

Práctica Sector Público

Cómo reiniciar las economías nacionales durante la crisis del coronavirus

Al reconocer las diferencias entre regiones y sectores, los gobiernos pueden acelerar el regreso de las personas a sus trabajos y asegurar los medios de subsistencia.

Por Andrés Cadena, Felipe Child, Matt Craven, Fernando Ferrari, David Fine, Juan Franco y Matthew Wilson



La vida tal como la conocíamos ha cambiado drásticamente. Líderes globales y millones de ciudadanos están frente al mayor desafío de sus vidas. La pandemia del COVID-19 amenaza no solo los sistemas de salud, sino también los medios de vida de los ciudadanos y la estabilidad de las economías.

Como expresaron nuestros colegas en *"Safeguarding our lives and our livelihoods: The imperative of our time"* [Proteger nuestras vidas y nuestros medios de vida: El imperativo de estos tiempos] (McKinsey.com, marzo de 2020), el impacto de los esfuerzos

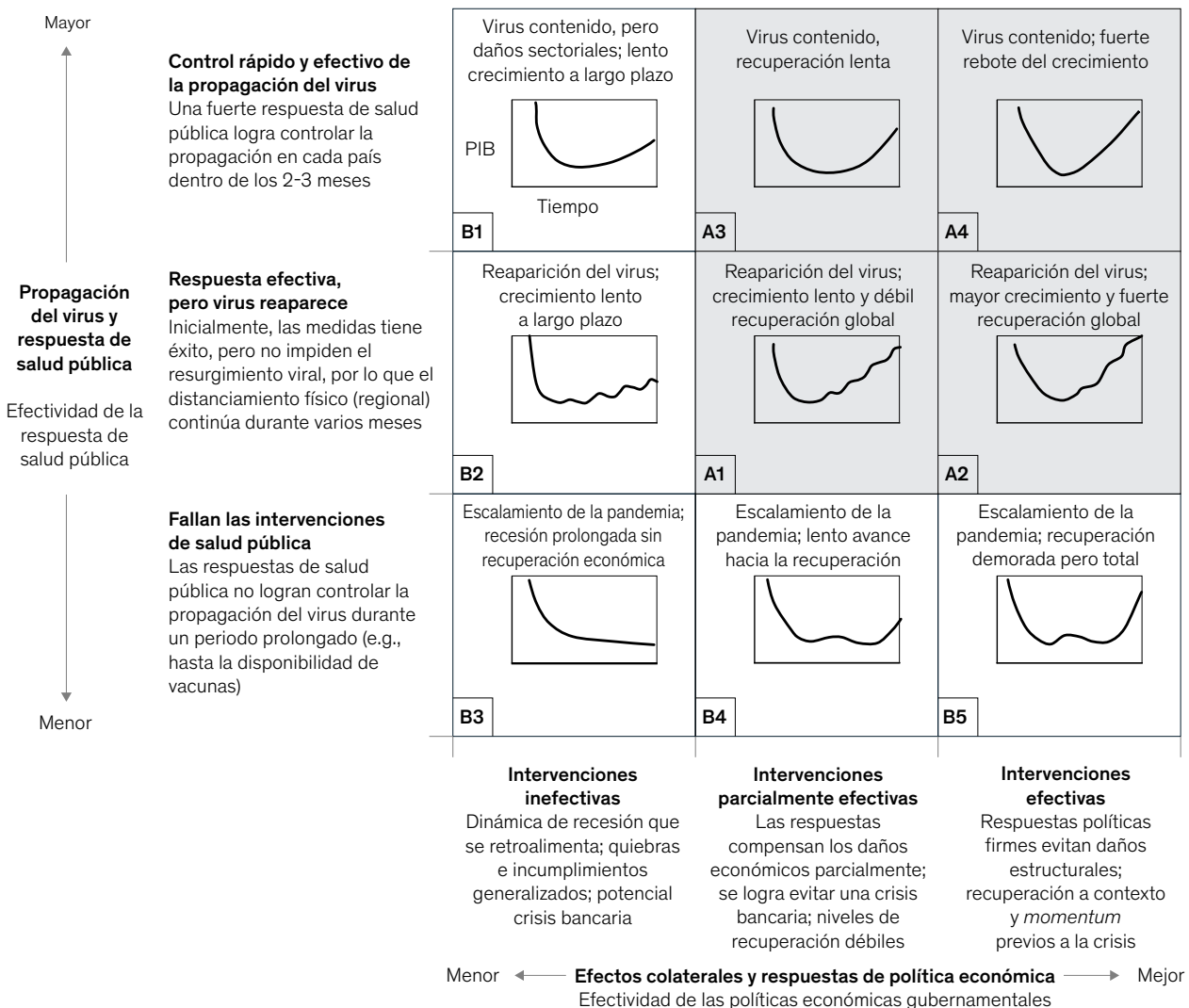
para suprimir el virus puede ser el mayor golpe que hayamos sufrido en los últimos 100 años. Si no logramos detener el virus, muchas personas morirán. Del mismo modo, si los esfuerzos por frenar la pandemia provocan daños severos al tejido social y económico, miles de personas sufrirán en el mediano y largo plazo. El mundo necesita actuar en ambos frentes – eliminar el virus y mitigar los impactos negativos en las vidas de las personas – al mismo tiempo. Los avances que logremos en estas áreas definirán la rapidez y robustez de la recuperación económica (Gráfico 1).

