registrados	230.021
Personas registradas	377.829
Vehículos retenidos	1
Personas aprehendidas	8
Flagrancias	
Mercadería decomisada (unid)	1.610
Mercadería decomisada (kilogramos)	7.150
Droga decomisada (unid)	10
Droga decomisada (gramos)	3
Alcohol artesanal (litros)	1.018
Nitrato de potasio (libras)	200
Material pétreo (unid)	20
Combustible decomisado (galones)	200

Fuente: Comando Conjunto de las FF.AA.

Elaboración: Subsecretaría de Defensa Nacional

El SNGRE brindó soporte a las Mesas Técnicas y a los Grupos de Trabajo del que apoyan al COE-N y coordinó la Mesa de Alojamientos Temporales y Asistencia Humanitaria. Sus acciones más importantes fueron:

- Participar en la entrega del Bono de Desarrollo Humano y del Bono de Protección Familiar.
- Traslado a las ciudades de origen de 1.168 personas que llegaron del exterior y cumplieron con su tiempo en Aislamiento Preventivo Obligatorio (APO).
- Entrega de 1.058.351 kits de alimentos a hogares en vulnerabilidad.
- Creación de 27 Centros de Acogida para atender a 838 personas que se encontraban viviendo en la calle o en movilidad humana.
- Atención a Centros de Aislamiento Temporal, Extensiones Hospitalarias y Centros de Acogida con la entrega de 142.645 bienes para su equipamiento.
- Respuesta a 491 llamadas de emergencia al ECU 911 y al 1800 DELITO en atención a situaciones de violencia intrafamiliar (STPE 2020).

El Sistema Integrado de Seguridad ECU 911- SIS ECU 911, atendió en el periodo del 12 de marzo al 31 de mayo 2.783.375 alertas a nivel nacional y respondió a 971.311 emergencias (entre las que se incluyen 5.544 fiestas clandestinas, 52.874 escándalos, 31.852 aglomeraciones, 41.618 libaciones, 21.732 casos de violencia intrafamiliar y 22.768 alertas de tipo ESPII¹) (STPE 2020).

El Ministerio de Gobierno (MDG), además de llevar la coordinación del Grupo de Trabajo de Seguridad y Control, realizó las siguientes acciones desde el 12 de marzo hasta el 31 de mayo de 2020.

- Ejecución de 52.704 operativos de control en conjunto con la Intendencia y las Comisarías de Policía.
- Clausura de 466 establecimientos por el no acatamiento de las resoluciones del COE-N.
- Ejecución de 10.354 operativos de control a farmacias para la revisión de mercancía sujeta a registro sanitario.
- Respuesta a 29.352 llamadas de alerta por concentraciones de personas y aglomeraciones (STPE 2020).

El Servicio Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (SNMLCF) participó en la Mesa Técnica de Trabajo No. 2 del COE-N con la revisión y generación de documentos técnicos y con la toma de decisiones relacionadas. Colaboró con la

¹ ESPII: Evento de Salud Pública de Importancia Internacional. - Es un código interinstitucional que se aplica para eventos definidos en el marco del Reglamento Sanitario Internacional (RSI 2005) y que es aplicado en caso de recibir una llamada de alerta sobre un evento de salud pública de trascendencia internacional con sospecha por parte de profesionales médicos autorizados o de la población.

consolidación de cadáveres que presuntamente habían fallecido por la pandemia provenientes de los Centros de Acopio Temporal de diversos centros de salud de la ciudad de Guayaquil, con la finalidad de iniciar los procesos de Genética Forense y Antropología Forense para su identificación de acuerdo a las disposiciones de Fiscalía. Ayudó además a la Coordinación Nacional de Criminalística, Medicina Legal y Ciencias Forenses de la Policía Nacional (STPE 2020).

Como se puede ver con los datos de las entidades presentadas, en el país se realizaron varias tareas tendientes a controlar las aglomeraciones y así evitar los contagios que podrían saturar los centros de salud. Tomando en consideración que la capacidad estatal “es la habilidad de los líderes estatales de utilizar los órganos del Estado con el fin de que se cristalicen sus decisiones en el seno de la sociedad” (Repetto 2004; 8); considerando además, que el Estado ecuatoriano realizó diversas acciones (administrativas, coercitivas, entre otras) tendientes a ejecutar esta habilidad y conseguir el control de la ciudadanía; y que los recursos del Estado no son ilimitados, se torna inevitable pensar que para solucionar este problema debería existir alguna manera de dirigir estos recursos a las gestiones con mejores resultados. Sin embargo, como lo establecen Hadley et al. (2021) Haushofer y Metcalf (2020) y Jung et al. (2009), no se puede identificar una acción específica por parte del Estado que sea la mejor para el control de la pandemia. Las diferencias políticas, sociales y del entorno en los diferentes países implican que las mejores acciones para ejercer las capacidades estatales no tienen los mismos efectos en todos ellos. Considerando que algunos científicos consideran que la mejor manera de controlar una pandemia es evitar los contagios desde su inicio, los gobiernos pueden ser criticados por los gastos incurridos y las políticas públicas impuestas para una pandemia “que nunca llega” (Hadley et al. 2020). Es por esto que actualmente se ha visto la necesidad de establecer un mayor vínculo entre quienes realizan modelos matemáticos y quienes toman las decisiones para analizar los posibles escenarios y obtener una mejor política pública en salud y en la parte económica (Hadley et al. 2020, Roberts et al. 2021). Tomando en consideración este problema y que la mayor cantidad de información siempre aportará a tomar mejores decisiones (Hadley et al. 2020), el presente estudio plantea realizar un primer ejercicio utilizando un modelo econométrico para analizar las acciones del Estado (especialmente coercitivas) que se realizaron para el control de la pandemia durante los primeros meses en Ecuador.

Con este breve antecedente considero importante responder a la pregunta: ¿en qué medida la capacidad coercitiva del Estado permitió el control de la pandemia COVID-

19? En base a esta pregunta de investigación, el presente trabajo intenta probar la siguiente hipótesis: la acción coercitiva del Estado fue la que tuvo el mayor efecto para el control de la pandemia COVID-19 durante el periodo 15 de marzo al 15 de septiembre 2020 (duración de los 4 Decretos Ejecutivos de “estado de excepción”). Para esto se pretende utilizar una metodología econométrica, realizando una regresión lineal múltiple considerando el número de contagios de COVID-19 confirmados como variable dependiente y los datos de las diferentes acciones realizadas por el Estado como variables independientes. Entre las variables explicativas están la capacidad coercitiva del Estado a través de los operativos realizados por el Ministerio de Gobierno- MDG, el MIDENA y la Policía Nacional, así como las acciones que demuestran otras capacidades administrativas del Estado como son:

- la entrega de bonos económicos y pensiones por parte del Ministerio de Inclusión Económica y Social- MIES;
- la toma de pruebas PCR de COVID-19 realizadas por el Ministerio de Salud Pública- MSP;
- las campañas comunicacionales avaladas y contratadas por la Secretaría de Comunicación de la Presidencia de la República.

Pese a que se trata de una regresión lineal múltiple, el objetivo del presente trabajo no es demostrar causalidad, sino obtener una medida de la correlación existente entre las acciones que demuestran la capacidad coercitiva del Estado y el número de contagios de COVID-19, así como de otras variables que muestran la acción de otras capacidades administrativas.

Se espera, que la mayor correlación respecto al número de contagios sea en las variables de la capacidad coercitiva y de carácter negativo.

Para poner en contexto los resultados de la regresión, se realizará un análisis de tipo cualitativo-descriptivo mediante la revisión de informes institucionales, noticias, resoluciones, bases de datos oficiales y se complementará con entrevistas a diferentes actores que formaron parte de las diferentes instituciones del Estado en ese momento, que permitirán reforzar o matizar las inferencias del modelo cuantitativo.

Luego de esta introducción, el presente trabajo abordará, en un primer capítulo, diferentes estudios académicos en los que se analiza la aplicación de la capacidad coercitiva del Estado para el control de la pandemia. Se incluirán también algunos artículos que ayudarán a comprender el contexto en el que se tomaron las decisiones gubernamentales y que permitirán explicar por qué se seleccionaron ciertas variables y

medidas para la regresión econométrica realizada. En el segundo capítulo, se explicarán cronológicamente los hechos que ocurrieron durante el periodo de análisis, pues resulta importante mencionar que durante los estados de excepción la máxima autoridad de decisión fue el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional COE-N, a pesar de que la Constitución le da el control al Presidente de la República (CRE 2008). En un tercer capítulo, se explicará en mayor detalle la metodología econométrica empleada y los resultados encontrados. En el capítulo final se presentarán las conclusiones extraídas de la presente investigación y algunas ideas para realizar futuras investigaciones relacionadas con este tema.

Se estableció ese orden de los capítulos, pues como lo sostienen López-Roldán y Fachelli (2016, 16) “no siempre toda correlación significativa expresa una dependencia de variables si no es sustentada por una interpretación teórica-conceptual que establezca la pertenencia de esta relación [...]”. Es decir, que para poder hacer cualquier tipo de análisis posterior a los resultados econométricos, es necesario tener presente la teoría que antecede a los cálculos.

Capítulo primero

La capacidad coercitiva del Estado

Esta investigación recoge los estudios académicos sobre la relación que existe entre la cantidad de contagios causados por la pandemia del COVID-19 y la capacidad coercitiva del Estado. Para mostrar el amplio espectro que implica abordar las capacidades estatales, es necesario recordar los cinco dominios adicionales a la capacidad coercitiva que considera Ryan Saylor (2014) y estos son: la extracción de ingresos, el control del territorio, la penetración en la sociedad vía alianzas, la regulación de las relaciones sociales y la dirección, en algún grado, de la producción económica. Además, Saylor (2014, 14-15), a la capacidad estatal la define como “la habilidad de los administradores del Estado para penetrar en la sociedad mediante la extracción de recursos, ejerciendo coerción, y desplegando autoridad vía alianzas políticas, las fuerzas armadas o un aparato administrativo [...]”. Tratando de limitar el alcance de este estudio, y a pesar de que el control de la pandemia puede analizarse desde diferentes enfoques, se decidió estudiarlo en relación con la capacidad coercitiva puesto que, con ella, el Estado “puede ser capaz de conseguir que otros hagan lo que se desea, no porque se le reconozca un derecho, y menos aún porque lo tenga realmente, sino porque temen las consecuencias que puede acarrear la desobediencia” (Hermida 2000, 188).

Para la ejecución de la capacidad coercitiva se deben emplear algunas acciones por parte del Estado, por lo que Hayek (1957) sostiene que para que exista coerción debe existir la amenaza o la ejecución de una acción dañina, así como la intención de producir con esto una acción específica en el coaccionado. En otras palabras, se asume que alguien, en este caso el Estado, tiene “el poder de alterar el medio ambiente y las oportunidades de una persona, de modo que, para esta persona, una acción que ella no habría tomado de otra manera y que el que coerce desea que tome, llega a convertirse en el menor mal” (Hayek 1957, 27).

Estas definiciones permiten pensar que el empleo de la capacidad coercitiva busca controlar a la ciudadanía para impedir que se incrementen excesivamente los contagios, de manera de evitar la saturación de camas en las instituciones de salud.

Al mismo tiempo, estos autores ponen en claro que la capacidad coercitiva actúa sobre los que acatan las órdenes del Estado (por temor a las consecuencias de no hacerlo)

y sobre quienes no lo hacen y deben enfrentar las repercusiones. Esta situación también explica que, si bien las medidas coercitivas fueron la estrategia más usada en todos los países para el control de la pandemia, los contagios se produjeron entre quienes acataron las disposiciones gubernamentales como entre quienes no lo hicieron debido a la dificultad que presentó el virus en evidenciar sus síntomas.

Se han considerado además trabajos como los de Handel et al. (2006) en el que se especifica que la mejor manera en que se puede ejercer un control para brotes de enfermedades infecciosas son las medidas coercitivas (restrictivas), como son la cuarentena o el toque de queda, con lo que se justificaría plenamente la emisión de los cuatro decretos ejecutivos imponiendo la restricción de la movilidad debido al estado de excepción. Los autores mencionan además que estas medidas pueden variar si se toman en cuenta otros factores como, ganar tiempo para el desarrollo de una vacuna o ahorrar medicamentos para los casos graves que se presenten en el futuro. Este estudio además pronostica, mediante modelos matemáticos, que, si las medidas coercitivas son demasiado estrictas, éstas pueden generar un rebrote o dar origen a una segunda ola de contagios. Esto ocurriría debido a que las personas no pueden pasar confinadas por mucho tiempo y cuando el periodo de cuarentena termina, las personas minimizan las medidas sanitarias y se produce una nueva ola de contagios.

Con base a estas breves líneas, a continuación, se presenta la revisión de la literatura sobre la capacidad coercitiva del Estado para el control de la pandemia COVID-19 bajo dos puntos de vista, el primero analizará los autores académicos que han escrito sobre este tema en diferentes partes del mundo, posteriormente se analizará la literatura que se relaciona con la situación coyuntural que vivió el Ecuador durante los primeros meses de la pandemia durante el toque de queda. En ambas secciones se justificará el empleo de las variables que fueron consideradas en el modelo econométrico de la parte metodológica.

1. Capacidad estatal y coercitiva para el control de la pandemia COVID-19

Sobre la relación específica de la capacidad coercitiva del Estado en su vinculación con los contagios y fallecidos a causa de la pandemia del COVID-19, existen algunas investigaciones académicas publicadas a nivel internacional especialmente de Europa y Asia, sin embargo, por recomendación de la propia Organización Mundial de la Salud- OMS, la mejor manera de evitar los contagios es a través del distanciamiento, el uso de la mascarilla y el lavado de manos frecuente (OMS 2020b). Si bien, tomaría algún

tiempo para que el Estado pueda intervenir en los hábitos de limpieza de cada persona, sí puede hacerlo, de manera más inmediata, en los otros dos aspectos, es decir, controlando el distanciamiento y el uso de mascarilla; por esta razón, en Ecuador, el Presidente decretó el estado de excepción el 15 de marzo del 2020.

Si bien existen algunos autores (Ezeachikulo et al. 2020; Capano 2020) que exponen que la experiencia que se tenía con virus anteriores como el SARS, el MERS o incluso el Ébola ya anticipaba una posible pandemia con otro virus de las mismas características, ni las más grandes potencias lograron protegerse frente a esta pandemia. Según Ezeachikulo (2020), durante los primeros meses de la pandemia, el mundo notó que el colocarse uno mismo en cuarentena, el distanciamiento social y las medidas de auto aislamiento fueron las que mejor resultado dieron para combatir a la enfermedad, además de ser usadas desde el siglo XIV, estas permitieron ganar tiempo para que se produzca la solución, es decir para generar la vacuna. Sin embargo, no en todas partes, éstas medidas tuvieron la misma acogida. Según estos autores, existen dos razones por la que la pandemia se propagó a una velocidad tan acelerada, la primera, debido a que la conectividad mundial permitió que personas infectadas se muevan por todo el mundo propagando el virus sin mostrar síntomas; y, la segunda debido a la escasa cantidad de practicantes de la salud, en especial aquellos que se especializan en enfermedades infecciosas y epidemias. Además, de la descripción de las medidas coercitivas adoptadas en China como, la restricción completa de la movilidad dentro del país, que gradualmente afectó el cierre de fronteras, la paralización de trenes y vuelos y la medición de temperatura en todas las agencias de seguridad de la nación, presentan definiciones bastante útiles como son: el método de cuarentena, que aplica para personas que ya han sido infectadas y sus cuerpos han sido expuestos al virus por lo que necesitan asistencia médica inmediata y tratamiento, y el aislamiento, que ha sido pensado para personas que exhiben síntomas moleculares de COVID-19, en que la persona se mantiene separada de las personas no infectadas para evitar el contagio y en espera a que los síntomas desaparezcan.

Al tratarse de un virus nuevo, es preciso aclarar este tipo de diferencias para que los médicos tratantes sepan cómo proceder. Es así que, en el caso ecuatoriano, estas definiciones fueron acogidas, pues el MSP habilitó la línea telefónica 171, para que la persona que pensaba que había contraído el virus realice una llamada telefónica con un médico entrenado. Éste, analizaba los síntomas y realizaba la recomendación de permanecer en aislamiento en casa, como ocurrió en el caso de la Alcaldesa de Guayaquil

al poco tiempo de haber iniciado la pandemia, o acudir, de inmediato, a un centro de salud debido a que su sintomatología era grave. Esta medida, hasta cierto punto, también ayudó a mantener los hospitales y centros de salud no saturados.

Al hablar de los decretos presidenciales que mencionan el “estado de excepción”, es justo indicar que esto se considera como una herramienta enmarcada dentro de la Constitución para la protección del Estado de enemigos internos o externos; en este caso, la pandemia se convirtió en el enemigo a vencer puesto que, alrededor del mundo, aumentaron los contagios de forma exponencial y en la mayoría de países se llegó a saturar la capacidad de atención de sus centros de salud. Hay que tener presente que el “estado de excepción” viene atado a una suspensión del derecho, y en el caso ecuatoriano esto se aplicó con la prohibición de la libre movilidad y de la libre asociación que se implementó con el control tanto de la Policía Nacional como de las Fuerzas Armadas (CRE 2008).

Las decisiones que se tomaron durante los estados de excepción fueron tomadas por el COE-N, situación que fue considerada especial, pues la Constitución le pone al mando de la situación emergente al señor presidente. De hecho, durante los primeros meses, fueron muy raras sus apariciones públicas. Resulta claro que, al ser una persona con discapacidad, podía ser propenso a presentar síntomas graves de coronavirus que lo lleven a terapia intensiva o quizá a una situación mucho más grave, por lo cual era evidente que estaba cuidando de su salud. Puedo atestiguar que las semanas previas a que se declare el estado de excepción, toda persona que ingresara al Palacio de Carondelet debía realizarse una prueba rápida de COVID-19 para poder llegar a las salas de reuniones. Sin embargo, este cuidado extremo hacia la salud del señor Presidente también causó un impacto negativo en la confianza de la población, pues no se mostraba liderando a sus ministros.

La falta de exposición del señor Presidente en el liderazgo estatal, recuerda el trabajo de Bosancianu et al. (2020), quienes, además de relacionar las capacidades del Estado, las instituciones políticas, las prioridades políticas y las estructuras sociales con las muertes causadas por el COVID-19, también la asocian con la confianza de la ciudadanía. Específicamente sostienen que las capacidades estatales sumadas a la confianza ciudadana son más importantes para explicar la mortalidad que la responsabilidad (*accountability*) del gobierno frente a sus ciudadanos. También afirman que los servicios de salud de los países de Latinoamérica no estuvieron preparados para una enfermedad como la causada por la pandemia, con la que se tenía un alto número de

contagios en poco tiempo, con existencia de portadores asintomáticos y con un alto riesgo de mortalidad en personas con enfermedades preexistentes y adultos mayores. Esto confirma, que los gobiernos de la región fueron tomados por sorpresa, pues no consideraron que la interacción internacional de sus habitantes provocaría que el virus se esparciera tan rápido en Latinoamérica como efectivamente ocurrió. Bosancianu et al. también señalan que, en países con gran fragmentación étnica y bajos niveles de confianza interpersonal, los resultados para enfrentar al COVID-19 son peores que aquellos donde existen altos niveles de cohesión social. Aquí es necesario mencionar que, de acuerdo al Consejo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, en el país existen 14 nacionalidades y 18 pueblos indígenas que tienen su propia identidad cultural, organización social, económica, política y legal (FLACSO y CARE 2014), lo que dificultó aún más el control de la población.

Otro estudio que aporta a este tema, es el de Serikbayeva et al. (2021) que presenta evidencia sobre el rol crítico de las capacidades estatales para lograr resultados de políticas públicas positivas para el control del COVID-19 y mencionan además que la correlación entre la efectividad del gobierno con los niveles de mortalidad del COVID-19 es estadísticamente significativa y negativa. Esta aseveración también se resalta en los resultados esperados del presente estudio, pues se asume que, a mayor empleo de medidas coercitivas, menor será el número de personas que caminen libremente por la calle formando aglomeraciones y de esta manera menor será el número de contagios. Los autores añaden que, considerando el sistema de gobierno de los países (democrático vs. autocrático), los modelos que consideran las políticas de “pruebas para detectar la enfermedad” y de “permanecer en casa” tienen más posibilidad de reducir las muertes por COVID-19 en los países con régimen autócrata que en aquellos que no lo son. Este análisis confirma el hecho de que las medidas coercitivas ejercidas en los gobiernos autócratas son más efectivas que en los demás países, debido al rigor con que son implementadas. Existen países como Estados Unidos, donde no se ejerció un confinamiento obligado de la población y resultó en un gran número de contagios, con saturación de los hospitales y pérdidas de muchas vidas (Yong 2020). Analizando esta situación, es más entendible por qué el Estado ecuatoriano debía decretar el estado de excepción pues, si no se elimina el derecho de libertad de movilidad y de asociación, las personas podían salir y la crisis hospitalaria que normalmente se maneja hubiera batido records al tratar de atender a todos los contagiados.

Este artículo también trata sobre las “pruebas para detectar el COVID-19”, que es un tema que se convirtió en un problema en el país. No solo por el hecho de que fue causa de contratos apresurados y mal realizados como ocurrió con la Alcaldía de Quito (FGE 2020), sino por el hecho de que al inicio las pruebas solamente las podía realizar el MSP, y no se instalaron los suficientes dispensarios para atender a todas aquellas personas que creían haber contraído el virus. Esta fue la razón por la que los municipios, que tenían recursos, tuvieron que importar directamente estos insumos, pero debido a la alta demanda mundial, las pruebas llegaron en pequeñas cantidades (EPMSA 2020). Como lo dicen Ezeachikulo et al. (2020), existieron países donde, por el limitado número de pruebas, no se lograron mostrar los verdaderos números de cómo avanzaban los contagios de COVID-19 en la población. De acuerdo con este análisis, esta situación pudo repetirse en Ecuador.

Otro artículo de interés, es el de van Rooij et al. (2020) quienes analizan el cumplimiento de las medidas de mitigación del COVID en los Estados Unidos, en el cual además de aclarar que nunca existió una política coercitiva a nivel federal, indican que sí se presentaron situaciones similares en algunos condados y estados como la “orden de quedarse en casa”, “asilamiento” o “shelter in place” (refugiarse en su lugar). Mencionan además, la multiplicidad de estudios que recogen los diferentes comportamientos de la población demostrados cuando las autoridades impusieron medidas para contener la pandemia, como los efectos de la orientación política (mencionado también por Calvo y Ventura 2021), la responsabilidad social (al preocuparse por todas las personas que estaban muriendo en varios lugares), el interés propio (al cuidar de su propia familia), el comportamiento de la sociedad (el comportamiento para obedecer las medidas de mitigación del COVID-19 depende de lo que la mayoría de la gente haga), la actitud acerca de la severidad o miedo al virus (esto se relaciona con el conocimiento de la gente sobre la pandemia), la capacidad de obedecer las medidas de mitigación (si las personas deben salir a comprar sus comestibles, realizar su trabajo o llevar una vida normal, es poco probable que se pueda mantener el distanciamiento o el aislamiento requerido para evitar el contagio), la efectividad de las sanciones impuestas por ley (si las personas no creen que existen los suficientes controles tenderán a desobedecer la ley), entre otras.

Según las entrevistas al personal de la Fuerza Pública y personas que vivieron el confinamiento, las últimas tres pueden aplicarse a la situación del Ecuador. Como un primer ejemplo se tuvo el caso de ciertas comunidades rurales, en donde las personas que son parte de familias autosuficientes, tanto por sus animales de corral como por sus

cultivos, violaron el toque de queda sin necesidad, en estos casos la Fuerza Pública tuvo mucho trabajo en convencer a sus habitantes de que existía un virus, que puede que no presente síntomas, pero que si se lo adquiere podría ser fatal. Estas personas no entendían cómo podían estar enfermos, y de tanta gravedad, sin siquiera sentir dolor o malestar. Un segundo caso, se presentó en los barrios pobres de Guayaquil, donde debido a las altas temperaturas, donde las viviendas no cuentan con aire acondicionado, no hubo manera de forzar a los ciudadanos para que permanezcan dentro de sus hogares por el riesgo a desfallecer debido a las altas temperaturas en el interior de los domicilios, por este motivo se dificultó aún más el obligarles a mantener el distanciamiento adecuado entre las personas que tomaban la brisa en la acera frente a su casa junto con los demás vecinos. Un tercer caso, se presentó en los barrios pobres de Quito, en donde, aprovechando el distanciamiento temporal entre los patrullajes de la Fuerza Pública y en vista de que no siempre existía una sanción que se evidenciara, se organizaron partidos de fútbol e incluso campeonatos que se jugaron en horarios adecuados debido a la escasa probabilidad de que los oficiales alertados, que venían en un solo patrullero, pudieran aprehender al conjunto de 22 jugadores del evento.

Bosancianu et al. (2020) expresan que las medidas de efectividad del gobierno para el control de la pandemia y la confianza institucional, se relacionan con la corrupción burocrática; y lo exponen indicando que, a mayor corrupción, menor será la confianza en las instituciones que tenga la población y, menor será la efectividad de las políticas que implemente el Estado. Esto implica que la capacidad coercitiva del Estado, como la implementación del toque de queda, no es una situación que sea aceptada por la ciudadanía automáticamente, su acatamiento se torna difícil, especialmente cuando la población considera que el gobierno no goza de legitimidad. Esto se evidenció, en el 2017, cuando una de las principales empresas encuestadoras realizó un estudio “exit poll” dando como ganador a Guillermo Lasso, en lugar de Lenín Moreno, quien finalmente resultó electo, manteniendo la línea oficial (Medina 2018). A esto se sumó el enjuiciamiento y encarcelamiento de su vicepresidente y otros miembros de su partido, por actos de corrupción realizados en el gobierno anterior, del presidente Correa (España 2017). Estos incidentes debilitaron la credibilidad de la gestión del Presidente Moreno que repercutió en las políticas públicas que se intentaron implementar para el control de la pandemia. Como dice Bosancianu et al. (2020), otro asunto que debilitó la confianza de la población fue la corrupción, que en el país se develó en mayo del 2020, cuando se identificaron procesos de contratación de fundas para cadáveres que revelaron una gran trama de

corrupción, con personajes políticos conocidos, en los hospitales Los Ceibos y Guasmo Sur de la ciudad de Guayaquil (Rosero, 2020). Una situación más que afectó la confianza en el gobierno, fue el debilitamiento de la capacidad coercitiva del Estado, que quedó plasmada en algunas Unidades de Policía Comunitaria de la Policía Nacional que sufrieron actos de vandalismo, en la ciudad de Quito, durante las manifestaciones de octubre de 2019 (Redacción Justicia 2020). Durante las mismas, algunos civiles resultaron heridos y los afectados reclamaron que su situación se debió al “uso excesivo de la fuerza” ejercido por la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas (HRW 2020) lo que disminuyó la confianza en esas instituciones en especial.

