



CARRERA DE
**ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

PANORAMA DEL BUEN GOBIERNO EN TIEMPOS DE COVID-19 EN LA PROVINCIA DEL CARCHI

Wladimir Pérez Parra
Coordinador



COLECCIÓN INVESTIGACIÓN





Panorama del buen gobierno en tiempos de COVID-19 en la provincia del Carchi



Facultad de Comercio Internacional, Integración,
Administración y Economía Empresarial
Universidad Politécnica Estatal del Carchi
Carrera de Administración Pública

Wladimir Pérez Parra
Coordinador

Panorama del buen gobierno en tiempos de COVID-19 en la provincia del Carchi

Wladimir Pérez Parra
Ángel Antonio Marín Pérez
Luis Homero Viveros Almeida
Autores de capítulo

*Este libro es resultado del proyecto de investigación
“Panorama del buen gobierno en la provincia del Carchi:
Hacia la construcción de una gobernanza pública
representando el interés de todos en tiempos del COVID-19”.*

Para referenciar este libro:

Pérez Parra, W. (2023). *Panorama del buen gobierno en tiempos de COVID-19 en la provincia del Carchi*. Universidad Politécnica Estatal del Carchi.

1. Gobernanza; 2. Administración Pública; 3. Política; 4. COVID-19

Clasificación Thema: JPP - Administración pública

Clasificación Dewey: Materia: 351 - Administración pública

UNIVERSIDAD POLITÉCNICA ESTATAL DEL CARCHI

Dr. Jorge Mina – Rector

Dra. Teresa Sánchez – Vicerrectora

MSc. Beatriz Realpe – Decana de la Facultad de Comercio Internacional, Administración y Economía Empresarial

PROCESO EDITORIAL

MSc. David Herrera – Director de Investigación

MSc. Johana Morillo – Responsable de la Unidad de Producción y Difusión Académica y Científica

Lic. Fernando Pazmiño – Diagramación y diseño

Dr. Duván Ávalos – Editor

AVAL ACADÉMICO

PhD. Daniel Castro – Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí

PhD. Wladimir Aguilar – Universidad de los Andes

DATOS DE PUBLICACIÓN

Título: Panorama del buen gobierno en tiempos de COVID-19 en la provincia del Carchi

Autor: Wladimir Pérez Parra – <http://orcid.org/0000-0003-4617-8851> – wladimir.perez@upec.edu.ec

Diseño de portada: Lic. Fernando Pazmiño

Imagen de portada: Pinterest.es

Concepto de portada: Asdrúbal Paganos

Comentario de la solapa: Unidad de Producción y Difusión Académica y Científica

DOI: <https://doi.org/10.32645/9789942625151>

ISBN PDF: 978-9942-625-15-1

ISBN EPUB: 978-9942-625-16-8

Disponibilidad digital: <https://www.publicacionesupec.org/index.php/carchi>

Edición: Primera, Septiembre del 2023.

© Universidad Politécnica Estatal del Carchi © Wladimir Pérez Parra

Calle Antisana y Avenida Universitaria, Tulcán, Carchi, Ecuador.

Tel: 06 2 224 079 / 06 2 224 080 / 06 2 224 081 Ext: 1300 / 1301

publicaciones@upec.edu.ec / publicacionesupec@gmail.com

Ecuador, Tulcán. Septiembre de 2023

Prohibida la reproducción de este libro, por cualquier medio,
sin la previa autorización por escrito de los propietarios del copyright.

Índice

Introducción

La pandemia, una oportunidad para reinventarnos 11

Wladimir Pérez Parra

Capítulo 1

La responsabilización de la gestión pública en tiempos de COVID-19 15

Wladimir Pérez Parra

Capítulo 2

Riesgo e incertidumbre, lecciones del COVID-19 para las políticas públicas en la provincia del Carchi 37

Ángel Marín Pérez

Capítulo 3

Percepciones del emprendedor de Carchi frente al COVID-19, una perspectiva desde el género 55

Luis Viveros Almeida

Sobre los autores 79



Introducción

La pandemia, una oportunidad para reinventarnos

Wladimir Pérez Parra

El Estado y la sociedad en Latinoamérica se constituyeron bajo un mismo proceso de construcción social durante el siglo XIX, esto quiere decir que la ciudadanía surgió al mismo tiempo que el Estado, no ocurriendo de la misma manera en los Estados Unidos, donde primero fue la ciudadanía y luego se creó el Estado. En Europa se ideó y se constituyó primero el Estado para posteriormente el mismo edificar a la ciudadanía.

Por ser nuestras instituciones de origen europeo de corte isomorfa coercitivas, el Estado es un ente todo poderoso que domina y muchas veces reprime a sus ciudadanos privándoles derechos y privilegios en pro de los intereses de clases dominantes. La construcción de un Estado del bienestar al estilo europeo todavía es una tarea pendiente. En tal sentido, existen

tres tareas pendientes en nuestro continente aún por resolver: la gobernabilidad, el desarrollo y la equidad distributiva. Nuestros países se caracterizan por tener altos niveles de desigualdad social, bajo nivel de Estado de derecho y una administración pública patrimonialista poco profesional y meritocrática. Este fenómeno en parte es lo que ha generados gobiernos frágiles; así mismo, la falta de instituciones fuertes hace que las constituciones no sean duraderas en el tiempo; es una tradición hispánica heredada donde nos acostumbraron a que las normas se acatan, pero no se cumplen, prevaleciendo una dependencia de la vía o rigidez institucional (path dependence) en pleno siglo XXI.

Es un continente impregnado por grandes desequilibrios sociales, lo cual es un caldo de cultivo de grandes conflictos, lo que permite el surgimiento de líderes carismáticos sin una mínima preparación en el oficio de gobernar, dado que gobernar no es una tarea fácil. Latinoamérica, desde la época republicana, se ha caracterizado por contar populistas de derecha o de izquierdas, esto es la consecuencia, dando como resultado que poseamos sociedades poco empoderada y muchas de ellas ignorantes de saberes cívicos en no estar al tanto y ni poder escoger gobernantes responsables y probos.

Los conflictos sociales y armados a lo largo del siglo XIX y XX, reflejan esa triste historia de inestabilidad institucional. Hoy por hoy, América latina en el presente siglo está cargada de gobiernos democráticos, existiendo pocas exenciones de autoritarismos como lo es Cuba, Venezuela y Nicaragua. Sin embargo, ningún gobierno ha podido cerrar las brechas sociales, las cuales se han acentuado como consecuencia de la pandemia mundial, sumergiéndonos en una crisis de grandes dimensiones, considerándose peor a las vividas en los años ochenta del siglo XX, conocidas como crisis de la deuda externa o la década perdida.

Ahora bien, la pandemia del COVID-19, más que un problema, debe ser analizada como una oportunidad para mejorar o cambiar en lo que respecta al gobierno y las administraciones públicas, ya que a partir de la postpandemia nada seguirá siendo igual. El cambio debe ser institucional y social, nada se logrará si el gobierno no cambia, pero también para que el mismo sea más efectivo y expedito, la ciudadanía también tiene que cambiar, la transformación debe ser integrales en ambos sectores.

En suma, la presente obra, es producto de un proyecto de investigación realizado desde la carrera de Administración Pública, cuya objetivo fue analizar la necesidad de tener una gestión pública colaborativa y responsable, que sepa afrontar y estar preparada para las diferentes crisis que existen y las que están por venir, por lo que se necesita de gobiernos y administraciones públicas abiertas y transparente, junto a una ciudadanía participativa e inteligente, cuyos integrantes colaboren entre sí para que de manera conjunta busquen la solución a los diferentes problemas que padece la sociedad del siglo XXI, que no es más que el tener como fin la generación de valor público.

Dicho proyecto de investigación se presentó ante la Dirección de Investigación de la Politécnica del Carchi, culminándose con un seminario internacional en el cual participaron ponentes de España y del Ecuador. En este evento se analizó cuál debería ser el rol de la gestión pública en tiempos de pandemia en la provincia del Carchi, así como deberían enfocarse las políticas públicas en tiempos de riesgos e incertidumbre, así mismo se abordó un tema externo muy interesante: el emprendimiento desde una perspectiva de género en tiempos de pandemia en la provincia. Para la realización de esta publicación, se contó con la colaboración de cuatro docentes de la Politécnica del Carchi, el magíster Luis Viveros, el PhD Ángel Marín y el PhD Wladimir Pérez Parra.



Capítulo 1

La responsabilización de la gestión pública en tiempos del COVID-19

Wladimir Pérez Parra

La crisis gubernativa

Para entender el sentido real de la democracia hay que enmárcala dentro de la concepción del Estado. Esta conceptualización la hemos basado a partir del aporte de Loughlin y Peter (1997). Según estos politólogos, las tradiciones estatales no son más que un conjunto de instituciones y prácticas culturales, que ofrecen un contiguo de perspectivas acerca de la conducta de los actores institucionales. Lo que pretendemos argumentar con sus aportes es que hay varias dimensiones en torno al desarrollo de la democracia, de las cuales unas van de la mano del Estado y otras de la ciudadanía, es por ello por lo que hay que plantearse un análisis en torno a partir de una nueva relaciones Estado-sociedad.

El Estado es una organización social donde se dirimen las diferentes relaciones de fuerza de sus integrantes, siendo una creación europea, el mismo antecedió a la democracia y por su intermedio la burocracia se avanzó hacia la democratización. Por lo tanto, en nuestros países, por tener instituciones de origen europea, el Estado tiene un poder sobre los ciudadanos muy marcado, mientras que, en los Estados Unidos, estando geográficamente más cerca, la realidad es totalmente inversa. En ese país, las instituciones desde sus orígenes no estuvieron tan marcado por la figura de un Estado poderoso, dado que el poder central del Estado estaba limitado por una muy marcada separación de poderes, su pasado histórico también estuvo enmarcado por el surgimiento primeramente por la democracia y posteriormente se fue creando la burocracia en la medida que el Estado federal fue extendiéndose. Es por ello por lo que en los EE UU existe una tradición donde se centra la libertad ciudadanía frente al poder estatal. En tal sentido, existen países como los nuestros donde la presencia y la intervención del Estado es muy marcada y determinante, así mismos hay otros donde existen una verdadera autonomía ciudadanía frente al Estado.

Nuestros países se caracterizan por tener instituciones públicas isomorfistas coercitivas debido a que las mismas son de origen europeo, pero de manera impuestas a la fuerza. Por lo que el Estado es el centro de todos los arbitrajes, lo que lo convierte en una organización todopoderosa donde se compendian las diferentes relaciones de fuerza. De tal manera, el Estado domina los ámbitos sociales, políticos y económicos en nuestras vidas, conjugándose como sociedades estatizadas. Ahora bien, esa organización que todo lo controla ha entrado en crisis, evidenciándose la misma a finales de los años setenta y principios de los ochenta, produciéndose un replanteamiento social, político y económico emergido del nuevo contexto internacional, con lo que, los cambios pasan por el tamiz en poner el acento en las

instituciones administrativas, tanto en los países industrializados como en los nuestros.

Las críticas hacia el Estado interventor resultado de la posguerra fueron demoledoras, se dirigieron fundamentalmente hacia el sistema democrático y su burocracia. La crisis del Estado se evidencia notablemente con el déficit fiscal y la recesión económica, y cuando arreció la crítica liberal –revelando el enorme aumento del poder del Gobierno y del Estado– se llegó a pensar que dicha crisis terminaría por acabar con el Estado benefactor pasándonos de un Estado del bienestar a un estado del malestar. Para los pensadores neoliberales, la crisis del Estado es crónica y su única salida es el repliegue del Estado social para dar paso al Estado liberal, transfiriéndose muchas de sus responsabilidades a las agencias privadas. Estas políticas serían las encargadas de reducir el déficit fiscal, abrir las economías, controlar la inflación, estimular el empleo y, sobre todo, reducir el tamaño de la burocracia. El objetivo era reestructurar el tejido institucional, para organizar mejor los mecanismos de asignación de recursos fiscales, gestionar y reducir el empleo público y establecer unas relaciones con el mercado desde los ámbitos institucionales.

Los cambios que se avizoraron en los años ochenta tuvieron sus aciertos en lo económico, pero en lo social dichas reformas se quedaron cortas. Esto trajo consigo que una década después surgiera la necesidad de impulsar nuevamente una serie de reformas, pero de índole administrativa y social, que involucrarían a todo el sector público. Se justificó la necesidad de atender las carencias de la población más vulnerable para paliar las consecuencias sociales que podrían acarrear la implementación de políticas de ajustes macroeconómicos.

La crisis de la democracia en nuestros países latinoamericanos viene dada por un modelo de Estado que no

termina por desarrollarse plenamente, aún prevalece un modelo híbrido que se bandea entre patrimonial, que no termina por desaparecer y uno burocrático que no termina por consolidarse, el cual se distingue indudablemente por su deficiente estándar normativo burocrático inclinándose más hacia el patrimonialismo. Este patrón debe ser sustituido por un conjunto de reformas adaptadas a los nuevos tiempos, y que debe saber interpretar la ola de cambios de democratización e inclusión social que exige los cuídanos. Autores como Prats i Catalá (2005), sostienen que hay que adoptar una posición de diálogo crítico que considere con mayor urgencia en la reforma administrativa, la creación de verdaderas burocracias capaces de asumir eficazmente las funciones exclusivas del Estado en un marco de seguridad jurídica. En tal sentido, llegó la hora del paso de democracias con legitimidad de origen a democracias con legitimidad de desempeño.

El paradigma burocrático se caracterizó por ser el Estado el proveedor y generador del bienestar social, siendo muy exitoso en Europa. Esto no lo ponían en duda la mayoría de los investigadores y especialistas en gobierno y administración pública. Sin embargo, ya algunos señalaron en su momento algunas falencias que se venía notando en dicho paradigma. Por ejemplo, Crozier (1969), a principio de los años sesenta, señaló la necesidad de abordar el asunto de las burocracias desde un cambio estructural. Ostrom el cual lo analizamos en Harmon y Mayer (2001), dicho investigador a mediados de los años setenta, denunció el modelo burocrático señalándolo de afuncional; a ello hay que agregar el documento que se presenta a la comisión trilateral que después se convirtió en un libro de obligatoria consulta, “La crisis de la democracia: Informe sobre la gobernabilidad de las democracias”, de autoría de Crozier *et al.* (1975).