Gráfico 1

El impacto económico de la crisis del COVID-19 abarca un rango de escenarios posibles.

Escenarios de impacto sobre el PIB del brote de COVID-19, respuestas de salud pública y políticas económicas

A Escenarios más probables B Escenarios menos probables



Hasta ahora, la mayoría de los gobiernos, las empresas y los ciudadanos se han enfocado – con toda la razón – en salvar la mayor cantidad de vidas. Hemos visto todo tipo de respuestas, desde las más drásticas (el confinamiento total de la región de Wuhan en China) hasta otras más graduales (restricciones a reuniones grandes y promoción del distanciamiento físico en países de Europa y Norteamérica). Otras naciones siguieron un tercer camino: sobre la base de pruebas masivas y seguimiento de contactos, Corea del Sur logró controlar la propagación del virus sin imponer restricciones generales a la circulación, al menos hasta el momento. En América Latina, algunos países reaccionaron con rapidez y decretaron semanas de cuarentena obligatoria cuando el número de casos aún era relativamente bajo, con el propósito de "aplanar la curva" y reducir la velocidad de propagación.

Los países también están empezando a tomar medidas para afrontar el segundo imperativo: salvaguardar los medios de subsistencia. Muchas naciones han respondido con niveles de estímulos fiscales y monetarios sin precedentes para amortiguar el impacto económico de la crisis. Por ejemplo, Estados Unidos aprobó recientemente un paquete de estímulo de 2 billones de dólares.

Sin embargo, hay enorme incertidumbre frente a los próximos pasos, en ambos frentes. La mayoría de los sistemas nacionales de salud, en especial en economías emergentes, no están adecuadamente preparados para la tarea que se avecina. Los países se enfrentan a fuertes interrogantes: ¿La cuarentena debe continuar? En caso afirmativo, ¿por cuánto tiempo? ¿Debe ser una cuarentena absoluta para todas las regiones y grupos etarios? Muchos países en desarrollo se caracterizan por grandes economías informales, condiciones de hacinamiento o altos niveles de endeudamiento de los hogares. En algunas, los tres elementos están presentes. ¿Cómo deberían proceder?

El segundo imperativo, proteger los medios de vida, es igualmente complejo. ¿Todos los sectores económicos deben recibir el mismo tratamiento? ¿Cómo reiniciar la economía en ciertas geografías sin provocar un rebrote del virus? ¿Qué sistemas deberían estar en marcha para reiniciar la economía de forma segura?

En este artículo proponemos dos mecanismos para reiniciar una economía. El primero está diseñado para ayudar a los gobiernos, el sector privado y

las entidades sin ánimo de lucro a decidir cuándo es conveniente abrir la economía, mientras que el segundo describe un planteamiento para saber cómo implementar dicha apertura.

Muchos países aún se encuentran en lo más profundo de la crisis, con cientos de fallecimientos diarios. Otros parecen estar aplanando la curva de contagio. En vista de todo lo que está en juego, no es demasiado pronto para comenzar a pensar en qué hará falta para volver a poner en marcha la economía. En palabras de Winston Churchill, quizás el mayor líder en tiempos de guerra, "Esto no es el final. Ni siquiera es el comienzo del final. Pero, posiblemente, sea el fin del comienzo". Los gobiernos de todo el mundo deben ser conscientes de que lo más duro aún está por venir y por ende, empezar a prepararse adecuadamente para las fases siguientes de la crisis.

Priorizar las vidas y los medios de subsistencia: ¿Cuándo levantar las restricciones?

La amenaza del covid-19 para las vidas y la subsistencia se resolverá por completo solo cuando una cantidad suficiente de personas sean inmunes a la enfermedad para frenar la transmisión, ya sea gracias a una vacuna o como resultado de la exposición directa. Hasta entonces, los gobiernos que deseen reiniciar sus economías tendrán que contar con sistemas de salud pública suficientemente fuertes para detectar y responder a los casos de contagio. Al interior de cada país, los líderes pueden empezar por aceptar que cada región puede tener una capacidad diferente para reanudar la actividad económica.