Resulta claro que, para que el Estado pueda implementar políticas adecuadas de control se requiere la competencia técnica y organizativa de los funcionarios de su burocracia, que es lo que Serikbayeva et al. (2021), Ricardo Completa (2016), y Centeno et al. (2017) sostienen al indicar que, contar con una burocracia mejor preparada también mejora el tipo de respuesta que brinda el Estado frente al COVID-19. La última investigación hace referencia específica al trabajo de Evans y Rauch (1999) en el que se especifica que burocracias con características Weberianas, esto es, con un reclutamiento meritocrático, con un sistema de bonificaciones predecible, así como una carrera definida, proveen una mayor probabilidad de que se incremente la competencia y la motivación de los funcionarios del Estado para cumplir con efectividad su cometido. En el caso ecuatoriano, estas características se podrían ubicar en las Fuerzas Armadas y en la Policía Nacional, pues son las únicas instituciones públicas en donde existe la posibilidad de ascensos por competencias, el sistema de bonificaciones se encuentra normado de acuerdo al rango del personal y cuentan con una carrera definida, entre otros temas. Esto avaló la decisión de poner a cargo del toque de queda a las mencionadas Fuerzas del Orden pues el Estado requería una respuesta eficiente para el control de la población.

Por otro lado, Hartley y Jarvis (2020) describen la incertidumbre que se vivió al inicio del brote de la pandemia en Hong Kong pues, al final del 2019, se habían realizado protestas ciudadanas rechazando las leyes que deportaban a los reclusos de Hong Kong al territorio continental de la República Popular China, lo que había generado desconfianza de la sociedad hacia el gobierno chino pues, éste había ofrecido mantener la filosofía de “dos políticas una nación” con la que permitía que Hong Kong mantenga su hegemonía en ciertos aspectos hasta el año 2047. Sin embargo, una vez que se confirmaron los primeros casos por COVID-19, la reacción de la población fue la de organizarse por sus propios medios, informándose en base a experiencias pasadas con el

virus SARS, permaneciendo en casa, repartiendo mascarillas entre las personas pobres y elaborando mascarillas de manera local pues el Estado prohibió la importación de estos artículos con el fin de evitar que los manifestantes puedan esconder sus rostros. Esto generó la falsa imagen de que las medidas de “toque de queda”, distanciamiento social, reducción de aglomeraciones, impuestas por el Estado chino fueron acogidas, sin embargo, el artículo muestra que esto surgió de la iniciativa ciudadana. En el caso ecuatoriano, como ya se mencionó, la confianza en el gobierno y sus decisiones había disminuido por lo que el toque de queda tuvo que ser dispuesto por el Ejecutivo y mantenido por las fuerzas del orden, pues las personas (especialmente de escasos recursos económicos) insistían en infringir la política de confinamiento (Redacción Seguridad 2020).

Bertranou (2015) hace referencia a que la capacidad estatal está asociado con la discusión sobre el poder. El artículo habla sobre dos formas diferenciadas de poder, una en la que A ejerce poder sobre B, para que haga algo que no lo hubiera hecho por su propia voluntad y, en tal caso, A ejerce un “poder sobre” B a lo que le llama “dominación”; y, otra forma catalogada como “interdependencia en la búsqueda de capacidad para lograr una meta” a lo que le define como “empoderamiento” y que se resume en la expresión “poder para”. En base a esto, la capacidad estatal en el Ecuador, hizo uso de sus organizaciones públicas (Policía Nacional y Fuerzas Armadas) para ejercer su poder y evitar que la población contrajera el virus del COVID-19, evitando así que se saturen las unidades de salud. Bertranou (2015), al igual que Ricardo Completa (2016), también indica que la capacidad estatal es un atributo de las organizaciones públicas y que esta está en función de la existencia de dotaciones humanas, organizacionales, tecnológicas e interorganizacionales, que para el caso ecuatoriano se veían disminuidas pues, en el área de la salud, no existían suficientes médicos, camas hospitalarias, salas de cuidados intensivos, medicamentos que pudieran soportar una gran cantidad de enfermos como los generados por la pandemia.

A diferencia de lo acontecido en otros países como México, Brasil (Calvo y Ventura 2021) o Indonesia (Nugroho y Negara 2020), en donde los gobiernos decidieron no darle la importancia requerida a la pandemia, o minimizar los riesgos que su contagio implicaba, en Ecuador se tomaron acciones desde el primer día en que la OMS declaró que el COVID-19 se había convertido en una pandemia mundial. Una vez declarado el riesgo letal del virus, el 11 de marzo de 2020, el MSP declaró el Estado de Emergencia Sanitaria en el Sistema Nacional de Salud; el 13 de marzo, por recomendación del mismo

MSP, la Presidencia de la República instaló el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (COE-N); y el 16 de marzo emitió el Decreto Ejecutivo declarando el Estado de Excepción, es decir en menos de 5 días del conocimiento del riesgo, el gobierno tomó medidas para combatir a la pandemia. Si bien las acciones coercitivas, a través del primer Decreto Ejecutivo se tomaron luego de cinco días, Ecuador se encuentra dentro del grupo de países que actuó a los pocos días de conocerse el riesgo internacional de la pandemia. Otro sería el análisis para determinar si la OMS procedió con la declaración de la pandemia de manera oportuna.

La labor del Ministerio de Salud- MSP fue siempre destacable al monitorear constantemente las resoluciones y anuncios de la OMS. Esta gestión permitió que el gobierno se sienta siempre respaldado, bajo el punto de vista científico, pues siempre se resaltaban los riesgos y avances de la pandemia para tomar sus decisiones. Hay que destacar esta situación pues en la investigación de Bayerlein et al. (2021) se señala que en los países que han sido categorizados como gobiernos populistas, las autoridades tienden a defender posiciones anticientíficas, con un discurso “anti élites” lo que provoca que los riesgos de contagio de COVID-19 sean minimizados por la población, además de tener una respuesta de mitigación mucho más tardía. Es necesaria esta aclaración, pues el Gobierno de Lenín Moreno fue considerado como una continuación del de su predecesor, Rafael Correa, quien es considerado como ejemplo del populismo en Latinoamérica (de la Torre 2017).

La máxima autoridad en Ecuador durante la emergencia sanitaria fue el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional COE-N y sus resoluciones durante el Estado de excepción fueron de carácter general, sin embargo, existieron poblaciones que hicieron caso omiso a estos pronunciamientos y decidieron tomar sus propias medidas como se verá en el siguiente capítulo. Una situación similar la recuerda Capano (2020) quien, al analizar lo ocurrido en Italia durante los primeros meses de la pandemia, menciona que el sistema político y de políticas públicas vigente, evitaron que la población tomara las medidas de prevención adecuadas, pues, a pesar de que el gobierno central promulgaba el confinamiento total, los gobiernos locales no lo incentivaron y más bien permitieron que las actividades comerciales se mantuvieran normalmente para evitar una crisis económica en la región. El resultado, como ya es conocido, fue que Italia se convirtió, en su momento, en el nuevo foco de la pandemia para el hemisferio occidental.

Collins et al. (2020) indican que el brote del COVID-19 provocó restricciones globales y desencadenó la contracción económica mundial más grande desde la Segunda

Guerra Mundial. Esta situación, no fue ajena al Ecuador, pues como lo describe la entonces Vicepresidenta María Alejandra Muñoz, “Las medidas de confinamiento obligatorio y distanciamiento social, si bien contribuyeron a aplanar la curva de contagios, tuvieron efectos negativos sobre las actividades económicas, el empleo, los ingresos de los hogares, el acceso a servicios públicos esenciales de salud, educación y cuidado” (STPE 2021). La atención a estos problemas recayó en el Ministerio de Inclusión Económica y Social- MIES que, en base a una base de datos de personas en situación de pobreza, se encargó de proporcionar ayudas económicas durante el periodo de confinamiento. Los datos de esta gestión también son analizados en la parte econométrica del presente estudio.

La investigación de Collins et al. (2020) menciona también algunos de los factores para determinar la gravedad de la pandemia y que deben ser consideradas por los gobiernos, entre ellas constan la velocidad exponencial de transmisión del virus, la capacidad del sector salud, la interconexión global de la población, la amplitud de la capacidad estatal, entre otras. Elementos que fueron monitoreados permanentemente por el COE-N y que se los reportaba de manera diaria a través de Infografías preparadas por el SNGRE quienes consolidaban la información de las diferentes dependencias del Estado en un reporte único. Collins et al. (2020) señalan además los pasos que siguieron los gobiernos respecto a las respuestas que éstos dieron a la crisis sanitaria, lo cual incluye: la evaluación científica, la percepción del riesgo, la evaluación, la gestión y la comunicación. Debido a este último punto, se decidió incluir en el análisis econométrico del presente estudio, los costos de la publicidad generada por el gobierno para comunicar a la población sobre los cuidados que se deben tener frente al COVID-19. Los autores resaltan además que los científicos son los mejores asesores para la determinación de políticas públicas para este tipo de emergencias, y es por esto que, en Ecuador, el COE-N conformó la Mesa Técnica de Trabajo No.2 enfocada a la salud y la atención prehospitalaria que era liderada por el Ministro de Salud Pública.

En razón de que el 12 de marzo, la Ministra de Educación dispuso la suspensión de clases en todo el territorio ecuatoriano como una medida obligatoria, sujeta a sanciones de no ser acatada (MINEDUC 2020), Cronert (2020) recuerda que, al iniciar la pandemia, los países democráticos tomaron muy poco tiempo en imponer esta medida pese a algunos aspectos negativos que esto acarrearía. Este autor menciona que el hecho de obligar a los niños a dejar de asistir a la escuela implicaba poner a los parientes más ancianos en riesgo (por estar más en contacto con personas jóvenes que podían ser portadores asintomáticos),

tenía efectos dañinos en el desarrollo estudiantil (por la dificultad de aprender en condiciones de virtualidad), así como un decrecimiento de la fuerza de trabajo del sector de la salud y de otros sectores estratégicos (porque los trabajadores de la salud y de estos sectores debían permanecer en sus casas al cuidado de sus hijos). Sin embargo, afirma que esta es una medida que se implementó en la mayoría de los países del mundo (167) y concluye que en los países con mayor nivel de democracia se asocia con una medida de “cierre de escuelas” más temprana, mientras que un “gobierno más efectivo” se asocia con un retraso en la implementación de esta medida, pues debería existir una evaluación de todos los puntos negativos mencionados antes de adoptarla. Es decir, que la decisión adoptada por la Ministra de Educación, se debió a que ya se habían identificado algunas falencias, como que las capacidades sanitarias del país estaban disminuidas, por lo que se decidió decretar esta medida un día después de la alerta emitida por la OMS.

Kavanagh y Singh (2020), en su artículo, realizan un análisis específico, considerando el Índice Global de Seguridad en Salud indicando que algunos países, que teóricamente estaban bien preparados (por su infraestructura, equipamiento, entrenamiento, talento humano, etc.) para enfrentar una epidemia o una pandemia, sufrieron de la misma forma como aquellos países que no lo estaban. Menciona a Estados Unidos y Reino Unido, que figuran como los dos primeros países de 195 analizados, e indica que se tuvieron 19 y 40 muertes por COVID-19 por cada 100.000 habitantes respectivamente; mientras que Corea del Sur, que está en el puesto 9, reportó menos de una muerte por COVID-19 por cada 100.000 habitantes (datos al 1 de mayo de 2020). En este índice, Ecuador se encuentra en el puesto 44 (GHS Index 2022) y reportó 6.25 muertes por cada 100.000 habitantes hasta el 1 de mayo del 2020 (SNGRE 2020b). Según estos autores, parte de la diferencia radica en la política coercitiva de salud pública, que a su criterio debe ser revisada, pues indican que las medidas como la cuarentena y el aislamiento, que, siendo mal vistas como solución médica, resultaron una buena medida para disminuir el número de contagios y controlar la pandemia. Este resultado es coherente con lo ocurrido en Ecuador, pues la fecha en la que el país adoptó las medidas coercitivas fue apenas 5 días luego de que fuera declarada la pandemia mundial, incluso existen acciones adoptadas por el MSP días previos al toque de queda, como las medidas preventivas frente al COVID-19 para viajeros que ingresen o salgan del territorio ecuatoriano, disponer la priorización de recursos económicos para atender la pandemia en toda la red de salud pública, solicitar a la Red Pública Integral de Salud y a la Red

Privada Complementaria notificar a la Autoridad Sanitaria Nacional sobre pacientes que presenten síntomas de COVID-19, etc. (MSP 2020a).

El hecho de contar con indicadores como el Índice Global de Seguridad en Salud mencionado por Kavanagh y Singh (2020) se debe a que algunos autores ya alertaron sobre las consecuencias dañinas para la salud y la economía en un encadenamiento global que ocurriría con una futura pandemia. Otros autores, como Greer et al. (2020), confirman que el COVID-19 ha creado una crisis política, económica y de salud pública que ha impactado a todos los países del mundo. Menciona además que, existen algunas respuestas políticas que han afectado los resultados, y entre ellas figura la política social ante la crisis y su recuperación. Indica también que la obediencia de la ciudadanía requiere, no solo de una buena comunicación y confianza en el gobierno, sino de una política económica que permita a la gente permanecer confinada sin padecer hambre. Por esta razón, se incluyó dentro del análisis econométrico del presente estudio las ayudas económicas que recibió la población pobre durante el periodo analizado.

El artículo de González-Bustamante (2020) hace un análisis sobre las medidas adoptadas por ocho países de Sudamérica: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay durante las primeras semanas de la pandemia, entre marzo y abril del 2020. Luego de un estudio en que se consideran las diferentes medidas tomadas tanto de supresión (para eliminar el virus) como de mitigación (para disminuir los contagios), el autor divide a los países en cuatro categorías enfocadas en las siguientes 3 opciones: (1) medidas centrales de supresión como el cierre de escuelas, negocios no-esenciales, y el requerimiento de quedarse en casa (capacidad coercitiva), (2) políticas de pruebas de COVID-19 (capacidad administrativa), (3) seguimiento a los contagios (capacidad administrativa). Las dos últimas opciones son la razón por las que se consideró incluir estos parámetros en el modelo econométrico del presente estudio. En la primera categoría, el único país que entró fue Paraguay, que logró manejar bastante bien los efectos de la pandemia; en la segunda categoría se encuentran Chile y Colombia con medidas adoptadas de forma similar y que no lograron contener el virus. La tercera categoría incluye a Argentina y Perú que implementaron medidas restrictivas, de permanecer en casa, durante la tercera semana de marzo que, por lo tardías, no tuvieron el éxito esperado. La cuarta categoría, incluye a los países que no implementaron medidas restrictivas pero que promovieron una política de pruebas de detección de COVID-19 y el respectivo seguimiento de las personas contagiadas, y aquí se incluyen Bolivia, Uruguay y Brasil con diferentes resultados individuales debido a las diferentes maneras

de implementación de la política. Con este antecedente, hay que mencionar que el Ecuador adoptó medidas de supresión con el toque de queda, y de mitigación, con el seguimiento a las personas que arribaban desde países con alto contagio, el mismo día de la declaración de la pandemia; de igual forma se generaron políticas de mitigación durante el confinamiento, como la detección del virus mediante pruebas COVID-19 y su respectivo seguimiento a los casos positivos, mostrando la agilidad del gobierno para la toma de decisiones. A pesar de las medidas tomadas, no se logró contener el virus, debido a la falta de insumos médicos y de presupuesto en todas las casas de salud, como lo indicó la Ministra Adramuño en el momento de su renuncia, tema que será detallado en el siguiente capítulo.

2. Contexto que se vivió el Ecuador durante los estados de excepción

Los siguientes autores, han publicado estudios sobre capacidades estatales aplicadas durante la pandemia, pero con un análisis relacionado a problemas sociales, económicos y políticos, sin atención específica a la capacidad coercitiva del Estado. Sin embargo, sus artículos ayudan a poner en contexto la situación que se vivió en Ecuador durante el periodo analizado (15 de marzo al 15 de septiembre de 2020) y a justificar las variables utilizadas en el modelo econométrico del presente trabajo. A continuación, se presentan algunos autores que exponen el tema.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL 2021), realizó un análisis sobre el panorama social de América Latina y los efectos que el COVID-19 han demostrado, haciendo énfasis en la desigualdad que existe entre la población, los niveles de pobreza, hacinamiento, segregación, desequilibrio en la atención de servicios básicos, urbanización, entre otros. En estos casos el artículo muestra la dificultad que existe, por parte de la población, para acatar las medidas sanitarias recomendadas para prevenir el COVID-19. Esta situación dificultó aún más el control de aglomeraciones por parte de las fuerzas del orden. Según la Secretaría Técnica de Planificación (STPE), entre marzo y mayo de 2020, en el Ecuador, la emergencia sanitaria generó que la pobreza aumente de 4,3 a 6,4 millones de personas (37 % de la población) 800 mil personas pasaron a formar parte del grupo de pobreza extrema llegando a 2,3 millones de personas (13 % de la población) (STPE 2020). La CEPAL indica además que, considerando los determinantes sociales de la salud, el deterioro de las condiciones económicas de los hogares y el aumento de la inseguridad alimentaria se estaría formando un “círculo vicioso de pobreza y mal estado de salud en el caso de amplios sectores de la población”,

lo que tendría efectos nocivos en la sociedad ecuatoriana a largo plazo. Esta situación tiene aún más repercusiones, pues de no aliviar en algo estos problemas, la acción coercitiva del Estado no detendría, la multiplicación de los contagios.

Calvo y Ventura (2021) realizaron un análisis sobre la afectación de los mensajes en las redes sociales, los discursos presidenciales y las percepciones sobre los riesgos de la salud. Dentro de su análisis compara el gobierno del Presidente Bolsonaro de Brasil, con los de otros gobiernos populistas como el de Donald Trump en los Estados Unidos y el de Manuel López Obrador en México, quienes también decidieron ignorar las recomendaciones sanitarias mundiales para combatir al COVID-19. Estos gobiernos deliberadamente omitieron implementar políticas de distanciamiento social y uso de mascarilla en lugares públicos durante los primeros meses de la pandemia provocando una separación entre sus partidarios; por un lado, quienes consideran que el riesgo por la pandemia es real y que los contagios se incrementaron, y por otro, quienes se identificaron con la respuesta del Presidente y repiten el mensaje de relajación de medidas, dentro y fuera de su círculo social. Esta conclusión se acerca a lo establecido por Bayerlein et al. (2021) quienes también realizaron un análisis de los gobiernos populistas y su discurso de minimización de los efectos del virus provocando más contagios. Al comparar esta situación con el Ecuador se encuentran inmediatas diferencias, pues el Presidente encargó la gestión de la Pandemia al COE-N liderado por el Vicepresidente de la República, quien siempre se mantuvo asesorado por la Ministra de Salud, Catalina Adramuño (desde el 15 de marzo hasta el 20 de marzo de 2020), médica cirujana y Master en Salud Pública, y posteriormente por el Ministro Juan Carlos Zevallos López (21 de marzo al 15 de septiembre de 2020), médico, con posgrado en Cardiología y posdoctorado en Cardiología Preventiva de las Universidades de Padua y Massachusetts respectivamente, quienes mantenían informado al COE-N de todos los hallazgos que a nivel internacional se publicaban sobre el tema de la pandemia. Es decir que el gobierno ecuatoriano sí prestó atención al área científica y no dejó que primaran los intereses económicos, sino la salud de la ciudadanía.

Riggirozzi (2020), se suma a lo descrito por la CEPAL (2021), e indica que problemas como la pandemia generan mayor “inequidad, menoscaban los logros económicos de los países y de su ciudadanía, y obstaculizan los objetivos y programas de desarrollo sostenible. Sumado a ello, la pertenencia racial, los sesgos culturales y los roles de género son factores que profundizan desproporcionadamente los riesgos de las poblaciones más vulnerables”. Esta afirmación coincide con lo mencionado por

Bosancianu et al. (2020) quienes indican que se tienen bajos niveles de capacidad estatal para enfrentar al COVID-19 en los lugares donde existe fragmentación étnica y baja cohesión social.

La afectación en la cohesión social bien pudo presentarse en Ecuador pues, a partir del año 2017, luego de que el expresidente Rafael Correa saliera del poder, su sucesor fue el candidato de su partido político, Lenín Moreno, quien a los pocos meses de haber tomado el mando, se encargó de abrir procesos judiciales en contra de los miembros del gabinete anterior e incluso de su predecesor. Esto generó diferencias marcadas en todos los niveles socio-económicos de la población, entre quienes avalaban las acciones persecutorias a los miembros del gobierno anterior, y quienes defendían las acciones realizadas durante el gobierno del expresidente Correa, desacreditando las acusaciones hechas por el gobierno del presidente Moreno e incluso tildándolo como “traidor” (El Comercio 2019). Esto generó una baja cohesión social dentro de uno de los movimientos políticos con mayor número de partidarios de la época, así como en la población ecuatoriana en general.

Riggirozzi (2020) también menciona que cada Estado adoptó medidas independientes para combatir el COVID-19 y resalta que, en algunos países, la situación de la salud se convirtió en un “estorbo político” como ocurrió en México y Brasil, donde pese a las muertes ocasionadas por el virus, los gobiernos fueron ambiguos en emplear la capacidad coercitiva estatal para implementar restricciones de movilidad y frenar el avance de la pandemia. Riggirozzi (2020) propone que en estos dos países se ha visto que la motivación económica de evitar el cierre de las actividades productivas primó sobre las medidas sanitarias para cuidar a la población. Esta situación repite lo mencionado en el artículo de Nugroho y Negara (2020) quienes sostienen que su gobierno dudó en imponer la medida de “toque de queda” debido a las consecuencias económicas y políticas que esto conllevaría. También confirma el argumento de Bayerlein et al. (2021) sobre las decisiones que tomaron los gobiernos de Brasil y México calificándolos como populistas y provocando que los contagios al inicio de la pandemia se mantuvieran sin control. A continuación, se presenta la Figura 1 para mostrar el número de contagios del Ecuador y su relación con respecto a otros países de Latinoamérica (sin considerar Chile con 758.000 contagios, Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú que sobrepasaron el millón de contagios por lo que salen del rango de la gráfica).

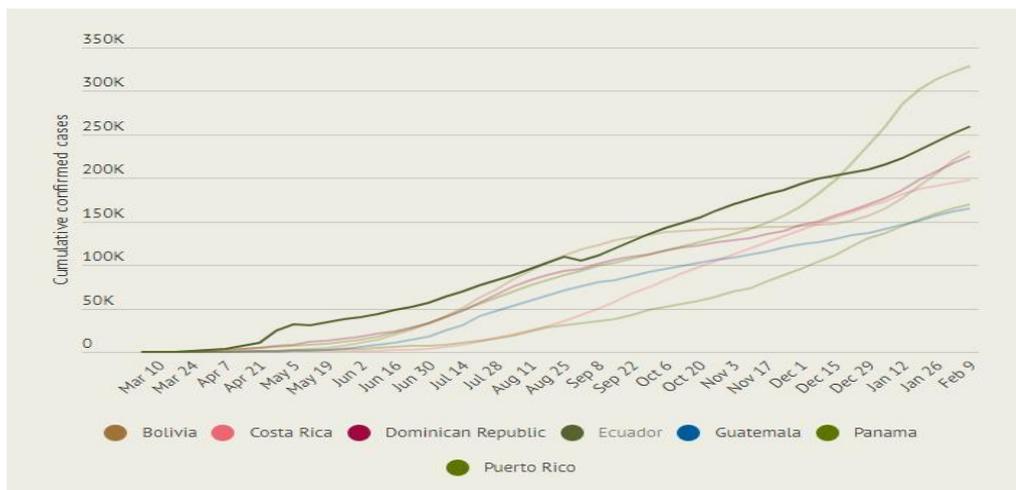


Figura 1. Casos confirmados de contagios por COVID-19 (acumulados)

Fuente y elaboración: Gonzalez et al. (2021).

El artículo de Riggiozzi (2020) incluye en su análisis el caso ecuatoriano, ya que una vez que se descubrieron los primeros casos de pandemia en Latinoamérica, Ecuador se unió a las acciones nacionales de autoprotección implementando el toque de queda desde el 16 de marzo del 2020 junto con Perú y sumándose a la suspensión general de vuelos y restricciones en políticas migratorias, convirtiéndose en uno de los primeros países en Latinoamérica en tomar este tipo de medidas. Para este autor, Ecuador actuó adecuadamente durante el inicio de la pandemia.

A nivel de Latinoamérica la mayoría de países adoptaron la política de “toque de queda” para el control de la pandemia, sin embargo, existió una marcada diferencia con respecto al número de días que dicha política fue mantenida, así como también desde cuándo se implementó. Hay que mencionar que el Ecuador fue uno de los primeros países en priorizar la salud de los habitantes antes que la seguridad económica del Estado (Kavanagh y Singh 2020). Riggiozzi (2020) indica además que esta preocupación económica llevó al presidente Bolsonaro de Brasil a calificar al coronavirus como una “pequeña gripe” o “una fantasía” y reprendió a los gobernadores por instituir cuarentenas obligatorias en los principales Estados del país. También resalta que los gobiernos “populistas” tienden a minimizar los efectos de la pandemia, situación que se opone completamente al caso ecuatoriano, donde el COE-N siempre contó con la asesoría de los Ministros de Salud Pública, quienes lo mantenían informado sobre los últimos avances científicos respecto al SARS-CoV2.

Lustig y Mariscal (2020) realizan un análisis sobre el impacto económico que ha tenido el COVID-19 en todos los países de la región, haciendo énfasis en que este es un problema que no es el resultado de políticas económicas irresponsables, o de una falla en

el sistema de mercado. Mencionan que se trata de la decisión adoptada por los gobiernos, que han priorizado la salud frente al aspecto económico y que el resultado ha sido muy sacrificado para aquellas personas que ya se encontraban en una situación de pobreza. Mencionan que las medidas de cuarentena y las de aislamiento alrededor del mundo están generando una nueva forma de desigualdad: por un lado, se encuentran quienes pueden mantener ingresos estables y por el otro quienes no. Este segundo grupo estaría integrado no solamente por personas pobres sino por personas de clase media que, como lo dicen los autores “si no cuentan con ahorros o redes familiares pueden volverse ‘nuevos pobres’” esto confirma el incremento en los segmentos de pobreza y extrema pobreza de Ecuador identificados por la STPE (2020).

Por otro lado, el artículo de Verdes-Montenegro (2020) hace referencia al manejo de la pandemia realizado por dos gobiernos como son el de El Salvador y el de Brasil. El artículo aclara que los dos gobiernos analizados irrumpieron con opciones políticas que hasta ese momento no eran populares, pero que en el 2020 sufrieron un cambio, pues Nayib Bukele, presidente de El Salvador, adoptó medidas de confinamiento en respuesta al COVID-19 de manera inmediata, mientras que Jair Bolsonaro, presidente de Brasil, se resistió a reconocer la magnitud y la gravedad de la pandemia. Esto hizo que el presidente de El Salvador cuente con el mayor apoyo a su gestión en América Latina, mientras que el de Brasil sea el peor valorado de la región. Estos resultados, hacen eco de lo presentado por Riggiozzi (2020) quien incluso tomó parte del discurso del Presidente Brasileño para mostrar el intento de minimizar el problema sanitario, además de ratificar lo mencionado por Bayerlein et al. (2021) sobre el gobierno populista de Brasil.