Confianza ciudadana e instituciones responsables

Las décadas de los ochenta y noventa se caracterizan por una fuerte crítica a los enfoques conductistas y de la elección racional, los cuales habían logrado un resplandor desde los años cincuenta. Estos enfoques se les cuestionaron por poseer características contextualistas. Lo que en otras palabras la preponderancia de los conceptos, el conocimiento y la justificación dependen del contexto y no de las consecuencias del pasado, así mismo se les señalaron de ser reduccionistas, utilitaristas, carentes de perspectiva históricas y muy instrumentalistas. Con el advenimiento del enfoque neoinstitucional se puede hablar de una integración de los mismos, ya que se pretende superar las carencias detectadas en los enfoques derivados del individualismo metodológico (positivismo y utilitarismo). En ese mismo sentido, desde el ámbito de la economía, también se empiezan a darle mayor importancia a las instituciones, integrándose el individualismo metodológico y utilitarista con las instituciones, debido a que las mismas son las que moldean la conducta ciudadana, por lo que una sociedad no logra alcanzar su desarrollo si no cuenta con instituciones sólidas y robustas.

Tanto North (2006) como Stiglitz (2009), desde una perspectiva economicista, empiezan a girar sus perspectivas hacia las cuestiones sociales, estudios reservados prácticamente y exclusivos de los sociólogos, por lo que estos contenidos estaban asuntos en el debate político durante un largo tiempo, desde el advenimiento del conductismo y la elección racional en la década de los años cincuenta. Con el redescubrimiento de las intuiciones, así como el esfuerzo de los neoinstitucionalistas, ocurre un hecho a partir de las dos últimas décadas del siglo XX en las ciencias sociales, el cual se lo considera como un cisma en dichas disciplinas, debido a que los temas y los problemas

de la humanidad, se volvieron permeables y sensibles para el mundo científico en general, así como para quienes estudian y apuestan por una mayor eficacia y eficiencia del gobierno y la administración pública, pero ya no desde una visión individualista o utilitaristas, si no ni desde una óptica de las instituciones. Por lo que se empiezan a estudiar y evaluar la efectividad y la capacidad institucional bajo las premisas de la aceptación o rechazo ciudadano.

La confianza, según el diccionario de la Real Academia de la Lengua, se refiere a la “esperanza firme que se tiene en alguien o algo”. En otras palabras, podemos definirlas como la voluntad que tienen los individuos de ser vulnerables a las acciones de otros, ya que creen que estos tienen buenas intenciones y que se comportarán de manera adecuada con ellos. En esta investigación lo que nos concierne es destacar lo que es la confianza institucional, que no es más que hacer referencias a la confianza en otras personas de la sociedad y en instituciones formales (gobierno), creando vínculos interpersonales que son la base de las relaciones dentro de una comunidad, una organización, entre otros componentes de una sociedad en su conjunto.

De esta manera, la confianza está influenciada por diversos factores, siendo la transparencia y el sentido de comunidad los más relevantes, a partir de estas premisas es necesario resaltar de manera más ilustrativa y acertada que la confianza institucional, está orientada hacia la administración pública, en cómo es y cómo debería ser. Para quienes estudiamos el gobierno y las administraciones públicas, nuestro interés versa en una mayor apertura de los gobiernos hacia los ciudadanos, para que las mismas se legitimen antes los ciudadanos, lo cual debe hacerse y evidenciarse a través de la efectividad administrativa.

Un gobierno eficaz y eficiente debe encarar también a una ciudadanía activa y colaborativa. Por lo que la relación

de confianza entre el gobierno y los ciudadanos debe ser recíproca, es decir bidireccional, ya que ambos sectores están indisolublemente unidos. Por un lado, el gobierno debe ser abierto y transparente, constituyéndose en una proposición y una proeza para quienes quieran estimular y crear confianza institucional y social. Al existir confianza hacia las instituciones, la ciudadanía se abre más y pasan a ser actores activos en todas las decisiones públicas, es una especie de lubricante social que amortigua frente a los diferentes problemas que padece la ciudadanía, generando colaboración entre las diferentes bases sociales. Naser, A. y Ramírez-Alujas (2017).

Asimismo, si la gobernanza del gobierno debe dar paso a la gobernanza del cogobierno, para luego ir avanzado hacia el autogobierno, una vez que la ciudadanía tenga altos niveles de saberes cívicos, podemos decir que estamos edificando una gobernanza social, donde prevalezca la armonía y la convergencia en la sociedad, lo que podría cesar o aminorar los conflictos por las desigualdades sociales que causan los malos gobiernos.

En suma, se debe abogar por construir espacios públicos donde se realicen y se tomen decisiones bajo parámetros de codiseño, codecisión, coproducción, coimplementación y coevaluación, con lo cual estaríamos hablando de una nueva relación Estado-sociedad, donde la coordinación entre los actores públicos y la ciudadanía sea una verdadera realidad y no simples enunciados de buenas intenciones. Por lo que el tema de la participación ciudadana debe ser una realidad, bien sea inducida por las instituciones públicas, o voluntarias partiendo desde los mismos ciudadanos.

En tal sentido, la confianza aleja la desafección ciudadana hacia el gobierno y la administración pública, la cual es muy peligrosa para la salud de la democracia, con lo que hay que ir apresurándose y vislumbrándose con factores clave como

lo es una cooperación voluntaria, con la que vendría a fortalecer al gobierno y la sociedad en un mismo sentido, por lo tanto, también de manera directa se fortalecería al sistema democrático, alejándolo de cualquier intento populista o nacionalista extremo.

En resumen, dado el medio circular y sistémico de la relación entre el buen gobierno y confianza ciudadana, debe optarse por una representación desde donde se problematiken, para generar investigaciones para analizar y evaluar la (des)confianza ciudadana hacia las administraciones públicas, así como presentar una serie de recomendaciones útiles para los gobernantes, y así contribuir a establecer los factores retardadores y potenciadores de ese tipo de problemas, que van desde la falta de transparencia en el manejo de los recursos públicos, pasando por el diseño de políticas y gestión pública equivocadas que redundan en el establecimiento de un mal gobierno o un desgobierno.

La nueva relación Estado-sociedad: hacia el encadenamiento del Leviatán

Las actuales relaciones entre Estado y sociedad no nos librarán de la complejidad de una crisis de grandes magnitudes con ramificaciones profundas. En tal sentido, podemos afirmar que estamos frente a un modelo de desarrollo que nos trajo adelantos científicos y tecnológicos de grandes magnitudes, pero con un alto costo, dado que ha procedido a la destrucción del planeta de manera acelerada. Las teorías del siglo pasado que argumentaban una fusión entre la sociedad y el Estado, pero bajo el monopolio de este último han resultado deslucidas. Ese desleimiento no se ha producido, ni se producirá. Así como tampoco se ha cumplido las profecías neoliberales que auguraban por un Estado de presencia débil o mínimo frente al mercado. Ni lo uno, ni lo otro sino todo lo contrario. la integración o interacción entre ambos actores parece resquebrajarse y, lo más interesante del caso, es que la

sociedad se ha fortalecido extraordinariamente hasta dominar esos y otros muchos espacios de poder que antiguamente estaban reservado exclusivamente al accionar del Estado.

En muy buena medida, la sociedad civil-ciudadanos se ha fortalecido porque ha sido capaz de organizarse y regularse eficazmente sin la tutela o dirección del Estado, con lo que ahora puede autorregularse de manera autónoma. Así mismo, la ola neoliberal no ha logrado debilitar al Estado, por ello es que estamos en tiempo de gobernanza, donde se necesita de la coloración de manera armónica y en sano equilibrio entre los actores gubernamentales, económicos y sociales, en lugar de buscar la sustitución de un modelo por otro.

En tiempo de gobernanza los tres actores se necesitan entre sí (gobierno, mercado y ciudadanos). Pero para que todo vaya bien, en este caso la relación entre el Estado y la sociedad, procedemos a explicarlo de manera metafórica: ambos sectores deben actuar como si estuvieran en un gimnasio, en el mismo deben subirse a esas cintas que se usan en los mismos para caminar o correr, se corre para quemar calorías y ejercitar, pero realmente no se avanza, se corre para no retroceder, pero para no para avanzar, solo se hacen ejercicios y para quemar calorías, lo que redunde en la salud. En ese mismo orden de idea, el Estado y sociedad deben hacer las veces de corredor y de cinta rodante la una para el otro. Cada parte ha de servir de obstáculo y resistencia a la otra para fortalecerla, pero para cooperar han de competir. En tal sentido, el Estado y sociedad han de darse duro mutuamente para robustecerse el uno con el otro, la idea no es debilitar a ninguno de los dos, sino todo lo contrario, el Estado debe exigirle a la sociedad para que esta se active y se movilice, y la sociedad vigila y monitorea al Estado para que este sea más efectivo y transparente.

En este apartado nos hemos basado en la teoría que proponen Acemoglu y Robinson (2020), el Leviatán encadenado,

que se refiere a un Estado encadenado, es decir, controlado por los ciudadanos, el único que concuerda y armoniza con una sociedad libre. La teoría del pasillo estrecho consiste en que el tema de la libertad es como una tijera cortante que necesita dos hojas robustas, afiladas y dinámicas (el Estado y la sociedad), la idea es que trabajen juntos y de manera armónica al compás para la obtención de un resultado al final. Este compás, según Acemoglu y Robinson, es la libertad que se ha logrado conseguir tanto en Europa occidental como en los Estados Unidos. Dichos autores describen cómo en los Estados Unidos, la transformación de las trece colonias iniciales dio paso a un Estado federal que en un principio levantó muchas suspicacias y desconfianza entre todos aquellos que residían en dicho país. Los antifederalistas, por ejemplo, veían en ese Estado federal las semillas de un Leviatán despótico, tal como hoy día existen y han existido en nuestros países latinoamericanos. Al otro lado, estaban los federalistas que defendieron la existencia de ese Estado central, pero tuvieron buen cuidado de señalar que debía estar internamente fragmentado en poderes separados (ejecutivo, legislativo y judicial) para poder ser controlado por una sociedad vigilante. Por eso, los federalistas admitieron la inclusión de enmiendas a la Constitución, lo cual estuvo muy bien pensado para salvaguardar los derechos individuales frente a todo un poderoso Estado que aún persiste en muchas partes del mundo incluyendo en nuestro continente iberoamericano.

Para esta teoría, los países que viven en el pasillo estrecho de la libertad han sido pocos históricamente, y nos mencionan algunos de ellos, una de las dos hojas de tijera que hacen falta para mantener y ensanchar este pasillo puede funcionar de manera ineficaz o no funcionar en absoluto, como muchas veces suele ocurrir. A pesar de lo que podamos creer, y es ahí donde los autores nos sitúan a reflexionar, un Estado despótico muchas veces creemos que es un Estado fuerte cuando

en realidad no lo es. Visto así de cerca y de manera objetiva, el Estado chino o el cubano revelan que son leviatanes despóticos dado que sus graves carencias son evidentes. Las carencias que emanan de no ser controlado por una sociedad fuerte y no estar en condiciones de beneficiar a su sociedad. Estar en el pasillo de la libertad tampoco es garantía de nada. Dichos autores también nos dejan otra gran inquietud, muchas veces ha ocurrido el tránsito del pasillo de la libertad hacia el despotismo, nos dan el ejemplo de la Alemania nazi o el caso de Pinochet en Chile, en este caso nosotros agregamos también a Venezuela. Los Estados despóticos asesinan, persiguen y encarcelan a los ciudadanos, incluso hasta destruir su economía como ha ocurrido en Cuba y la Venezuela de Hugo Chávez, sus políticas expropiadoras y mal diseñadas han provocado una migración comparada con un país en guerra como lo es Siria.

¿Se puede salir de él?, es una pregunta que se hacen, la respuesta es sí, tanto Alemania como Chile han regresado de un Estado despótico y hasta totalitario a la libertad. Acemoglu y Robinson, sustentan que el Estado puede adoptar o tomar tres formas distintas: el Leviatán ausente y nos dan como ejemplo a Libia, Somalia o una parte de Siria; el Estado despótico y como ejemplo coloca a China o Rusia; el Leviatán encadenado, los que existen en Europa occidental, Norteamérica, algunos países asiáticos y de Oceanía. Estos investigadores también nos señalan una cuarta posibilidad, los que han denominado Leviatanes de papel, que son Estados con instituciones endebles, inútiles, flácidos y débiles, con lo cual también debilitan a la sociedad a la que parasitan y convierten en mendigos frente a las dadas del Estado, impiden que se ponga en marcha el efecto recíprocamente revigorizante. Este tipo de Estados de papel son muy frecuentes en Latinoamérica y África.

Estado y la sociedad están estrechamente vinculados, los unos no pueden existir ni desarrollarse sin el otro, es una

especie de desencuentros y encuentros. Es por ello que en este apartado se ha tomado la teoría Acemoglu y Robinson, por cuanto la consideramos de suma utilidad en los estudios del gobierno y la administración pública. Ambos son los actores principales de la historia que nos cuentan estos autores. Sin embargo, es importante resaltar que también existe un tercer protagonista que influye mucho en la libertad de un grupo, nos referimos a las normas sociales. Hay sociedades enteras que padecen la «jaula de las normas». Estos teóricos se detienen sobre todo en dos sociedades enjauladas por sus normas: la India, sometida al sistema de castas; y Arabia Saudí, en donde impera la sharía o ley islámica en su versión wahabita, la más integrista de todas. Son enclaves que debemos analizar en los que está ausente la libertad, porque en ellos tanto el Estado como la sociedad están sometidos al cepo rígido de sus normas sociales consuetudinaria.

El pasillo estrecho es un modelo teórico ponderado y templado. Estos dos investigadores, muy a tono al momento en que estamos viviendo, nos invitan sobre todo a los que investigamos el gobierno y la administración público, desde un punto de vista politológico a que los acompañemos en su recorrido orientado por la historia y la geografía mundial, en el que embestimos con cuantiosas ilustraciones y buenos ejemplos de ese modelo teórico; dichas ilustraciones nos auxilian a enaltecer y matizar el modelo teórico muy útil en estos tiempos de crisis del gobierno y de la administración pública. En suma, podemos argumentar, gracias a ellos, que la libertad entendida como ausencia de dominación es un bien escaso que requiere la existencia de un Estado fuerte pero controlado por la sociedad, lo que vendría a ser el Leviatán encadenado.