El factor principal y más obvio es la cantidad de casos en un área determinada. Las regiones con altas tasas de transmisión deben tener claro que el reinicio de la actividad económica conduciría invariablemente a un aumento de la propagación. Las cifras de casos y, aún más importante, de hospitalizaciones, deben ser suficientemente bajas para que el sistema sanitario pueda manejarlos individualmente y no a través de medidas masivas.

Un segundo factor a considerar es la efectividad de los sistemas existentes para detectar, gestionar y prevenir nuevos casos. Los requerimientos para estos sistemas incluyen:

- Capacidad médica suficiente, en especial de unidades de cuidados intensivos (UCIs) para los enfermos de gravedad

- Posibilidad de realizar pruebas de diagnóstico de covid-19 con tiempos de respuesta cortos
- Mecanismos para identificar y aislar eficazmente casos y contactos, incluidas herramientas digitales para el intercambio de información crítica en tiempo real (si bien cada país y contexto podría requerir sistemas diferentes)
- Recursos médicos adecuados: especialistas calificados, camas y equipos de protección personal, entre otros
- Educación a la ciudadanía informada por la mejor evidencia científica disponible

Estos elementos pueden combinarse para generar una medición de la robustez de los sistemas sanitarios. Si combinamos el nivel de solidez de un sistema con un análisis de la intensidad de

la propagación del virus, es posible evaluar la capacidad de una región para reiniciar la actividad económica (Gráfico 2). Estas dos dimensiones determinan cuatro etapas de preparación para la reapertura de la economía, donde la etapa 4 es la menos apta y la etapa 1 la mejor preparada. Una observación general sobre las diferentes etapas de preparación de los países: muchos mercados emergentes están particularmente preocupados por encontrar una manera de incrementar su capacidad de UCI.

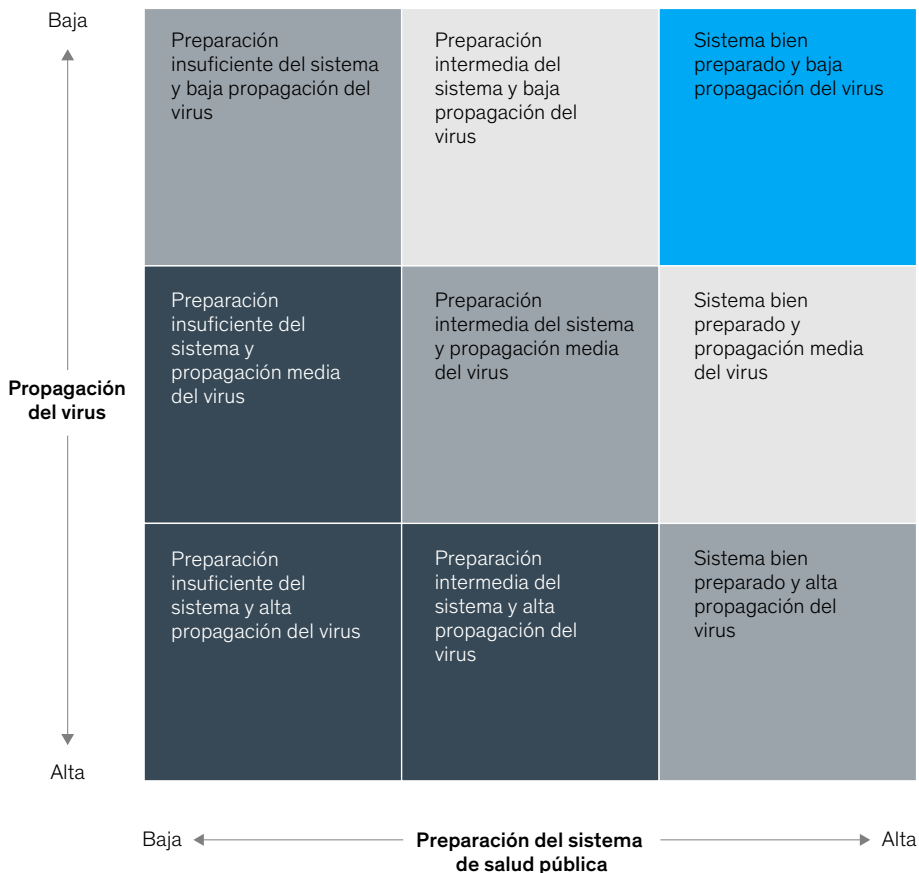
Los encargados de gestionar la respuesta a la crisis en cada país podrían trazar subregiones nacionales (departamentos o provincias, municipios, ciudades, zonas de influencia de hospitales, etcétera) en esta matriz para evaluar en qué momento cada una podría dar inicio a cierto tipo de actividad económica. Las regiones con sistemas de salud pública fuertes y pocos o

Gráfico 2

La matriz de respuesta local ayuda a los gobiernos a entender mejor los efectos del brote del COVID-19 en las distintas regiones.