Completando el argumento de Riggiozzi (2020), Díaz-Canel y Núñez (2020) sostienen que la crisis que se vive con la pandemia es sanitaria, a la vez que económica y humanitaria e indica que junto al COVID-19 los gobiernos deben lidiar con la pobreza y el hambre. Por esta razón el Estado ecuatoriano realizó gestiones que no solamente se relacionan con la acción coercitiva, sino que también actuó desde el aspecto sanitario (con pruebas de detección para COVID-19), social (con la entrega de bonos de emergencia y kits de alimentos para las familias que se quedaron sin ingresos durante la pandemia), y comunicacional (por medio de campañas publicitarias en radio y televisión para mostrar las medidas sanitarias recomendadas para evitar los contagios de COVID-19 y combatir la desinformación) variables que fueron consideradas en la parte cuantitativa de este documento. Este texto respalda lo indicado por Lustig y Mariscal (2020) quienes indican que algunos gobiernos priorizaron el aspecto económico frente al aspecto sanitario como

el caso de Brasil y México, así como también lo que sostiene la CEPAL (2021) que enfatiza la desigualdad como otro de los grandes problemas que hay que afrontar junto con el COVID-19.

Díaz-Canel y Núñez (2020) realizan una breve cronología de las medidas que tomó el Estado cubano luego de la declaración de pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud como la aprobación de un Plan para la Prevención y Control del Coronavirus que luego fue enriquecido (es decir, modificado de acuerdo a la evolución de la pandemia) y que se logró mediante el entrenamiento a los médicos, profesionales de la salud y a los trabajadores de la Administración Central del Estado en cuestiones de bioseguridad, la creación de un Grupo de Ciencia para el Enfrentamiento al COVID-19 entre otras acciones. Esta política se asemeja, en una pequeña parte, a la ejecutada en el Ecuador pues, el MSP, ordenó que todo el personal de salud, público y privado, tome los cursos relacionados con la pandemia provistos por la OMS de forma remota, solo así podían continuar laborando en los diferentes centros de salud. El documento de Díaz-Canel y Núñez, en todo momento destaca la gestión cercana del Estado con las universidades, los grupos de investigación de enfermedades, los hospitales, centros de salud, geriátricos y demás instituciones para la lucha contra la pandemia. Esta gestión puede tener un símil con los diferentes reglamentos y procedimientos que se crearon durante los primeros meses de la pandemia, que fueron establecidos por el COE-N, y que se publicaron desde el primer día que se conformó este cuerpo colegiado. Este argumento recuerda los trabajos de Serikbayeva et al. (2021) y Bosancianu et al. (2020) quienes hacen énfasis en la correlación inversa que existe entre las muertes por COVID-19 y la preparación y capacitación adecuada del personal del sistema de salud. Adicionalmente, Díaz-Canel y Núñez (2020, 5) mencionan que para el éxito de las medidas de sanidad impuestas, siempre se contó con un “Estado organizado, responsable de velar por la salud de sus ciudadanos y una sociedad con elevado grado de participación en la adopción de decisiones y en la solución de sus problemas”, lo que recuerda lo mencionado por Bertranou (2015) quien sostiene que para la correcta ejecución de las políticas públicas es necesario la colaboración de la sociedad, lo que en el caso ecuatoriano siempre se buscó a través de las campañas comunicacionales de radio y televisión pero que no siempre fueron exitosas. Esto se relaciona con la recomendación que consta en el Reglamento Sanitario Internacional en el que se menciona que la comunicación debe ser enfocada por el gobierno de una manera estratégica, para combatir la abrumadora cantidad de información que circula en redes sociales, así como para presentar la información

científica más reciente, mostrar el número de casos, los lugares con mayor número de contagios, etc. de tal forma de ganar la confianza de los ciudadanos y aumentar la probabilidad de que se obedezcan las recomendaciones sanitarias (OMS 2020c). Sobre este mismo tema, los trabajos de Castillo, Fernández y Puentes (2020) así como el de Steinbach y Hurtado (2021) hacen referencia a que la estrategia de gobierno debe incluir una comunicación política centrada en los medios para combatir la desinformación plasmada en las redes sociales y utilizando estas últimas, así como las ruedas de prensa, para alinear los intereses de la ciudadanía y del Estado durante situaciones de crisis como la causada por la pandemia. Esta última situación es un justificativo más para considerar al aspecto comunicacional como parte de las variables explicativas del modelo a ser analizado.

El artículo de Díaz-Canel y Núñez (2020) menciona también, la activación de los Consejos de Defensa Provinciales a nivel nacional, de la misma forma como en Ecuador ocurrió con los Comités de Operaciones de Emergencia Provinciales COE-P y Cantonales COE-C que inicialmente estuvieron atendiendo las disposiciones del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional COE-N y que ayudaron con la coordinación de las emergencias que se suscitaron en relación a los contagios y fallecimientos causados por COVID-19.

Siempre es interesante comparar las medidas tomadas con aquellas adoptadas por otros países, por lo que el trabajo de González (2020), analiza las políticas iniciales de control de la pandemia en varios países y las vincula con los aspectos relacionados a las fases de preparación e implementación de la política pública, para lo cual utiliza el “Índice de Rigurosidad de Políticas (IRP)” que lo aplica a 19 países de Latinoamérica. La metodología consiste en el empleo de una escala hasta el 100, para la que se calcula el Índice Global de Seguridad en Salud (IGSS), que considera aspectos como la prevención de la emergencia, la detección temprana y alerta de epidemias de potencial preocupación internacional, la respuesta rápida ante una epidemia, la capacidad del sistema de salud para tratar enfermos y proteger la salud de los trabajadores, el cumplimiento de normas internacionales y el riesgo ambiental. Según este autor, considerando este índice, el país más preparado es Brasil con 59,7 frente a un promedio mundial de 40,2. Con respecto al mismo índice, en la categoría de detección temprana y alerta, Brasil mantiene el primer lugar con 82,4, mientras que el promedio de América Latina es 47,5. Con respecto al Índice de Rigurosidad de Políticas (IRP) que considera la capacidad coercitiva del Estado, como el cierre de instituciones educativas, los sitios de trabajo, la cancelación de eventos

públicos, el tamaño de las reuniones permitidas, el cierre del transporte público, el confinamiento en el hogar, la restricción de movilidad interna y de viajes internacionales, además de campañas de información, El Salvador junto con otros 7 países tomaron medidas desde enero del 2020, lo que los coloca en el primer lugar, pues adoptaron estas medidas 35 días antes de que se reportaran los primeros contagios; menciona además que México y otros cinco países en la región, impusieron las primeras políticas dentro de los 10 primeros días luego que se reportaron los primeros contagios. Este artículo coloca a Ecuador como uno de los cinco países de la región más preparados para enfrentar la pandemia, pues se ha medido un IGSS de 50,1 que se encuentra sobre el promedio de América Latina, lo mismo que ocurre en la categoría “detección temprana y alerta”, pues Ecuador se mantiene con un 71,2 nuevamente por encima del promedio de Latinoamérica. Con respecto, a las primeras medidas tomadas contra la pandemia, Ecuador continúa destacándose pues las primeras medidas sanitarias se adoptaron 35 días antes del reporte del primer caso.

El artículo de González (2020) ilustra la posición del Ecuador, con respecto al Índice de Rigurosidad de Políticas (IRP), ubicándolo en el primer grupo, dentro de los países que adoptaron medidas tempranamente antes del primer caso reportado de COVID-19 (es decir una gestión política adecuada). Para Ecuador, la calificación del IRP desde el primer caso reportado de COVID-19 es de 97/100 y de 83/100 posterior al mismo, y se encuentra dentro del grupo de países que tomó medidas de manera oportuna. Los primeros en el ranking de Latinoamérica son Guatemala y El Salvador con 97/100 y 93/100 respectivamente en las mismas dos situaciones para los dos países. Según este estudio, y a diferencia del de Bosancianu et al. (2020), el Ecuador, junto con la mayoría de países de la región reporta un nivel 3 dentro de las medidas más rigurosas tomadas (con excepción de Uruguay cuyas medidas fueron más discrecionales y les coloca en un nivel 1 y Nicaragua que no tomó medidas en lo absoluto), lo cual se debe a que las medidas restrictivas en Ecuador duraron 6 meses.

Un análisis específico de Ecuador lo desarrollaron Paz-Gómez y Santelices (2020) quienes, al igual que Lustig y Mariscal (2020), realizaron un estudio sobre las capacidades en política con respecto a las respuestas económicas que fueron implementadas por los gobiernos de Colombia y Ecuador. Este documento trata especialmente de las diferencias y similitudes en las respuestas económicas y de salud de los dos gobiernos al hacer frente a la pandemia del COVID-19. Las autoras atraen la atención a la situación sanitaria de los dos países, pues la pandemia ocurrió cuando aún no se lograba erradicar problemas

graves como la mortalidad materna e infantil, la desnutrición, trastornos infecciosos, o enfermedades típicas de la región como el dengue. Para las autoras, el análisis internacional ya pronosticaba un decrecimiento económico de alrededor de 7,2 % en junio del 2020, lo que sería confirmado por el estudio de la CEPAL (2021) que mostraría la crisis económica adicional que se tuvo con la pandemia.

El debate que se maneja en el artículo de Paz-Gómez y Santelices mantiene dos enfoques, el primero en relación con el contexto y la definición del problema de la pandemia alrededor del mundo tratando de identificar los acuerdos a los que se ha llegado sobre la enfermedad y las medidas de salud que se deben adoptar; el segundo, hace uso de las capacidades organizativas y fiscales de los países mencionados para identificar las medidas sanitarias y económicas más apropiadas. Dentro del tema económico, este análisis les permite llegar a la conclusión de que los países de América del Sur, han adoptado 404 medidas económicas, de las cuales 84 apuntan a la política fiscal y 146 a políticas empresariales. Colombia es el país de la región con la mayor cantidad de medidas económicas (81), mientras que Ecuador presenta el menor número de medidas implementadas (16).

Las autoras indican además que, la política de cuarentena resultó una de las medidas que más comúnmente se implementó en la región con un total de 51, seguida por las instrucciones de emergencia sanitaria que combinan las declaraciones de emergencia en el sector salud a nivel nacional, las convocatorias a personal sanitario para apoyar en la atención a la pandemia y el distanciamiento individual. Algo en que estas autoras coinciden con Serikbayeva et al. (2021) y Bosancianu et al. (2020) son las medidas de fortalecimiento de la infraestructura sanitaria y de salud, en Colombia y Ecuador, que se deberían adoptar para evitar el incremento de muertes por COVID-19. Paz-Gómez y Santelices (2020), al igual que Capano (2020) sostienen que los países de Latinoamérica tienen baja experiencia sanitaria pasada relevante, lo que implica que cuando la pandemia llegó, se contaba con técnicos poco informados, conmocionados y mal preparados para enfrentar la pandemia. Para terminar Paz-Gómez y Santelices (2020) mantienen que el nivel de capacidad asociado a la preparación, planificación, gestión y organización de los recursos en los gobiernos de Ecuador y Colombia debilitaron al Estado como a la población en gran medida, al punto que los servicios de salud se encuentran desbordados en sus capacidades de respuesta. Esto confirma lo mencionado por Dargent (2012) quien señala que las capacidades del Estado dependen de la gestión de los burócratas y

tecnócratas, así como de su capacitación y recursos con los que cuentan para responder a un problema.

Finalmente, todos estos artículos sugieren la interrogante de por qué existen personas que obedecen las medidas coercitivas del Estado (cuarentena, toque de queda o restricción de la movilidad) y otras que no. Parte de la explicación puede deberse a lo planteado por la CEPAL (2021), Riggiozzi (2020) y Díaz-Canel y Nuñez (2020) que indican que la situación que se vive en Latinoamérica es de desigualdad, pobreza, hacinamiento, segregación, entre otros, lo que hace difícil que la población pueda someterse a cualquier tipo de políticas coercitivas; puede ser también, por la asesoría especializada (científicos en el área de la epidemiología) con que cuentan algunos gobiernos y que vuelven sus decisiones más confiables como lo plantea Bonilla et al. (2020); puede deberse a las acciones que han tomado los gobiernos, como por ejemplo las políticas de pruebas para detectar el virus, con lo cual la población asume que las autoridades cuentan con buena información sobre la evolución de la pandemia y acatan las restricciones sanitarias, como lo sostienen Di Nella e Ibáñez (2020), Serikbayeva et al. (2021) y González-Bustamante (2020); o tal vez, por lo que señalan Calvo y Ventura (2021), Collins et al. (2020), Bayerlein et al. (2021) y Verdes-Montenegro (2020) quienes indican que el mensaje que envían los gobernantes y partidos políticos a la población respecto al riesgo generado por el COVID-19 confunde más de lo que intentan mostrar; o quizás debido a lo afirmado por Bosancianu et al. (2020) sobre la desconfianza de los habitantes ante los gobiernos que han mostrado actos de corrupción. Cualquiera que sea la razón por la cual la población tomó la decisión de acatar o no las medidas coercitivas del Estado constituye un punto de partida para analizar lo que ocurrió en Ecuador durante los primeros seis meses de la pandemia, sin perder de vista que las medidas coercitivas afectaron tanto a los que obedecieron como a quienes no lo hicieron.

Todos estos estudios tratan sobre las diferentes acciones que tomaron los países con el fin de que la pandemia no cobre demasiadas víctimas. El caso ecuatoriano no fue la excepción, pues se tomaron varias decisiones que se centralizaron en el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional, organismo desde el cual se generaron las políticas para la ejecución de las diferentes capacidades estatales. Sin embargo, hay que recordar que el presente trabajo se enfoca en las capacidades coercitivas por lo que en el siguiente capítulo se recogen las resoluciones y normativa generada, con ese perfil.

Capítulo segundo

Resoluciones adoptadas durante la pandemia

Según el autor, la capacidad coercitiva del Estado para el control de la pandemia, puede verse de diferentes maneras, desde la cancelación de clases en escuelas, colegios y universidades (Cronert 2020, Gonzalez 2020), sanciones por el no uso de mascarilla (Hartley y Jarvis 2020), restringiendo la libertad de reunión, la de movilización, imponiendo un toque de queda (Cronert 2020, Capano 2020, Gonzalez 2020, Kavanagh y Singh 2020), cierre de frontera (Cronert 2020, González 2020), limitación del transporte público (González 2020), entre otras. Todas estas medidas fueron adoptadas por el Estado ecuatoriano y fueron parte de la política pública de lucha contra la pandemia emprendida por el Gobierno Nacional y que, como lo resalta Rey (2014), “la capacidad estatal implica un resultado que es la concreción de la política pública diseñada”. Es decir que, para hacer cumplir la política pública mencionada, se emitieron decretos y órdenes que restringieron derechos, de este modo, se utilizó la capacidad coercitiva del Estado que en el caso ecuatoriano estaba representado por la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas. Adicionalmente, en los meses finales del periodo evaluado se presentan algunas resoluciones que, si bien parecen apuntar solamente a la reactivación económica, están íntimamente ligadas con la acción coercitiva, pues de no acatar las disposiciones del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional COE-N se sujetaban a las sanciones por parte de la Policía Nacional con la clausura de los establecimientos o industrias.

La Policía Nacional, además de realizar sus atribuciones normales de vigilar la seguridad y el orden público tuvo que colaborar con el control de las diferentes resoluciones que se adoptaron durante los estados de excepción. En Ecuador, todas estas decisiones fueron dictaminadas por el COE-N que, como ya se mencionó anteriormente, tomó el control mientras duraron los Decretos Ejecutivos de estados de excepción.

Es importante mencionar que la situación al inicio de la pandemia fue completamente nueva para el país, y el COE-N se conformó con el fin de que analice la información disponible desde los diferentes frentes y tome las mejores decisiones en beneficio de la ciudadanía. Es así que desde el 14 de marzo del 2020, el COE-N resolvió la prohibición del ingreso de pasajeros desde el exterior por 21 días; a partir del 15 de marzo de 2020, la prohibición de los eventos públicos masivos con énfasis en las

ceremonias religiosas que estaban cerca de ser celebradas (Semana Santa), obligatoriedad de la cremación de cadáveres afectados por el COVID-19, declarar como únicos accesos al país 3 pasos fronterizos en el norte y 3 en el sur del país, la prohibición de visitas a centros geriátricos a nivel nacional, y se agregó una disposición sobre gimnasios, cines, teatros, festividades, conciertos, funciones de circo para que se sujeten a las restricciones de espacios públicos que se encontraba vigente (30 personas como máximo); adicionalmente se dispuso la obligación, a los profesionales sanitarios del sector público y privado, de aprobar el curso virtual de la OMS para la emergencia del COVID-19. Este último hecho resalta lo destacado por Serikbayeva et al. (2021) quien explica que una burocracia mejor preparada también puede mejorar el tipo de respuesta que brinda el Estado frente al COVID-19 (COE-N 14 de marzo de 2020).

Al mismo tiempo que se estableció la suspensión de clases en todas las instituciones educativas, públicas y privadas, se requería que el ministerio del ramo garantice los protocolos de seguridad para los trabajadores de las diferentes cadenas productivas para evitar aglomeraciones. De igual forma se limitó la emisión de salvoconductos para el transporte interprovincial especialmente en las provincias donde se reportaron mayor número de casos de COVID-19.

Para el 16 de marzo, en vista de la desobediencia registrada en la población para adoptar los consejos sanitarios, evitar aglomeraciones y mantener el distanciamiento, el COE-N decidió sugerir al señor presidente de la República la declaración del estado de excepción en todo el territorio nacional. Con esta disposición se restringió la circulación de vehículos y personas de 21h00 a 05h00 a partir del 17 de marzo. Además, se implementó la restricción de circulación vehicular conforme el último número de la placa, se suspendieron los vuelos nacionales de pasajeros y la jornada laboral presencial en el sector público y privado. Debido a esta última política, se solicitó que cada Ministerio adopte las medidas apropiadas para identificar aquellos casos que requieran resoluciones para suspender multas o sanciones debido a la emergencia sanitaria. En la misma fecha, el COE-N solicitó a la Mesa Técnica No. 2 la elaboración de un Protocolo para funerales en el que solamente participen los familiares directos, así como la prohibición de misas y velorios. Hay que recordar que desde ese momento ya se había identificado la necesidad de restricciones específicas en la provincia del Guayas, así como destinar mayor protección sanitaria para funcionarios de la fuerza pública y de control. Se designó como responsable al Ministerio de Gobierno para garantizar el desplazamiento, monitoreo y control de personas que cruzan los pasos fronterizos autorizados hacia poblaciones

cercanas para cumplir con el requisito del Aislamiento Preventivo Obligatorio-APO (COE-N 16 de marzo de 2020).

El 17 de marzo, el COE-N delegó el control del toque de queda a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional. Se aclaró también que la Policía Nacional seguiría con el control del cerco epidemiológico para las personas que se encontraban en APO y se ordenó iniciar el enjuiciamiento penal para las 6 personas que violaron el mencionado aislamiento. Para los establecimientos que estaban permitidos de seguir operando se restringió más su aforo a un 50 %. En vista de que ya se reportaban problemas con la emisión de salvoconductos, el COE-N definió la emisión de los mismos en línea. Se planteó la extensión de la autorización para el sector de alojamiento turístico para aquellos negocios que atiendan a turistas que deban permanecer en el país por el estado de excepción o para quienes se encuentren cumpliendo con el APO. Siguiendo la idea de Serikbayeva et al. (2021) para la detección de la enfermedad como medida de mitigación, pero debido al limitado número de pruebas PCR, la MTT-2 definió que los laboratorios privados únicamente podrían efectuar pruebas COVID-19 mediante una orden realizada por un médico y definió que, para pacientes con una orden emitida por un galeno del MSP el precio sería de USD 80, mientras que aquellos con órdenes suscritas por médicos privados tendría un valor de USD 120, hay que mencionar que los exámenes ejecutados en el MSP se realizaron sin costo. Las muestras debían tomarse en los domicilios y quedaron prohibidas la toma de muestras dentro de los establecimientos de salud. En esta situación el COE-N recordó a los GAD que las complicaciones que surjan de las acciones contra el virus de la pandemia sean canalizados y resueltos a través del COE-N y aclaró que las decisiones aisladas e inconsultas, solamente generan caos por lo que solicitó se preste atención únicamente a las instrucciones dispuestas a nivel nacional (COE-N 17 de marzo de 2020). Esto recuerda, el artículo de Capano (2020), sobre la pugna que existió entre las políticas sanitarias dictadas por los gobiernos seccionales y las del gobierno central italiano debido a que las leyes dotaban de competencias en el área de salud a cada uno de los gobiernos locales. Pero a diferencia de Italia, en Ecuador la salud es un derecho establecido constitucionalmente y las políticas están determinadas por el MSP que era parte del COE-N.

Para el 18 de marzo, ya se detectaron los mayores incrementos con respecto al número de contagios en la provincia del Guayas, por lo que, en reunión con el gobernador de la provincia, los alcaldes de Guayaquil, Daule, Durán y Samborondón en conjunto con el COE-N decidieron extender el horario del toque de queda desde las 16h00 hasta las 05h00 del día siguiente hasta el 23 de marzo donde se realizaría una nueva evaluación de la situación. De igual forma se determina que el transporte urbano no debe paralizarse,

sus frecuencias podían disminuir, pero debía mantenerse en funcionamiento en todo el país. El 19 de marzo se reportaron bloqueos con material de construcción y volquetas en los municipios de Salitre, Arenillas, Sigchos, Saquisilí, Santa Elena; el municipio de Guayaquil se responsabilizó por la toma de la pista del aeropuerto internacional impidiendo que se realice el aterrizaje y transporte de un vuelo humanitario, por lo que el COE-N realizó un llamado a las autoridades locales para actuar en coordinación con el Gobierno Central y evitar sanciones de tipo internacional. Esta situación evidencia la falta de coordinación existente entre el gobierno central y los gobiernos locales pues pese a resoluciones que estaban en ejecución por parte del COE-N, algunos GAD decidieron actuar por su propia cuenta. También se aclaró que a partir del 21 de marzo el toque de queda a nivel nacional sería desde las 19h00 hasta las 05h00 del día siguiente con excepción de la provincia del Guayas donde se optó por mantener el horario de 16h00 a 05h00 (COE 18 de marzo de 2020).

El 21 de marzo, luego de una evaluación sobre la propagación de la pandemia, se decidió prorrogar la suspensión de la jornada presencial de trabajo para todos los trabajadores públicos y privados hasta el 31 de marzo, además se decidió ampliar el horario de toque de queda de 16h00 hasta las 05h00 del día siguiente en las provincias de Santa Elena y Galápagos. Se solicitó a las autoridades de los GAD que garanticen el aprovisionamiento de alimentos en los mercados a cargo de los municipios, ajustándose a la normativa sanitaria y a los demás protocolos generados desde el COE-N; de igual forma se sugirió adoptar mecanismos de restricción de ingreso a mercados municipales y la disminución de frecuencias del transporte público urbano para el uso específico de pasajeros relacionados de forma directa con las actividades prioritarias como son salud, seguridad, logística de alimentos, provisión de servicios básicos, etc. Adicionalmente, el COE-N definió que: “Con el fin de garantizar el abastecimiento a nivel nacional de productos de primera necesidad, de exportación, y recursos estratégicos, incluido el gas de uso doméstico se dispone a las Fuerzas Armadas establecer un corredor sanitario de entrada y salida desde y hacia la provincia del Guayas” (COE-N 21 de marzo de 2020).

El 21 de marzo, la ministra de Salud, Catalina Andramuño, renunció a su cargo en un momento en que se registraban 532 casos confirmados de COVID-19 a nivel nacional, 397 en Guayas, 50 en Pichincha y 1213 personas en cerco epidemiológico haciendo duras críticas a la falta de recursos que se habían asignado al Ministerio de Salud Pública para el manejo de la Emergencia Sanitaria decretada (Rosero 2020). Esta situación, recuerda el estudio de Centeno et al. (2017) en el que se indica la prioridad que

debe existir entre las instituciones públicas para trabajar de manera coordinada para lograr el cumplimiento de las políticas públicas.

Una vez realizada una evaluación de las decisiones tomadas por el COE-N durante la emergencia sanitaria y en vista del incremento de los contagios y de la desobediencia de la ciudadanía, el COE-N recomendó al Señor Presidente la declaratoria de la provincia del Guayas como zona especial de seguridad desde el 22 de marzo. El 23 de marzo, la Mesa Técnica de Trabajo No.8, tomó medidas para generar un protocolo de retorno al país de aquellos niños, niñas y adolescentes que se encontraban sin sus padres en el exterior, así como también a mujeres en estado de gestación, personas con discapacidad y de la tercera edad. En la misma fecha, el COE-N realizó un llamado a la Asamblea Nacional para que las solicitudes de comparecencia de las autoridades del Estado se posterguen hasta que la situación de emergencia fuera superada (COE-N 23 de marzo de 2020).

En vista de que el número de contagios se incrementó en gran medida, el 24 de marzo, el COE-N resolvió modificar el toque de queda a nivel nacional para que inicie desde las 14h00 hasta las 05h00 del día siguiente, sin detener la operación de las actividades esenciales dispuestas en el Decreto Ejecutivo No. 1017. En aquella misma resolución ya se establecieron las sanciones para quienes incumplieran la disposición y era de USD 100, para las personas que infringieran el toque de queda por primera vez, de un salario básico unificado para quienes la infringieran por una segunda ocasión, y de prisión para quienes la quebrantaran por tercera vez. Para el cumplimiento de esta disposición se generó un reglamento para la aplicación de estas sanciones, y el COE-N dispuso que el mismo sea elaborado por el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Defensa Nacional, y el Ministerio de Gobierno. El reglamento fue emitido como acuerdo interministerial 00002-2020 el 25 de marzo y solamente fue suscrito por el Ministro de Salud Pública y la Ministra de Gobierno. Desde ese entonces ya se podía distinguir la falta de coordinación de estos dos ministerios con el Ministerio de Defensa. El reglamento, a más de designar como responsables de las sanciones a la Policía Nacional y a los cuerpos de control municipales o metropolitanos, establecía el procedimiento sancionador que consistía en las siguientes etapas: a) Verificación del incumplimiento del toque de queda, b) Sanción; y c) Ejecución de la sanción. Adicionalmente, se le otorgó 48 horas al Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (MINTEL) para que genere una aplicación para que las instituciones responsables puedan proceder con la revisión de las sanciones anteriores y el registro de la nueva sanción (MSP

y MG 2020). Nuevamente, aquí se trataba de seguir las recomendaciones de Centeno et al. (2017) al tratar de que las instituciones públicas trabajaran de manera coordinada para la correcta ejecución de las políticas públicas que se querían implementar.