En el momento de plenitud democrática (libertad), es el mejor momento para lograr ese sano equilibrio social, con lo cual se genera un espacio de justicia, cooperación y prosperidad propio de las democracias desarrolladas y solidas. Con lo que

nos queda demostrado el estrecho margen que hay entre las democracias y las dictaduras, es decir, entre la libertad y el despotismo. Por eso es tan importante blindar las democracias con gobiernos afectivos, lo cual le dará una mayor legitimidad ante los ciudadanos. En esta teoría los que si quedan fuera son las dictaduras, que es el Leviatán despótico, así como las sociedades de perfil tribal con instituciones débiles generan un Leviatán ausente, que, con una combinación de éstas con el Leviatán de papel, condenarían a nuestros países a vivir por siempre en el subdesarrollo.

En esta argumentación teórica pudimos encontrar en los diferentes capítulos del libro factores que favorecen la aparición de un Leviatán encadenado, aquí el valor del liderazgo es fundamental, así mismo como el uso de la religión como herramienta de control social. De igual manera, las limitaciones del crecimiento y el desarrollo económico son más complicadas en los países sin equilibrio entre Estado y la sociedad. He aquí el peligro que existe con la aparición de movimientos populistas cuando la sociedad pierde la confianza en las instituciones, el mejor ejemplo es lo que ocurrió en Venezuela con el líder populista Hugo Chávez.

En resumen, podemos afirmar, en concordancia con el último capítulo de la mencionada obra, que las naciones deben asumir y enfrentar nuevos retos para poder seguir albergando la libertad individual: globalización, tecnología de la automatización, la desregulación financiera y aparición de empresas supergigantes, que han generado grandes desigualdades y descenso en la creación de empleo, han hecho que aumente la desconfianza en las instituciones públicas, lo cual es una atracción o caldo de cultivo hacia propuesta tentadoras de populismo o de conflictos sociales, el modelo populista ha hecho mucho daño en América latina. En fin, para alcanzar y mantener la libertad y el bienestar de las personas en los Estados

y sociedades actuales, se necesitan de instituciones y ciudadanía inteligentes y colaborativa, que el gobierno gobierne pero que la sociedad participe y colabore, porque el Estado solo no puede seguir remando, necesita es timonear para que junto al mercado y la sociedad alcen una nueva forma de gobernar en democracia y en desarrollo sostenible con el ambiente para evitar la destrucción del planeta.

El retorno del Estado: la herencia del COVID-19

Muchos investigadores sociales vienen sosteniendo que en la gestión pública se debe hablar de un antes y un después de la pandemia que azotó al mundo durante prácticamente dos años. Sin embargo, para el politólogo Carles Ramio no existes tales circunstancias, lo que hay es un aceleramiento en los cambios que vienen ocurriendo dentro de manera positiva o negativa en las administraciones públicas tradicionales. El COVID-19 indudablemente ha movido de manera profunda las bases de la administración pública, la misma, tal como lo hemos argumentado en las primeras páginas de este trabajo, ha entrado en una crisis profunda desde las últimas décadas del siglo pasado, y sin embargo no ha logrado superarla, con la cual la está condenando a un envejecimiento proclive a ser innovadora y capturada por intereses clientelares, sindicales y por grandes corporaciones. Hay un peligro que, producto de esta pandemia, el Estado quede inmerso en una encrucijada, y siguiendo aun con la teoría del pasillo estrecho de Acemoglu y Robinson, o bien sea que se incline hacia el Estado ausente o hacia el Estado autoritario.

Lo que ha quedado en evidencia frente a esta pandemia es que las administraciones públicas han fallado tanto en los países desarrollados como los que están en vías de desarrollo. No estaban preparadas para afrontar ninguna crisis sanitaria, la atención

primaria sanitaria se descuidó frente a la atención hospitalaria. En los pocos países que han apostados por una atención primaria robusta, el número de fallecidos fueron menor, por ejemplo, Alemania. En otras palabras, en la administración pública tradicional, que aún no termina de morir, la crisis sanitaria producida por la pandemia rebasó la capacidad administrativa del Estado.

Pero, por el otro lado, también quedó en evidenciada que el modelo que propugna un Estado mínimo o ausente, la pandemia ha echado por el suelo muchas verdades que parecían indiscutibles. Una de ellas reinó por años como un dogma, el neoliberalismo: según este modelo económico, el mercado podía resolver todos los problemas, incluso las crisis. Lo cual es completamente falso: quedó demostrado completamente a partir del mes de marzo de 2020, cuando los suministros para los servicios de salud escaseaban a nivel mundial para atender las necesidades de la población enferma, los fabricantes y las distribuidoras no daban abasto para satisfacer la demanda que se necesitaban de manera urgente, ahí tanto los fabricantes como las distribuidoras se aprovecharon de las circunstancias para encarecer los insumos sin impórtales que lo que estaba en riesgo eran vidas humana.

En los gobiernos, al no estar preparados como consecuencia de dicha crisis, surgieron actos de corrupción, aunado a ello el aumento de los precios causando un daño patrimonial. Muchos gobiernos favorecieron a empresas privadas con la importación masiva de respiradores y otros materiales e insumos, pero, en lugar de repartirlos de una manera equitativa o con algún rigor técnico, permitieron que las fuerzas del mercado asignaran estos elementos, con lo que los precios se dispararon de inmediato. Muchas empresas se valieron de la ocasión y entregaron los materiales al mejor postor sin impórtales que los pedidos los realizaran con antelación, aquí lo que privó fue la ley del mercado salvaje.

Gobiernos de derecha como por ejemplo el de Donald Trump, no miraron la pandemia como asuntos de sensibilidad social, si no que la vieron más bien como una oportunidad para hacer negocios lucrativos y rentables. Se entregaron a las leyes del mercado, una cuestión tan delicada como es la salud pública, sin tener en cuenta que la ley de la oferta y la demanda establece que, cuando un bien escasea, su precio sube; si, por el contrario, hay abundancia, su valor tiende hacia la baja. Esta ley económica en un mercado normal parece justa, pero al tratarse de asunto de vida o muerte como fue la pandemia del COVID-19 se convirtió en derechos humanos irrenunciables, como es el derecho a la salud y la vida.

Los empresarios reaccionaron como era de esperarse, lógica de negocio y el lucro, lo que condujo eventualmente a la escasez y el aumento de precio de los materiales e insumos médicos, con lo que el personal médico alrededor del mundo muchas veces se vio obligado a protegerse con bolsas de basura y con mascarillas desechables usadas hasta por tres y cuatro turnos. Al no estar el mundo ni las administraciones públicas burocráticas preparados para lo que se venía, los fabricantes tampoco estaban preparados ni tenían planes de contingencia para aumentar la producción de manera inmediata, la producción no estaba al ritmo necesario e incluso la acapararon en busca de mejores precios en un mercado especulativo.

En cuanto a los laboratorios y las industrias farmacéuticas, no podían entregar los volúmenes necesarios que se requería para frenar la pandemia, con lo que podemos afirmar es que mientras el COVID-19 se propagaba de manera acelerada cobrando vidas, las fuerzas del mercado operaban y se comportaban de manera normal en un mercado bastante rentable.

La crisis de la COVID-19 es una consecuencia de que el mundo globalizado no va por un buen camino, a esto hay

que sumarle la del cambio climático y la económica mundial, lo que podemos sostener es que las emergencias globales están amenazando la existencia de la vida en el planeta, por lo que el gobierno ni las administraciones públicas deben quedar a merced de la mano invisible del mercado. Las soluciones no deben venir de la lógica económica del mercado de maximizar las ganancias, sino de edificar consenso político en pos del bienestar general, sin que ninguno de los actores sociales se vea perjudicados. No hay que temer a una salud pública. En la Europa continental el accionar del Estado nunca ha sido un problema ni se cuestiona, por ejemplo, en países como Francia, Italia o Alemania existe una salud pública muy robusta y más eficiencia y menos costosa que la de Estados Unidos, que es privada.

Cuarenta años después de la era Thatcher-Reagan, podemos ver cómo lo público siempre termina salvando lo privado, bien sea con auxilios financieros o subsidiando a grandes empresas, y al fin y al cado los ciudadanos se han volcados hacia el gobierno para exigir soluciones prontas y efectivas a la pandemia, el cambio climático, la asistencia social y la crisis económica para salvar los mercados financieros y las grandes empresas. Al Estado siempre se le ha tildado de ineficiente, y con este discurso ideológico que en parte no es una falacia, muchos países terminaron por reducir su actividad mientras privatizaban los servicios básicos de la sociedad: la salud, la educación, las pensiones, el transporte e incluso la seguridad. Este modelo de administración pública, denominado Estado de bienestar, surgió en Europa después de la segunda guerra mundial, asumía buena parte de esas actividades, se fue degradando y monopolizando hasta convertirse en uno donde el ciudadano pasa de ser sujeto de derechos a consumidor de servicios.

Es importante recordar que no es la primera vez que el Estado se establece como el actor salvador de la sociedad en general. En la gran depresión de 1929 en los EE. UU, las dos

guerras mundiales, plan Marshall o la crisis financiera de 2008, el Estado entró a atenuar el desastre social del aumento de la pobreza y a promover la recuperación económica a través del gasto público.

De manera concluyente creemos que es necesario hacernos algunas preguntas incesantes como consecuencia de la herencia que nos dejó la pandemia: ¿tener un Estado grande y poderoso significa que se solucionarán todos los males que padecemos en América Latina? ¿Debemos regresar a un Estado interventor que controle cada aspecto de nuestras vidas y que reemplace al sector privado? Nuestra respuesta es un no de manera categórica y rotundo, nadie en su juicio sano puede pensar en volver a esas viejas practica intervencionistas que tanto daño y freno a causado en nuestros países. Más que Estados grandes y autosuficientes, nuestra región lo que amerita son Estados incluyentes, dinámicos, ágiles, innovadores y sobre todo cívicos, que garanticen bienes y servicios públicos de calidad hacia los ciudadanos.

Latinoamericana debe convertirse en un continente de paz y crecimiento económico basado en un modelo de desarrollo sostenible con el ambiente; las protestas sociales como las que ocurrieron en Colombia con los paros armados; en Ecuador en el 2019 por el aumento de los combustibles; las de Chile que desembocaron en una constituyente fracasada y un gobierno de izquierda. Es el momento en que los gobiernos de la región dejen de ser repartidores de botín y capturadores de rentas, la pandemia nos ha dejado lección como herencia, unas quejas para demandar un cambio de timón de fondo que, como todo indica, resultaría en un Estado mucho más actuante y presente de corte colaborativo con la ciudadanía. Si este cambio no se realiza a mediano plazo, continuaremos en la región con espirales de crisis y violencia ascendente, retrasando la consolidación de un Estado genuinamente democrático y participativo, porque al fin y al cabo el Estado debe representarnos a todos dado que es el único que pertenece a todos por igual.

Conclusiones

La pandemia del COVID-19 ha dejado una huella imborrable en las administraciones públicas tradicionales, tanto en los países desarrollados como en los no desarrollados, ya no solo se trata de simples enunciados y de buenas intenciones, el reto ahora es que los expertos tomen posiciones de vanguardia al frente de las batallas que están por venir y las cuales hay que saberlas afrontar. Ya no hay espacios para charlatanes o gurús. Por ser problemas técnicos, deben ser abordados por técnicos de las administraciones públicas que sepan hacer análisis de prospectivas, las que Ramio llama una administración pública más científica, sin confundirse con la administración científica de Taylor. Una administración pública más científica debe tener la capacidad de analizar posibles escenarios futuros y estar preparados para los problemas que se vayan presentando, es decir, una administración pública preventiva que tenga protocolos para hacer frente a las contingencias que se vayan presentando, no dejar que las cosas sucedan y en la medida que vayan surgiendo ahí se van resolviendo.

En otras palabras, tener un gobierno siempre listo y preparado para lo que vaya ocurriendo, y no un gobierno improvisador que vaya resolviendo en la medida como vayan viniendo las cosas, es decir, tener capacidad de repuesta bien planificada y en prospectiva para eventos sobrevenidos.

En suma, direccionarse hacia los avances tecnológicos y aprovechar los conocimientos técnicos para que ayuden a los políticos a tomar decisiones acertadas, las cuales deben basarse en apoyo de expertos y de datos. Las administraciones públicas deben abrirse hacia las universidades por ser centros de generación de conocimientos, así como centros de investigaciones privadas dado que el gobierno por sí solo no tiene la capacidad de repuesta a los tantos problemas que están

por venir, fuera de las administraciones públicas hay muchas experticias que muy bien pueden ser aprovechadas por las instituciones públicas para resolver los problemas que se vayan presentado. La administración digital e inteligente es cosa del presente, por lo que la llegada de la inteligencia artificial al sector público es cuestión de tiempo, la gestión del conocimiento debe ser aprovechada por el gobierno y las administraciones públicas para configurar instituciones públicas robustas y vigorosas, la inteligencia colectiva debe generar un espíritu cooperante con sistemas organizativos transversales y flexibles, que terminen por empoderar a los ciudadanos y al Estado en entes de confianza mutua y valores colaboracionistas para el beneficio colectivo en igualdad de condiciones.

Bibliografía

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2019). *El pasillo estrecho*. Ariel
- Aguilar, L. F. (2007). *Gobernanza y gestión pública*. F.C.E
- Aguilar, L. F. (2013). *Gobierno y administración pública*. F.C.E
- Crozier, M., Huntinton, S y Wantanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Comission*. New York University Press.
- Crozier, M. (1969). *El fenómeno burocrático*. Amorrortu.
- Harmon, M. y Mayer, R. (2001). *Teoría de la organización para la administración pública*. F.C.E.
- Loughlin, J. y Peter, G. (1997). State traditions, administrative reform and regionalization, en Michael Keating y John Loughlin, *The political economy of regionalism*. London, Frank Cass, pp: 41-62
- Naser, A. y Ramírez-Alujas, A. (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- North, D. (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. F.C.E
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. *Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC*. S L.
- Prats i Catalá, J. (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza: las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. Ministerio de administraciones públicas-IIG-INAP.
- Ramió, C. (1999). *Teoría de la Organización y Administración Pública. Temas de Gestión y Administración Pública*. Madrid.Tecnos, UPF.