Nivel de preparación para el reinicio de la economía:

- Etapa 1
- Etapa 2
- Etapa 3
- Etapa 4



ningún caso, donde el seguimiento y aislamiento de cadenas de transmisión todavía es viable, podrían adoptar un comportamiento diferente al de regiones con sistemas más precarios y que se encuentran en un punto más alto de la curva epidémica. En muchos países emergentes, entre ellos varios de América Latina, múltiples elementos son importantes pero el principal obstáculo es la disponibilidad de camas de terapia intensiva (UCI). Lograr la capacidad necesaria requiere esfuerzos altamente coordinados y un sistema de gestión metódico.

Las posiciones en la matriz no son estáticas; las regiones se moverán hacia arriba cuando el número de casos baje y cuenten con mecanismos de control establecidos, y hacia la derecha en la medida que logren el fortalecimiento de los sistemas de salud.

La matriz no ofrece lineamientos absolutos, pero puede ser una herramienta útil para la toma de decisiones. Los gobiernos pueden actualizar la matriz a diario, con datos en tiempo real. Un sistema de gestión de la información robusto también puede ayudar a los países a utilizar su información para ajustar las respuestas a la realidad local.

Más adelante, otras innovaciones científicas también podrían transformar esta dinámica – una vacuna eficaz, un examen de anticuerpos confiable, nuevos tratamientos efectivos para el COVID-19 –, asumiendo su disponibilidad amplia y a escala. Este artículo no considera ese impacto.

El gráfico 3 ilustra el camino que una ciudad grande, una región u otra geografía podría tomar hacia la reactivación económica.

Gráfico 3

Los gobiernos deben ralentizar la propagación del virus antes de abrir sectores de la economía.

Ilustración del posible avance de una ciudad a lo largo de las cuatro etapas

Nivel de preparación para el reinicio de la economía:

- Etapa 1
- Etapa 2
- Etapa 3
- Etapa 4

Recorrido hacia la nueva normalidad

A a B

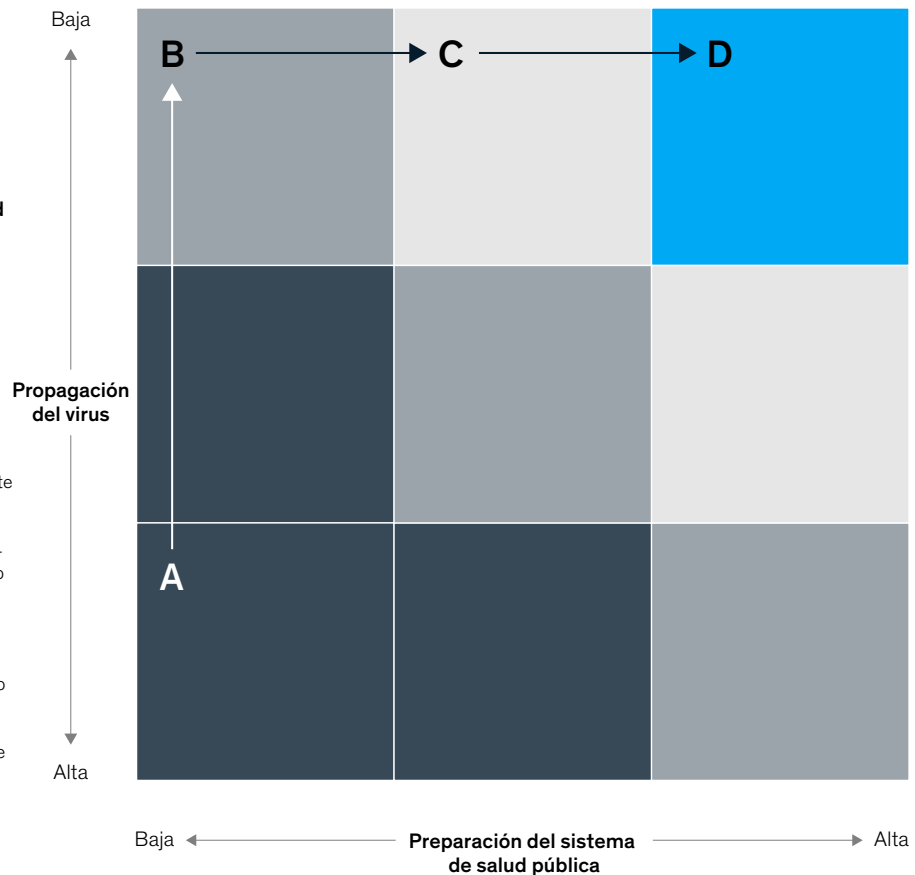
- La cuarentena obligatoria en la etapa 4 frena el avance del virus, lo que posiciona a la ciudad para comenzar a reabrir su economía aplicando las medidas de la etapa 3