La situación en la provincia del Guayas y en la ciudad de Guayaquil era lo suficientemente alarmante ya que se tenían cadáveres en plena vía pública, por lo que, el COE-N dispuso al Servicio Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, junto con la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas a prestar apoyo para ejecutar el “Protocolo para la Manipulación y Disposición Final de Cadáveres con Antecedentes y Presunción COVID-19”. El COE-N, en vista de la complicada situación que se vivían en los hospitales y atendiendo los requerimientos de la población, resolvió restringir aún más la movilidad de la población reglamentando la circulación de vehículos a partir del 28 de marzo y permitiendo dos días de circulación a la semana dependiendo del último dígito de la placa (COE-N 27 de marzo de 2020). El 27 de marzo, mediante Decreto Ejecutivo 1022 se estableció el Bono de Protección Familiar por Emergencia por la presencia del COVID-19, el cual consistió de una transferencia única de USD 120. Según el decreto, el monto se pagaría en dos partes iguales durante los meses de abril y mayo y había sido creado con la finalidad de brindar apoyo económico a las familias beneficiarias para que pudieran cubrir sus necesidades básicas, y aplacar las consecuencias producidas tanto por la declaratoria de emergencia sanitaria como por el estado de excepción (PR 2020e). Esta resolución planteó en parte lo mencionado por Diaz-Canel y Núñez (2020) quienes indican que esta emergencia no es solamente sanitaria, sino social y económica y que la solución debe venir por varios frentes.

Para el 30 de marzo, la situación de los contagios permanecía en aumento por lo que el COE-N prorrogó la suspensión del trabajo presencial para los empleados del sector público y privado hasta el 5 de abril, fecha en la que se realizaría una nueva evaluación de la situación. Además, se resolvió conservar la autorización de arribo de los vuelos de pasajeros internacionales que fueran aprobados por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas- MTOP, a través de su entidad adscrita, la Dirección General de Aviación Civil, hasta el 29 de marzo de 2020. En esta fecha, el COE-N anunció la saturación de los sitios de alojamiento provisional que imposibilitaban la implementación de medidas de control epidemiológico, pues restringía la ejecución del Protocolo para el Aislamiento Preventivo Obligatorio APO por los 14 días que era la situación recomendada para garantizar que el país no reciba casos nuevos de COVID-19. Se anunció también que se procedería con

nuevas autorizaciones de llegada al país, tan pronto como se generen nuevos espacios de alojamiento para quienes deban cumplir con el APO (COE-N 30 de marzo de 2020).

El último día de marzo, el COE-N dispuso a la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria ARCSA que informe oficialmente a las funerarias acreditadas en el territorio nacional la disponibilidad de trabajar 24 horas al día, sin restricciones de movilidad, para brindar los servicios que la ciudadanía requiera; además, que los cementerios a nivel nacional atiendan en un horario de 06h00 a 17h00 todos los días. Para entonces, el MSP publicó las recomendaciones en las que la cremación ya no era obligatoria. Adicionalmente, se autorizó que “el Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, implementen y/o continúen con los trámites de emergencia previos a la adquisición de asistencia o kits de alimentos” (COE-N 31 de marzo de 2020). La logística para la entrega de estos kits estaría a cargo de las respectivas mesas técnicas en cada uno de los COE-C.

Los primeros días de abril, las muertes en las calles por presuntos casos de COVID-19 se comenzaron a multiplicar, por lo que el Alcalde de Quito solicitó al COE-N la inclusión, en el equipo de acciones exequiales, a trabajadores del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito lo cual fue aceptado mientras se cumpla el “Protocolo para la Manipulación y Disposición Final de Cadáveres con Antecedentes y Presunción COVID-19 Extrahospitalario”, así como también el “Protocolo para Funerales” (COE-N 1 de abril de 2020)

El 2 de abril se decidió prorrogar la suspensión de la jornada presencial de trabajo para el sector público y privado hasta el 12 de abril. El COE-N decidió que a partir del 13 de abril se genere un semáforo con distintos niveles de restricción y que categorizaría a las provincias en rojo, naranja y verde dependiendo de ciertos parámetros (cantidad de contagios en el cantón, número de camas en Unidades de Cuidados Intensivos Ocupadas, etc.), al mismo tiempo se prorrogó el regreso presencial a clases del Sistema Nacional de Educación Escolar en todos los niveles y de igual forma el de educación superior. Además, se dio la orden de mantener suspendido el transporte intercantonal, interprovincial e internacional de pasajeros durante el mes de abril, así como el impedimento de circulación entre provincias. Los salvoconductos que fueron emitidos con anterioridad debido a la emergencia continuaron vigentes, especialmente para garantizar la provisión de servicios básicos, seguridad, salud, alimentación, sectores estratégicos, comunicación, servicios financieros, prensa y cadenas productivas de

exportación. También, durante los meses de abril y mayo, se suspendieron toda clase de espectáculos públicos y eventos masivos. Para mantener el abastecimiento de productos de primera necesidad, el COE-N autorizó la operación de locales para el mantenimiento y reparación de vehículos en el territorio nacional, así como la comercialización de repuestos que incluían lubricantes, baterías, neumáticos y las demás partes necesarias para mantener operativos los vehículos destinados a la gestión logística. De igual forma, se decidió implementar corredores para el transporte de las personas que ingresaron desde el exterior y que cumplieron con el periodo de APO a su lugar de residencia. En vista de la falta de colaboración de la ciudadanía, el COE-N aprobó que la Dirección de Movilización de las Fuerzas Armadas realicen requisiciones, debidamente justificadas de vehículos con características de ambulancia o de “clínica móvil” para atender la emergencia sanitaria e indicó que debían ponerse a disposición del MSP, de igual forma ocurrió con los automóviles adaptados para servicios fúnebres y camiones con remolques elevadores para contenedores de 20 y 40 pies que quedarían a disposición del MIDENA. Para entonces, el COE-N había recibido varios requerimientos para incrementar las medidas de control para el ingreso a las diferentes poblaciones del territorio nacional, acciones que debían ser coordinadas con la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas (COE-N 2 de abril de 2020).

El 3 de abril el COE-N, haciendo uso del estado de excepción, conformó “Grupos de Apoyo” encargados de realizar acciones exequiales por lo que, para realizar el levantamiento de cadáveres, autorizó a los funcionarios públicos para que con la firma en el correspondiente certificado de defunción se pueda proceder con el entierro o la cremación de los cadáveres; de igual forma, autorizó a los médicos del sistema de salud público y privado, en caso de que la defunción se haya producido dentro del área de emergencias (sin haber sido hospitalizado) de algún centro de salud. Se autorizó también el traslado de los cadáveres y su cremación o inhumación cuando los familiares no hubieren expresado la intención de realizar el funeral correspondiente dentro de las 24 horas siguientes al deceso. En la provincia del Guayas, se dispuso a la máxima autoridad militar y policial, para que designe el contingente necesario para que la “Autoridad Competente” valide los fallecimientos extra hospitalarios cuando no sea posible la intervención de un médico autorizado por el MSP, para la generación del formulario “Informe Estadístico de Defunciones Generales”. El funcionario de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional designado como “Autoridad Competente”, sería el encargado de remitir, por los canales autorizados, el mencionado Informe a la Dirección General de

Registro Civil Identificación y Cedulación. Se dispuso además que el MSP, el MAG y el INEC establezcan un mecanismo para la determinación de precios oficiales para los artículos de primera necesidad e insumos médicos con el fin de sustentar las acciones para el control de precios y evitar una posible especulación (COE-N 3 de abril de 2020).

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH), en conjunto con la Dirección de Aviación Civil, coordinaron el regreso al país de residentes ecuatorianos a través de vuelos humanitarios, así como la salida de ciudadanos extranjeros; sin embargo, persistía el problema de que los sitios de alojamiento para el cumplimiento del periodo de APO se estaban reduciendo. El COE-N dispuso que la Aerolínea Ecuatoriana TAME trabaje con las frecuencias y rutas requeridas conforme lo dispuesto por el MTOP para proveer de insumos médicos emergentes (pruebas de laboratorio COVID-19, transporte de muestras y demás material médico) sin transporte de pasajeros. El 4 de abril se dispuso a las Fuerzas Armadas endurecer el control de flujo de personas en los límites provinciales debido al incumplimiento de la ciudadanía con respecto a las medidas de toque de queda. Debido a esta falta de colaboración, el COE-N dispuso a los GAD que generen y aprueben una resolución que regule el uso de mascarillas. Para entonces, la necesidad de insumos médicos era tan grande que, a través de los vuelos humanitarios para el transporte de ciudadanos a México, se dispuso traer estos materiales que habían sido ofrecidos por la Fundación Charity Anywhere de los Estados Unidos. (COE-N 6 de abril de 2020).

Posteriormente, el COE-N dispuso que los GAD regulen el uso de mascarillas en espacios públicos, así como la prohibición de libre circulación de las personas que habían sido diagnosticadas con COVID-19. De igual forma el COE-N hizo hincapié en la inobservancia de la ciudadanía a las restricciones de movilidad para evitar los contagios, por lo que dispuso que el MSP y el Ministerio de Gobierno (MDG) reformen el reglamento para incorporar sanciones que permitan proceder con la retención de vehículos cuyo conductor infrinja la restricción de movilización de acuerdo al último dígito de la placa, así como para quienes hagan mal uso del salvoconducto, y les otorgó la responsabilidad a los GAD para que, dentro de las competencias de tránsito asumidas, apliquen esta medida con el cuerpo de agentes de control de tránsito que dispongan (El Comercio 2020a, COE-N 7 de abril de 2020). Esta situación sigue la línea de Bertranou (2015) quien indica que para una correcta ejecución de las políticas públicas es necesario la colaboración de la sociedad.

El 8 de abril, el COE-N dispuso que todas las instituciones indicadas por el MIES entreguen la información necesaria para realizar el análisis de identificación y elegibilidad de posibles usuarios para el despliegue de la segunda fase del “Bono de Protección Familiar por Emergencia por la presencia del COVID-19 en Ecuador” cumpliendo con las directrices tecnológicas y legales emanadas de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos- DINARDAP (COE-N 9 de abril de 2020). Esta resolución recuerda lo planteado por Lustig y Mariscal (2020) en donde se alerta que las personas de clase media, que no cuentan con ahorros o ayuda familiar podrían convertirse en los nuevos pobres del país, lo que conllevaría un mayor problema para el Estado. Además, como lo mencionan Nugroho y Negara (2020), los Estados que cuentan con buena burocracia y disponen de información adecuada pueden diseñar e implementar políticas para ejercer adecuadamente la capacidad estatal.

El 10 de abril, el COE-N además de solicitar el retorno al trabajo presencial de las autoridades (nivel jerárquico superior) del MSP de forma inmediata, expresó su reconocimiento a la Asamblea Nacional, por el respaldo a la Policía Nacional y a las Fuerzas Armadas, pues así se garantiza el cumplimiento de sus competencias, además de mantener la seguridad interna para el orden público, la seguridad pública, la vigencia de la democracia y la paz. A estas alturas, el abastecimiento de alimentos en la ciudad de Guayaquil se garantizaba en un 80 %, los tanques de oxígeno para los pacientes de COVID-19 se habían encarecido y la Cascada de San Rafael retrocedía poniendo en peligro la infraestructura energética más grande de todo el país (El Comercio 2020b).

El 13 de abril, el COE-N decidió establecer como únicos puntos de acceso al país para el paso de control migratorio conexas, carga y mercadería, al Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) de Huaquillas (en la frontera con Perú) y al CEBAF de Rumichaca (en la frontera con Colombia), además de realizar el lanzamiento de la plataforma digital “COVID-19” al público, que mostraba la cantidad de contagios confirmados por parroquias, cantones, provincias y las zonas con el mayor número de aglomeraciones para que la ciudadanía evitara acudir a esos sitios (COE-N 13 de abril de 2020).

Debido a la cantidad de personas que infringían el Reglamento elaborado para la aplicación de multas por el desacato al estado de excepción, el COE-N solicitó al MSP y al MDG reformar la normativa incluyendo dos temas importantes; el primero que tiene que ver con que los autos que sean retenidos por las entidades competentes permanecerían durante 5 días en los patios de retención vehicular de los distintos GAD en todo el país,

por lo que el COE-N solicitó la colaboración de los mencionados gobiernos seccionales; y, en segundo lugar, incorporar en el reglamento una sanción con multa de USD 100,00 para las personas que de utilicen de forma indebida los números de emergencia 911 o 171 para llamadas falsas. Al mismo tiempo se autorizó al MIES a aumentar los puntos de pago a nivel nacional de los bonos y pensiones que se encuentran a su cargo, con el fin de evitar aglomeraciones en los lugares donde la gente retira el dinero. Con el mismo fin, la Dirección Nacional de Registro Civil, Identificación y Cedulación (DIGERCIC) generó un certificado de identidad y estado civil virtual, con la misma información de la cédula, para que las personas cuyo documento de identificación hubiere caducado puedan realizar trámites tanto en el sector público como privado sin problemas y autorizado por el COE-N. Al mismo tiempo se crearon horarios de atención, de acuerdo al último dígito del número de cédula, para aquellas personas que debían cobrar sus pensiones de jubilación o montepíos en las ventanillas de atención del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social-IESS (COE-N 16 de abril de 2020). Es interesante aclarar que todas las resoluciones dispuestas por el COE-N debían pasar por la Secretaría General de Comunicación de la Presidencia para la socialización oportuna y eficaz en los medios de comunicación para el conocimiento de la ciudadanía. Retomando lo dicho por Centeno et al. (2017), esta es una prueba de que las competencias técnicas y organizativas de las instituciones burocráticas permiten que las políticas públicas puedan ser ejecutadas de la mejor forma.

Tratando de no parar la economía en su totalidad, el 17 de abril, el COE-N resolvió que los negocios de suministros de oficina y papelerías, que tengan sistemas comerciales virtuales (compra online) y servicio de envío a domicilio, puedan comercializar sus productos de esta manera hasta las 19h00 acatando los protocolos generados por el COE-N, de igual manera se autorizó que las empresas aseguradoras de servicios de salud se incluyan en los protocolos de emisión y control de salvoconductos (COE-N 17 de abril de 2020).

Posteriormente, el COE-N estableció un procedimiento para que los gobernadores, como presidentes de los Comités de Operaciones de Emergencia Provinciales COE-P, puedan proceder con las requisiciones necesarias enmarcadas en la resolución del COE-N del 2 de abril; y para esto tenían que remitir mediante oficio la necesidad de la requisición debidamente justificada y dirigirla al COE-N, para luego de contar con esta aprobación, delegar a la Dirección de Movilización de las Fuerzas Armadas para proceder con la misma. Así mismo, se solicitó a los COE-P para que, en el marco de sus competencias, procedan con las adquisiciones de los insumos necesarios

para habilitar todas las ambulancias, diseñando los procedimientos logísticos necesarios para este fin, ya que, debido a la emergencia sanitaria, se requería la coordinación de las mesas técnicas y grupos de trabajo a nivel nacional y provincial. El mismo 19 de abril, el COE-N decidió posponer el inicio de clases para el régimen costa y Galápagos para luego del mes de mayo, en todos los niveles del Sistema Nacional de Educación Escolar (COE-N 19 de abril de 2020). Esta política de cierre de establecimientos educativos aplica como una de las opciones analizadas por González-Bustamante (2020), que junto con las políticas de quédate en casa, pruebas para la detección de COVID-19 y el seguimiento de contagios, constituyen las acciones enfocadas para dimensionar la capacidad de los Estados en tiempos de pandemia.

El 20 de abril, debido a que la situación de contagios por COVID-19 se mantenía en aumento y se continuaba con la indisciplina ciudadana, el COE-N decidió eliminar la validez de los salvoconductos emitidos para el mes de abril hasta el 22 para los ciudadanos, y hasta el 24 para las empresas, debiendo tramitar uno nuevo a través de la página web del MDG. En la provincia del Guayas, con el fin de respetar la dignidad e identidad de las personas fallecidas y sus familiares, el COE-N prohibió el uso de drones dentro y en los alrededores de los cementerios, destinando su empleo solamente para fines informativos al grupo de tarea conjunta de las Fuerzas Armadas. El mismo día, también se ordenó el retorno de manera presencial al personal del jerárquico superior que trabaja en el IESS (COE-N 20 de abril de 2020).

En vista de la falta de colaboración de los GAD hacia las resoluciones del COE-N, el 21 de abril, el COE-N emitió una comunicación dirigida a todos los GAD describiendo que, en el marco de sus competencias, les correspondía a esos gobiernos locales implementar las acciones apropiadas para el control y obediencia de todas las disposiciones y resoluciones del COE-N. Además, resolvió que, en coordinación con la Cancillería, el MSP y el MTOP definieran la frecuencia y origen de los vuelos para garantizar el retorno de ciudadanos ecuatorianos y extranjeros residentes que aún se encontraban fuera del país. Se indicó que el MSP y el Ministerio de Turismo (MINTUR), garantizarían los lugares de hospedaje para que los viajeros puedan cumplir con el APO por 14 días, además la realización de pruebas COVID-19 que deberían hacerse a su llegada y cuando se termine el periodo de aislamiento. En el mismo documento también se exhortó a los órganos de la Función Ejecutiva para que se elabore un plan de retorno progresivo a las actividades jurisdiccionales acatando los protocolos de bioseguridad y distanciamiento emitidos por el COE-N (COE-N 21 de abril de 2020).

El 23 de abril, el COE-N realizó un alcance sobre el Protocolo de Emisión y Control de Salvoconductos e informó que, los salvoconductos para las empresas estarían vigentes hasta el 26 de abril, adicionalmente se amplió el permiso a 2 ocupantes y con ciertas excepciones se podían movilizar hasta tres personas (adicional al conductor) para los vehículos particulares cuando se trasladan para realizar actividades del campo laboral. En esta situación se incluyeron los vehículos del servicio público como taxis y transporte mixto que presten este servicio. Se dispuso también la reforma al Reglamento para la emisión de multas durante la emergencia sanitaria, publicado el 25 de marzo para agregar a las entidades que conocerían las impugnaciones de las sanciones por vía administrativa (COE-N 23 de abril de 2020).

El 28 de abril, el COE-N dio fin a la “Etapa de Aislamiento” tras la declaratoria de emergencia sanitaria por COVID-19 y declaró que desde el 4 de mayo de 2020 iniciaba la fase de “Distanciamiento Social”, la misma que se basaría en la generación de semáforos de alerta sobre la pandemia en todo el territorio nacional. Se aprobó también la “Guía y Plan para el retorno progresivo a las actividades laborales”, y, a pedido del Gobernador del Guayas, se autorizó la colaboración de los funcionarios pertenecientes al Servicio Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, así como del Laboratorio de Criminalística y Ciencias Forenses de la Zona 8 de la Policía Nacional para ejecutar las tareas de identificación de los cadáveres en los hospitales Teodoro Maldonado Carbo, Guasmo Sur e IESS Ceibos (COE-N 28 de abril de 2020).

A finales del mes de abril, el COE-N dispuso que las entidades contratantes de obras destinadas al sector de la salud reinicien los trabajos, de obras pendientes por finalizar, ajustados a los protocolos establecidos en el “Plan Piloto de Reactivación del Sector de la Construcción en el contexto de la emergencia sanitaria por COVID-19”. Adicionalmente, y una vez que se evidenció el hecho de que un sector de la población debía salir de sus hogares para obtener ingresos que les permitiera abastecerse de alimentos, el COE-N delegó al Ministerio de Educación- MINEDUC, en conjunto con la Unidad Nacional de Almacenamiento- UNA EP, para la adquisición de kits de alimentos a nivel nacional y cuya distribución se haría a los representantes de los niños que se encontraban inscritos en las escuelas y colegios fiscales. Se solicitó también al Ministerio de Agricultura y Ganadería- MAG que en la elaboración de los kits de alimentos se prioricen los productos nacionales con la finalidad de incentivar el sector productivo nacional. Finalmente, el SNGRE sería el responsable de coordinar y verificar el cumplimiento de esta resolución y de almacenar los kits excedentes de ser el caso. (COE-

N 30 de abril de 2020). Nuevamente, como lo establece el estudio de Díaz-Canel y Núñez (2020), se trata de atacar a la pandemia desde varios ángulos, pues los efectos del virus, no solamente se restringen al área sanitaria, sino también al área económica y social.

A inicios del mes de mayo, el COE-N dispuso al Ministerio de Producción Comercio Exterior, Inversiones y Pesca- MIPRO, difundir masivamente la “Guía de bioseguridad para entregas a domicilio y atención al cliente- Versión 3.0” con el fin, una vez más, de reactivar en algo el sector productivo. En este documento se establecía desde la manera cómo debían viajar los trabajadores hacia sus lugares de trabajo, así como también las medidas sanitarias que debían cumplirse dentro de las instalaciones donde laboraban. Se especificaba la manera cómo se debían entregar productos o servicios a domicilio, siempre priorizando las medidas de salud y el empleo de transferencias electrónicas para pagar por los mismos (MTT6 2020a).

El COE-N, a través del “Protocolo para que trabajadores de la cultura del campo de la música puedan laborar de manera excepcional en la celebración del día de la madre en mayo de 2020” permitió que los trabajadores que se encontraban ingresados en el Registro Único de Artistas y Gestores Culturales, portando un salvoconducto y adoptando las medidas sanitarias adecuadas, puedan trabajar durante los días sábado 9 y domingo 10 de mayo entre las 09h00 y 20h00. Para esto se debía considerar un número máximo de artistas, cumplir un protocolo para la transportación, sujetarse al itinerario programado y realizar una presentación que no supere los 40 minutos. Por otra parte, el MINEDUC autorizó el inicio del año lectivo en el Régimen Costa a partir del 18 de mayo para las instituciones educativas que lo soliciten (COE-N 4 de mayo de 2020).

En el marco de la emergencia sanitaria, el COE-N autorizó el trabajo en horario extendido de los centros de acopio de maíz y las piladoras de arroz registrados por el MAG en las provincias de Manabí, Guayas, Los Ríos y El Oro. La fuerza pública fue la encargada de facilitar la movilidad de los actores directos de las cadenas agroindustriales del maíz y del arroz. Al mismo tiempo que se analizaba la apertura gradual de las iglesias, se estableció que los Comités de Operaciones de Emergencia Cantonales COE-C podrían plantear proyectos piloto de reactivación productiva durante la fase en “Rojo” para lo cual, los sectores productivos presentarían su propuesta de retorno al trabajo al COE-C respectivo que, de no tener observaciones, lo enviaría para conocimiento del COE-N quien aprobaría la apertura de actividades productivas en el cantón. Esto debido a que la etapa de aislamiento había terminado y desde el 4 de mayo se había dado inicio a la etapa de distanciamiento social (COE-N 8 de mayo de 2020).

El 11 de mayo, la directora del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, Alexandra Ocles, renunció a su cargo luego de algunos cuestionamientos vinculados a la contratación de kits de alimentos realizados por la entidad que dirigía y el Presidente de la República designó como su reemplazo a Rommel Salazar Cedeño quien había sido parte del Ministerio de Gobierno (Medina 2020). Para ese entonces, la directora saliente se había desempeñado como legisladora, en dos ocasiones previas, una como parte del antiguo movimiento Alianza País y previamente como parte del Movimiento Ruptura de los 25 liderado por María Paula Romo, para entonces Ministra de Gobierno (Noboa 2020). Esta situación permite recordar el estudio de Bosancianu et al. (2020) el mismo que resalta el hecho de que la confianza de la ciudadanía hacia las instituciones públicas se relaciona con los actos de corrupción que se presentan.

El 12 de mayo, el Grupo de Trabajo 2 realizó una modificación a la restricción vehicular para que los autos particulares circularan 2 veces por semana, de acuerdo al último dígito de la placa en los cantones con semáforo amarillo (COE-N 12 de mayo de 2020). El 13 de mayo el COE-N autorizó la apertura de centros comerciales en cantones con la semaforización en amarillo, siempre que se mantenga un aforo del 30 % en todo el establecimiento y del 50 % en los locales que corresponden a sectores esenciales como supermercados y farmacias (COE-N 13 de mayo de 2020). El 15 de mayo el COE-N decidió aprobar el protocolo para la reactivación del Sector Minero presentado por el Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables- MERNNR, así como también la reanudación de las actividades del sector automotriz, maderero y textil presentado por el Municipio de Quito y la venta de alimentos preparados presentado por el GAD de Samborondón (COE-N 15 de mayo de 2020).

El 16 de mayo el COE-N dispuso el requisito de que todo viajero que entre al territorio nacional cuente con una prueba PCR de al menos 72 horas previas al embarque, que sería presentado en el área de migración al llegar al país. Sin embargo, esto no eliminó la disposición anterior que indicaba que todos los pasajeros que lleguen al país debían cumplir con el Aislamiento Preventivo Obligatorio según el protocolo establecido. En Cuenca, se aprobaron las actividades vinculadas a la Cámara de Comercio del Cantón y también, el reinicio de las actividades productivas de la empresa EXPLOCEN con un mínimo de personal. En el mismo documento, se hizo un llamado de atención al alcalde de Zamora por impedir el transporte de concentrados del Proyecto Minero Fruta del Norte, pues debido a que los corredores que se establecieron para continuar con la producción fueron una decisión legítima de autoridad competente, no podían ser

detenidos y se puso en conocimiento de las autoridades judiciales competentes. Se procedió además con la requisición de implementos de salubridad para el MSP en las bodegas del Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador (SENAE). Dentro de las regulaciones para los cantones que se encontraban con semáforo en amarillo, se autorizó el funcionamiento de los patios de comida, con las adecuaciones necesarias para garantizar el distanciamiento y tomando las medidas de bioseguridad requeridas con un aforo del 30 %. De igual forma, se aprobó que desde el mes de julio de 2020 se reinicien los campeonatos y competencias deportivas sin público (COE-N 16 de mayo de 2020).

Para el 17 de mayo, y con el fin de disminuir las aglomeraciones, se redujo el horario del toque de queda, que regiría a partir del 20 de mayo, en los diferentes cantones de acuerdo a la semaforización de la siguiente manera:

- Verde. Se redujo el horario desde las 00h00 hasta las 05h00.
- Amarillo. Se redujo el horario desde las 21h00 hasta las 05h00
- Rojo. Se mantuvo el horario desde las 14h00 hasta las 05h00

De igual forma se aprobaron los planes pilotos para actividades productivas de construcción en los cantones Durán en Guayas; Manta, Olmedo, Sucre y Portoviejo en Manabí; y Alausí en Chimborazo. (COE-N 17 de mayo de 2020).

El 18 de mayo, el COE-N resolvió que a partir del 1 de junio todos los viajeros que arriben al país presenten una prueba PCR de COVID-19 negativa, salvo aquellos países en donde no se disponían de las mismas, en tal caso se debería contar con pruebas documentadas de la indisponibilidad de dichas pruebas en el país de origen. Para este último caso, se realizaría una prueba rápida al arribo al territorio ecuatoriano y en caso de que la prueba ofreciera un resultado positivo se tomaría una segunda prueba PCR para confirmación. Sin embargo, se mantenía la política de que todos los pasajeros que llegaran al país debían cumplir con el Aislamiento Preventivo Obligatorio APO. También se autorizó a la Empresa Metropolitana de Servicios Aeroportuarios del Municipio de Quito la habilitación de servicios indispensables en el aeropuerto Mariscal Sucre (COE-N 18 de mayo de 2020).