- Ramió, C. (2017). *La administración pública del futuro (Horizonte 2050) instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación*. Tecnos.
- Ramió, C. (2021). (Coord.). *Repensando la Administración pública: Administración digital e innovación pública*. INAP.
- Stiglitz, J. (2009). *El informe Stiglitz*. RBA libros



Capítulo 2

Riesgo e incertidumbre, lecciones del COVID-19 para las políticas públicas en la provincia del Carchi

Ángel Marín Pérez

Presentación

La pandemia conocida como COVID-19 ha trastocado los cimientos de la forma en que buscamos comprender la realidad. Desde la perspectiva del análisis de las políticas públicas representa una oportunidad para contextualizar la noción de sociedad de riesgo e incertidumbre, que desde los años ochenta vienen pregonando algunos teóricos de la posmodernidad. Sin duda, la crisis sanitaria puso de manifiesto las fisuras y debilidades de las acciones gubernamentales en la gestión de los asuntos públicos, ello permitió su profundización; no obstante,

también ha permitido reinventar procesos administrativos más ágiles y cónsonos con las expectativas ciudadanas y la dinámica social.

Lo importante de esta crisis sanitaria consiste en empoderarse de los aprendizajes que la misma genera, y de esta forma determinar los aspectos que deben ser revisados al momento de formular, ejecutar y evaluar políticas públicas. De esta situación debemos tomar aprendizajes, pues bien sabemos que la actual situación generada por el cambio climático y otros eventos impredecibles, exigirán políticas audaces, innovadoras y resilientes en los años venideros.

La investigación apunta hacia la dirección de asumir el cambio y la incertidumbre como variables permanentes y transversales en el mundo de las políticas públicas. Su objetivo consiste en prepararnos para las emergencias como una constante que debemos asumir, o de lo contrario la acción estatal quedará desbordada por las circunstancias.

Para efectos ilustrativos, se tomó como referente las respuestas ofrecidas por una instancia establecida en la legislación ecuatoriana para atender situaciones de emergencia, nos referimos a los Comité de Operaciones de Emergencia, órgano integrado por los diversos actores de la sociedad civil y política. Las acciones llevadas a efecto, la capacidad de respuesta, su articulación e integración en el tejido social, bien vale la pena estudiar para desde una perspectiva crítica deducir algunas experiencias y aprendizajes.

La Administración Pública, tal como hemos manifestado a lo largo de la obra, tiene por objeto y naturaleza el bien público, el bien común, por decirlo de otra manera. También debe lograr el aumento de los intereses generales y garantizar la igualdad y la equidad. Asimismo, en el ámbito público se ofrecen con

frecuencia servicios bajo esquemas monopólicos y oligopólicos. También está sometido a los tiempos electorales, bajo la presión y supervisión pública, para la prestación en forma honrada y transparente de dichos servicios. De manera que la oportunidad que tiene la ciudadanía (a pesar de su complejidad) de tomar decisiones políticas oportunas, debe pasar por el tamiz de unos actores investidos de una alta legitimidad democrática, casados con esa idea y verdaderamente convencidos de la necesaria utilidad de la técnicas y herramientas que ofrece la gestión de calidad para la Administración Pública.

La reforma o modernización administrativa, vista como un primer paso a los cambios institucionales, es un hecho político considerado superficial si se compara con la calidad. Las reformas o modernizaciones pueden ir desde la adquisición de tecnologías de punta, equipos y automatización de sistemas informáticos, nuevos inmuebles y mobiliarios, hasta la transformación de las normas y los procedimientos. Pero la calidad debe estar más en lo interno, y, complementándose con lo anterior, es un proceso de inversión de recursos humanos, algo que no se compra simplemente, pues se requiere para ello un gran esfuerzo y voluntad política. La calidad requiere más arrojo y tiempo, dependiendo en mayor parte de la capacidad que tengan los actores, legitimados democráticamente, de interactuar e incorporar a la legitimidad burocrática para impulsar y tener éxito en esta dura y difícil tarea. Con los cambios viene siempre la resistencia, y por eso son a su vez traumáticos.

Sin duda, es importante y funcional la gestión de calidad en la Administración Pública, pero –insistimos– hay que establecer claramente su finalidad para no errar y confundirla con la que se entiende en las organizaciones privadas. Ciertamente, lo que se busca es la eficiencia y la eficacia administrativa,

podríamos incluso considerar también al Gobierno como una empresa productora servicios, pero creer que es una mera fabricante de productos es condenarla a la ineficiencia al desviarla de su naturaleza, que no es más que la producción de servicios (servucción), es decir, es una empresa, pero de servicios dirigidos a proporcionar a sus ciudadanos el máximo bienestar y felicidad posibles.

En suma, una Administración Pública de calidad no es sólo una necesidad ciudadana, sino una demanda social, dado el nivel de exigencias y conciencia de la sociedad civil, producto de la globalización y de la ola democratizadora que se ha adueñado del mundo, la cual ha expuesto al sector público dejando al descubierto sus carencias y sus urgentes y necesarias políticas de redimensionamiento o de cambios. La ciudadanía, como actor preponderante en la nueva relación Estado-sociedad, reclama con premura la llamada modernización, reforma, reinvención del gobierno, reingeniería del sector público, reestructuración administrativa del Estado o innovación del ámbito gubernamental, en fin, no importa cómo llamemos a este petitorio ciudadano, lo importante es que los gobiernos sean agentes competentes en la prestación eficiente y eficaz de los servicios públicos.

La pandemia desde la perspectiva postmoderna

La actual crisis del modelo civilizatorio (Leff, 2014) representa la expresión de una diversidad de desequilibrios que nos indican una serie de efectos adversos en diferentes aspectos propios de nuestra sociedad. Algunos autores, entre los que cabe destacar a Beck (2006), toman en consideración la aparición de los denominados riesgos manufacturados, los cuales poseen una característica especial, y es que son autoproducidos por la sociedad industrial, propios de la modernidad. Anteriormente, la especie humana

solamente consideraba amenazante los riesgos generados por las fuerzas de la naturaleza, es decir, aquellos eventos que son percibidos por nuestros sentidos poseían un límite de acción y en gran medida imposibles de controlar. Al contrario, existen otro tipo de riesgos propios de la modernidad, los cuales poseen un denominador como lo es la externalidad. En consecuencia, los mismos son derivados de nuestras actuaciones, de los adelantos científicos inscritos en la idea de progreso, también son invisibles a nuestros sentidos, de igual forma sus efectos en muchos casos suelen ser globales, en tal sentido se consideran manufacturados (Giddens, 1994).

Como producto de la complejidad propia de la sociedad actual, para el análisis de la situación generada por la crisis sanitaria resulta apropiado la adopción de posturas ontoepistémicas que permitan superar el reduccionismo desconocedor de la variedad de causas y efectos de un fenómeno de igual forma complejo. Cabe destacar que se trata de destacar la superación de una idea que ha estado sustentada por el relato legitimador de la noción de progreso y desarrollo, los cuales durante la modernidad ha sido considerado la panacea que permitiría la existencia de un supuesto contrato convalidado por la sociedad y que permite el funcionamiento del tejido social en su totalidad (Garrido, 2003)

En el mismo orden descrito en el anterior párrafo, cabe señalar que los dogmas dominantes de la modernidad procuraron simplificar la visión compleja del mundo, e hicieron creer en la idea de progreso ilimitado como la panacea destinada a lograr la felicidad humana. Se logró construir una fe ciega en la tecnociencia, también se concibió la concepción de un mundo gobernado por la racionalidad científica. Igualmente, los metarelatos del liberalismo inspirador de la lógica capitalista, impusieron la sacralización del mercado como elemento naturalizado, y la crematística como elemento motivador de la naturaleza humana (Galafassi, 2004).

A la luz de tiempo, resulta notorio que esa visión compartida por la colectividad, desbordada por un exaltado optimismo sustentado en el progreso y confort generado por el imaginario de la racionalidad económica dominante, cada día negado por la realidad. La modernidad ahora se nos presenta como una época donde los riesgos forman parte de nuestra cotidianidad, la ciencia en algunos casos carece de respuestas, como es el caso de la aparición de enfermedades emergentes, como es el caso del VIH y ahora el virus Sars-cov-2, causante de la pandemia del COVID-19. No obstante, ante la situación de emergencia sobrevenida, la ciencia ha sido colocada en el banquillo, el mundo ha prestado la atención en búsqueda de una respuesta que ha puesto a trabajar a contrarreloj a la comunidad científica. Nunca antes el debate científico había sido expuesto de manera tan abierta, sin embargo, las respuestas en un primer momento fueron más incongruentes y generadoras de confusión (Giménez, 2021).

Sociedad de riesgo e incertidumbre en tiempos de COVID-19

Tomando como referencia lo relacionado con la noción de riesgo, expuesta en el apartado precedente, es posible contextualizar la pandemia del COVID-19, como la expresión de un riesgo con alcances y características globales. Cabe señalar que dicha condición de riesgo se vio reforzada ante la poca o nula capacidad por parte de la institucionalidad estatal para responder de manera eficiente ante la eventualidad. En tal sentido, en tiempo record se contó con información suministrada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), la cual dio cuenta de la magnitud de la crisis sanitaria y de las características del patógeno. Sin embargo, en un primer momento las instituciones quedaron desnudas, sin argumentos ni recursos para hacerle frente a la situación sobrevenida.

Cabe decir que la crisis pandémica puso en evidencia la incapacidad de las instituciones públicas para el manejo y control de la situación. Evidentemente, nuestras institucionalidades marcadas por las visiones clásicas sobre la gestión de las políticas públicas no estaban diseñadas para dar respuestas este tipo de riesgo global. Pareciera que el aparato administrativo del Estado no estaba concebido para la resiliencia societal. Esta debilidad en cuanto respuesta colectiva se encuentra signada por múltiples aspectos, entre ellos cabe señalar la fragilidad de las economías en países como Ecuador, la situación de vulnerabilidad socioeconómica de amplios sectores de la población y por última la existencia de instituciones que ya acumulaban un notorio déficit de desempeño.

Crisis sanitaria y entramado institucional

La naturaleza de la crisis sanitaria puso de manifiesto y profundizó las fisuras ya existentes en el tejido institucional. El ya evidente cuestionamiento relacionado con la capacidad de respuesta por parte del Estado a los problemas emergentes ha sido muy notorio, a tal punto que la situación ha permitido reivindicar la supuesta necesidad de convertir a la institución estatal en una estructura apenas visible. En tal sentido, teóricos del liberalismo radical apuestan a un neoliberalismo, en que el mercado asuma mediante su “mano invisible”, las riendas de la sociedad presente y futura (Vargas, 2007).

La situación anteriormente descrita en el párrafo precedente, caracterizada por una institución estatal sometida a diferentes cuestionamientos desde diferentes puntos de vista, nos permite plantear un redimensionamiento a la luz de la situación pandémica. En tal sentido, según la perspectiva de Enríquez y Sáenz (2021), los momentos actuales, contrariamente a las

posturas que pretenden invisibilizar a la institución estatal, más bien han obligado a girar la mirada hacia una revalorización del mismo, el cual demostró su reivindicación de las funciones fundamentales para la planificación y gestión de políticas públicas orientadas a atender la pandemia. No obstante, la realidad puso en evidencia la funcionalidad estatal como instrumento para atender situaciones como las que se vivieron durante la pandemia.

En este orden de ideas, cabe mencionar que el permanente dilema del Estado de Bienestar y la reivindicación del mercado, como factor preponderante en la sociedad, ha generado una serie de aspectos que ponen en el banquillo el ejercicio del gobierno, de esta manera se genera un dilema relacionado con la implantación de mayor o menor intervención estatal. Esta crisis, generalmente determinada por las dificultades en asuntos fiscales, que afecta la funcionalidad y las transforma en instituciones inútiles a los ojos de la ciudadanía dio origen a una serie de reformas en el sector las nuevas circunstancias históricas, pudiéramos estar hablando de la reinvención de gobierno, el cual debe poseer la capacidad de adaptarse a las dinámicas de la dialéctica social.

Sin duda que la sucesión de cambios acelerados que se están viviendo a nivel global afectan significativamente las estructuras estatales, ello evidentemente arrastra consigo el aparato administrativo del Estado. Es decir, nos encontramos no solo ante una crisis coyuntural, sino también estructural gestada por cambios económicos, políticos y sociales. Sin embargo, la actual pandemia puso en evidencia la capacidad de resiliencia de la institución estatal y de todo su entramado institucional. La reinvención de instituciones que dieran respuesta rápidas y oportunas demostraron que el Estado aún goza de buena salud, que contrariamente a las visiones antiestatales, sigue siendo necesario ante situaciones que desbordan la capacidad de respuesta del sector privado y la sociedad civil (Ramíó, 2017).

A partir de todo lo expuesto, podemos concluir que la crisis sanitaria ha servido para visibilizar al Estado, con lo cual se ha demostrado que es una institución necesaria. Ahora resulta más difícil considerarlo un Estado interventor, autoritario, ausente o ineficiente; al contrario, podemos percibirlo como una institución vigilante del comportamiento sanitario y por lo tanto garante de la salud pública, durante la cotidianidad de nuestras vidas, pero más aún, ante amenazas colectivas con características catastróficas. Cabe señalar, que ante esta situación la institución estatal ha ofrecido respuestas contundentes en cuanto la inversión de recursos económicos para hacer frente a la pandemia, de igual modo en el suministro oportuno de material hospitalario para evitar el desborde de la crisis. Otro aspecto que vale destacar es lo relacionado con su disposición en convenir la industria farmacéutica, para la adquisición y distribución de vacunas para detener la pandemia. No obstante, incorporar la expansión del Estado es un desafío para la Administración Pública del futuro, considerando que estamos al frente de una sociedad dócil, una economía debilitada y unas instituciones frágiles. Ahora más que nunca hay que potenciar el Estado, dado que los ciudadanos piden más Estado, pero mejor; no un Estado ausente ni autoritario sino democrático, participativo, transparente y abierto.