B a C

- Con la reapertura de la economía, la capacidad del sistema de salud se expande significativamente, lo que permite la implementación de las medidas de la etapa 2
- La ciudad podría regresar a la etapa 3 o 4 si la transmisión del virus reaparece luego de la reapertura

C a D

- La ciudad alcanzaría su "nueva normalidad", en la que el sistema sanitario se ha expandido lo suficiente, la propagación del virus es moderada y el gobierno local implementa las medidas de la etapa 1



Los países también tendrán que seleccionar métricas apropiadas para medir la propagación del virus. La métrica ideal sería la tasa de transmisión, pero exige una enorme capacidad de prueba que está lejos del alcance de la mayoría de las naciones. Otras métricas alternativas pueden ser la tasa de crecimiento de contagios o la cantidad total acumulada de casos.

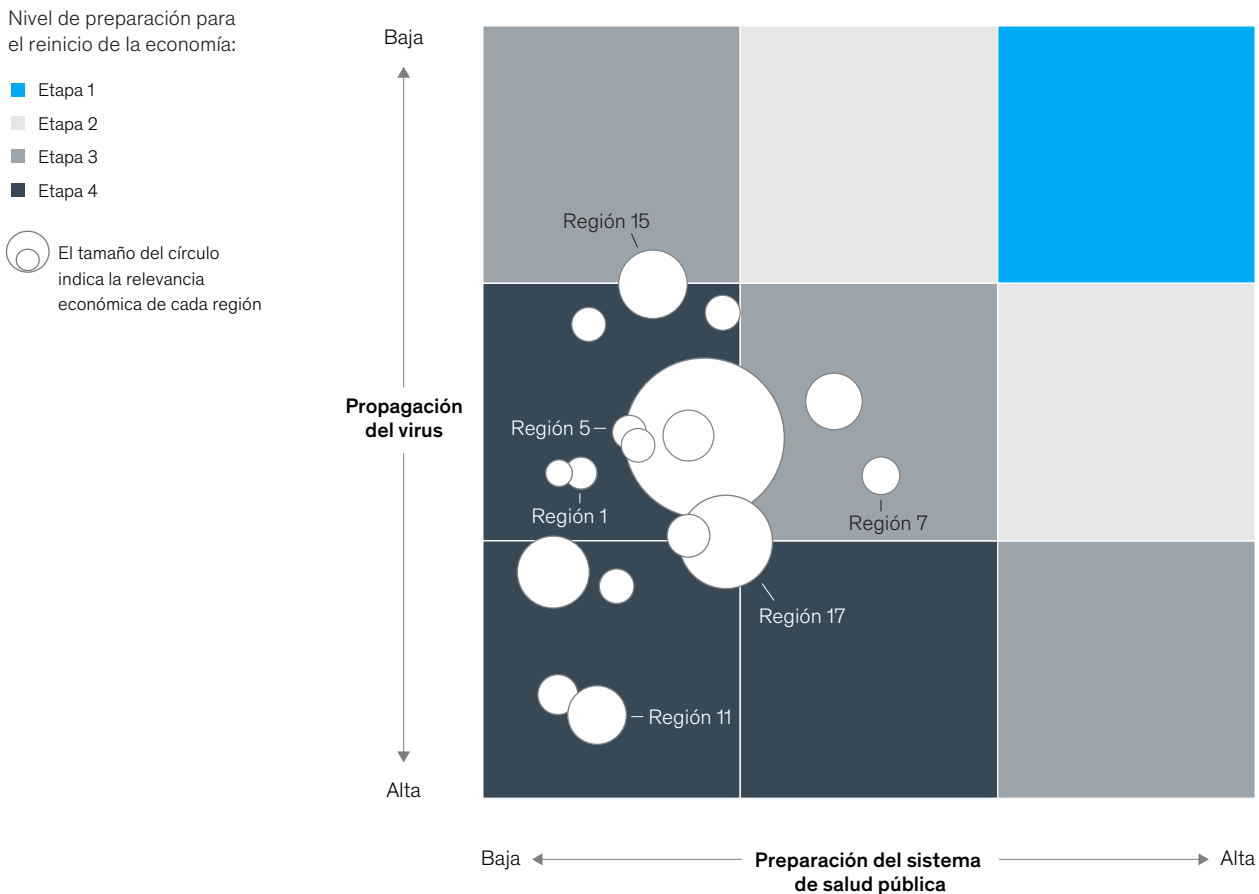
El Gráfico 4 ilustra una manera de visualizar la matriz a nivel país. En este ejemplo, muchas regiones están forzadas a mantener medidas

restrictivas hasta tanto la velocidad de transmisión disminuya. Otras regiones no necesitan las mismas restricciones y podrían retomar potencialmente parte de su actividad económica. Combinada con un entendimiento de la importancia económica relativa de cada región, como describimos más adelante, esta información permite a los líderes identificar rápidamente lugares donde una mayor cantidad de puestos de trabajo están en riesgo, lo que a su vez puede ayudarlos a priorizar los esfuerzos para mejorar la atención de la salud.