El 20 de mayo, por requerimiento del MERNNR, se autorizó la apertura del paso fronterizo del CEBAF San Miguel en Sucumbíos para el cumplimiento de las actividades vinculadas con la industria hidrocarburífera. Además, se aprobó el protocolo de apertura gradual frente al COVID-19 para los templos católicos y se envió, para el análisis de las mesas técnicas respectivas, el protocolo de apertura de los templos evangélicos. Por disposición del COE-N se decidió efectuar una evaluación de los impactos y efectos que

la emergencia sanitaria causó en el país con especial atención a los sectores social, seguridad, productivo, y de infraestructura durante los tres primeros meses de la pandemia en conjunto con los Gabinetes Sectoriales y la Secretaría Técnica de Planificación “Planifica Ecuador”- STPE. Esto, recuerda lo mencionado por Nugroho y Negara (2020) respecto a que los Estados con buena capacidad estatal cuentan con buena burocracia y disponen de información adecuada que les permite diseñar e implementar normativa para la correcta ejecución de la política pública. Se autorizó también la operación de 20 empresas en el cantón Ambato, pero siempre con la responsabilidad de que el respectivo COE-C cumpliera e hiciera cumplir los 133 protocolos emitidos por los ministerios rectores y por el COE-N que se encontraban en la página web del SNGRE <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/protocolos-y-manuales/>. De igual forma, se autorizó un plan piloto, del Municipio de Guayaquil, para la reapertura de restaurantes con aforo reducido y con estricto apego a las guías de bioseguridad. De la misma manera, se autorizaron proyectos piloto de construcción en el cantón Cuenca, y se permitió seguir con la convocatoria para la reapertura de proyectos constructivos con un esquema simplificado y bajo la evaluación de los COE-C respectivos. Hay que mencionar también que, buscando coherencia con la normativa existente, se autorizó la reapertura de fábricas y comercios vinculados al sector de la construcción como ferreterías y servicios de logística (COE-N 20 de mayo de 2020).

El 22 de mayo el COE-N, además de conformar una mesa técnica de trabajo para desarrollar una aplicación móvil para robustecer el seguimiento de casos confirmados de COVID-19, y de redistribuir la responsabilidad en la adquisición de kits de alimentos, luego de la extinción de la empresa pública Unidad Nacional de Almacenamiento EP, se decidió autorizar, a partir del 1 de junio, el reinicio de la operación de todas las aerolíneas comerciales domésticas e internacionales, en todos los aeropuertos del país, con el 30 % de las frecuencias regulares. Se aprobó también, el Protocolo de Centros Comerciales frente a la Exposición del COVID-19; además, en el cantón Cuenca, se autorizó el retorno a las actividades productivas de 117 empresas vinculadas con la Cámara de la Pequeña Industria, la implementación del Acuerdo de Reapertura progresiva de Actividades e implementación de Planes Piloto del Sector Turístico, y la reactivación de talleres y comercios artesanales, a través de los respectivos planes piloto. En Durán, se autorizó el retorno de las actividades de 5 empresas en distintos campos productivos y, en Riobamba, el retorno de los centros de atención de las operadoras telefónicas CNT EP y OTECEL

S.A. En Quito, el COE-N aprobó la aplicación del Plan Piloto de Reactivación de los Sectores Metalmecánico y Siderúrgico (COE-N 22 de mayo de 2022).

Dos días después, el COE-N dispuso que el MSP formalice la conformación de una mesa de apoyo epidemiológico para brindar asesoría técnica a la autoridad sanitaria nacional con 4 objetivos:

- Analizar la situación de salud y evolución del COVID-19
- Elaborar informes para análisis del COE-N, así como también de los COE provinciales y cantonales,
- Construir una red de epidemiólogos provenientes de todas las provincias, y,
- Robustecer el Sistema de Vigilancia Epidemiológica del MSP.

Por otra parte, también se aprobaron la Guía de Movilidad Urbana Sostenible y cinco protocolos para la reactivación y operación del sector transporte. Todo esto enfocado a reactivar el transporte urbano, local, intra e interprovincial con el control de los GAD, la Policía Nacional y la Comisión de Tránsito del Ecuador en sus respectivos territorios. Finalmente, se autorizó el ingreso de un remolcador internacional británico y una gabarra internacional panameña para la remoción de los restos de la embarcación “Galápagos Majestic” que se hundió al norte de la Isla Santiago en la provincia de Galápagos (COE-N 25 de mayo de 2020).

El 27 de mayo, el COE-N modificó la resolución respecto a la apertura de todos los aeropuertos del país, e indicó que el Aeropuerto Internacional José Joaquín de Olmedo abriría a partir del 15 de junio y no del 1 de junio como lo harían los demás. Además, solicitó que el MSP notifique, con 48 horas de anticipación al MTOP, el requerimiento de suspender los vuelos directos o con escalas que tengan como origen países identificados con un alto índice de contagio. Se decidió también que, en vista de la extinción de la Unidad Nacional de Almacenamientos UNA EP, el MIPRO sea el encargado de la adquisición de “kits de ayuda emergente COVID-19” y que se distribuya a los hogares que cuenten con menores registrados en las escuelas y colegios fiscales del territorio nacional. Se solicitó el apoyo del MDG y del MIDENA para brindar apoyo y seguridad durante las tareas de logística y entrega de estos kits a las familias beneficiarias. También se le encargó al SNGRE que verifique el cumplimiento de lo dispuesto por el COE-N, así como también disponga de los kits de ayuda emergente sobrantes para otros grupos beneficiarios. Se autorizó, además, al COE del cantón Jama, la ejecución de un proyecto piloto para reactivar el sector de la construcción. Se aprobó la propuesta realizada por las Mesas Técnicas y Grupos de Trabajo respecto a la semaforización que

regiría a partir del mes de junio, dentro de la etapa de “Distanciamiento Social”, en la que se aclaraban las razones por las que se procedía de esa manera y entre ellas constaban:

- que la etapa de aislamiento llevaba ya 77 días,
- que desde el 4 de mayo se definió que el país pase a una etapa de distanciamiento social,
- que se han fortalecido las capacidades de atención hospitalaria en toda la red de salud pública,
- que se ha logrado implementar patrones de comportamiento con cumplimiento de recomendaciones biosanitarias en la ciudadanía, entre otras.

El documento mencionaba también las normas obligatorias que se mantenían a nivel nacional, como el aislamiento de las personas mayores de 60 años, el uso obligatorio de mascarillas, la suspensión de clases presenciales, la autorización de operación de las industrias que tengan protocolos de salud y prevención ante el COVID-19, etc. Se especificaban también, las restricciones del toque de queda y de movilidad para cada color de semáforo, así como la restricción de movilidad para los vehículos particulares (COE-N 27 de mayo de 2022).

El 1 de junio el COE-N emitió un llamado de atención al alcalde de Limón Indanza, por obstruir el normal desenvolvimiento de la cadena de producción de bienes esenciales de consumo. Además, se emitió un recordatorio indicando a todas las autoridades seccionales que bloqueen las actividades de los corredores logísticos establecidos, que dichas faltas serían consideradas como incumplimiento de orden legítima de autoridad competente y que sería sancionado según el Código Orgánico Integral Penal. Adicionalmente, se aprobaron los protocolos para la Producción de Actividades Artísticas en Espacios Públicos, el de Trabajadores de la Cultura del Campo del Tatuaje, y, el protocolo de Bioseguridad para la Operación de Librerías y Editoriales solicitado por el Ministerio de Cultura y Patrimonio (MCP). Finalmente, y debido a la limitada movilidad de la población durante los domingos, se habilitó la circulación de taxis convencionales, ejecutivos y de carga mixta sin ningún tipo de restricción para esos días (COE-N 1 de junio de 2020).

El 3 de junio, el COE-N decidió levantar la suspensión de las actividades de los entrenamientos del deporte profesional y dejó claro que, el inicio de los campeonatos requeriría autorización expresa de su organismo. Además, aprobó la apertura y operación de 17 industrias en el cantón Latacunga y se encargó al COE-P la evaluación de las mismas luego de 15 días de operación. También se autorizó que, como parte de las

instituciones que no necesitan salvoconducto para movilizarse en el cumplimiento de sus responsabilidades, los funcionarios de la Contraloría General del Estado tengan libre circulación. Adicionalmente, se decidió informar a la población y a las autoridades de los GAD-C que pese cambio de color en la semaforización se mantendrían paralizadas las actividades deportivas que se realicen en ambientes cerrados y en los lugares donde no se garantice el distanciamiento social. La reapertura de esos espacios sería solamente mediante la autorización de un Plan Piloto, que hubiere sido aprobado por el GAD-C previamente, y cuya semaforización hubiere cambiado a verde (COE-N 3 de junio de 2020). Es importante mencionar que todos los proyectos de reactivación recuerdan lo indicado por Bertranou (2015), quien sostiene que la capacidad estatal es “la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente”, como en el caso de las aprobaciones del COE-N a los COE-C, y que para la correcta ejecución de esos “pilotos” es necesario la colaboración de la sociedad, por lo que se entendía que las evaluaciones que debían realizar los COE-P respecto a la sujeción de los protocolos de bioseguridad adoptados debieron cumplirse a cabalidad.

A partir del 5 de junio, el SNGRE empezó a publicar algunos resultados de las acciones realizadas por el MDG y la Policía Nacional, que se muestran a continuación.

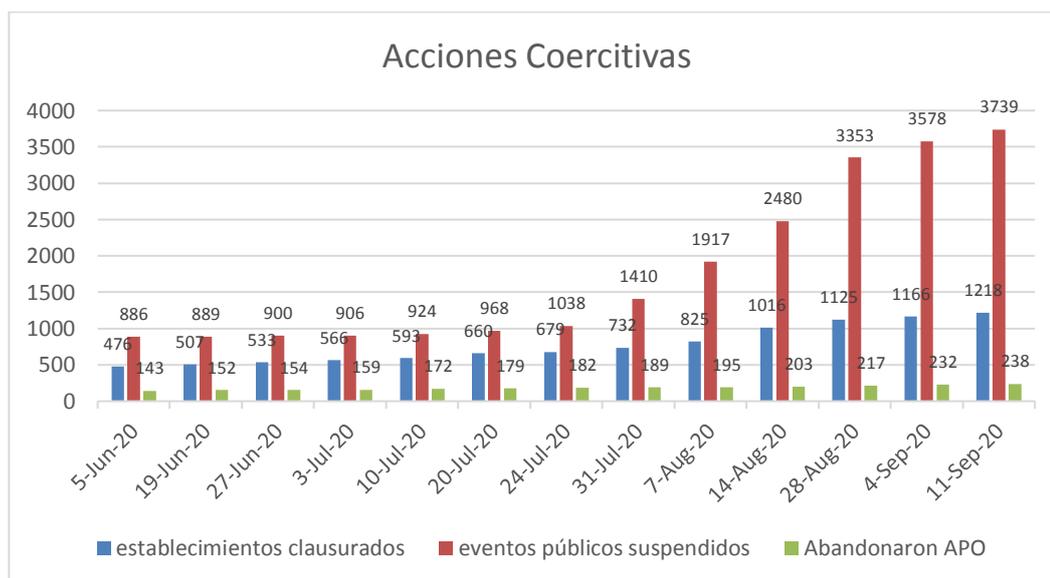


Figura 2. Acciones Coercitivas reportadas por el MDG y la Policía Nacional durante el periodo de estudio

Fuente: Infografías del SNGRE del 15 de marzo de 2020 al 15 de septiembre de 2020.

Elaboración propia

Se han considerado los proyectos de reactivación productiva, pues de acuerdo a la “Guía y Plan General para el Retorno Progresivo a las actividades Laborales”, en una

primera etapa, se produciría una evaluación del COE-P, la misma que debía considerar los resultados proporcionados por el MSP, la semaforización del MDG y la coordinación con los GAD para el control de la movilización del transporte hacia y desde las industrias o empresas que reabrieron sus puertas (MTT6 2020b) y para todo esto se requirió la asistencia de la fuerza pública.

Durante los siguientes días, el COE-N aprobó la reactivación de 2 proyectos constructivos en el Cantón Esmeraldas, uno en el cantón Jama, 2 en Montecristi, y 3 en el cantón Chunchi, todos bajo la figura de plan piloto, en los que se establecía la correspondiente responsabilidad del COE-C, y dejando el trabajo de la evaluación a los COE-P respectivos luego de 15 días de operación (COE-N 8 de junio de 2020).

Para el 10 de junio de 2020, el COE-N aprobó el “Protocolo de Reapertura Progresiva de Templos y Lugares de Reunión de las Iglesias Evangélicas”, así como el “Protocolo para el Retorno a las Actividades de Campo para el Levantamiento de Información de la Unidad del Registro Social URS y del Instituto Nacional de Estadística y Censos INEC en el marco de la Emergencia Sanitaria COVID-19”. En el cantón Samborondón, se aprobó un plan piloto para el desarrollo de actividades hípcas, sin público, en el Hipódromo Miguel Salem Dibo, y en el cantón Esmeraldas se aprobó la reactivación del Proyecto de Complementación del Anillo Vial de Ingreso a la Ciudad de Esmeraldas. En la misma fecha, el COE-N recordó a la ciudadanía la reforma al Reglamento para la Aplicación de Multas por Incumplimiento del Toque de Queda, en el contexto del estado de excepción por calamidad pública, en el que se recalca la sanción de 5 días para los vehículos que habían sido retenidos y exhortando a los GAD, que ejerzan la competencia de tránsito y permitan el uso de espacios de parqueo dentro de sus patios para dicha retención (COE-N 10 de junio de 2020).

Posteriormente, el 12 de junio se dispuso mantener suspendida la jornada laboral presencial de los funcionarios públicos hasta el 19 de junio en la ciudad de Quito donde comenzaban a saturarse los hospitales y centros de salud en atención al COVID-19. El COE-N también dispuso que los vehículos particulares puedan circular entre cantones de provincias que se encontraban con semáforo amarillo y verde de acuerdo a la restricción del último número de la placa. De igual forma se autorizó el servicio de transporte terrestre interprovincial, desde el 15 de junio, desde los cantones con semáforo amarillo y verde, siempre y cuando se cumpla con el protocolo respectivo y siempre que el COE-C apruebe la apertura de los terminales terrestres dentro de sus jurisdicciones. La Agencia Nacional de Tránsito- ANT, dispuso la habilitación de la mitad de las frecuencias del total

de rutas desde y hacia un mismo cantón. También se dispuso que las diferentes entidades con atribución del control de tránsito en los distintos cantones (Comisión de Tránsito del Ecuador- CTE y la Policía Nacional) hicieran cumplir lo dispuesto en la resolución que indicaba que los transportes interprovinciales se encuentren ocupados solamente con el 50 % de su capacidad total. De igual forma, se autorizó el ingreso de la embarcación panameña M/Y Visión a las Islas Galápagos, siempre vigilando el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad (COE-N 12 de junio de 2020).

Luego, el 15 de junio, tratando de permitir la recuperación de aquellos trabajos que se perdieron debido a las restricciones de movilidad por la pandemia e intentando evitar que más personas de clase media caigan al nivel de pobreza como lo indican Lustig y Mariscal (2020), se procedió de forma similar con lo ocurrido en el día de la madre, y el COE-N decidió aprobar el “Protocolo para que trabajadores de la cultura del campo de la música puedan laborar de manera excepcional en la celebración del Día del Padre” el día sábado 20 y domingo 21 de junio desde las 09h00 hasta las 21h00. De igual forma que para el Día de la Madre, los artistas debían estar registrados en el Registro Único de Artistas y Gestores Culturales RUAC, debieron generar el salvoconducto para movilizarse y presentar el itinerario de las presentaciones que siempre debieron ser en exteriores, con un máximo de 8 artistas y con una duración máxima de 40 minutos en su presentación. En la misma fecha, el COE-C de Francisco de Orellana, resolvió autorizar el retorno de actividades del Centro de Atención al Cliente en la Ciudad de El Coca, del Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones- CONECEL (COE-N 15 de junio de 2020).

El 19 de junio, el COE-N decidió aplicar hasta el 6 de julio, pruebas COVID en el lugar de origen de los vuelos entre las ciudades de Quito y Guayaquil, considerando que los pasajeros podrían viajar con una prueba PCR o cuantitativa negativa realizada hasta 72 horas antes del vuelo, caso contrario podrían realizarse pruebas rápidas en laboratorios autorizados en los aeropuertos hasta con 24 horas de anticipación al día y hora de vuelo; posterior al 6 de julio, la resolución indica que las pruebas serían aleatorias en el aeropuerto de origen. Los concesionarios de los aeropuertos de Quito y Guayaquil, junto con las autoridades sanitarias, serían los responsables de la coordinación y la toma de dichas muestras. Para aquellas personas que habían realizado el APO, ya no requerían la prueba PCR pues el certificado de culminación de APO generado por el MSP sería el documento habilitante para el vuelo. Al mismo tiempo, en Quito, se mantuvo suspendida la jornada laboral presencial de los funcionarios públicos hasta el 26 de junio y se generó

un protocolo para el reinicio de las actividades presenciales a partir del 29 de junio. En la misma fecha, el COE-N aprobó los protocolos de Recomendaciones Médicas para Entrenamientos, Viajes y Competencias durante la Pandemia del COVID-19 y el Manual Operativo con Recomendaciones de Llegadas y Salidas de Vuelos de Delegaciones de Fútbol de Aeropuertos Civiles y/o Militares dispuestos por la CONMEBOL. Mientras que, a nivel local, se aprobaron como Plan Piloto las fases de entrenamiento y competición de los Campeonatos de Segunda Categoría y de la Superliga Femenina solicitados por la Federación Ecuatoriana de Fútbol; y, se delegó a la Secretaría del Deporte para que realice la supervisión, control, soporte y coordinación de esta resolución (COE-N 19 de junio de 2020).

El 24 de junio el COE-N aprobó los “Lineamientos para la reapertura de servicios de protección social durante la vigencia del estado de excepción, en el marco de la pandemia por COVID-19” presentados por el MIES para el periodo comprendido entre el 24 de junio y el 15 de julio en los cantones con semáforo en verde. Además, se autorizó la reactivación del sector de la construcción en el cantón Francisco de Orellana con el Proyecto “Ingeniería, Procura y Construcción (IPC) para la Construcción de Viviendas 100 % subsidiadas por el Estado Ecuatoriano a Nivel Nacional, en terreno propio del beneficiario-Fase 5, ubicadas en la Provincia de Orellana – Grupo 21” (COE-N 24 de junio de 2020).

El 1 de julio, el COE-N aprobó el protocolo de trabajo para la producción de obras audiovisuales y cinematográficas durante la crisis sanitaria, así como el protocolo general de bioseguridad para prevención de contagio del COVID-19 en museos de sitio, de áreas arqueológicas y paleontológicas, que fueron presentados por el MCP. Se aprobó además el Protocolo de Gestión de Asistencia Humanitaria Internacional elaborado por la Mesa Técnica de Trabajo No.8 (Cooperación Internacional); y se procedió también con la aprobación de los protocolos de bioseguridad para el transporte turístico marítimo de Galápagos y el protocolo de vuelos hacia las Islas que fueron presentados por el Ministerio de Turismo (COE-N 1 de julio de 2020).

El 3 de julio, el COE-N autorizó la solicitud del Municipio de Guayaquil para que las pruebas COVID-19 obligatorias del embarque de los vuelos, se prorrogue hasta el 21 de julio. Dentro de esta resolución se explican los diferentes procedimientos a seguir en el momento en que se den los resultados tanto de las pruebas cualitativas como de las pruebas PCR. Se aclaró, además, que la coordinación de la toma de muestras para las pruebas de COVID-19, en conjunto con las autoridades sanitarias nacionales y

municipales, estaría a cargo de las empresas concesionarias de los aeropuertos de Guayaquil y Quito. En la misma fecha, se solicitó la revisión de la normativa emitida por el COE-N, en el contexto de la pandemia, para fortalecer el criterio de interculturalidad, garantizando el derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación y demás derechos colectivos. Esto recuerda el artículo de Bosancianu et al. (2020) que indica que es más difícil que la ciudadanía adopte las políticas públicas para combatir la pandemia, en donde existe fragmentación étnica y bajos niveles de confianza interpersonal. De igual forma, se decidió incorporar al análisis citado anteriormente, el Protocolo para la Manipulación y Disposición final de Cadáveres (COE-N 3 de julio de 2020). Esta situación se presentó debido a que la Defensoría del Pueblo ganó una acción de protección a favor del pueblo Shuar de Kumay y su líder fallecido Alberto Mashutak pues luego de morir por COVID-19, el cuerpo no fue entregado a su pueblo para atender las costumbres propias de su nacionalidad indígena. Esto generó que el pueblo Shuar de Kumay protestara hasta recuperar su cuerpo a inicios de julio. Durante las protestas, la comunidad retuvo por algunos días a varios uniformados y una funcionaria pública, actos que la Ministra de Gobierno calificó como “secuestro” (Telesur 2020).

El 8 de julio, el COE-N autorizó el funcionamiento de autocines en los cantones que se encontraban con semáforo amarillo y verde y al tratarse de un evento público, se delegó su control a las Intendencias Generales de Policía con el apoyo de la Policía Nacional. Adicionalmente, en concordancia con las disposiciones que fueron realizadas en abril, se dispuso que las instituciones que conforman el sistema de salud tomaran las resoluciones que fueren aplicables para volver operativas todas las ambulancias, y que en 24 horas, con la debida coordinación, se movilizan, las que fueren necesarias, hacia la ciudad de Quito debido al incremento preocupante de los contagios. En esta disposición se incluyó el IESS, Cuerpos de Bomberos a nivel nacional, Policía Nacional y Fuerzas Armadas (COE-N 8 de julio de 2020).

El 10 de julio, las Mesas Técnicas y Grupos de Trabajo del COE-N aprobaron una hoja de ruta para reanudar el campeonato ecuatoriano de fútbol el 29 de julio de 2020. En esta hoja de ruta se consideraban protocolos de bioseguridad observados, corregidos y validados por el COE-N, la Federación Ecuatoriana de Fútbol y la LigaPro, y en la misma se incluyeron partidos de simulacro a desarrollarse en las sedes deportivas que el COE-N determine (COE-N 10 de julio de 2020). El 13 de julio se dispuso que los cantones Cayambe, Mejía y Rumiñahui de la Provincia de Pichincha se acojan al mismo horario de toque de queda que en Quito que era de 21h00 a 05h00 (COE-N 13 de julio de 2020).

El 17 de julio, el COE-N decidió incrementar los operativos de control en siete parroquias de Quito que registraban el mayor índice de incivildades según los reportes del ECU 911. De esta forma se determinó que la Policía Nacional se hiciera cargo del control del Circuito No.1 conformado por las parroquias de Chillogallo, Belisario Quevedo y Calderón. Las Fuerzas Armadas se harían cargo del Circuito No.2 que incluía las parroquias de Guamaní y Cotocollao; y finalmente, el Circuito No.3 quedó a cargo del Cuerpo de Agentes de Control Metropolitano- CACM con las parroquias de La Magdalena y Centro Histórico. También se solicitó que la Mesa Técnica de Trabajo No. 2 conformara un equipo con los COE-C, para analizar la posibilidad de un repunte de contagios de COVID-19 de forma de generar insumos, junto con los GAD municipales, para diseñar procedimientos de control. También, se autorizó que, desde el 1 de agosto, se incrementaran las frecuencias de operaciones de vuelo internacionales y domésticas regulares en todos los aeropuertos del país. Además, se dispuso que los GAD realicen el control de los espacios públicos de manera que se emitan las mejores disposiciones dentro del ámbito de sus competencias y al mismo tiempo se acojan las resoluciones emanadas desde el COE-N, así como lo determinado en la resolución de la Corte Constitucional No.3-20-EE/20 que especifica que el estado de excepción regiría exclusivamente para la suspensión de derechos establecidos en el Decreto Ejecutivo 1074 (libertad de tránsito y de asociación y reunión) (COE-N 17 de julio de 2020). Es importante mencionar que la Corte Constitucional indicó en su resolución que la “Emergencia Económica” definida en el Decreto Ejecutivo antes mencionado, no es parte de las causales para declarar un estado de excepción de acuerdo al art. 164 de la Constitución y que, las instituciones del Ejecutivo, dentro de un escenario de crisis sanitaria, no debían afectar la institucionalidad democrática y el Estado de Derecho (CC 2020).

El 20 de julio, se aprobaron los Lineamientos para el Ingreso de Turistas a la Provincia de Galápagos, en los cuales se estableció un Corredor Turístico Seguro para las Islas, que entraría en operación desde el 1 de agosto y que se aplicaría mientras la emergencia sanitaria se mantenga. Se decidió además posponer la apertura de las playas para el 5 de agosto para que pueda ser implementado un sistema de videovigilancia denominado “Distancia2” a cargo del ECU-911. También, se decidió otorgar un aplazamiento, hasta el 21 de agosto, para la aplicación de pruebas COVID-19 en los aeropuertos de origen para los vuelos entre Guayaquil y Quito, bajo ciertas normas que se definieron de acuerdo al tipo de test, prueba rápida o PCR, que el pasajero presentara en el momento de embarque (COE-N 20 de julio de 2020).

El 22 de julio, debido a que los contagios continuaban y las vacunas aún estaban en desarrollo, el COE-N insistió en que la ciudadanía tenía la responsabilidad de adoptar las medidas de prevención para los contagios como son: el distanciamiento social, el uso correcto de la mascarilla, y el lavado de manos frecuente. Por otro lado, se cambiaron los parámetros del semáforo amarillo para los cantones de las provincias de Pichincha (con excepción de Quito), Carchi, Imbabura, Cotopaxi, Bolívar, Tungurahua, Chimborazo, Cañar, Azuay, Loja, Santo Domingo de los Tsáchilas, Esmeraldas, Morona Santiago y Zamora Chinchipe, fijando el horario del toque de queda entre las 21h00 hasta las 05h00 y suspendiendo la autorización de reuniones familiares o ejecutivas que superen las 25 personas (COE-N 22 de julio de 2020). Hay que mencionar que, para aquel entonces, el Instituto Nacional de Investigación en Salud Pública- INSPI procesaba 3000 pruebas de coronavirus de todo el país por día (Paucar 2020) y, en Quito, las instalaciones del Parque Bicentenario se transformaron en el Centro de Atención Temporal Quito Solidario- CAT, con una capacidad de atención para 120 pacientes COVID-19 leves o moderados debido al desborde de la capacidad de los hospitales (Jácome 2020).

El 24 de julio el COE-N aprobó los Protocolos para Reactivar el Servicio Público de Transporte Terrestre en el ámbito intra e interprovincial durante los diferentes estados de semaforización. El 27 de julio se aprobó el Protocolo de medidas de Bioseguridad, así como el inicio de las competiciones organizadas por LigaPro a partir del 15 de agosto, sin embargo, se consideró la posibilidad de modificar la fecha dependiendo de la situación epidemiológica (COE-N 27 de julio de 2020).