Ahora, cabe preguntarse cómo y cuál debe ser el papel del servicio público ante los escenarios postpandémicos, sin duda es necesario reinventar y apostar por una gobernanza enmarcada en la gestión de riesgos y de situaciones emergentes; para ello se hace necesaria la corresponsabilidad como elemento fundamental. De igual manera, este involucramiento de los actores sociales debe ir acompañado de una estructura institucionalizada e inteligente facilitada por el Estado, donde se hagan análisis prospectivos con gabinetes de estudios que posibiliten la ejecución de análisis de escenarios, predicciones y protocolos, con el objetivo de adelantarse a los problemas que se vislumbren en el horizonte.

Otro aspecto que nos plantea Ramió (2021) está referido a la especialización en la toma de decisiones, es decir que las mismas cuenten con el debido soporte técnico, que sea el producto de decisiones bien estudiadas, en las cuales prime los criterios científicos antes que los clientelares populistas. En este contexto, los Objetivos de Desarrollo Sustentable planteados por la Organización de las Naciones Unidas hasta el 2030 constituyen un verdadero y valioso aporte para la redefinición de las políticas públicas y un excelente referencial para marcar las pautas de la sociedad futura que debemos construir. Dado que los problemas globales a los cuales se ha abocado la ONU, como son los Objetivos de Desarrollo Sustentable, tales como la crisis climática y escasez de agua potable, ameritan un tratamiento técnico y científico. En este contexto, todas aquellas ventajas comparativas que poseen las administraciones públicas al poseer recursos humanos compuestos por expertos deberían ser aprovechados en pro de un servicio público eficiente y eficaz. En otras palabras, el escenario ideal es que los directivos públicos apoyen el poder político, puesto que el COVID-19 es un problema público que debe ser abordado desde un punto de vista político, contando con el apoyo de la academia y los centros de investigación.

Sin duda alguna, la sociedad ha sido objeto de profundos cambios. A decir verdad, el escenario actual obliga en gran medida a generar un replanteamiento de las instituciones públicas. La situación planteada por la pandemia puso en vilo la vigencia del Estado nación, el mundo pocas veces había puesto su esperanza en la funcionalidad de la ciencia y las instituciones públicas, así estos dos aspectos generalmente disociados se convirtieron en la esperanza de enfrentar y superar uno de los eventos más aterradores del último siglo, como lo fue la pandemia del COVID-19. En síntesis, la autoridad de los Estados ya políticas innovadoras, participativa e inteligentes.

Lecciones aprendidas

De acuerdo con la Constitución Nacional de la República de Ecuador, elaborada por la Asamblea Nacional Constituyente en el año 2008, se establece expresamente que la gestión de riesgos es considerada un asunto vinculado al ejercicio de los poderes públicos. En tal sentido, se contemplan los principios de subsidiaridad y descentralización, los cuales forman parte integrante y determinante al momento de manejar eventos como las presentadas por la pandemia del COVID -19. Sobre todo, los artículos 189 y 190 de la Carta Magna sirven base legal para la prevención, afrontamiento, mitigación y recuperación ante la presencia de situaciones inusitadas con características catastróficas (Rebotier, 2016).

En atención a lo anterior, la situación fue definida por las instancias gubernamentales de Ecuador como de “Emergencia sanitaria”, lo cual significa que se trata de la afección de la salud colectiva, generada por factores orden natural o de origen humano. Por otra parte, se requirió la situación solicitó tácitamente la intervención estatal, ello debido a que legalmente está contemplado como una atribución ineludible como instancia garante de la salud ciudadana y de mantenimiento de la seguridad y convivencia social. En el marco de las reglamentaciones emitidas, cabe destacar el Decreto Ejecutivo 1017 con fecha del 16 de marzo del 2020, el cual declara el Estado de Excepción en el territorio ecuatoriano, como consecuencia de una calamidad pública originada, en este caso, por la pandemia.

Desde la perspectiva del manejo integral de riesgo contemplada en la Constitución Nacional, bajo el principio de descentralización subsidiaria, los entes descentralizados están llamados a cumplir funciones en el marco de la acción pública destinada a enfrentar la emergencia sanitaria. En este contexto,

el Artículo 24 del Reglamento de la Ley de Seguridad Pública y de Estado del año 2010, modificado en el año 2017, expresa que los Comités de Operaciones de Emergencia son instancias interinstitucionales responsables en su territorio de coordinar las acciones tendientes en la reducción de riesgos y a la respuesta y recuperación en situaciones de emergencia y desastre. Debe señalarse que los Comités de Operaciones de Emergencia (COE) operarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, que implica la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico, como lo establece el artículo 390 de la Constitución de la República. Es importante agregar que la legislación contempla la existencia de Comités de Operaciones de Emergencia Nacionales, Provinciales y Cantonales, para los cuales la Secretaría Nacional Técnico de Gestión de Riesgo está llamada a determinar su conformación y funcionamiento.

Con respecto a las medidas llevadas a cabo para hacerle frente a la emergencia sanitaria, las mismas estuvieron distribuidas en instancias multiniveles, ello como forma de actuar con rapidez y efectividad producto de la naturaleza imprevista del evento, caracterizado por la capacidad de propagación y contagio del virus, para lo cual resultaron necesarias medidas restrictivas y de control adoptadas por todos los ciudadanos sin distinción alguna. Fundamentalmente las acciones tomadas por los COE en sus diversas instancias apuntaron a la contención de la transmisión comunitaria, la reducción de la mortalidad mediante la garantía de funcionamiento del sistema sanitario público y la protección de los trabajadores de la salud y población vulnerable (OMS, 2020).

Al igual que en otras latitudes, la pandemia encontró en Ecuador y en la mayoría de los países del mundo una debilidad institucional, ello significó una limitada disponibilidad para hacer frente a la situación, lo que constituyó un ingrediente profundizador de la crisis ya existente. No obstante, el déficit de

la economía ha generado la caída de los ingresos y desempleo, lo que expone a muchas familias a una situación doblemente vulnerable. En atención a esta situación un tanto dramática, se adoptaron políticas de corte social, entre las que cabe mencionar: control de precios por servicios públicos, prórroga sin recargo para el pago de cuotas de créditos personales, aplazamiento del pago de impuestos y la ampliación en el otorgamiento del Bono de Desarrollo Humano al sector informal y población vulnerable, ello con la finalidad de cubrir un porcentaje de la canasta básica alimentaria (ONU, 2020; BID, 2020).

En relación a la gobernanza multinivel mencionada anteriormente, constituye un espacio efectivo para lograr participación activa de los diversos actores, lo cual se compagina con el paradigma contemporáneo de la gobernanza, de esta manera estamos presenciando la interacción de instancias nacionales, provinciales, municipales y parroquiales. En este contexto, los diversos entes se convierten en ejecutores de las directrices jerárquicas del nivel nacional; no obstante, se presenta un espacio relativamente flexible que permite a los niveles inferiores en dicha escala, adoptar cierta flexibilidad en ciertos aspectos formales en este juego de relaciones intergubernamentales. Es necesario hacer notar que a medida que se ha desarrollado la pandemia, a los COE provinciales, municipales y cantonales les han conferido atribuciones para tomar decisiones de acuerdo con la realidad impuesta por la dinámica del evento, entre ellas cabe destacar la semaforización y la emisión de resoluciones acorde al diagnóstico situacional.

Para superar esta –y los posibles escenarios con características similares– se hace necesario fortalecer la institucionalidad estatal en la provincia del Carchi en todos sus niveles de actuación, especialmente en aquellos aspectos que permitan generar respuestas inmediatas ante eventos de esta

naturaleza. Evidentemente, deben priorizarse áreas sociales como salud y educación, así como el empoderamiento de los diversos actores sociales en cuanto la organización y concientización en lo referente a la gobernanza de riesgos. No cabe duda de que esta pandemia puso en evidencia la importancia de tener un sistema de salud público de excelente calidad con el fin de preservar el bienestar colectivo de la población. Ahora, para alcanzar estos fines es necesario que exista la voluntad política de parte de los gobernantes para trabajar de forma coordinada y articulada en función de ejes o planes programáticos. Resumiendo lo planteado, solamente ante este escenario se pueden diseñar políticas públicas eficaces desde un enfoque de gobernanza.

En conclusión, el desafío que tienen las instituciones en la provincia del Carchi es generar los mecanismos idóneos de comunicación y acción interinstitucional para el bienestar y beneficio colectivo. Para esto es indispensable el rol de todos los sectores de la sociedad, en particular de la universidad pública como espacio de encuentro entre las instituciones de Estado, sociedad civil y sector productivo, para la generación de soluciones apoyados en paradigmas modernos relacionados con la gestión de los asuntos públicos.

Conclusiones

El momento actual nos ha señalado que las políticas públicas están llamadas a navegar en un océano de incertidumbres, las características propias signadas por el ocaso de la modernidad indican que es necesario reformular y reivindicar las formas tradicionales de gobernar. La dirección de los asuntos públicos debe contar con una fuerte carga de resiliencia e innovación ante las situaciones emergentes.

Ante el escenario presentado por la pandemia existe el desafío de fortalecer el sistema de salud y, a su vez, generar conciencia organizativa y participativa en la ciudadanía con

el fin de fortalecer estructuras de respuesta rápida y eficiente ante situaciones emergentes. La experiencia vivida indica que solo la participación activa de los diferentes actores permite un manejo adecuado ante situaciones de emergencia. Por lo tanto, el paradigma de gobernanza debe ser internalizado y asumido como el modelo idóneo para futuros escenarios marcados por eventos como los vividos por la pandemia del Covid-19.

Referencias

- Beck, U. (2006). *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Paidós Ibérica.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2020). *El impacto del Covid-19 en las economías de la región*. BID. <https://publications.iadb.org/es/el-impacto-del-covid-19-en-las-economias-de-la-region-centroamerica>
- Enríquez, A. & Sáenz, C. (2021). *Primeras lecciones y desafíos de la pandemia de Covid-19 para los países del SICA*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46802-primeras-lecciones-desafios-la-pandemia-covid-19-paises-sica>
- Garrido, F. (2003). El devenir de la modernidad: Crisis del paradigma y acercamiento a una nueva epistemología social. *Aposta Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de la Rioja, 1. 1-35. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1227317>
- Galafassi, G. (2004). *Naturaleza, sociedad y alienación. Ciencia y desarrollo en la modernidad*. Nordam-Comunidad.
- Giddens, A. (1994). Vivir en una sociedad postradicional. En U. Beck, A. Giddens y S. Lash, *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*. Cátedra.
- Giménez, V. (2021). Salud, ciencia y creencias en tiempos de pandemia. *Nueva sociedad*, 291. <https://nuso.org/articulo/salud-ciencia-y-creencias-en-tiempos-de-pandemia/>
- Leff, E. (2014). *La apuesta por la vida imaginación sociológica e imaginarios sociales en los territorios ambientales del Sur*. Vozes Editora.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2020). *Plan de respuesta humanitaria covid-19 Ecuador*. ONU. <http://repositorio.dpe.gob.ec/handle/39000/2520>

- Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2020). *Actualización de la estrategia frente a la Covid-19*. OMS. https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/covid-strategy-update-14april2020_es.pdf
- Ramió, C. (2017). *La administración pública del futuro (Horizonte 2050) instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación*. Tecnos.
- Ramió, C. (2021). (Coord.). *Repensando la Administración pública: Administración digital e innovación pública*. INAP.
- Rebotier, J. (2016). *El riesgo y su gestión en Ecuador una mirada de geografía social y política*. Centro de Publicaciones Pontificia Universidad Católica del Ecuador. https://biblio.flacsoandes.edu.ec/shared/biblio_view.php?bibid=143165&tab=opac
- Vargas, J. (2007). Liberalismo, neoliberalismo y postliberalismo. *Revista Mad, Revista del magíster en análisis sistémico aplicado a la sociedad*. 17, 66-89. <https://www.redalyc.org/pdf/3112/311224745004.pdf>



Capítulo 3

Percepciones del emprendedor de Carchi frente al COVID-19, una perspectiva desde el género

Luis Viveros Almeida

Introducción

El origen de las teorías del espíritu emprendedor surge fundamentalmente desde una perspectiva económica y tiene sus raíces en Europa, especialmente en Francia (Cantillon, 1756; Say, 1803), Reino Unido (Marshall, 1890) y Austria (Kirzner, 1973; Schumpeter, 1934). En esencia, los economistas tienden a desarrollar teorías sobre las decisiones que son relevantes para el aprovechamiento de recursos con

la finalidad de obtener resultados económicos, tales como el rendimiento de las empresas, las industrias y los países. Este tipo de teorías tienden a otorgar más peso a variables económicas (e.g., los recursos, el capital, la información o las oportunidades de negocio) que a aspectos individuales. No obstante, ya desde sus orígenes las teorías económicas clásicas tienden a incorporar aspectos como la innovación o el liderazgo (Marshall, 1890), asumir que las características personales del emprendedor pueden ser adquiridas (Schumpeter, 1934) y, en definitiva, aceptar el carácter subjetivo e individual del espíritu emprendedor; sin embargo, según Belistki *et al.* (2020), la pandemia de COVID-19 presenta un desafío sin precedentes en muchos sentidos, ya que amenaza la vida de millones de personas en todo el mundo, por lo cual, las exigencias biosanitarias de distanciamiento social, tomadas para contener el virus, afectaron en particular al sector de servicios, un área donde la proximidad física suele ser importante y un sector que depende más de la micro y pequeña empresa que del sector manufacturero grande.