Gráfico 4

Las autoridades deben monitorear la respuesta del sistema de salud pública para cada región.

Imagen ilustrativa de las regiones de un país a tres semanas del inicio de la crisis



En síntesis, las regiones pueden ser categorizadas en cuatro etapas de preparación para reabrir sectores de su economía (Gráfico 5). Para cada etapa, los líderes pueden definir el grado de intensidad de las acciones a implementar, lo que les permitirá ajustar políticas y medidas específicas. Adicionalmente, la matriz de respuesta local

posibilita la coordinación de políticas entre regiones y evita soluciones contradictorias con potencial de agravar la propagación. También podría ofrecer a ciudadanos y empresas una idea acerca de qué esperar, lo que ayuda a manejar expectativas y facilita la implementación de acciones económicas a gran escala.

Gráfico 5

En cada etapa, los gobiernos pueden implementar políticas para la apertura de sectores de la economía: ejemplo.

Preparación para reiniciar la actividad económica

		Etapa 1	Etapa 2	Etapa 3	Etapa 4
Población	Alto riesgo	Restricciones al desplazamiento en zonas, horarios y días determinados	Cuarentena en el hogar o en un lugar designado	Cuarentena en el hogar o en un lugar designado	Cuarentena en el hogar o en un lugar designado
	Otros	Sin restricciones, con recomendación de trabajo remoto	Sin restricciones, con recomendación de trabajo remoto	Restricciones al desplazamiento en zonas, horarios y días determinados	Aislamiento obligatorio en el hogar
Sectores económicos	Esenciales	Todos los sectores están autorizados a funcionar, y las cadenas de suministro operan en condiciones de mercado	El gobierno comienza a organizar la gestión de las cadenas de suministro clave en colaboración con el sector privado	El gobierno gestiona parcialmente las cadenas de suministro esenciales en colaboración con el sector privado	El gobierno garantiza la gestión de las cadenas de suministro esenciales en colaboración con el sector privado
	Otros	Todos los sectores están autorizados a operar	La mayoría de los sectores están autorizados a operar, pero deben cumplir con requisitos de distanciamiento y salud específicos	Solo unos pocos sectores están habilitados para funcionar, y deben cumplir con requisitos de distanciamiento y salud específicos	Solo se autoriza el funcionamiento de los sectores capaces de operar en forma virtual
Transporte		Sin restricciones a movilidad intrarregional; transporte interregional autorizado solo entre zonas que estén en la etapa 1	Algunas restricciones al transporte intrarregional; prohibición de la movilidad entre regiones	Fuertes restricciones al transporte intrarregional; prohibición de la movilidad entre regiones	Movilidad interregional limitada a casos excepcionales; prohibición de la movilidad interregional
Reuniones		Autorización de eventos de hasta 200 personas en espacios públicos y privados	Autorización de eventos de hasta 50 personas en espacios públicos y privados	Autorización de eventos de hasta 10 personas en espacios públicos y privados	Reuniones limitadas a integrantes del hogar y personal de asistencia en espacios privados

Reiniciar la economía local: Un enfoque con matices

Contar con un entendimiento de la estructura económica de cada región le permite a los gobiernos identificar rápidamente lugares donde la reanudación de las actividades es viable. Para lograrlo, deben evaluar tanto el riesgo de transmisión como la importancia económica relativa de cada sector. Por ejemplo, las autoridades podrían definir la importancia usando métricas como nivel de empleo total, puestos de trabajo vulnerables o contribución a la economía (Gráfico 6),¹

Este análisis podría requerir estudios adicionales y en profundidad para sub-sectores y trabajos individuales. Una caracterización con este nivel de detalle ayudaría a minimizar la pérdida de empleos de bajo riesgo de transmisión.