El 29 de julio, el COE-N decidió aprobar los nuevos parámetros de semaforización que regirían a lo largo del mes de agosto. También se decidió mantener los protocolos específicos, de acuerdo al color del semáforo, adoptados en el mes de julio durante el mes de agosto, con excepción de los cantones que se encontraban en amarillo dentro de las provincias de Carchi, Esmeraldas, Imbabura, Orellana, Pichincha, Santo Domingo, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar, Napo, Pastaza, Cañar, Sucumbíos, Azuay, Loja, Morona Santiago y Zamora Chinchipe en donde el toque de queda duraría desde las 21h00 hasta las 05h00 de lunes a jueves, mientras que los viernes y fines de semana desde las 19h00 hasta las 05h00, el servicio de entrega a domicilio podía funcionar hasta las 22h00, se imposibilitó la venta de licor de viernes a domingo y se prohibieron todas las reuniones sociales. Se especificó, además, que estas medidas estaban dispuestas hasta el 12 de agosto, fecha en la cual se emitirían nuevas disposiciones (COE-N 29 de julio de

2020). El 31 de julio se aprobaron los Lineamientos para la Reactivación de los Gimnasios, Centros de Entrenamiento y Similares (COE-N 31 de julio de 2020).

El 3 de agosto, el COE-N decidió autorizar la apertura de las playas siempre que se cuente con la autorización expresa del COE-C a partir del 5 de agosto (COE-N 3 de agosto de 2020). En vista del feriado nacional del 10 de agosto, que estaba próximo, el COE-N decidió autorizar la movilización de vehículos particulares, por todos los cantones sin atención al color del semáforo, y sin restricción del último número de la placa, los días viernes 7, sábado 8, domingo 9 y lunes 10 de agosto. Sin embargo, en los cantones que se encontraban en “rojo” se redujo el toque de queda de 19h00 a 05h00 aceptando que sean lugares de tránsito. El transporte turístico se mantuvo operando sin ningún tipo de restricción y se hizo nuevamente un llamado para que la ciudadanía desarrollara sus actividades en apego a las medidas de bioseguridad impuestas por los organismos a cargo (COE-N 6 de agosto de 2020).

El 14 de agosto se aprobó el inicio del campeonato de fútbol profesional, sin presencia de público en los establecimientos deportivos, y el 11 de agosto, en vista de que la vigencia del Decreto Ejecutivo No.1074 estaba por terminar, el COE-N decidió recomendar al señor presidente emita un decreto para ampliar el estado de excepción, debido a que la limitación y suspensión de los derechos de libertad de movilidad, así como de libertad de asociación y reunión, seguían siendo medidas necesarias para mitigar la propagación del COVID-19 (COE-N 11 de agosto de 2020).

Una vez que se dio la renovación del estado de excepción, se ratificaron las medidas generales y particulares de la semaforización, con excepción de los cantones en amarillo de las provincias de Carchi, Imbabura, Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar, Cañar, Azuay, Loja, Santo Domingo, Esmeraldas, Sucumbíos, Napo, Orellana, Pastaza, Morona Santiago y Zamora Chinchipe en donde el toque de queda se mantuvo desde las 21h00 hasta las 05h00 de lunes a jueves y de 19h00 a 05h00 de viernes a domingo, días en los cuales tampoco estaba permitida la venta de licor; se recordó además, que estaban prohibidas todo tipo de reuniones sociales. Estas medidas rigieron desde el 15 al 31 de agosto, fecha en la cual se generarían nuevas disposiciones dependiendo de la evolución de la pandemia (COE-N 14 de agosto de 2020).

El 15 de agosto se aprobaron modificaciones al “Protocolo para el ingreso al país vía aérea, permanencia y salida de aislamiento preventivo obligatorio” planteadas por el COE-N y el Puesto de Mando Unificado (PMU), así como por varios Ministerios. En esta nueva normativa se indicaba que el viajero que ingrese al país con una prueba PCR

negativa con una vigencia de hasta 10 días anteriores a su ingreso al país y sin síntomas, no debía realizar APO y su circulación sería libre por el territorio continental ecuatoriano. Sin embargo, los viajeros que ingresaron sin una prueba PCR negativa debían, obligatoriamente, cumplir APO en los alojamientos temporales indicados en el protocolo, periodo durante el cual podría realizarse pruebas PCR, a su costo, en los laboratorios aprobados por la Agencia de Aseguramiento de la Calidad de Servicios de Salud y Medicina Prepagada- ACESS hasta obtener un resultado negativo. Este nuevo protocolo le encargaba a la Policía Nacional, la labor de acompañamiento y seguridad desde el aeropuerto hasta el alojamiento temporal, el control aleatorio de las personas que cumplieran el APO, y de generar partes policiales sobre los controles realizados. En caso de que un huésped no se presente en su alojamiento temporal, la Policía Nacional lo debía entregar a la autoridad competente. Además, estaban encargados de brindar apoyo para que el resto de instituciones involucradas cumplan con sus responsabilidades como el de redirigir a los funcionarios de otros países a que cumplan su APO en sus respectivas embajadas (MREMH), apoyar a las brigadas del MSP para que realicen los chequeos de los viajeros que arriban al país en las terminales aéreas, apoyar al MDG para la verificación de los procesos migratorios una vez que se haya cumplido con el control de salud, etc. Se precisó, además, que estas normas estarían en constante revisión dependiendo del comportamiento y avance del COVID-19 en el país y el mundo (COE-N 15 de agosto de 2020; PMU 7 de agosto de 2020).

Para mediados de agosto, existía una gran cantidad de pacientes con insuficiencia respiratoria y los medicamentos para que puedan ser entubados y conectados a un respirador artificial escaseaban, por lo que el COE-N autorizó al MSP la requisición de medicamentos para sedación y analgesia que serían destinados a las áreas de cuidados intensivos de la red pública de salud. Se autorizó, además, disponer al MSP que realice los trámites pertinentes con la Dirección de Nacional de Movilización del MIDENA para cumplir con este cometido y lograr salvar vidas (COE-N 16 de agosto de 2020).

Como lo indican Díaz-Canel y Núñez (2020) la crisis no es solamente sanitaria, sino económica y humanitaria, por lo que la reactivación económica era necesaria, y esto provocó que el COE-N autorice el incremento del aforo máximo de 50 % al 75 % en el transporte inter e intra provincial, escolar, institucional, turístico e intracantonal urbano. Además, autorizó la reactivación de rutas y frecuencias que no consten en el contrato de operación, en caso de ser estrictamente necesarias, y con un análisis previo de la Agencia Nacional de Tránsito- ANT y de los respectivos COE-P y COE-C. En la ciudad de Quito,

se autorizó la apertura de cines, teatros y auditorios con butacas numeradas de conformidad a lo dispuesto para los cantones con semáforo en amarillo, y se incrementó de 30 % al 50 % el aforo en cines, teatros y auditorios que se encontraban con semáforo en “verde” (COE-N 19 de agosto de 2020).

El 21 de agosto, el COE-N autorizó la reapertura progresiva de 3 establecimientos con aguas termales en Papallacta, así como la reapertura progresiva de piscinas y áreas húmedas en el sector turístico del cantón Baños de Agua Santa y se le encargó al COE-C respectivo y al Ministerio de Turismo generar el informe al término de 15 días de la implementación de estos planes piloto. Además, se autorizó la solicitud del Distrito Metropolitano de Quito para realizar reuniones corporativas, ruedas de prensa y académicas de menos de 25 personas siguiendo los protocolos de bioseguridad generados por las autoridades competentes. Además, a pesar de que las clases permanecían suspendidas, pues el MINEDUC llevaba a cabo la fase 1 del plan “Aprendamos Juntos en casa”, se autorizó a partir del 1 de septiembre el retorno progresivo de dos establecimientos en Guayaquil que habían presentado un plan para volver a las clases presenciales al COE-N. Esta situación hizo que se cree un procedimiento para que otras instituciones educativas continúen con esta iniciativa, presentando su respectivo plan de bioseguridad al COE-N, haciendo que las Mesas Técnicas Nacionales No.5 y No.2 los revisen y, de no existir observaciones, aprueben los proyectos piloto de cada institución (COE-N 21 de agosto de 2020).

El 1 de septiembre el COE-N decidió mantener los parámetros de semaforización impuestos en el mes de agosto con algunos cambios:

- En las provincias de: Carchi, Esmeraldas, Imbabura, Orellana, Pichincha, Santo Domingo, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar, Napo, Pastaza, Cañar, Sucumbíos, Azuay, Loja, Morona Santiago y Zamora Chinchipe, se dio fin de las medidas restrictivas especiales para los cantones que se encontraban en amarillo.
- En Quito, el aforo en los centros comerciales se incrementó de 30 % al 50 %.
- Se indicó que estas medidas permanecerían mientras dure el estado de excepción y una vez terminado, el COE-N continuaría dirigiendo la emergencia dentro del marco de sus competencias y atribuciones.

Se decidió además la reapertura de 3 balnearios públicos municipales en el cantón Baños de Agua Santa, y se comprometió al COE-C y al MINTUR para que realicen un informe al término de 15 días de la apertura mencionada. Adicionalmente, el COE-N

condenó los hechos del 29 de agosto en el Centro Histórico de Quito, día en el que miembros de la Policía Nacional y Funcionarios Municipales resultaron agredidos al cancelar una fiesta clandestina en una vivienda del sector del Panecillo en la que al menos 80 personas se encontraron incumpliendo el distanciamiento social (El Comercio 2020c), por lo que, para determinar las sanciones pertinentes, instó a las autoridades respectivas a tomar las acciones legales correspondientes. En esa misma disposición, se establecieron los nuevos lineamientos para los cantones con semáforo en amarillo:

- Toque de queda de 23h00 a 05h00.
- Movilización de vehículos particulares de acuerdo al último número de la placa.
- Transporte mixto y de carga liviana, así como taxis ejecutivos y convencionales circularían todos los días sin ningún impedimento.
- El transporte institucional circularía también sin restricción,
- El transporte urbano operaría al 75 % de su aforo.
- El transporte intra e interprovincial entre cantones de igual color de semáforo (amarillo y/o verde) circularían al 75 % de su aforo.
- Los Centros Comerciales y restaurantes operarían con un aforo de 50 %.
- Las actividades laborales recobraron la forma presencial en los sectores públicos y privados al 50 %.
- Las reuniones familiares y velorios se autorizaron con un máximo de 25 personas, asegurando el distanciamiento de 2 metros entre personas.
- La apertura de cines, teatros, sitios arqueológicos, zoológicos, museos y parques nacionales (con excepción del Parque Nacional Yasuní) fueron autorizadas con el 30 % de aforo (COE-N 1 de septiembre de 2020).

El 10 de septiembre, el COE-N autorizó, como Plan Piloto, la reapertura de 4 colegios: Pachamama de Cumbayá, Internacional SEK de Quito, Internacional SEK de los Valles y el SEK de Guayaquil, y dejó a consideración de los padres de familia la decisión voluntaria sobre el retorno presencial de los estudiantes. Se autorizó la apertura de gimnasios, en los cantones con semáforo en amarillo, con el estricto apego a los protocolos establecidos para el efecto. Así como también, se aprobaron los Lineamientos para la reactivación de competencias deportivas a nivel nacional presentados por la Secretaría del Deporte (COE-N 10 de septiembre de 2020).

El 11 de septiembre, en vista de que la renovación del estado de excepción del Decreto Ejecutivo 1126 estaba por concluir el 15 de septiembre, el COE-N decidió

implementar normativas públicas que se adapten al régimen ordinario para la crisis sanitaria. Por lo que decidió, para las entidades rectoras en salud, educación, tránsito, transporte, seguridad, actividades físicas y trabajo lo siguiente:

- Continuar con el control de la atención a nivel intrahospitalario y extrahospitalario.
- Limitar el expendio de bebidas alcohólicas.
- Emitir reglamentación para la salud y educación básica y superior.
- Emitir normativas para el desarrollo de actividades físicas en espacios cerrados.
- Emitir normativa sobre la restricción vehicular a nivel nacional.
- Emitir normativa sobre el transporte intra e interprovincial, así como intracantonal.
- Generar acuerdos que permitan la reactivación laboral.

Adicionalmente se garantizaba el acceso a los bienes y servicios públicos, considerando los medios telemáticos para la atención a la ciudadanía. En lo relacionado con los GAD, se les recomendó la generación de ordenanzas que regulen lo siguiente:

- Las medidas de bioseguridad y distanciamiento social en espacios públicos.
- El desarrollo de actividades económicas, funcionamiento y horarios de atención.
- Apertura de bares, discotecas y centro de diversión en coordinación con el MDG.
- Restricción de movilización de automotores en su jurisdicción cantonal.
- Regulación de transporte inter, intraprovincial e intracantonal, según sus competencias.
- El consumo de bebidas alcohólicas y sus lugares autorizados.

Los GAD también debían formular políticas de seguridad y convivencia ciudadana en coordinación con la Policía Nacional y la comunidad. Además de esto, el COE-N presentó lineamientos específicos que cada autoridad debía tomar en cuenta en el momento de emitir normativa y/o política pública considerando los puntos que se presentan a continuación:

- Mantener el requisito de pruebas PCR para el ingreso al país emitidas como máximo 10 días antes del arribo.
- Mantener el Aislamiento Preventivo Obligatorio (APO) para las personas que ingresen al país sin una prueba PCR y por un periodo de 10 días.

- Mantener las clases suspendidas de manera presencial.
- Implementar planes piloto para el retorno progresivo a las clases de educación superior.
- Regular el retorno progresivo al trabajo en las instituciones públicas de acuerdo a la máxima autoridad y en el sector privado brindando todas las medidas de higiene, seguridad y salud para evitar el contagio del virus.
- Mantener la protección a las personas en condiciones de vulnerabilidad.
- Mantener la semaforización como forma de gestión de la emergencia sobre la base de indicadores epidemiológicos y del comportamiento ciudadano.
- Considerar que el COE-N y la estructura de gestión se mantendrían operativos durante la crisis.
- Considerar las disposiciones de bioseguridad y los protocolos autorizados por el COE-N.
- Considerar la participación de las Fuerzas Armadas en el marco de sus competencias en coordinación con la Policía Nacional.
- Garantizar el cumplimiento de la misión constitucional de la Policía Nacional.
- Permitir que las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y Migración, emitieran los lineamientos específicos sobre las fronteras terrestres y los puertos marítimos.
- Permitir la circulación por la red vial estatal, sin restricción, bajo el control de la Policía Nacional y la Comisión de Tránsito del Ecuador de acuerdo a sus jurisdicciones.
- Mantener el transporte interprovincial con un aforo del 75 %.
- Mantener el transporte terrestre turístico sin restricciones.
- Mantener el transporte particular y comercial de acuerdo a las regulaciones de los GAD.
- Garantizar los salvoconductos emitidos por el MDG, MREMH y por el SNGRE válidos hasta el 31 de octubre.
- Estandarizar las restricciones de circulación vehicular entre las jurisdicciones en el caso de la política “Hoy no circula”.
- Prohibir los permisos para todo tipo de espectáculos públicos.
- Permitir a los GAD los permisos de apertura de bares, discotecas, centros de diversión y de tolerancia acogiendo el Acuerdo Interministerial autorizado por el MDG, MSP y el MINTUR.

- Permitir a los GAD regular el espacio público de las playas de su jurisdicción, incluyendo aforo y horarios de apertura y cierre.
- Mantener vigentes todos los protocolos e instrumentos generados desde el COE-N (COE-N 11 de septiembre de 2020).

Como se ha mostrado hasta este punto, existieron varias acciones que reflejan la capacidad coercitiva, mostrando que el Estado podía imponer una sanción en caso de desobedecer su voluntad; sin embargo, también se realizaron otras acciones que se ejecutaron en pos de ayudar a aquellos sectores de la población más vulnerables para impedir que tomen la decisión de infringir la normativa del Estado. Para poder identificar cuál de todas las acciones estatales fue la que en mayor medida pudo evitar la propagación de la pandemia, en el siguiente capítulo se presenta un análisis econométrico, en el que se consideran diferentes variables que expresan las capacidades del Estado, con el fin de determinar la correlación entre cada una y el número de contagios confirmados de COVID-19. Esto con el fin de comprobar la hipótesis que sugiere que la capacidad coercitiva del Estado fue la que mayor efecto tuvo para el control de la pandemia durante el periodo de análisis que contempla esta tesis.

Capítulo tercero

Metodología

La metodología que se utilizó es la regresión lineal múltiple utilizando el programa R versión 4.1.2 (2021-11-01) por medio de la siguiente fórmula:

$$Y_i = (\beta_0 + \beta_1 \cdot X_{1i} + \beta_2 \cdot X_{2i} + \dots + \beta_n \cdot X_{ni}) + \epsilon_i$$

Donde:

Y_i es la variable dependiente, aquella que se intenta explicar a través de las demás variables independientes y que en este caso son los contagios positivos de COVID-19 confirmados.

X_{1i} , X_{2i} , ..., X_{ni} son las variables independientes o predictores cuyo comportamiento explicará el comportamiento de la variable dependiente. Para este trabajo se han considerado, los datos del MSP, MIES, MDG y la Secretaría Nacional de Comunicación de la Presidencia de la República.

β_0 es la ordenada que corta el origen, es igual a la variable dependiente cuando todos los valores de los predictores o variables independientes son cero. En este caso serían los contagios positivos si el Estado no tomara ninguna acción.

β_1 , β_2 , ..., β_n son los coeficientes parciales de regresión y cada uno representa el efecto promedio que refleja el incremento de una unidad de la variable independiente (X_{1i} , X_{2i} , ..., X_{ni}), sobre la variable dependiente (Y_i), manteniéndose constantes el resto de variables.

ϵ_i es el error de la regresión que recoge la variabilidad que no está siendo explicada por las variables independientes. En otras palabras, este valor recoge otras variables independientes que no están consideradas en este modelo.

La variable dependiente en este análisis, lo constituyen las personas contagiadas de COVID-19 confirmadas, cuyo valor se obtuvo de las infografías diarias generadas por el SNGRE que recogen la información del MSP y este a su vez del Sistema de Salud Público y Privado del país. Además, constituye la información real con la que el COE-N tomaba las decisiones durante el periodo de análisis.

Como variables independientes o predictores, se tienen:

- Las acciones coercitivas de la Policía Nacional son los operativos diarios, el control a personas en APO, operativos en cumplimiento de los Decretos

Ejecutivos, información diaria que se obtuvo de la base de datos generada por el MDG.

- Otras acciones coercitivas realizadas por el MDG, en conjunto con la Policía Nacional son las clausuras de establecimientos que no debían operar durante los estados de excepción (discotecas, bares, centros de tolerancia, etc.), la suspensión de aglomeraciones (fiestas clandestinas, eventos religiosos, campeonatos deportivos, etc.), y el control de establecimientos (gimnasios, cines, teatros, parques, bancos, iglesias, cafeterías, peluquerías, delicatessen, áreas deportivas, ferias, galleras), cuyos datos diarios fueron obtenidos de la misma base del MDG.

- Las acciones administrativas incluyen los datos de toma de muestras para verificar si el paciente tiene COVID-19 o no realizada por el MSP y cuya información diaria se la obtuvo de las mismas infografías generadas por el SNGRE que recogió la información del MSP.

- Las acciones administrativas consideran además las ayudas económicas entregadas por el MIES como son los Bonos Emergentes, Bonos de Desarrollo Humano, Bonos de Desarrollo Humano con componente Variable, Pensión Adulto Mayor, Pensión Mis Mejores años, Pensión para Personas con Discapacidad, Pensión Toda una Vida, cuyos datos diarios fueron incluidos en una base de datos entregada por el MIES.

- Otra de las acciones administrativas considera el aspecto comunicacional validado, aprobado y contratado por la Secretaría Nacional de Comunicación de la Presidencia de la República. Al no contar con los tiempo aire de las campañas de radio y televisión, que hubiera sido un mejor indicador, se optó por incluir los valores devengados (es decir con orden de pago, una vez que se ha recibido el bien o servicio a conformidad) correspondientes a los rubros de: 1) Difusión, Información y Publicidad, 2) Servicios y Derechos de Producción y Programación de Radio y Televisión, y 3) Insumos- Bienes y Materiales para Producción de Programas de Radio Televisión- Eventos Culturales- Artísticos- y Entretenimiento en General.

Es importante mencionar que todas estos predictores son considerados variables proxy de lo que representan, lo que quiere decir que pueden existir otras acciones que realizaron cada una de las instituciones incluidas en este estudio pero que no han sido cuantificadas.

Es necesario recalcar que las personas con COVID-19 confirmadas, también se trata de una variable proxy de la situación real pues se conoce que existen personas que fallecieron, al inicio de la pandemia y que no fueron diagnosticados si la causa de su deceso fue por coronavirus o no. Los registros de fallecidos los colocan como “posible COVID-19” y estos casos no fueron considerados. Adicionalmente, la naturaleza de la enfermedad hace que existan personas contagiadas que no presenten ningún síntoma y que no formen parte de las estadísticas consideradas; de igual forma existen personas que se contagiaron más de una vez y que formarán parte del conteo las veces que hayan sido diagnosticados como casos positivos. Es preciso indicar también que este tipo de inconvenientes se presentaron en todos los estudios relacionados con la pandemia pues se trataba de una enfermedad desconocida con la que los investigadores no contaban con mayor experiencia.

Esta regresión pretende mostrar el grado de correlación que tiene el número de contagios de COVID-19 confirmados (como proxy del contagio a causa de la pandemia) con las acciones que realizaron la Policía Nacional y el MDG (como proxy de la capacidad coercitiva), las muestras que tomaba el MSP, los diferentes bonos y pensiones entregados por el MIES y el gasto en publicidad manejado por la Secretaría Nacional de Comunicación (como proxy de la capacidad administrativa). Con este ejercicio, se esperaría que las acciones coercitivas del Estado, tengan la mayor correlación con el número de contagios de COVID-19 confirmados, y que muestre un signo negativo, es decir que mientras más acciones coercitivas adopte el Estado, menor sea el número de personas infectadas.

Se intentó recolectar, información sobre los kits de alimentos que fueron entregados a las personas que realizaban el confinamiento, sin embargo ésta no se la obtuvo debido a que inicialmente estaba a cargo de la Unidad Nacional de Almacenamiento UNA EP, que fue eliminada en el gobierno del presidente Moreno, por lo que generaría todo un espacio temporal sin datos, además que posteriormente, esta competencia recayó en el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias-SNGRE, en donde existe un proceso jurídico que está en investigación.

De las Infografías del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional COE-N y publicadas por el SNGRE se extrajo el número de casos positivos de COVID-19 confirmados por provincia y la cantidad de muestras tomadas para detectar el virus en la población con información entregada por el MSP. Sin embargo, existieron tres días (25,

26 de abril y 5 de mayo de 2020) en los que dicha información no fue publicada, así que el programa R descartó esas 3 observaciones.

Para la obtención de la información sobre las medidas coercitivas implementadas se realizó la solicitud por escrito, directamente a la máxima autoridad de la Policía Nacional por el canal oficial, donde nunca se obtuvo una respuesta. Por lo que se procedió a solicitar la misma a su entidad rectora que es el MDG, donde se solicitó tanto las acciones realizadas por la Policía Nacional como aquellas realizadas por las intendencias y gobernaciones en todo el país. Luego de presentar varios justificativos e informes, finalmente se obtuvo una base de datos con la información diaria de las acciones coercitivas ejecutadas.

De igual forma, la información sobre los bonos y pensiones entregada, fue solicitada por escrito y de manera formal a la máxima autoridad del MIES, en donde, además de los informes del caso, requirieron la garantía de que la información solicitada sería utilizada específicamente con fines académicos, por lo que el tutor del presente trabajo debió remitir una carta confirmando dicho acuerdo. Pese a que este último requerimiento no forma parte de los requisitos legales para solicitar la información, se lo entregó oportunamente y luego de muchas demoras debido al cambio de autoridades del nivel jerárquico intermedio, debido al cambio de Ministro (salida de la Ministra Mae Montaña y entrada del Ministro Esteban Bernal), la información fue entregada.

Lo relacionado con los gastos de publicidad se lo obtuvo de las cédulas presupuestarias de la Secretaría Nacional de Comunicación de la Presidencia de la República (información pública en la página web <http://www.presidencia.gob.ec>), pues al tratarse de una situación de emergencia dispuesta en el estado de excepción, fue la propia Presidencia de la República, la encargada de administrar las campañas comunicacionales durante la pandemia. Los valores obtenidos, al tener una periodicidad mensual, se consideró la división de cada valor para el número de días de modo de contar con el equivalente a gastos diarios en publicidad (Armesto 2010) durante los diferentes estados de excepción. Hay que mencionar que, si bien las campañas comunicacionales fueron pagadas mensualmente, la entrega de lo pautado se realizó de manera diaria, por lo que la división realizada se ajusta al comportamiento.

1. Resultados

La información recogida incluyó los datos de 185 días (del 15 de marzo al 15 de septiembre de 2020) de: número de contagios de COVID-19 confirmados; el número de muestras tomadas para detectar el virus realizados por el MSP; los operativos diarios, el control de personas en Aislamiento Preventivo Obligatorio- APO, y operativos en cumplimiento de los Decretos Ejecutivos por parte de la Policía Nacional; además de las clausuras de negocios (bares, billares, tiendas, discotecas, licorerías, centros de tolerancia, karaokes, restaurantes, otros), el control de establecimientos (gimnasios, cines, teatros, parques, bancos, iglesias, cafeterías, peluquerías, delicatessen, áreas deportivas, ferias, galleras), y la suspensión de aglomeraciones (fiesta particular, campeonato deportivo, feria libre, fiesta popular, complejo turístico, minga, feria ganadera, evento religioso) en conjunto con el MDG; y la información del MIES que incluye: cantidad desembolsada por Bonos Emergentes, Bonos de Desarrollo Humano, Bonos de Desarrollo Humano con Componente Variable, pensión Adulto Mayor, pensión Mis Mejores Años, pensión a Personas con Discapacidad, pensión Toda Una Vida; y finalmente los gastos mensuales en campañas publicitarias de la Secretaría Nacional de Comunicación de la Presidencia de la República transformadas a días.

Luego de elaborar una base de datos consolidada que recoge toda la información mencionada, y realizando el ejercicio de regresión lineal múltiple en el programa R, se obtuvieron los coeficientes con las variables que se muestran en la Figura 3.

Coefficients:	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
(Intercept)	3.048e+04	5.205e+03	5.857	2.46e-08 ***
`muestras tomadas diarias`	2.907e+00	4.857e-01	5.985	1.30e-08 ***
`operativos diarios`	-4.766e+00	5.747e+00	-0.829	0.408104
`control establecimientos`	-5.911e+00	4.174e+00	-1.416	0.158631
`suspensión aglomeraciones`	2.530e+02	3.384e+01	7.475	4.21e-12 ***
clausuras	-2.316e+01	1.609e+02	-0.144	0.885741
`controles a personas en APO`	-4.626e+00	9.440e-01	-4.901	2.26e-06 ***
`operativos cumplimiento del decreto`	-2.801e+00	9.974e-01	-2.808	0.005575 **
`Bonos Emergentes`	7.339e-03	2.082e-03	3.525	0.000547 ***
`Bono de Desarrollo Humano`	1.734e-03	1.060e-02	0.164	0.870259
`Bono de Des. Hum. con Componente Variable`	-1.470e-01	1.697e-02	-8.665	3.88e-15 ***
`Pensión Adulto Mayor`	-2.876e-01	1.485e-01	-1.937	0.054487 .
`Pensión Mis Mejores Años`	7.241e-02	2.431e-02	2.978	0.003331 **
`Pensión Personas con Discapacidad`	-3.877e-02	4.732e-01	-0.082	0.934803
`Pensión Toda Una vida`	-3.603e-02	8.701e-02	-0.414	0.679356
`gastos publicidad`	1.302e+00	1.164e-01	11.192	< 2e-16 ***

 Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Residual standard error: 12610 on 166 degrees of freedom
 (3 observations deleted due to missingness)
 Multiple R-squared: 0.8873, Adjusted R-squared: 0.8771
 F-statistic: 87.12 on 15 and 166 DF, p-value: < 2.2e-16

Figura 3. Regresión para explicar los casos positivos confirmados de COVID-19

Fuente: MDG, MIES, SNGRE, Presidencia de la República.