Según Martínez y Jayawarna (2020), la pandemia ha generado desafíos socioeconómicos generalizados en todo el mundo con impactos particularmente negativos sobre los miembros más vulnerables de la sociedad. Como era de esperar, las mujeres, las personas de color, las personas pobres y de clase trabajadora, y especialmente las que se encuentran en las intersecciones de estas categorías, son particularmente susceptibles a sus efectos. En estas condiciones, la pandemia originada por la COVID-19 afectó directamente a los autónomos más que a los empleados (Kritikos *et al.*, 2020) y a las pequeñas empresas más que a las grandes empresas, tanto en Europa como en EE. UU. (Digitally Driven, 2020, 2021). La pandemia afectó a un centenar de pequeñas empresas de distintos sectores como el hotelero, el comercio minorista y los servicios personales, lo que ha provocado la disminución importante de sus ventas y la

reducción de sus clientes, por lo que algunas de estas tuvieron que cerrar. Ante esta realidad, los gobiernos de todo el mundo respondieron con iniciativas de apoyo, en Estados Unidos el programa más grande que proporciona fondos a las pequeñas empresas es el Programa de Protección de Cheques de Pago (PPP), administrado por la Small Business Administration (SBA), que otorgó préstamos a pequeñas empresas a través de bancos, uniones de crédito y otras instituciones financieras con el objetivo de mantener abiertas las pequeñas empresas y retener empleados en la nómina (Fairlie y Fossen, 2021). Según lo expone Belitski *et al.* (2021), el gobierno del Reino Unido anunció el Programa de apoyo a los ingresos para el trabajo por cuenta propia, que otorgaba subvenciones del 70% de las ganancias comerciales mensuales promedio calculadas a partir de las declaraciones de impuestos para 2018 y 2019.

Este programa solo se aplicaba a los autónomos, entendidos como personas que obtuvieron menos de 50,000 libras en ganancias durante el período establecido (Yue y Cowling, 2021). De acuerdo con Martínez y Jayawarna (2020), una variedad de actividades cae bajo la bandera de *autónomos*, incluida la propiedad unipersonal, la gestión de un negocio con empleados (solos o con socios), la agencia, el trabajo por contrato y el trabajo autónomo. Entre estos, los rendimientos financieros son mixtos, y muchos de los autónomos ganan menos que los trabajadores asalariados equivalentes (Carter, 2011; Hamilton, 2000; Lambrecht y Beens, 2005); en este estudio la evidencia que se empieza a observar sugiere que las mujeres y las personas de color están sobrerrepresentadas en categorías donde los ingresos tienden a ser más bajos (Martínez y Jayawarna, 2019).

Muhammad *et al.* (2021) plantea que la pandemia del coronavirus ha tenido profundos efectos económicos, poniendo a las mujeres emprendedoras en un riesgo considerable de perder ingresos y crecimiento de las ventas como resultado,

considerando que el espíritu empresarial de las mujeres es un motor clave del desarrollo económico y la prosperidad de las sociedades. Las mujeres emprendedoras informales han estado cumpliendo con sus responsabilidades familiares y, al mismo tiempo, consideran el emprendimiento como un vehículo para reducir la disparidad de género (Muhammad *et al.*, 2021). Por otro lado, Kuckertz (2021) plantea que la primera ola de la pandemia de COVID-19 claramente provocó niveles crecientes de incertidumbre para las sociedades y economías de todo el mundo y claro, la actividad empresarial también se ve afectada; sin embargo, los datos guardan silencio sobre si se establecieron nuevas empresas a pesar de la pandemia o debido a la pandemia, es decir, si fueron resilientes o impulsadas por oportunidades. En todo caso, la crisis de la enfermedad del COVID-19 ya ha desencadenado una investigación empírica con el objetivo de esclarecer cómo la crisis ha afectado la actividad empresarial innovadora (Kuckertz, 2021).

Si consideramos a Nasar *et al.* (2021), los proyectos empresariales tienen dificultades para mantener y ampliar sus operaciones. Hay posibilidades limitadas de cambiar los modelos comerciales tradicionales a uno de tipo digital. La pandemia ha dificultado incluso que los empresarios piensen en un cambio en la estructura existente debido a la falta de recursos y capacidad; y dado que los emprendedores aprovechan la oportunidad para resolver problemas e introducir productos en beneficio de la sociedad, también enfrentan situaciones críticas para mantener su estatus (Nasar, 2021).

El concepto de emprendimiento ha surgido de una sociedad donde los emprendedores potenciales y emergentes buscan oportunidades a partir de problemas identificados y planean ofrecer soluciones a través de una empresa rentable (Sengupta *et al.*, 2018), por lo cual el emprendimiento es un enfoque adecuado para enfrentar la crisis del COVID-19 para

abrir nuevos mercados comerciales en diversos campos (Nasar *et al.*, 2021); ante estas circunstancias, se encuentra que muchos otros gobiernos implementaron medidas financieras y legales para apoyar a las pequeñas empresas y nuevas empresas con el objetivo de evitar su cierre, de forma que puedan continuar con sus operaciones, estas ayudas fueron importantes para el sector emprendedor (Belitski *et al.*, 2021).

En Ecuador, según la Secretaría General de la Presidencia, se mantuvo en el gobierno de Moreno el apoyo a los emprendedores con el programa reactiva Ecuador, que contaba con USD 1.150 millones que se destinaron a los sectores afectados por la triple emergencia del COVID-19, en agosto de 2020 se reportaba que más de 2.700 micro, pequeñas y medianas empresas se beneficiaron de este apoyo y se desembolsaron cerca de USD 107,4 millones, de créditos que fueron desde USD 2.800 hasta USD 300.000; los beneficiarios fueron emprendedores de talleres mecánicos, rotulería, restaurantes, servicios profesionales, agroindustria, alimentos procesados, entre otros. Por otro lado, en Ecuador, a partir de febrero de 2020, entró en vigor la Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación, que, según el Global Entrepreneurship Monitor Ecuador (GEM, 2020) fue una iniciativa que la lideró la Alianza para el Emprendimiento y la Innovación desde hace 6 años atrás.

A pesar de los esfuerzos llevados a cabo por los gobiernos, según Kuckertz *et al.* (2020), las medidas de control de infecciones han provocado una crisis económica al detener abruptamente una gran cantidad de actividades económicas, entre estas el efecto directo sobre los negocios de mujeres emprendedoras, por lo cual se destaca el conocimiento derivado del espíritu empresarial de las mujeres, ya que, según Muhammad *et al.* (2021), dicho espíritu empresarial es un motor clave para el desarrollo económico de las sociedades y su prosperidad, por lo cual el propósito de esta investigación fue caracterizar las

percepciones de los emprendedores sobre el apoyo recibido y la situación de sus negocios en tiempos de pandemia, considerando su género; para el efecto las preguntas de investigación planteadas fueron:

RQ1: ¿Existe en Carchi una mayor participación de mujeres liderando emprendimientos?

RQ2: ¿Son similares las percepciones de los emprendedores, en términos de género, sobre el apoyo a sus negocios?

RQ3: ¿Son similares las percepciones de los emprendedores, en términos de género, sobre la realidad de sus negocios en época de pandemia?

Para responder estas preguntas se trabajó una investigación de campo con negocios en marcha para obtener información sobre calificación de percepciones con respecto al acceso a financiamiento de los negocios, la funcionalidad de las estructuras de apoyo al emprendedor en la provincia y la situación de los negocios frente a la pandemia originada por la COVID-19.

Metodología

El estudio fue realizado desde un enfoque cuantitativo de tipo descriptivo, transversal y no experimental; para lo cual se aplicó una encuesta con opciones de respuesta de escala directa, en las cuales 1 representaba el mínimo grado de acuerdo y el 7 el máximo acuerdo sobre los ítems evaluados; el cuestionario fue levantado en la provincia del Carchi entre los meses de mayo y julio del 2021 y la población investigada correspondió a los emprendedores propietarios de pequeños negocios en marcha en el periodo de inicio de la reactivación económica por la apertura de actividades, luego del confinamiento obligatorio por la pandemia. Se aplicó muestreo aleatorio simple (MAS) en las

diferentes cabeceras cantonales de la provincia, por medio de estratificación por aporte de cada cantón a la conformación del valor agregado bruto (VAB), según las actividades económicas definidas por la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas (CIIU).

La fiabilidad del instrumento se evaluó por medio de Alfa de Cronbach con un resultado de 0.64. Al tratarse de un estudio descriptivo simple se trabajó específicamente con tablas de frecuencia, tablas cruzadas y gráficas de barras; para el análisis de la data se utilizó el software estadístico SPSS (versión 27), a partir de los resultados se detecta la necesidad de profundizar los estudios sobre este tema, considerando que se puede llegar a definir modelos de comportamiento por género en relación con la personalidad del emprendedor y su actitud frente a la crisis.

Resultados y discusión

Al tratarse de un estudio en épocas de pandemia en la que se empezaba a mirar los primeros indicios de reactivación económica luego de los periodos de confinamiento, se observa que la mayor parte de los negocios cuentan el liderazgo femenino, esto no necesariamente coincide con lo expuesto por el GEM 2019-2020, debido a que al explorar los negocios establecidos se encuentra una tasa de 62% para emprendimientos liderados por hombres y 38% para los liderados por mujeres; estos resultados en el caso de Carchi exponen una mayor cantidad de negocios en marcha para el liderazgo de mujeres con alrededor del 55% de participación, si se analiza los resultados de un primer levantamiento de información realizado entre diciembre 2020 y enero 2021, los datos son coherentes, en dicho estudio se encontró 60% de participación de mujeres y un 39% de hombres, siendo muy baja la participación de población LGBTI (Viveros *et al.*, 2021); en tal sentido se puede evidenciar la necesidad de

corroborar dicho resultado por medio de una estudio profundo sobre los tipos de negocios y el género del emprendedor en sus diferentes etapas: la tasa de emprendimiento temprana (TEA), los emprendimientos nacientes, los emprendimientos nuevos y los ya establecidos; este análisis nos permitirá describir con claridad si en realidad el liderazgo de las mujeres es mayor en la provincia en cuanto al emprendimiento.

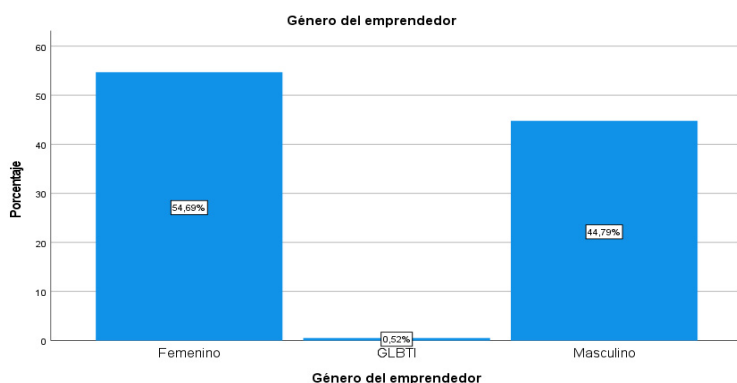


Figura 1. Género del emprendedor en Carchi

Fuente: Levantamiento en campo del Proyecto de Investigación Personalidad del Emprendedor y Emprendimiento frente al COVID-19 en Carchi y Nariño.

En cuanto a la edad de los emprendedores, se observa que existe una mayoría de participación de hombres y mujeres en el rango de edad de 28 a 45 años, constituyendo un poco más del 25% de la población investigada; así mismo se destaca que la edad mínima es de 18 años y la máxima de 68 años; al compararlo con datos del primer levantamiento del proyecto se observa cierta discrepancia en cuanto a edades, dicho levantamiento arrojó un rango que va desde los 17 hasta los 79 años (Viveros *et al.*, 2021). Para el caso de lo que expone el GEM 2019-2020 se observa similitud en los resultados, los rangos expuestos por el informe

de monitoreo muestran que los emprendedores ecuatorianos se encuentran entre las edades de 18 a 64 años y que además se concentran en mayor grado entre los 25 y los 44 años, estudios futuros podrán revelar los efectos de la pandemia en etapas de confinamiento y reactivación económica en cuanto a la edad de los emprendedores, considerando otros factores de análisis.

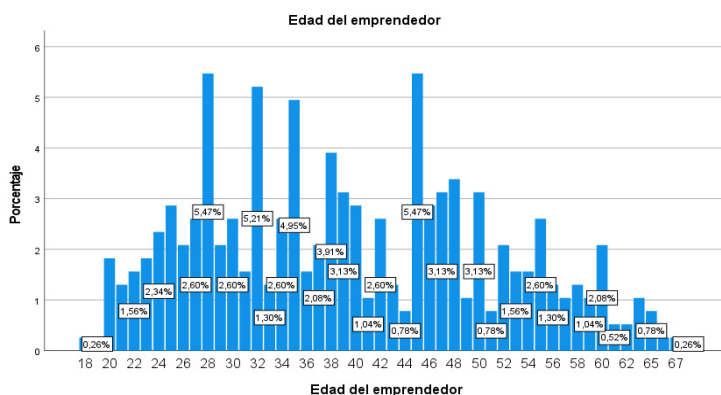


Figura 2. Edad del emprendedor en Carchi

Fuente: Levantamiento en campo del Proyecto de Investigación Personalidad del Emprendedor y Emprendimiento frente al COVID-19 en Carchi y Nariño.

A pesar de que se trató de un estudio en la provincia del Carchi, se logró detectar que no todos los emprendedores son ecuatorianos; para este caso hay un dato interesante, y es que un aproximado del 1,5% son emprendedores colombianos que operan en la provincia, esto denota la posibilidad de acentuar el estudio sobre el origen del emprendedor y las actividades en las que emprende.

Tabla 1.
País de origen del emprendedor.

		País			
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Ecuador	378	98,4	98,4	98,4
	Colombia	5	1,3	1,3	99,7
	No Contesta	1	,3	,3	100,0
	Total	384	100,0	100,0	

Tal como se puede observar a continuación, el nivel de formación de los emprendedores es de nivel medio y superior de grado en la mayor parte de los casos, llegando a más del 80% de la participación, aunque predomina la formación de nivel medio; para los resultados del GEM 2019-2020, se observa que los niveles de educación con mayor participación van desde la primaria hasta la universitaria completa, teniendo un protagonismo mayor la educación secundaria, por lo cual los datos obtenidos se enmarcan en estos rangos. Para la situación de Carchi, el inicio de actividades en negocios propios se da luego de terminar la educación media, siendo este un dato importante que se puede tener en cuenta cuando se analiza que en la mayor parte de los casos los emprendimientos se dan por necesidad, antes que, por una cultura propia enmarcada en la creación de negocios, siendo el emprendimiento por necesidad un comportamiento que se mantiene en la cultura emprendedora del Ecuador, según los informes del GEM.