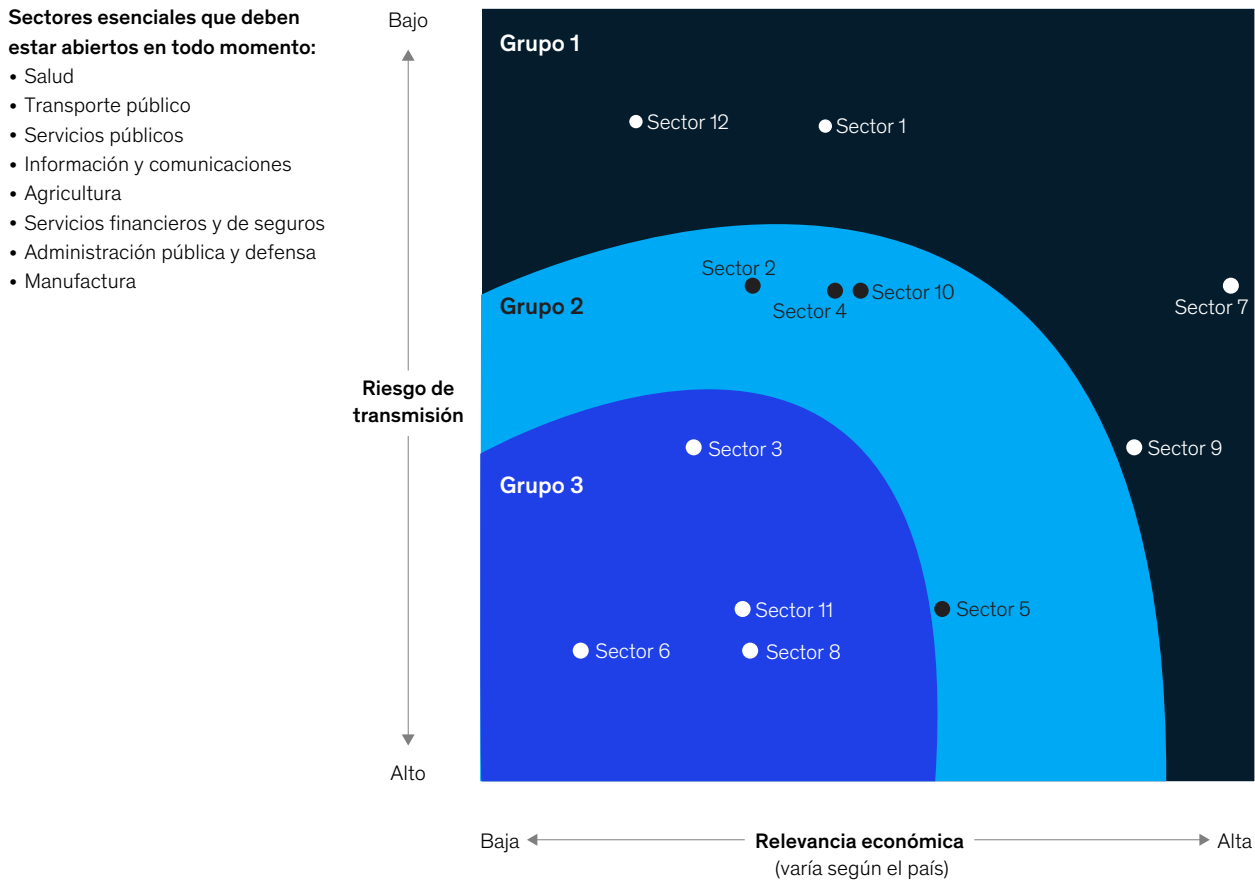
Ciertos sectores estratégicos de la economía necesitarán operar incluso en el marco de una cuarentena. Estos incluyen: salud, defensa y seguridad, así como el abastecimiento de bienes y servicios como alimentos, medicinas, energía, agua, gas y comunicaciones. El resto de los sectores pueden ser reabiertos gradualmente y a nivel regional, en línea con la disminución de la crisis de salud pública. Un grupo podría comenzar a operar cuando el nivel de preparación de la región pase de la etapa 4 a la etapa 3. Un segundo grupo podría comenzar a operar una vez que la región llegue a la etapa 2, es decir, cuando el riesgo de transmisión esté relativamente bajo control. Otros podrían hacerlo más adelante, una vez que la velocidad de propagación haya sido minimizada o se hayan establecido protocolos claros para responder al mayor riesgo de transmisión de una actividad.

¹ Son pocas las métricas disponibles para describir de qué manera una actividad económica específica contribuye a la transmisión del virus. Hasta tanto esté disponible una mejor, utilizaremos un proxy basado en el número de personas que interactúan de cerca y por períodos prolongados.

Gráfico 6

Los gobiernos pueden priorizar sectores en base a su relevancia económica.

Ejemplo de cómo los países podrían priorizar sectores



A medida que los distintos sectores comiencen a regresar al trabajo, las autoridades tendrán que instituir protocolos de salud y de conducta para reducir el potencial de contagio. En casi todos los sectores, las empresas necesitarán protocolos para mantener la distancia física y prevenir la aparición de nuevos casos. Estos incluyen: trabajo remoto, directivas de salud e higiene, monitoreo frecuente de la temperatura corporal para la detección temprana de nuevos casos, reporte de información relevante a las autoridades sanitarias y medidas para asegurar el cumplimiento. La adopción de estos y otros protocolos puede tener gran influencia sobre la ubicación de un sector en la matriz. Asimismo, es posible redefinir ciertos roles para aumentar su seguridad ante el reinicio de las actividades.