Elaboración propia

Esta regresión muestra un valor de R cuadrado de 0,8771 lo que implica una buena cercanía del modelo a lo que ocurre en la realidad, sin embargo al hacer la prueba de multicolinealidad con los factores de inflación de varianza VIF se pudo constatar que cinco variables: Bono de desarrollo humano, Pensión Adulto Mayor, Pensión Mis Mejores Años, Pensión Personas con Discapacidad y Pensión Toda Una Vida, superan el valor recomendado de 10, por lo que se realizaron varios ejercicios quitando, una por una, las variables con el mayor factor de inflación de varianza, hasta que se comprobó que todas las variables se ajustaban a un escenario sin multicolinealidad.

Con estas nuevas consideraciones, y luego de realizar las comprobaciones adecuadas, se generaron los coeficientes que se muestran en la Figura 4 con las variables que finalmente serán consideradas para el análisis.

Coefficients:	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
(Intercept)	2.714e+04	5.304e+03	5.118	8.30e-07 ***
`muestras tomadas diarias`	2.905e+00	4.938e-01	5.882	2.10e-08 ***
`operativos diarios`	-2.005e+00	5.883e+00	-0.341	0.733599
`control establecimientos`	-6.800e+00	4.307e+00	-1.579	0.116277
`suspensión aglomeraciones`	2.390e+02	3.476e+01	6.877	1.12e-10 ***
clausuras	-3.495e+01	1.660e+02	-0.211	0.833483
`controles a personas en APO`	-5.028e+00	9.284e-01	-5.416	2.05e-07 ***
`operativos cumplimiento del decreto`	-2.756e+00	9.736e-01	-2.831	0.005199 **
`Bonos Emergentes`	7.397e-03	2.104e-03	3.516	0.000561 ***
`Bono de Desarrollo Humano`	2.407e-02	3.990e-03	6.033	9.77e-09 ***
`Bono de Des. Hum. con Componente Variable`	-1.186e-01	1.416e-02	-8.377	1.95e-14 ***
`gastos publicidad`	1.343e+00	1.145e-01	11.732	< 2e-16 ***

 Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Residual standard error: 13070 on 170 degrees of freedom
 (3 observations deleted due to missingness)
 Multiple R-squared: 0.8761, Adjusted R-squared: 0.868
 F-statistic: 109.2 on 11 and 170 DF, p-value: < 2.2e-16

Figura 4. Regresión para explicar casos positivos confirmados de COVID-19 sin multicolinealidad

Fuente: MDG, MIES, SNGRE, Presidencia de la República.

Elaboración propia

En esta nueva regresión, el valor del R cuadrado bajó a 0,868; sin embargo, el modelo aún es significativo para explicar el comportamiento de la variable dependiente en función de las variables independientes. Como ya se mencionó, este modelo ya no presenta problemas de multicolinealidad, pero, al hacer la prueba de Breusch-Pagan, se encontró que el modelo tiene un p-value menor que 0,05, lo que implica que el modelo adolece de heterocedasticidad. Esta situación podría requerir ajuste, si la finalidad fuera

realizar predicciones, pero no; los coeficientes estadísticamente significativos sí permiten mostrar la correlación entre variables que es lo que el presente estudio intenta probar.

Las variables más significativas junto con su grado de significación son:

Tabla 5
Estimadores con mayor significación de la regresión

Estimador	Estimador	Grado de significación
(Intercepto)	27140	~0
Muestras tomadas diarias	2.905	~0
Suspensión aglomeraciones	239.0	~0
Controles a personas en APO	-5.028	~0
Operativos cumplimiento del decreto	-2.756	0.001
Bonos Emergentes	0.007397	~0
Bonos de Desarrollo Humano	0.02407	~0
Bono de Desarrollo Humano con Componente Variable	-0.1186	~0
Gastos de publicidad	1.343	~0

Fuente y Elaboración propias

Estos resultados muestran que, de no existir ninguna acción por parte del Estado, los contagios por COVID-19 confirmados se incrementarían en 27.140 pacientes por día.

Con respecto a las muestras tomadas, los resultados indican que por cada muestra que se toma para verificar si una persona tiene COVID-19 al menos 3 (2,905) adquirirían el virus, lo que concuerda con las estadísticas de contagio que se mostraban con las primeras variantes detectadas al inicio de la pandemia. La limitada cantidad de pruebas, así como el monopolio del Estado de los laboratorios donde se generaban los resultados, probablemente hacía que algunas personas que llegaban sanas a verificar su estado de salud se contagiaron con el virus de la pandemia durante la toma de muestras. Esta misma situación fue reportada en los Estados Unidos, durante los primeros meses de la pandemia, y que lo llevó a convertirse en el nuevo epicentro mundial de la enfermedad (BBC News Mundo 2020).

Por otro lado, el modelo indica que por cada suspensión de aglomeraciones se tienen 239 casos nuevos de contagios de COVID-19. Esto implica que toda fiesta particular, campeonato deportivo, feria libre, fiesta popular, complejo turístico, minga, feria ganadera, o evento religioso que fue suspendido implicó un contagio de esa cantidad de personas. Al tratarse de una reunión ya iniciada, la acción coercitiva no pudo evitar el contagio, pues las fuerzas del orden no actuaron antes de que se produjera la aglomeración, sino cuando ya los eventos habían comenzado y el virus ya se había transmitido. Por esta razón, el 16 de abril de 2020, el COE-N resolvió que, debido a la

gran cantidad de infractores al Reglamento para la Aplicación de Multas por Incumplimiento del Toque de Queda, en el contexto del estado de excepción por calamidad pública, se lo reforme con las siguientes consideraciones:

- La sanción de retención de los vehículos tenga una duración de 5 días.
- Los vehículos retenidos por los agentes municipales o por la Policía Nacional puedan utilizar espacios dentro de los patios de retención vehicular de los municipios.
- Incorporar una sanción de USD \$ 100,00 para quienes realicen llamadas falsas a los números de emergencia 911 y 171, y en caso de reincidencia, aplicar una sanción equivalente a una remuneración básica unificada. (COE-N 19 de abril de 2020)

Diferente es el resultado, cuando se refiere a los controles para las personas en aislamiento preventivo obligatorio- APO, pues en este caso, gracias a la acción de la Policía Nacional, por cada control que se realizaba, se lograba evitar que 5 personas se contagiaran. Esto se explica debido a que las personas en aislamiento, hayan estado contagiadas con el virus o no, al permanecer en cuarentena (custodiados por la Policía Nacional) por el tiempo necesario para que el virus deje de ser contagioso, logró prevenir o evitar que se produzcan esa cantidad de contagios.

De igual forma se tiene que por cada operativo para el cumplimiento del decreto del estado de excepción, se tienen 2,75 personas menos contagiadas con COVID-19. Nuevamente, al tratarse de una acción anticipada se logra controlar que una persona posiblemente infectada que se encuentre en la vía pública se reúna con otras generando así un contagio de casi 3 personas.

Los Bonos Emergentes y de Desarrollo Humano, muestran que por cada \$1000 dólares que se entregan, 7,39 personas en el primer caso y 24,07 en el segundo, se contagian. Esto podría explicarse debido a que las personas que reciben este tipo de bonos figuran en el segmento de pobreza o extrema pobreza, por lo que no cuentan con un dispositivo digital para realizar transferencias, pagar deudas o adquirir alimentos de manera telemática, por lo que deben acudir a las ventanillas de los bancos para retirar el dinero en efectivo formando aglomeraciones. Adicionalmente, todas las compras de bienes de primera necesidad deben realizarlas de manera presencial, tratando de ubicar el lugar más económico en donde su limitado ingreso le rinda más, por lo que los beneficiarios están sujetos a más aglomeraciones y más riesgo de contagio.

Es diferente lo que ocurre con el Bono de Desarrollo Humano con Componente Variable, pues en este caso, el beneficiario accede a que, del bono que se le entrega, se descuenta un cierto valor para la adquisición de una casa de los programas del gobierno. La explicación para esta situación puede ser que los beneficiarios de este último bono prefieren no retirar el dinero con la finalidad de adelantar el pago de su casa y de esta manera se evitan el contagio por lo que, según el estimador, por cada \$1000 dólares entregados, los contagios de COVID-19 de 118 personas son evitados.

Finalmente, y puesto que la comunicación de riesgo es una herramienta de los Estados para evitar “infodemias” (una cantidad enorme de información enfocada en un determinado problema sobre el que se hace difícil encontrar una solución) y como una manera de aumentar la confianza de la población y el acatamiento de las mejores prácticas sanitarias (OMS 2020c), en el modelo calculado, los gastos de publicidad indican que por cada dólar que se gastó en campañas comunicacionales sobre la pandemia, 1,34 personas resultaban con COVID-19 positivo. Esto se puede explicar, pues mientras más se promocionaban las medidas de bioseguridad, como el lavado de manos o el uso de mascarilla, las personas se sentían, de cierta manera, más protegidas y se despreocupaban de evitar las aglomeraciones que fueron la mayor fuente de contagios. Esto se demostró en el uso del transporte público, ya que, en algunas zonas y horarios de mayor afluencia, la capacidad de las unidades siempre se encontraba al límite (Ortiz 2020). Adicionalmente, Macassi (2021) señala que las campañas comunicacionales, deben incluir las diferentes clases sociales, así como la población de las zonas urbanas, rurales y los diferentes grupos étnicos, haciendo énfasis en la colaboración de la ciudadanía para romper la cadena de contagios, situación que no se identificó en ninguno de los spots publicitarios durante los primeros meses.

Conclusiones

Según Atalan (2020), de los 197 estados reconocidos por las Naciones Unidas, apenas 49 tomaron medidas de confinamiento permanente (sin interrupción) durante los primeros meses de la pandemia, entre ellos Ecuador. Por lo que, la intuición de que las medidas coercitivas son las más utilizadas para detener los contagios de COVID-19, y que mientras más medidas coercitivas menor es el número de contagios, no necesariamente son afirmaciones ciertas y evidentes. De hecho, Haushofer y Metcalf (2022) sostienen que debido a las diferentes políticas impuestas en los diferentes Estados y debido a la falta de evaluaciones sistemáticas, es complicado atribuir el control de contagios causados por la pandemia a una determinada política en especial. Estos autores, llegan a proponer metodologías más ágiles para realizar mediciones sobre la marcha, como ensayos controlados aleatorios (Randomized controlled trials) con la finalidad de que las políticas públicas impuestas se retiren más lentamente de una cierta población (intervenida) que de otra (control) para determinar qué política fue la que más efecto tuvo en la disminución de los contagios. En base a este análisis, resulta claro que la afirmación de una política pública que garantice la disminución de contagios de COVID-19 en todas partes, no tiene sustento, no solo por la dificultad de realizar las mediciones y aislar los efectos de cada acción estatal, sino por el hecho de que los resultados dependen de aspectos políticos, sociales y económicos propios de cada país (Hadley et al. 2020).

Considerando los resultados obtenidos en la regresión lineal múltiple, existe una alta correlación negativa entre las variables: “Controles a personas en APO”, “Operativos en cumplimiento del decreto de toque de queda” y “Bono de Desarrollo Humano con Componente Variable”. De estos tres, dos corresponden a la ejecución de las medidas coercitivas aplicadas por el Estado y una a las ayudas económicas brindadas por el mismo. Bajo el punto de vista cuantitativo, por cada acción de control a personas en APO se conseguía que 5 personas evitaran contagiarse de COVID-19; por cada operativo en cumplimiento del decreto de toque de queda, 2,75 personas no adquirirían el virus; y, por cada dólar pagado en el Bono de Desarrollo Humano con Componente Variable, 0,1186 personas evitaban contagiarse. Esto refleja que las acciones coercitivas “preventivas” por parte del Estado sí mostraron resultados positivos en el control de la pandemia durante el periodo de estudio. No así las otras acciones coercitivas como la “Suspensión de

aglomeraciones”, que al tratarse de una acción “posterior” a la reunión de personas, el contagio ya se habría producido y el impacto sería de 239 personas contagiadas. La intervención de la fuerza pública posterior a la aglomeración y a la propagación del virus mostraría este resultado adverso.

Con respecto a la publicidad, los resultados muestran también, un resultado contrario al esperado, es decir que, a mayor gasto comunicacional, se registraría un mayor número de contagios de COVID-19 confirmados. Esto se encuadra con lo establecido por Vásquez y Morales (2020) quienes, en su investigación a jóvenes, sus padres y comerciantes, en el Perú durante la pandemia, reconocen que “el peruano sí está informado a través de los diferentes medios de comunicación a nivel nacional pero las cifras de la morbilidad de los peruanos van en aumento” y consideran que esto se debe a una carencia de sensibilidad social, pues en otros países donde se adoptan políticas de aislamiento social, la población acepta y adopta las medidas sin problema. Sin embargo, en el Perú, esta situación no se produce y los autores lo justifican debido a que, durante la pandemia se presentaron actos de corrupción, al igual que ocurrió en Ecuador, como compras sobrevaloradas de medicinas, desvío de medicamentos, equipos médicos deficientes, situaciones que hacen que los ciudadanos se pregunten hasta dónde puede llegar el nivel de insensibilidad del ser humano que durante una crisis sanitaria, en lugar de estar más unidos, se vulneraron los derechos de las personas que más lo necesitaban. Esto coincide también con el trabajo de Bosancianu et al. (2020) que recalca que la efectividad de las políticas públicas depende de la confianza que tenga la ciudadanía en las instituciones y esto a su vez se relaciona con los casos de corrupción que se presenten. Es decir que, a mayor cantidad de casos de corrupción, menor será la confianza ciudadana en las instituciones y más difícil será el acatamiento a las políticas públicas de lucha contra la pandemia.

La correlación positiva de las campañas comunicacionales con respecto a los contagios de COVID-19 (más contagios mientras más spots publicitarios) también se presenta debido a una falla en el enfoque hacia toda la población, pues la estrategia empleada debía ser más inclusiva, tratando de llegar a las personas de las diferentes etnias y de diferentes condiciones sociales. Como lo indica Macassi (2021), el principal aspecto a transmitir debió ser la colaboración ciudadana para vencer a la pandemia, además indica que los resultados pudieron mejorar si se mostraba gente que debía lavarse las manos aún en lugares inadecuados, mostrando que se puede guardar cierto distanciamiento incluso en espacios reducidos donde exista hacinamiento, etc. Esta situación, la atestiguó un

oficial de la Fuerza Aérea, quien indicó que, durante los operativos, se pudo constatar que existen ciertas zonas de la población que no cuentan con servicio de agua potable (lo que impide lavarse las manos de forma regular) o que las personas habitan en unidades habitacionales multifamiliares (donde es difícil mantener el distanciamiento adecuado). Además, pudo corroborar que, en los barrios pobres de Guayaquil, donde las viviendas no tienen aire acondicionado, existe hacinamiento, y los techos con láminas de zinc calientan la temperatura de los hogares hasta los 35 grados centígrados o más, es muy difícil exigir que las personas cumplan con el confinamiento. Para ellos, la única manera de soportar el calor es, al igual que sus vecinos, colocar sillas fuera de sus viviendas para recibir algo de la brisa de la calle. Estas personas, que sí recibieron el mensaje de las campañas comunicacionales del gobierno, no podían permanecer dentro de sus viviendas y reportaban el uso inadecuado de la mascarilla, pues en un ambiente tan caliente la sensación de sofocarse está latente. Es decir que las condiciones ambientales y sociales de la población impidieron acatar al 100 % las recomendaciones sanitarias difundidas mediante las campañas de la Secretaría Nacional de Comunicación. De presentarse una mejor situación, seguramente no hubiera sido necesario el empleo de medidas coercitivas.

Estos resultados dan respuesta a la pregunta sobre la medida en que la capacidad coercitiva del Estado permitió el control de las aglomeraciones para evitar los contagios causados por la pandemia del COVID-19. De esta manera, las autoridades en el futuro podrán tener una idea más clara sobre las acciones coercitivas (y algunas administrativas) que mejores resultados ofrecen en una crisis sanitaria como la causada por el virus del SARS-CoV-2 y podrán enfocar los recursos en las mismas con el fin de obtener el mayor número de casos evitados. Hay que aclarar también, que el modelo presentado en esta tesis no se trata de un modelo causal, pues las observaciones realizadas sobre las acciones coercitivas por parte del Estado nunca se mantuvieron aisladas de las otras acciones adoptadas por el mismo, sin embargo, el modelo sí muestra una correlación cuantitativa entre las acciones coercitivas y el número de contagios positivos causados por el COVID-19.

Pese a que la regresión realizada, indica que las acciones coercitivas del Estado tuvieron buenos resultados (en ciertos casos) en evitar la propagación del virus, esto no implica que la labor de las entidades a cargo haya sido la más acertada pues, al revisar la información recogida, se evidenciaron algunas inconsistencias. En primer lugar, al reportar la información del MDG sobre las clausuras a locales comerciales hasta mayo 2020, la información entregada a la Secretaria Técnica Planifica Ecuador STPE fue de

466 mientras que, en la base de datos entregada para realizar la regresión el valor es de 307. Solamente este dato muestra una falla de 159 bares, billares, tiendas, discotecas, licorerías, centros de tolerancia, karaokes, restaurantes y otro tipo de negocios que se tiene la duda si fueron realmente clausurados o no. Por otro lado, también existe una incompatibilidad de cifras entre los valores entregados por el MDG para este estudio y los valores que fueron publicados periódicamente mediante Informes de Situación por parte del SNGRE. En segundo lugar, como se mencionó en las resoluciones del COE-N, para la elaboración del Reglamento para la imposición de sanciones a las personas que incumplieran el toque de queda, la tarea fue asignada al MSP, MDG y al MIDENA; sin embargo, en el momento de ser emitido, se evidenció que en él solo participaron las dos primeras entidades. En tercer lugar, en las entrevistas a personas que participaron de los informes sobre las acciones coercitivas impuestas por las Fuerzas Armadas, se evidenció que los patrullajes realizados no fueron exactamente complementando las acciones de la Policía Nacional, en cumplimiento del marco legal vigente en materia de Seguridad Pública del Estado, como lo establece el Decreto Ejecutivo No.1017; sino que por el contrario, las Fuerzas Armadas fueron asignadas a lugares donde solamente se encontraban ellos, sin efectivos de la Policía Nacional cerca, por lo que acciones de detención no pudieron ser realizadas. Finalmente, a mediados de julio, cuando se reportaba un alto número de contagios en la ciudad de Quito, y el ECU-911 identificó las parroquias con el mayor número de insensibilidades, las tareas de control se distribuyeron por separado, el circuito No. 1 para la Policía Nacional, el Circuito No. 2 para las Fuerzas Armadas y el Circuito No. 3 para el Cuerpo de Agentes de Control Metropolitano, lo cual demuestra un accionar dividido y no complementario en todas sus actividades.

Existe, además, una falla en la información que fue reportada al SNGRE, durante el periodo considerado en este estudio, pues esta institución consolidaba la información del MDG y de la Policía Nacional con las sanciones acumuladas impuestas por infringir el toque de queda, y como se puede ver en la Figura 5, el 28 de agosto se registraron valores inusuales. En esa fecha, se tiene un valor de 11.854 detenidos por infringir el confinamiento por tercera vez, pero para el siguiente reporte, que es el 4 de septiembre, este valor vuelve a bajar a 900 (no tiene sentido pues se trata de un valor acumulado). La misma situación se presenta con el dato de detención de vehículos, que el 28 de agosto muestra un valor de 862, cuando el reporte anterior, del 14 de agosto, muestra un valor de 21.172. Estos errores en la información pudieron impedir que el COE-N tome las decisiones más adecuadas respecto a la política pública a implementarse.

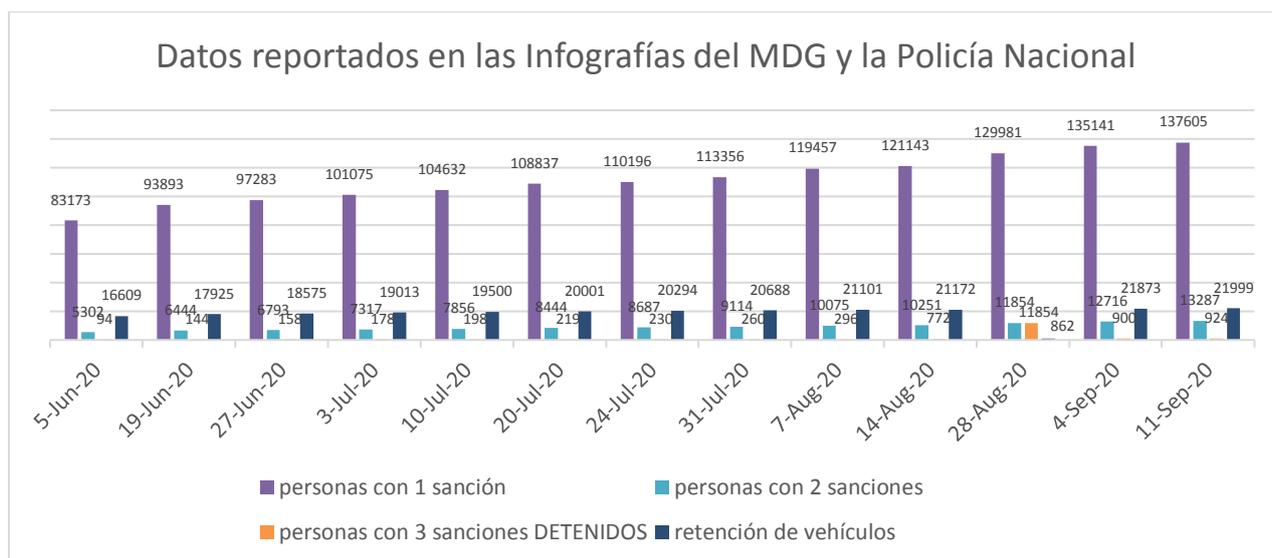


Figura 5. Datos reportados por el SNGRE y generados por el MDG y la Policía Nacional
Fuente: Infografías elaboradas por el SNGRE del 15-03-2020 al 15-09-2020
Elaboración propia

La falta de coordinación entre las distintas instituciones que se relacionan con la Policía Nacional como el MDG (al reportar la información al SNGRE) o el MIDENA (al no respaldar el accionar de la Policía Nacional), es una manifestación de la débil capacidad administrativa del Estado. Esto demuestra, en una primera instancia, que no se contó con información adecuada para el diseño e implementación de políticas públicas adecuadas (Nugroho y Negara 2020), además, que tampoco se contó con una coordinación y supervisión adecuada del Estado hacia todos los sectores (González-Bustamante 2020) y, en tercer lugar, que no existió una adecuada competencia técnica y organizativa de la burocracia para el cumplimiento de las políticas públicas (Centeno et al. 2017).

Como una conclusión adicional, se puede decir que el virus de la pandemia fue nuevo para el sector sanitario del mundo entero y que, para evitar su propagación, el Estado ecuatoriano tuvo que restringir derechos de movilidad y de asociación de manera inicial. Posteriormente, debió utilizar otras medidas coercitivas para vigilar que estas políticas públicas se respeten y prueba de ello son las 10 resoluciones emitidas por el COE-N, entre marzo y junio del 2020, donde se realizan llamados de atención a la ciudadanía y autoridades locales para que se respeten las resoluciones emitidas.

También me parece necesario destacar un par de datos que se obtuvieron de los artículos académicos que narran la situación acontecida en otros países y que podrían ser implementados en el Ecuador para futuras emergencias sanitarias.

En primer lugar, según el artículo de Bosancianu et al. (2020), la información de Ecuador siempre estuvo en duda y menciona que, a pesar de que, para mediados de abril de 2020, Ecuador reportaba oficialmente 503 personas fallecidas por COVID-19, el New York Times estimaba que en el país se tenía un exceso de 7.600 decesos. Esta discrepancia hizo que los autores ubiquen a Ecuador dentro del grupo de aquellos que ocuparon sus medidas coercitivas estrictas en menos del 50 % (es decir consideran que no fueron lo suficientemente estrictas) y con contagios que superan las 100 personas por cada millón de habitantes (lo que implicaba una situación sanitaria muy grave). Esto demuestra que no existió una institución que centralice la información ni de contagios (pues no se maneja una base de datos única en el Sistema Nacional de Salud), ni de personas fallecidas (pues durante las épocas más difíciles de la pandemia, actuaron diferentes dependencias del Estado para la recolección de cadáveres). El asignar una institución responsable, únicamente para llevar el registro correcto de la información mejoraría las decisiones que se pudieran tomar en una futura emergencia de este tipo.

En segundo lugar, el artículo de Capano (2020), destaca la gestión que tuvo el Departamento de Protección Civil Italiano, que tenía la función del monitoreo de las necesidades de los hospitales y el suministro de recursos para la distribución en los mismos dentro de cada región. La conformación de este tipo de agencia en el Ecuador se vuelve muy necesaria pues, en el periodo de estudio, se evidenciaron problemas logísticos tanto para la entrega de suministros médicos de manera oportuna, como para el canje de medicinas que estaban por caducar en la mayor parte de centros de salud (Redacción Primicias 2020a).

Por último, es prudente mencionar que este trabajo ha dejado por fuera varias de las acciones que indican que el gobierno también usó la capacidad administrativa del Estado durante la crisis del COVID-19, como por ejemplo, la entrega de los kits alimenticios, los cambios en las políticas fiscales y tributarias, el apoyo con los gastos de servicios de luz eléctrica y agua potable, el número de camas en los hospitales, el número de especialistas e insumos en las unidades de cuidados intensivos, entre otras, que valdría la pena incluir dentro de un nuevo modelo de regresión para tener una idea más completa de la capacidad estatal que más impacto tuvo en el control de los contagios por la pandemia. No hay que olvidar que, mientras el Estado cuente con mayor información,

mayor será la oportunidad de diseñar e implementar políticas públicas adecuadas en contra de una futura emergencia sanitaria.