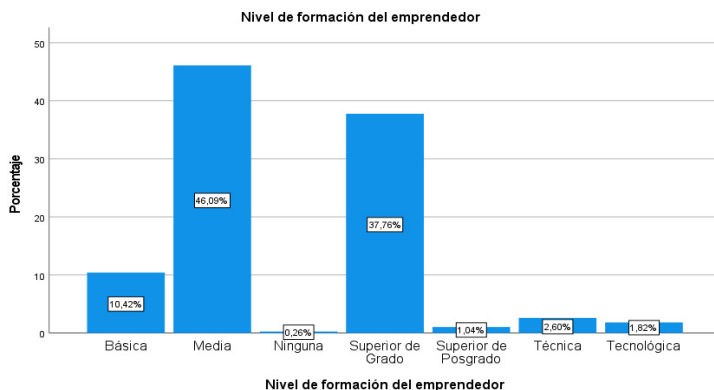


Figura 3. Nivel de formación del emprendedor en Carchi
Fuente: Levantamiento en campo del Proyecto de Investigación Personalidad del Emprendedor y Emprendimiento frente al COVID-19 en Carchi y Nariño.

Al realizar la comparación del nivel de formación entre los emprendedores mujeres y hombres se observa una ligera diferencia en que el nivel medio es mayor en el caso de las mujeres y una participación similar para los dos grupos en lo que tiene que ver con el nivel superior de grado; en complemento, las proporciones de emprendedores de los dos géneros es similar para la educación básica.

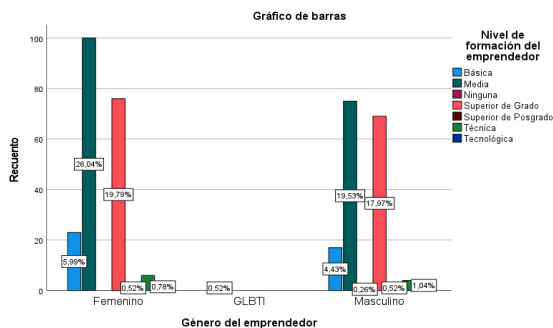


Figura 4. Género del emprendedor y nivel de formación en Carchi
Fuente: Levantamiento en campo del Proyecto de Investigación Personalidad del Emprendedor y Emprendimiento frente al COVID-19 en Carchi y Nariño.

En lo que respecta a las ciudades en las que se hizo el levantamiento, no hay diferencias por cada una en el contexto de los géneros de los emprendedores: en la ciudad de Tulcán para los dos grupos se puede ver que prima el liderazgo femenino, encontrándose que en el resto de las cabeceras cantonales las proporciones entre hombres y mujeres sigue un patrón parecido.

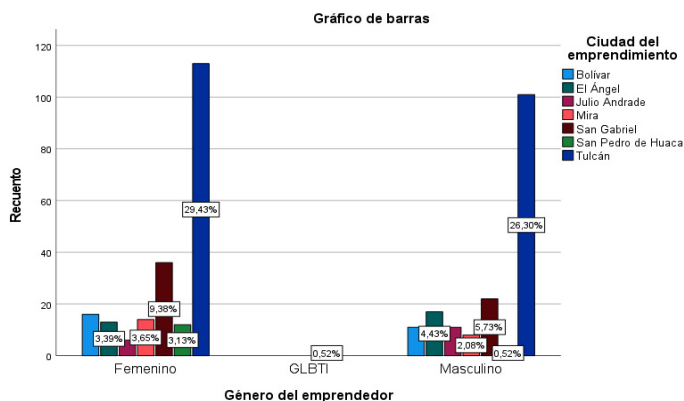
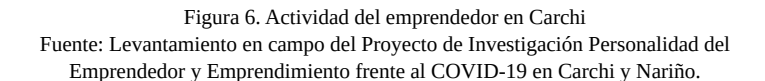


Figura 5. Género y ciudad del emprendedor en Carchi

Fuente: Levantamiento en campo del Proyecto de Investigación Personalidad del Emprendedor y Emprendimiento frente al COVID-19 en Carchi y Nariño.

La principal actividad de los emprendedores encuestados en la provincia del Carchi es la venta de víveres, con el 13% de participación; seguidos del servicio de restaurante con el 8.6%; y luego la venta de ropa con el 6.5%, entre los más representativos, teniendo en cuenta que se logró identificar un total de 95 actividades económicas específicas a las que se dedican los emprendedores de la provincia; en complemento se observa que son actividades tradicionales las que se mantienen en operación, lo que expone una debilidad seria en términos de innovación; ésta última prácticamente no se observa al revisar las actividades específicas que se han identificado en la encuesta;

Principal actividad económica del emprendimiento



fuentes a las que puedan acudir, un efecto progresivo de cierres y aperturas como parte de los controles para evitar la extensión o reactivación de los contagios por COVID-19, podría generar efectos adversos en los pequeños emprendimientos. Según la percepción de los hombres, la incertidumbre se encuentra en grado de mayor acuerdo (24%), pero en cierta medida, menor que la percepción de las mujeres, esto tiende a homogenizarse si consideramos que las calificaciones son acordes a niveles de acuerdo en la percepción calificados en su mayoría entre 4 y 7 puntos de la escala.

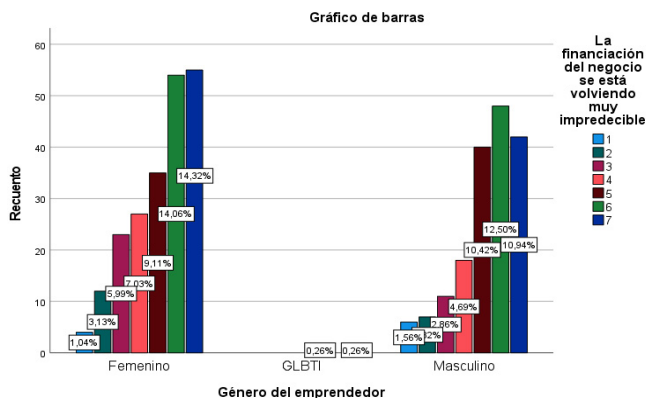


Figura 7. Género del emprendedor y percepción sobre financiación

Fuente: Levantamiento en campo del Proyecto de Investigación Personalidad del Emprendedor y Emprendimiento frente al COVID-19 en Carchi y Nariño.

En línea con el contexto anterior, se muestra que las percepciones entre hombres y mujeres emprendedoras sobre las regulaciones gubernamentales para los emprendimientos se consideran que en la mayor parte de los casos son siempre impredecibles, los rangos de acuerdo con esta afirmación revelan que no existe certeza en la aplicación de la normativa por parte del gobierno para apoyar o fortalecer las actividades de los

emprendedores, los resultados del GEM 2019-2020 exponen las necesidades de los emprendedores ante los efectos de la pandemia, centrándose en la reducción de impuestos, el acceso a recursos financieros para el mejoramiento de las operaciones del negocio y la ayuda por desempleo que facilite el mantenimiento de la demanda teniendo como efecto directo la colocación de dinero en circulación.

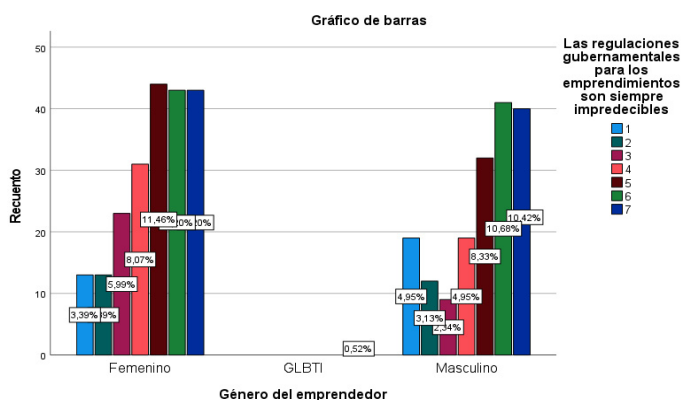


Figura 8. Género del emprendedor y percepciones sobre regulaciones en Carchi
Fuente: Levantamiento en campo del Proyecto de Investigación Personalidad del Emprendedor y Emprendimiento frente al COVID-19 en Carchi y Nariño.

Para el sector emprendedor de la provincia, la percepción sobre el apoyo específico por medio de programas a nivel de gobiernos locales y nacionales no existe, se responde con un máximo de desacuerdo en este contexto, esto implica que tanto mujeres como hombres no conocen ni cuentan con los apoyos que en muchas ocasiones se pregonan por parte de dichos actores, en concordancia con los requerimientos de los emprendedores a nivel nacional se extiende hasta los emprendedores locales. En este contexto, a pesar de la existencia de normativas y organismos gubernamentales que trabajan en el apoyo al emprendimiento, los efectos de la pandemia han dejado al descubierto posibles

debilidades en la aplicación de la política pública y de la normativa, los accesos se restringen o nos son adecuadamente socializados para el aprovechamiento de los interesados. En este apartado hay que considerar que no todas las actividades económicas han sido afectadas en la misma magnitud, incluso algunas como las relacionadas con tecnologías se han visto beneficiadas, pero aquellas que tienen que ver con la necesidad absoluta de la presencialidad sí han tenido serias afectaciones; las actividades tradicionales de venta de víveres, restaurantes y ropa pueden ser afectadas luego debido a la reducción de los ingresos de la población por efectos del desempleo y los ajustes salariales, entre los principales; lo que puede llevar a la sociedad a priorizar el gasto y reducir el consumo.

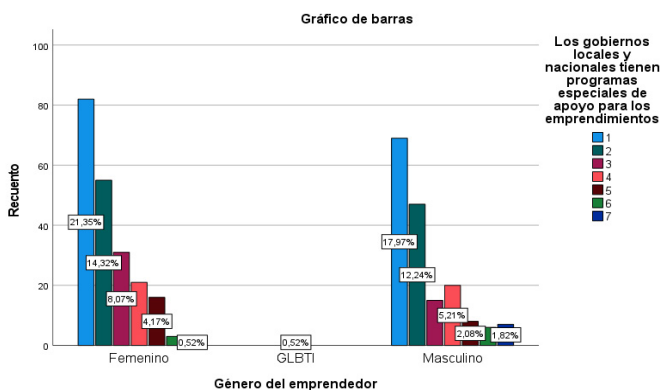


Figura 9. Género del emprendedor y percepción sobre apoyo de OG's en Carchi
Fuente: Levantamiento en campo del Proyecto de Investigación Personalidad del Emprendedor y Emprendimiento frente al COVID-19 en Carchi y Nariño.

En cuanto a las organizaciones no gubernamentales que apoyan al emprendimiento tampoco se observa que existan con presencia efectiva en la provincia, son muy pocos los emprendedores que están de acuerdo con su existencia en términos de suficientes, los criterios entre mujeres y hombres son similares, no existe una presencia efectiva de estas estructuras

institucionales que apoyen a los pequeños emprendedores, el esquema de funcionamiento (en caso de existir) no se deja observar y por tanto se vuelve inexistente; esto se puede confirmar según los reportes del GEM 2019-2020 en el que se recoge los riesgos latentes derivados de los criterios de los expertos de los ecosistemas de emprendimiento, el debilitamiento continuo de la articulación entre los actores de apoyo al emprendimiento.

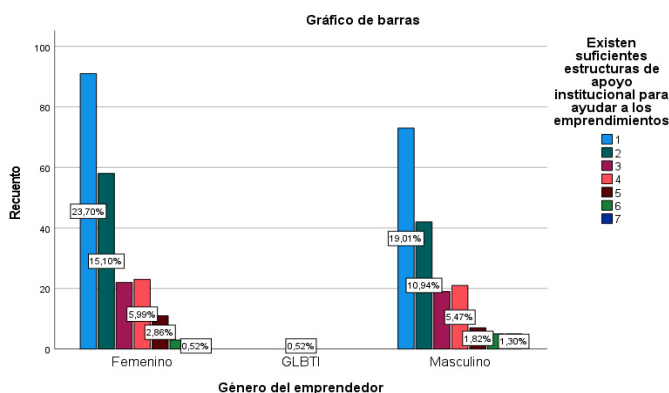


Figura 10. Género del emprendedor y percepción sobre estructuras de apoyo en Carchi
Fuente: Levantamiento en campo del Proyecto de Investigación Personalidad del Emprendedor y Emprendimiento frente al COVID-19 en Carchi y Nariño.

En el contexto de acceso a recursos suficientes en instituciones financieras, el criterio entre mujeres y hombres tiene cierto nivel de variación, existe un mayor porcentaje de emprendedoras que considera que no se tiene acceso a recursos, esto conlleva al hecho de entender que es más difícil para las mujeres acceder a crédito; por ejemplo, se extendería el criterio de que es más fácil para los hombres el acceso a recursos por medio de instituciones financieras. En este periodo de tiempo se convierte en un requerimiento clave el acceso a financiamiento, pero también el ajuste de las condiciones para acceder al mismo en condiciones favorables, además de la posibilidad de renegociar las deudas para no comprometer en mayor nivel los escasos flujos

de efectivo que se están generando, un aspecto clave según los expertos viene a ser la oferta de créditos productivos con bajas tasas de interés, ya que hay que tomar en cuenta que uno de los riesgos importantes en este sector es la reducción del capital de riesgo y de las fuentes de financiamiento (GEM, 2020).

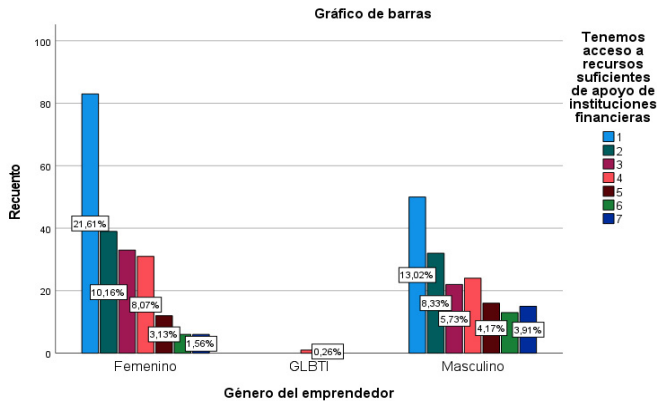


Figura 11. Género del emprendedor en Carchi

Fuente: Levantamiento en campo del Proyecto de Investigación Personalidad del Emprendedor y Emprendimiento frente al COVID-19 en Carchi y Nariño.