Adicionalmente, es posible que cada sector y subsector deba implementar requisitos y procedimientos específicos para garantizar la salud de los trabajadores y del resto de la comunidad. Las autoridades encargadas de la salud pública y las asociaciones de la industria pueden trabajar juntos en el diseño de protocolos para cada subsector en los días previos al levantamiento de la cuarentena. También pueden colaborar y destinar recursos para la educación a la ciudadanía sobre cómo aplicar esos protocolos correctamente.

El Gráfico 7 ilustra protocolos generales y por sectores específicos para reiniciar las operaciones. Estas recomendaciones se basan en investigaciones de McKinsey y en las experiencias de varios países

Gráfico 7

Los protocolos de salud y seguridad son esenciales en todos los sectores.

Medidas ilustrativas

Medidas transversales¹

Trabajo remoto	<ul style="list-style-type: none"> Promover el trabajo remoto durante los siguientes 3-6 meses Diseñar políticas de trabajo remoto que contemplen incentivos de productividad para los empleados
Distanciamiento físico	<ul style="list-style-type: none"> Garantizar una distancia mínima de 1,5 metros entre dos personas¹ Definir regulaciones para establecer la capacidad máxima de lugares cerrados Suspender los eventos presenciales que congreguen a más de 25 personas
Temperatura y control	<ul style="list-style-type: none"> Medir la temperatura de las personas en todas las tiendas y oficinas diariamente Pedir cuarentena para los empleados ante el menor síntoma de COVID-19
Salud e higiene	<ul style="list-style-type: none"> Establecer procedimientos de desinfección diarios Promover protocolos obligatorios de salud e higiene para el personal (e.g., lavado de manos, uso de mascarillas y guantes)
Reporte	<ul style="list-style-type: none"> Informar a las autoridades de salud competentes sobre los casos de síntomas de COVID-19 y las posibles cadenas de contagio
Cumplimiento	<ul style="list-style-type: none"> Llevar a cabo controles aleatorios en todos los sectores para verificar el acatamiento de las normas Imponer multas en caso de incumplimiento

Protocolos específicos por sector: Comercio minorista¹

- Implementar campañas de comunicación y de *marketing* para estimular el comercio electrónico
- Implementar exenciones fiscales al comercio electrónico
- Alternar el trabajo remoto con el presencial en la mayor medida posible, especialmente para el personal administrativo
- Limitar la capacidad máxima por metro cuadrado de las tiendas
- Asegurar que todas las reuniones con muchos participantes se lleven a cabo remotamente
- Fijar turnos de trabajo diferenciados (e.g., días, noches, fines de semana, días festivos) para el personal administrativo
- Establecer horarios diferenciados de ingreso, almuerzo / pausas y egreso
- Organizar un esquema de viajes compartidos para empleados para evitar el transporte público
- Extender los horarios de apertura de los establecimientos comerciales
- Fijar horarios exclusivos para la atención de la población de riesgo

¹ Todos estos protocolos deben ser definidos con claridad por las autoridades locales en base al contexto y las necesidades.

La tecnología desempeñará un papel importante en "otorgar permisos" a las personas para que vuelvan al trabajo, pero cada país tendrá que considerar los problemas de privacidad al introducir dichos sistemas.

de Asia, como China, Japón, Singapur y Corea del Sur, que han comenzado a aplicarlos.

Cada país debe introducir un nivel de granularidad adicional en su esfuerzo por proteger las vidas y los medios de subsistencia. Nuestro enfoque requiere un fortalecimiento continuo del sistema de salud a través de factores como: mayor capacidad para hacer pruebas de diagnóstico masivas, mayor capacidad de las UCIs locales, y la capacidad para monitorear y aislar las cadenas de transmisión. La tecnología jugará un papel importante para "habilitar" a las personas a retornar a sus empleos, pero cada país deberá considerar las posibles

implicaciones para la privacidad de este tipo de sistemas. La matriz de respuesta local debe ser actualizada frecuentemente para prevenir un aumento de la transmisión. El rebrote del virus es un riesgo concreto que ocurrirá, inevitablemente, en muchos lugares.

Los países están naturalmente ansiosos por poner en marcha sus economías. Y lo mismo sucede con los ciudadanos. Pero aquellas naciones que trabajen de manera consciente para darle forma a la nueva realidad, en lugar de avanzar a la próxima fase sin un norte claro, serán más exitosas en la misión de salvar vidas y asegurar sus medios de subsistencia.

Sobre los autores

Andres Cadena y **Fernando Ferrari** son Socios *Senior* de McKinsey & Company con base en la oficina de Bogotá, de la cual **Felipe Child** y **Juan Franco** son Socios. **Matt Craven, MD**, es Socio de la oficina de Silicon Valley. **David Fine** es Socio *Senior* de la oficina de Londres. **Matthew Wilson** es Socio *Senior* de la oficina de Nueva York.

Copyright © 2020 McKinsey & Company. All rights reserved.