Lista de referencias

- Armesto, Michelle T., Kristie M. Engemann y Michael T. Owyang. 2010. "Forecasting with Mixed Frequencies". *Federal Reserve Bank of St. Louis Review* 92 (6): 521-536.
http://pds23.egloos.com/pds/201211/15/36/Forecasting_with_Mixed_Frequencies.pdf
- Atala, Abdulkadir. 2020. "Is the lockdown important to prevent the COVID-19 pandemic? Effects on psychology, environment and economy-perspective". *Annals of Medicine and Surgery* 56: 38-42. doi: 10.1016/j.amsu.2020.06.010
- Bayerlein, Michael, Vanessa A. Boese, Scott Gates, Katrin Kamin y Syed Mansoob Murshed. 2021. "Populism and COVID-19: How Populist Governments (Mis)Handle the Pandemic". *V-Dem Working Paper* 121. [dx.doi.org/10.2139/ssrn.3849284](https://doi.org/10.2139/ssrn.3849284).
- BBC News Mundo. 2020. "Coronavirus en Estados Unidos: 4 claves que explican el enorme impacto del coronavirus en el país con más muertos por covid-19 del mundo". *BBC News Mundo*. 13 de abril. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52273159>.
- Bertranou, Julián. 2015. "Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate". *Revista Estado y Políticas Públicas* (4): 37-59. <http://hdl.handle.net/10469/8788>.
- Bonilla, Kleinsy, Antonethe Castaneda y Efraín Bámaca-López. 2020. "Asesoría científica y gobiernos municipales: manejo de la pandemia COVID-19 en las ciudades de Bogotá y Guatemala". *ResearchGate*. https://www.researchgate.net/publication/346756260_Asesoria_cientifica_y_gobiernos_municipales_manejo_de_la_pandemia_COVID-19_en_las_ciudades_de_Bogota_y_Guatemala.
- Bosancianu, Constantin Manuel, Kim Yi Dionne, Hanno Hilbig, Macartan Humphreys, Sampada KC, Nils Lieber, y Alex Scacco. 2020. "Political and Social Correlates of Covid-19 Mortality". *SocArXiv ub3zd, Center for Open Science*. doi: 10.31219/osf.io/ub3zd.

- Calvo, Ernesto y Tiago Ventura. 2021. "Will I Get COVID-19? Partisanship, Social Media Frames, and Perceptions of Health Risk in Brazil". *Latin American Politics and Society* 63 (1): 1-26. doi:10.1017/lap.2020.30.
- Capano, Giliberto. 2020. "Policy design and state capacity in the COVID-19 emergency in Italy: if you are not prepared for the (un)expected, you can be only what you already are". *Policy and Society* 39 (3): 326-44. doi: 10.1080/14494035.2020.1783790.
- Castillo-Esparcia, Antonio, Ana-Belén Fernández-Souto e Iván Puentes-Rivera. 2020. "Comunicación política y Covid.19. Estrategias del Gobierno de España". *Profesional de la Información*, 29, (4): 1-22. doi:10.3145/epi.2020.jul.19.
- CC. Corte Constitucional del Ecuador. 2020. "Sentencia No. 3-20-EE/20". 10 de agosto. <https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=3-20-EE/20>.
- Centeno, Miguel Angel, Atul Kohli, Deborah J. Yashar, y Dinsha Mistree. 2017. "Unpacking States in the Developing World: Capacity, Performance and Politics". En *States in the Developing World*, 1-32. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9781316665657.002.
- Collins, Aengus, Marie-Valentine Florin, y Ortwin Renn. 2020. "COVID-19 risk governance: drivers, responses and lessons to be learned". *Journal of Risk Research* 23 (7-8): 1073-82. doi.org/10.1080/13669877.2020.1760332.
- Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (COE-N). 2020. "Resoluciones COE Nacional 14 de marzo de 2020". *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 14 de marzo. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-14-de-marzo-2020/>.
- . 2020. "Resoluciones". *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 16 de marzo. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-16-de-marzo-2020/>.
- . 2020. "Resoluciones". *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 17 de marzo. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-17-de-marzo-2020/>.
- . 2020. "Resoluciones". *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 18 de marzo. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-18-de-marzo-2020/>.

- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 21 de marzo. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-21-de-marzo-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 23 de marzo. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-23-de-marzo-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 27 de marzo. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-27-de-marzo-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 30 de marzo. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-30-de-marzo-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 31 de marzo. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-31-de-marzo-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 1 de abril. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-01-de-abril-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 2 de abril. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-02-de-abril-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 3 de abril. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-03-de-abril-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 6 de abril. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-06-de-abril-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 7 de abril. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-07-de-abril-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 9 de abril. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-09-de-abril-2020/>.

- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 13 de abril. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-13-de-abril-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 16 de abril. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-16de-abril-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 17 de abril. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-17-de-abril-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 21 de abril. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-21-de-abril-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 23 de abril. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-23-de-abril-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 28 de abril. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-28-de-abril-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 30 de abril. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-30-de-abril-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 4 de mayo. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-04-de-mayo-2020/#:~:text=El%20COE%20Nacional%2C%20en%20sesi%C3%B3n,de%20los%20miembros%20plenos%2C%20resolvi%C3%B3n,de%20esta%20normativa%20estar%C3%A1%20vigente%20para,entre%20las%2009h00%20y%2020h00.>
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 8 de mayo. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-08-de-mayo-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 12 de mayo. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-12-de-mayo-2020/>.

- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 13 de mayo. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-13-de-mayo-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 15 de mayo. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-15-de-mayo-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 16 de mayo. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-16-de-mayo-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 17 de mayo. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-17-de-mayo-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 18 de mayo. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-18-de-mayo-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 20 de mayo. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-20-de-mayo-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 22 de mayo. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-22-de-mayo-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 25 de mayo. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-25-de-mayo-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 27 de mayo. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-27-de-mayo-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 1 de junio. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-1-de-junio-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 3 de junio. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-3-de-junio-2020/>.

- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 8 de junio. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-8-de-junio-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 10 de junio. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-10-de-junio-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 12 de junio. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-12-de-junio-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 15 de junio. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-15-de-junio-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 19 de junio. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-19-de-junio-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 24 de junio. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-24-de-junio-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 1 de julio. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-01-de-julio-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 3 de julio. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-03-de-julio-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 8 de julio. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-08-de-julio-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 10 de julio. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-10-de-julio-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 13 de julio. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-13-de-julio-2020/>.

- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 17 de julio. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-17-de-julio-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 20 de julio. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-20-de-julio-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 22 de julio. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-22-de-julio-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 27 de julio. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-27-de-julio-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 29 de julio. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-29-de-julio-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 31 de julio. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-31-de-julio-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 3 de agosto. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-03-de-agosto-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 6 de agosto. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-06-de-agosto-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 11 de agosto. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-11-de-agosto-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 14 de agosto. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-14-de-agosto-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 15 de agosto. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-15-de-agosto-2020/>.

- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 16 de agosto. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-16-de-agosto-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 19 de agosto. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-19-de-agosto-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 21 de agosto. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-21-de-agosto-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 1 de septiembre. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-1-de-septiembre-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 10 de septiembre. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-10-de-septiembre-2020/>.
- . 2020. “Resoluciones”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 11 de septiembre. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe-nacional-11-de-septiembre-2020/>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2021. “De una emergencia sanitaria a una crisis social prolongada”. En *Panorama Social de América Latina*. Santiago: Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47718/1/S2100655_es.pdf.
- Cronert, Axel. 2020. “Democracy, State Capacity, and COVID-19 Related School Closures”. *APSA Preprints*. Cambridge: Cambridge. doi: 10.33774/apsa-2020-jf671-v4.
- Dargent Bocanegra, Eduardo. 2012. “Burocracia y organizaciones estatales”. En *El Estado en el Perú: Una agenda de Investigación*, 28-32. Lima. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- De la Torre, Carlos. 2017. “Chapter 10 Populism in Latinamerica”. En *The Oxford Handbook of Populism*. 195-213. United Kingdom. Oxford University Press.
- Díaz-Canel Bermúdez, Miguel y Jorge Núñez Jover. 2020. “Gestión gubernamental y ciencia cubana en el enfrentamiento a la COVID-19”. *Anales de la Academia de Ciencias de Cuba* 10 (2): 1-11. <http://www.revistaccuba.cu/index.php/revacc/article/view/881>.

- Di Nella, Dino, y Victoria Ibáñez. 2020. “Causas y consecuencias de la Pandemia COVID-19. De la inmovilidad de la humanidad a la circulación desconcentrada de personas”. *Revista Derechos en Acción* 15 (15): 415-85. doi.org/10.24215/25251678e407.
- Ecuador. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre.
- El Comercio. 2019. “Carta al Presidente Moreno”. *El Comercio*, 18 de enero. <https://www.elcomercio.com/opinion/carta-presidente-moreno-columna-ayala.html>.
- El Comercio. 2020a. “1190 procesados por no respetar el toque de queda”. *El Comercio*. 6 de abril. <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/cifras-procesados-toque-queda-covid19.html>.
- El Comercio. 2020b. “Podcast Entérese con El Comercio”. *El Comercio*. 10 de abril. <https://www.elcomercio.com/actualidad/podcast-enterese-guayaquil-coronavirus-ecuador.html>.
- El Comercio. 2020c. “Podcast Entérese con El Comercio”. *El Comercio*. 29 de agosto. <https://www.elcomercio.com/actualidad/quito/fiesta-clandestina-panecillo-quito-covid19.html>.
- El Telégrafo. 2020. “UPC que sufrieron daños en el paro de octubre vuelven a estar operativas”. *El Telégrafo*. 8 de enero. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/ministerio-entrego-obra-de-remodelacion-de-upc-que-sufrio-danos-en-el-paro-de-octubre>.
- Empresa Pública Municipal de Servicios Aeroportuarios (EPMSA). 2020. “Llegaron a Quito las primeras pruebas de covid-19 adquiridas por el Municipio”. *Empresa Pública Municipal de Servicios Aeroportuarios*. <http://www.aeropuertoquito.com/llegaron-a-quito-las-primeras-pruebas-de-covid-19-adquiridas-por-el-municipio/>.
- España, Sara. 2017. “El vicepresidente de Ecuador, condenado a seis años de cárcel por el ‘caso Odebrecht’”. *El País*. 14 de diciembre. https://elpais.com/internacional/2017/12/13/america/1513203226_698689.html.
- Ezeachikulo, Ujunwa Perpetua, Ekene Francis Okagbue, y Faith Ihedi Anyalebechi. 2020. “Evidence of Citizens Obedience to Self-Quarantine: A Temporary Antidote to the Spread of Coronavirus”. *International Journal of Research Publications* 53 (1). doi: 100531520201161.

- Fiscalía General del Estado (FGE). 2020. “Pruebas COVID-19 Municipio de Quito. Delito: Peculado”. *Fiscalía General del Estado*. <https://www.fiscalia.gob.ec/pruebas-covid-19-municipio-de-quito/>.
- FLACSO Ecuador y CARE Ecuador. 2014. “Guía Módulos de capacitación. Módulo 2. Etnohistoria de los pueblos y nacionalidades originarias de Ecuador”. *Laboratorio de interculturalidad de FLACSO Ecuador - CARE Ecuador*. <https://www.care.org.ec/wp-content/uploads/2016/02/Modulo-2.pdf>.
- GHS Index Global Health Security Index. 2022. “GHS Index Map”. Accedido 3 de marzo. <https://www.ghsindex.org/>.
- Gonzalez, Elizabeth, Chase Harrison, Katie Hopkins, Luisa Horwitz, Paola Nagovitch, Holly K. Sonneland, y Carin Zissis. 2021. “El Coronavirus en América Latina”. *AS/COA*, 10 de febrero. <https://www.as-coa.org/articles/el-coronavirus-en-america-latina#ecuador>.
- González R., Marino J. 2020. “Características iniciales de las políticas de control de la pandemia de Covid-19 en América Latina”. *Gaceta Médica de Caracas* 128 (2): 207-16.
- González-Bustamante, Bastián. 2021. “Evolution and early government responses to COVID-19 in South America”. *World Development* 137: 1-8. doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105180.
- Greer, Scott L., Elizabeth J. King, Elize Massard da Fonseca, y Andre Peralta-Santos. 2020. “The comparative politics of COVID-19: The need to understand government responses”. *Global Public Health*. 15 (9): 1413-16. doi: 10.1080/17441692.2020.1783340.
- Guterres, António. 2020. “Esta es, sobre todo, una crisis humana que llama a la solidaridad”. *Organización de las Naciones Unidas*. 20 de marzo. <https://www.un.org/es/coronavirus/articles/humanitarian-crisis-coronavirus-solidarity>.
- Hadley, Liza, Peter Challenor, Chris Dent, Valerie Isham, Denis Mollison, Duncan A. Robertson, Ben Swallow, Cerian R. Webb. 2021. “Challenges on the interaction of models and policy for pandemic control”. *Epidemics*. 37 (100499): 1-9. doi:10.1016/j.epidem.2021.100499.
- Handel, Andreas, Ira M. Longini Jr, y Rustom Antia. 2007. “What is the best control strategy for multiple infectious disease outbreaks?”. *Proceedings. Biological Sciences* 274 (1611): 833-7. doi: 10.1098/rspb.2006.0015.

- Hartley, Kris, y Darryl S. L. Jarvis. 2020. "Policymaking in a low-trust state: legitimacy, state capacity, and responses to COVID-19 in Hong Kong". *Policy and Society: Journal of Public, Foreign and Global Policy* 39 (3): 403-23. doi: 10.1080/14494035.2020.1783791.
- Haushofer, Johannes y Jessica E. Mercalf. "Which interventions work best in a pandemic?". 2020. *Science*. 368 (6495): 1063-1065. doi:10.1126/science.abb6144
- Hayek, F. 1957. "La coerción y el estado". *Revista de Economía y Estadística, Tercera Época. Primer Trimestre*, 1 (1): 22-46. <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3459>
- Hermida, Cristina. 2000. "Poder y autoridad". *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho* 13. <https://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmcmk6p9>.
- Human Rights Watch (HRW). 2020. "Ecuador: Lecciones de las protestas de 2019". *Human Rights Watch*. 6 de abril. <https://www.hrw.org/es/news/2020/04/06/ecuador-lecciones-de-las-protestas-de-2019>.
- Jácome, Evelyn. 2020. "Centro Temporal ampliará atención de pacientes covid-19 en Quito". *El Comercio*. 22 de julio. <https://www.elcomercio.com/actualidad/quito/quito-bicentenario-atencion-pacientes-covid.html>.
- Jung, Eunok, Shingo Iwami, Yasuhiro Takeuchi, Tae-Chang Jo. 2009. "Optimal control strategy for prevention of avian influenza pandemic". *Journal of Theoretical Biology*. 260 (2): 220-229. doi:10.1016/j.jtbi.2009.05.031
- Kavanagh, Matthew, y Renu Singh. 2020. "Democracy, Capacity, and Coercion in Pandemic Response—COVID 19 in Comparative Political Perspective". *Journal of Health Politics, Policy and Law* 45 (6): 997-1012. doi: 10.1215/03616878-8641530.
- López-Rodán, Pedro, y Sandra Fachelli. 2016. "Parte III. Análisis. Capítulo III.9 Análisis de regresión". En *Metodología de la Investigación Social Cuantitativa*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona. https://ddd.uab.cat/pub/caplli/2016/163564/metinvsocua_a2016_cap1-2.pdf.
- Lusting, Nora, y Jorge Mariscal. 2020. "El impacto de la COVID-19 en América Latina: Se requieren respuestas fuera del libreto". *Análisis Carolina*: 1-12. Madrid. Fundación Carolina. doi.org/10.33960/AC_22.2020.
- Macassi, Sandro. 2020. "Comunicación para el cambio de comportamientos y estrategias sanitaria del gobierno peruano frente al COVID-19". *Chasqui. Revista*

Latinoamericana de Comunicación, 1 (145): 235-258.
doi.org/10.16921/chasqui.v1i145.4360

- Medina, Fernando. 2018. "Fiscalía dice que Polibio Córdova es autor del delito de uso doloso de documento privado falso". *El Comercio*. 5 de febrero. <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/fiscalia-polibiocordova-cedatos-documento-falso.html>.
- Medina, Andrea. 2020. "Alexandra Ocles renuncia a Riesgos; Lenín Moreno acepta y designa sucesor". *El Comercio*. 11 de mayo. <https://www.elcomercio.com/actualidad/mundo/ocles-renuncia-riesgos-director-salazar.html>.
- Ministerio de Educación (MINEDUC). 2020. "Acuerdo No. MINEDUC-MINEDUC-2020-00013-A: Disponer de manera obligatoria la suspensión de clases en todo el territorio nacional". Registro Oficial 185. 17 de abril.
- Ministerio de Salud Pública del Ecuador (MSP). 2020a. "Acuerdo No. 00126-2020: Declárese el estado de emergencia sanitaria en todos los establecimientos del Sistema Nacional de Salud, en los servicios de laboratorio, unidades de epidemiología y control, ambulancias aéreas, servicios de médicos y paramédicos, hospitalización y consulta externa por la inminente posibilidad del efecto provocado por el coronavirus COVID-19, y prevenir un posible contagio masivo en la población". Registro Oficial 160, Suplemento, 12 de marzo.
- . 2020b. "Protocolo para el ingreso al país, permanencia y salida de aislamiento preventivo obligatorio durante la vigencia del estado de excepción". *Ministerio de Salud Pública*. 28 de mayo. <https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2020/06/PROTOCOLO-MSP-ARRIBO-PASAJEROSV29may8am-signed.pdf>.
- Ministerio de Salud Pública y Ministerio de Gobierno. 2020 (MSP y MDG). "Acuerdo Interministerial No. 00002-2020: Acuerdan Reglamentar la aplicación de multas por incumplimiento del toque de queda en el contexto del estado de excepción por calamidad pública declarado en el Decreto Ejecutivo No. 1017 del 16 de marzo de 2020". Registro Oficial 468, Edición Especial, 27 de marzo.
- Mesa Técnica de Trabajo 6 (MTT6). 2020a. "Guía de Bioseguridad para Entregas a Domicilio y Atención al Cliente". *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 12 de mayo. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/2020/05/Gu%C3%ADa-de-Bioseguridad-para-Entregas-a-Domicilio-y-Atenci%C3%B3n-al-Cliente-v3.1.pdf>.

- . 2020b. “Guía y Plan General para el Retorno Progresivo a las actividades laborales”. *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. 12 de junio. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/2020/06/GU%C3%8DA-Y-PLAN-GENERAL-PARA-EL-RETORNO-PROGRESIVO-A-LAS-ACTIVIDADES-LABORALES-2.pdf>.
- Noboa, Adriana. 2020. “Alexandra Ocles renuncia a su cargo como Secretaria de Riesgos”. *Primicias*. 11 de mayo. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/ocles-renuncia-secretaria-riesgos/>.
- Nugroho, Yanuar, y Siwage Dharma Negara. 2020. “Urgent Need to Strengthen State Capacity: Learning from Indonesia’s COVID-19 Crisis”. *ISEAS Yusof Ishak Institute* 2020 (66): 1-10. https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2020/05/ISEAS_Perspective_2020_66.pdf.
- Organización Mundial de la Salud (OMS). 2020a. “Declaración sobre la segunda reunión del Comité de Emergencias del Reglamento Sanitario Internacional (2005) acerca del brote del nuevo coronavirus (2019-nCoV)”. *Organización Mundial de la Salud*. 30 de enero. [https://www.who.int/es/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/es/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)).
- . 2020b. “Información Básica sobre la COVID-19”. *Organización Mundial de la Salud*. 10 de noviembre. <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/coronavirus-disease-covid-19>.
- . 2020c. “Comunicación de riesgos y participación comunitaria (RCCE) en la preparación y respuesta frente al nuevo coronavirus de 2019 (2019-nCoV). Orientaciones provisionales”. *Organización Mundial de la Salud*. 26 de enero. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/330860>.
- ONU Naciones Unidas. 2021. “Las muertes por COVID-19 en todo el mundo serían entre 6,8 y 10 millones, dos o tres veces superiores a las reportadas”. *Noticias ONU Mirada global Historia humanas*. 21 de mayo. <https://news.un.org/es/story/2021/05/1492332>.
- Ortiz, Sara. 2020. “Aglomeraciones en los buses se multarán con cuatro salarios básicos”. *El Comercio*. 10 de septiembre. <https://www.elcomercio.com/actualidad/quito/aglomeraciones-buses-multas-restriccion-movilidad.html>.

- Paucar, Elena. 2020. "El Inspi procesa 3000 pruebas por día para coronavirus de todo el país." *El Comercio*. 22 de julio. <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador/inspi-procesa-pruebas-covid-ecuador.html>.
- Paz-Gómez, Diana Marcela, y María Caridad Santelices Enríquez. 2020. "(In) capacidades de política en tiempos de COVID-19: Comprendiendo las respuestas económicas de Colombia y Ecuador". *Análisis Político* 33 (100): 72-91. doi.org/10.15446/anpol.v33n100.93362.
- Presidencia de la República del Ecuador (PRE). 2020a. *Decreto Ejecutivo No.1017*. Registro Oficial 163, Primer Suplemento. 17 de marzo.
- . 2020e. *Decreto Ejecutivo No.1022*. Registro Oficial 173, Primer Suplemento, 31 de marzo.
- . 2020b. *Decreto Ejecutivo No.1052*. Registro Oficial 209, Tercer Suplemento, 22 de mayo.
- . 2020c. *Decreto Ejecutivo No.1074*. Registro Oficial 225, Segundo Suplemento, 16 de junio.
- . 2020d. *Decreto Ejecutivo No.1126*. Registro Oficial 279, Segundo Suplemento, 1 de septiembre.
- Primicias. 2020a. "Coronavirus en Ecuador: Salud entregará nuevos insumos a los médicos". *Redacción Primicias*. 20 de marzo. <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/medicos-recibiran-insumos-coronavirus/>.
- Puesto de Mando Unificado (PMU). 2020. "Protocolo para el Ingreso al País Vía Aérea, Permanencia y Salida de Aislamiento Preventivo Obligatorio". 7 de agosto. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/2020/08/PROTOCOLO-PMU-COE-PIVAPSAPO-verion-2.0.pdf>.
- Repetto, F. 2004. Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. *INDES – Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Documentos de Trabajo, I-52*.
- Rey, Maximiliano. 2014. "Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad". *Revista Estado y Políticas Públicas* 2 (2): 115-39. <http://hdl.handle.net/10469/8599>.
- Ricardo Completa, Enzo. 2016. "Capacidad Estatal, Brechas de Capacidad y Fortalecimiento Institucional". *Análisis Político* 29 (87): 60-76. dx.doi.org/10.15446/anpol.v29n87.60720.

- Riggiozzi, Pía. 2020. "Coronavirus y el desafío para la gobernanza regional en América Latina". 30 de marzo. *Análisis Carolina*. Madrid: Fundación Carolina. doi.org/10.33960/AC_12.2020.
- Roberts, Mick, Andrew Dobson, Olivier Restif y Konstans Wells. 2021. "Challenges in modelling the dynamics of infectious diseases at the wildlife-human interface". *Epidemics*. 37 (100523): 1-7. doi: 10.1016/j.epidem.2021.100523
- Rosero, Ana Belén. 2020. "Sobrepeso del 1311% en bolsas para cadáveres por el covid-19; Contraloría señala indicios de responsabilidad penal". *El Comercio*, 20 de mayo. <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/contraloria-sobrepeso-compra-bolsas-cadaveres.html>.
- Rosero, Mariela. 2020. "Catalina Andramuño renuncia al Ministerio de Salud de Ecuador en medio de la emergencia del covid-19". *El Comercio*, 21 de marzo. <https://www.elcomercio.com/tendencias/sociedad/catalina-andramuno-renuncia-ministra-salud.html>.
- Saylor, Ryan. 2014. *State Building in Boom Times: Commodities and Coalitions in Latin America and Africa*. Oxford New York: Oxford University Press.
- Serikbayeva, Balzhan, Kanat Abdulla, y Yessengali Oskembayev. 2021. "State Capacity in responding to COVID-19". *International Journal of Public Administration* 44 (11): 920-30. doi: 10.1080/01900692.2020.1850778.
- Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (SNGRE). 2020a. "Situación Nacional por COVID-19 (CORONAVIRUS)- Infografía No. 001. 13 de marzo de 2020". *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/2020/03/1INFOGRAFIA-NACIONALCOVI-19-COE-NACIONAL-13032020_15H.pdf
- . 2020b. "Situación Nacional por COVID-19 (CORONAVIRUS)- Infografía No. 065. 1 de mayo de 2020". *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/2020/05/INFOGRAFIA-NACIONALCOVI-19-COE-NACIONAL-01052020-08h00.pdf>
- . 2020c. "Situación Nacional por COVID-19 (CORONAVIRUS)- Infografía No. 094. 31 de mayo de 2020". *Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias*. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/2020/05/INFOGRAFIA-NACIONALCOVI-19-COE-NACIONAL-31052020-08h002.pdf>.

- Secretaría Técnica Planifica Ecuador (STPE). 2020. “Evaluación Socioeconómica PDNA Covid-19 Ecuador Marzo-Mayo, 2020”. *Secretaría Técnica Planifica Ecuador*. Mayo 2020. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/12/Eval-Soc-Econ-10-Dic-ok.pdf>.
- . 2021. “Evaluación socioeconómica PDNA Covid-19 Ecuador Marzo-diciembre, 2020”. *Secretaría Técnica Planifica Ecuador*. Abril 2021. https://sni.gob.ec/documents/10180/4981511/INFORME_PDNA_COVID-19_ECUADOR_marzo_dic2020.pdf/c1e919ce-484f-4d06-a8e2-b59d847e0e07.
- Steinbach Méndez, Ingrid y Álvaro M. Hurtado Calderón. 2021. “La comunicación gubernamental durante los primeros meses de Coronavirus en Bolivia”. *Revista Aportes de la Comunicación y la Cultura*, (30): 29-50. http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2306-86712021000100003&lng=es&tlng=es.
- Telesur. 2020. “Declaran que Estado vulneró derechos de pueblo shuar en Ecuador”. *TelesurTV.net*. 20 de julio. <https://www.telesurtv.net/news/juez-declaro-estado-vulnero-derechos-pueblo-shuar-ecuador-20200720-0049.html>.
- Universidad Johns Hopkins. 2022. “COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU)”. *Universidad Johns Hopkins*. Accedido 13 de marzo de 2022. <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>.
- UNU-WIDER United Nations University World Institute for Development Economics. 2021. “The role of tax and benefit policies during the COVID-19 pandemic in Ecuador”. *Research Brief* 2021 (1). <https://www.wider.unu.edu/publication/role-tax-and-benefit-policies-during-covid-19-pandemic-ecuador>.
- Van Rooij, Benjamin, Anne Leonore de Bruijn, Chris Reinders Folmer, Emmeke Barbara Kooistra, Malouke Esra Kuiper, Megan Brownlee, Elke Olthuis, y Adam Fine. 2020. “Compliance with Covid-19 Mitigation Measures in the United States”. *Amsterdam Law School Research Paper No. 2020-21, General Subserie Research Paper No. 2020-03, UC Irvine School of Law Research Paper No. 2020-33*. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3582626.
- Vásquez, Antenor, y Humberto Iván Morales. 2020. “Incremento del coronavirus (COVID 19) en el Perú: por falta de responsabilidad social o bajo recursos económicos 2020”. *Revista Hacedor* 4 (2): 22-36. doi.org/10.26495/rch.v4i2.1487.

Yong, Ed. 2020. "How the Pandemic defeated America. A virus has brought the world's most powerful country to its knees". *The Atlantic Daily*. September 2020. <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2020/09/coronavirus-american-failure/614191/>.