En particular para la operación del negocio se observa que ha sido más complicado para las mujeres el operar el negocio, existe una percepción elevada de alto acuerdo, entre ellas, sobre las dificultades que la pandemia ha traído para gestionar sus negocios; en el caso de los hombres, a pesar de que califican que han tenido dificultades, el porcentaje de acuerdo es menor; a raíz de estas dificultades, el riesgo latente sobre la reducción de la operatividad de los emprendimientos se vuelve más alto, así como la pérdida de fuentes de empleo de la mano de la baja capacidad de adaptación y reinversión de los emprendimientos comerciales (GEM, 2020), actividades que según los resultados, son los que tienen un alto protagonismo en la provincia.

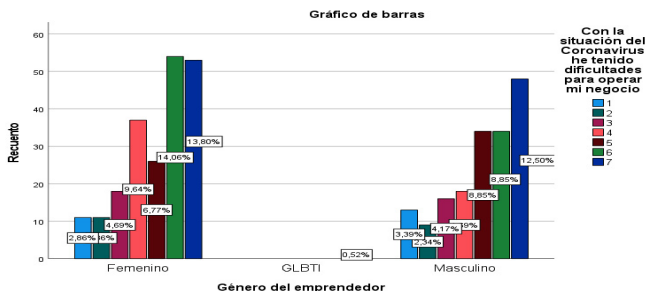


Figura 12. Género del emprendedor y percepción de dificultades en Carchi
Fuente: Levantamiento en campo del Proyecto de Investigación Personalidad del Emprendedor y Emprendimiento frente al COVID-19 en Carchi y Nariño.

A pesar de que las actividades económicas se han visto en general afectadas en términos negativos por la pandemia, se observa que dentro del cuadro de percepciones de las mujeres y los hombres no existe acuerdo en este sentido, la situación de los negocios en cualquiera de los dos casos no ha llegado a extremos, esto se puede comparar con la actividad del negocio que responde a la venta de productos que satisfacen necesidades primarias en su mayoría, por lo cual la demanda a pesar de reducirse ha mantenido niveles que permitieron su supervivencia.

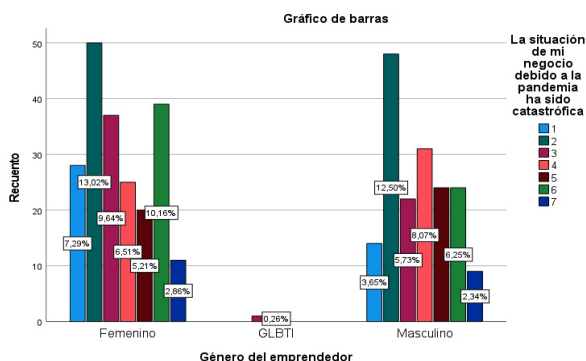


Figura 13. Género del emprendedor y percepción de situación del negocio en Carchi
Fuente: Levantamiento en campo del Proyecto de Investigación Personalidad del Emprendedor y Emprendimiento frente al COVID-19 en Carchi y Nariño.

Cuando se analiza la percepción de los emprendedores sobre si la pandemia se puede asimilar como una oportunidad, se encuentran criterios similares entre los dos géneros con un alto grado de desacuerdo de que no fue así, esto implica que para la mayor parte de los negocios y sus actividades no ha habido buenos resultados y han tenido que ajustarse a la necesidad de sobrevivir, al no existir discrepancias se entiende también que la afectación ha sido similar para los dos grupos, esto concuerda con lo expuesto antes sobre los tipos de actividad que corresponden a las tradicionales, en las cuales la adaptación es más difícil y los cambios son lentos.

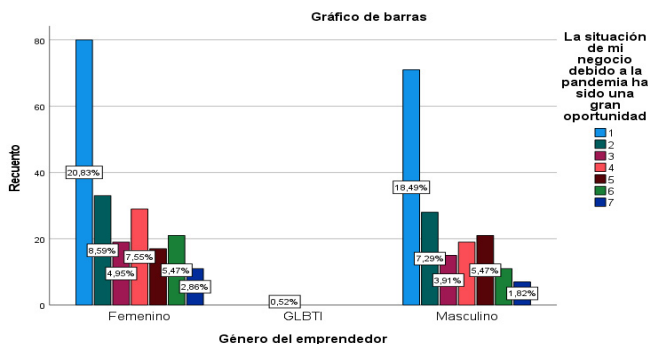


Figura 14. Género del emprendedor y percepción sobre oportunidad en Carchi
Fuente: Levantamiento en campo del Proyecto de Investigación Personalidad del Emprendedor y Emprendimiento frente al COVID-19 en Carchi y Nariño.

Conclusiones

En la provincia del Carchi se puede observar que existe una mayor participación de mujeres como líderes de los negocios en marcha, situación que discrepa de la realidad nacional en la que los hombres tienen mayor porcentaje de liderazgo, pero hay que considerar estudios posteriores tomando en cuenta las etapas de emprendimiento.

Al identificar el número total de actividades de los negocios en marcha, se puede observar que se trata de actividades tradicionales y no se encuentran innovaciones, por lo que la situación tiende a complicarse para los emprendedores.

En cuanto a las percepciones sobre apoyo los emprendedores no se sienten apoyados por los gobiernos seccionales ni nacional en ninguno de los niveles de los casos, coincidiendo con este criterio los dos grupos de géneros.

El acceso a financiamiento es el aspecto en el cual se marca cierta diferencia en la percepción de los emprendedores, debido a que las mujeres consideran que es más complicado para ellas acceder a este beneficio.

Las ventas se han mantenido para un bajo sector de negocios durante la pandemia, y en la mayoría de los casos ha disminuido, la generalidad de los pequeños negocios no ha alcanzado las ventas prepandemia.

La mayor parte de los emprendedores, mujeres y hombres consideran que la pandemia derivada del COVID-19 no ha sido una oportunidad para sus negocios, más bien se trata de una situación catastrófica.

Referencias

- Belitski, M., Guenther, C., Kritikos, AS y col. (2021). *Efectos económicos de la pandemia de COVID-19 sobre el espíritu empresarial y las pequeñas empresas*. Small Bus Econ. doi: [10.1007/s11187-021-00544-y](https://doi.org/10.1007/s11187-021-00544-y)
- Block, J., Fisch, C. & Hirschmann, M. (2021). *Los determinantes del financiamiento bootstrap en crisis: evidencia de iniciativas empresariales en la pandemia de COVID-19*. Small Bus Econ. <https://doi.org/10.1007/s11187-020-00445-6>
- Cantillon, R. (1756). *Essai sur la nature du commerce en général: traduit de l'anglois*. F. Gyles.
- Carter, S. (2011). The rewards of entrepreneurship: Exploring the incomes, wealth, and economic well-being of entrepreneurial households. *Entrepreneurship theory and practice*, 35(1), 39-55.
- Digitally Driven (2020). *U.S. small businesses find a digital safety net during COVID-19. Report. Connected Commerce*. Disponible en: <https://connectedcouncil.org/wp-content/uploads/2022/04/Digitally-Driven-2020.pdf>.
- Digitally Driven (2021). *European Small businesses find a digital safety net during Covid-19. Report. Connected Commerce*. Disponible en: <https://digitallydriven.connectedcouncil.org/europe/>
- Fairlie, R., & Fossen, F. M. (2022). Did the Paycheck Protection Program and Economic Injury Disaster Loan Program get disbursed to minority communities in the early stages of COVID-19?. *Small Business Economics*, 58(2), 829-842.

- Global Entrepreneurship Monitor Ecuador 2019/2020. Disponible en: https://www.espae.edu.ec/wp-content/uploads/2021/02/GEM_Ecuador_2019.pdf
- Hamilton, B. H. (2000). Does entrepreneurship pay? An empirical analysis of the returns to self-employment. *Journal of Political economy*, 108(3), 604-631.
- Kirzner, I. M. (1999). Creativity and/or alertness: A reconsideration of the Schumpeterian entrepreneur. *The review of Austrian economics*, 11(1), 5-17.
- Kuckertz, A. (2021). *Hacer frente a la incertidumbre empresarial inducida por la crisis: menos equipos, emprendedores más habituales*. doi: [10.1177%2F0266242621997782](https://doi.org/10.1177%2F0266242621997782)
- Kuckertz, Leif Brändle, Anja Gaudig, Sebastian Hinderer, Carlos Arturo Morales Reyes, Alicia Prochotta, Kathrin M. Steinbrink & Elisabeth SC Berger. (2020). *Startups en tiempos de crisis: una respuesta rápida a la pandemia de COVID-19*. doi: [10.1016/j.jbvi.2020.e00169](https://doi.org/10.1016/j.jbvi.2020.e00169)
- Lambrecht, J., & Beens, E. (2005). Poverty among self-employed businesspeople in a rich country: A misunderstood and distinct reality. *Journal of Developmental Entrepreneurship*, 10(03), 205-222.
- Marshall, A., & Ghosh, R. N. (1890). *Principles of Economics*, 2 Vols. London, Macmillan.
- Martínez D. & Jayawarna, D. (2020). *Biografías, mythoi y mujeres emprendedoras: un análisis wynteriano de los impactos interseccionales de la pandemia COVID-19 en las mujeres autónomas y las empresas propiedad de mujeres*. doi: [10.1177%2F0266242620939935](https://doi.org/10.1177%2F0266242620939935)

- Muhammad, S., Ximei, K., Haq, Z., Ali, I. & Beutell, N. (2021), ¿La pandemia de COVID-19, una bendición o una maldición para las ventas? Un estudio de mujeres empresarias de la comunidad de Khyber Pakhtunkhwa, *Revista de comunidades emprendedoras: personas y lugares en la economía global*. doi: [10.1108/JEC-05-2021-0060](https://doi.org/10.1108/JEC-05-2021-0060)
- Nasar, A., Akram, M., Rizwan, M. & Siddique, M. (2021). *Una evaluación cualitativa del espíritu empresarial en medio de la pandemia de COVID-19 en Pakistán*. doi: [10.1016/j.apmr.2021.08.001](https://doi.org/10.1016/j.apmr.2021.08.001)
- Say, J. B. (1803). *Traité d'économie politique ou Simple exposition*. (Vol. 2). Deterville.
- Schumpeter, J.A. (1934). "The Theory of Economic Development". Harvard University Press, Cambridge. (New York: Oxford University Press, 1961).
- Sengupta, S., Sahay, A., & Croce, F. (2018). Conceptualizing social entrepreneurship in the context of emerging economies: An integrative review of past research from BRIICS. *International Entrepreneurship and Management Journal*, 14, 771-803.
- Viveros, L., Ibarra, V. G., Solarte, C. M. S., & Vallejo, G. A. R. (2021). El Covid-19 desde la perspectiva del emprendedor carchense. *Conocimiento global*, 6(S2), 24-34.
- Yue, W., & Cowling, M. (2021). The Covid-19 lockdown in the United Kingdom and subjective well-being: Have the self-employed suffered more due to hours and income reductions?. *International Small Business Journal*, 39(2), 93-108.

Sobre los autores

Wladimir Alberto Pérez Parra

Politólogo y magíster en Ciencias Políticas por la Universidad de Los Andes (ULA-Venezuela). Diploma de Estudios Avanzados (DEA) en Ciencia Política y de la Administración. Doctor (PhD) en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido profesor universitario por más de 25 años en Venezuela. Desde el 2016 es profesor titular de la UPEC, donde es coordinador del Grupo de Investigación en Gestión Pública (GIGEPP), además es profesor de políticas públicas en la carrera de Administración Pública y de Fundamentos de la Administración Pública en la maestría de Administración Pública de dicha universidad. Es autor y coautor de libros y artículos científicos sobre temas de administración, políticas públicas y gobernanza.

Ángel Antonio Marín Pérez

Politólogo y magíster en Ciencias Políticas; egresado de la Universidad de las Andes; doctor en Ambiente y Desarrollo de la Universidad Experimental de los Llanos de Venezuela. En el 2010 le otorgan el III Premio Nacional del

Libro, región los llanos, mención lectura, en la categoría promotor de lectura que impulsa la diversidad cultural. Se ha desempeñado por más de 20 años como profesor en diversas universidades en Venezuela, y actualmente en la carrera de Administración Pública de la UPEC en Ecuador. Ha publicado artículos sobre la complejidad de los fenómenos propios de la posmodernidad.

Luis Homero Viveros Almeida

Es licenciado en Administración de Empresas, ingeniero Comercial y magíster en Administración de Empresas, mención Negocios Internacionales por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Ha sido docente universitario por más de 20 años y desde 2011 es profesor titular de la UPEC, donde se ha desempeñado como vocal de la Comisión de Planificación y Desarrollo Institucional, presidente de la Comisión de Evaluación Interna, director de Planificación y Desarrollo Institucional, director de Aseguramiento de la Calidad. Actualmente, también es responsable de la Unidad de Aseguramiento de la Calidad. Es autor y coautor de libros, capítulos de libros y artículos científicos sobre cuestiones económicas, estrategia y emprendimiento.



Este libro nos invita a reflexionar, desde una perspectiva local, sobre una problemática mundial: el modo como los Estados generaron políticas públicas para paliar los efectos de la pandemia por el COVID-19. El libro, entre otras cosas, plantea que el actual modelo de Estado en Latinoamérica se encuentra en crisis por su incapacidad para resolver de manera efectiva las necesidades y requerimientos de las mayorías. Además, propone alternativas eficaces y eficientes que, desde posibilidades colaborativas e híbridas, servirían para superar las contradicciones de la democracia. Sin duda, se trata de un trabajo riguroso y reflexivo que nos invita a observar de manera crítica y propositiva lo que hicieron los gobiernos durante la pandemia por el COVID-19.

*Unidad de Producción y Difusión Académica y Científica
Universidad Politécnica Estatal del Carchi.*

ISBN: 978-9942-625-15-1



9789942625151