



El siguiente documento forma parte de una serie de tres documentos que elaborará el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN) en el marco de la actual pandemia del COVID-19 con el apoyo del Centro para la Empresa Privada Internacional (CIPE). Este informe pretende realizar una síntesis del pensamiento y de las acciones tomadas en distintos países para afrontar la pandemia del COVID-19 a fin de identificar ideas que puedan ser de utilidad para desarrollar una propuesta para afrontar este desafío en Guatemala.

El origen del problema

El coronavirus 2 del síndrome respiratorio agudo grave (SARS-CoV-2) es un nuevo coronavirus identificado como la causa de la enfermedad por coronavirus de 2019 (COVID-19) que comenzó en Wuhan, China, a fines de 2019 y se ha diseminado por todo el mundo. Hasta la fecha no hay ninguna vacuna ni medicamento antiviral específico para prevenir o tratar el COVID-2019. Se sabe que es una enfermedad muy contagiosa que se puede propagar de persona a persona (gotículas y objetos o superficies contaminados con las gotículas), que por ser una enfermedad nueva la humanidad no tiene inmunidad, que para algunas personas es una enfermedad asintomática, y que la tasa de fatalidad es mayor en las personas mayores y las que padecen afecciones médicas subyacentes, como hipertensión arterial, problemas cardíacos o diabetes. Sin embargo, se está y se sigue aprendiendo constantemente sobre esta enfermedad.

Debido a que la propagación de la enfermedad amenaza con desbordar la capacidad sanitaria para tratarla, los países se han visto obligados a decidir entre dejar que se desarrolle la epidemia (“no hacer nada”) o poner en práctica intervenciones no farmacológicas¹ para contener la propagación de la epidemia del COVID-19: suprimir² o mitigar la transmisión del virus³. Sin embargo, las intervenciones no farmacológicas como las restricciones de los movimientos de las personas, las medidas de distanciamiento social (cierre de escuelas, de centros comerciales, de eventos deportivos, etc.), el confinamiento y las cuarentenas; que equivalen a poner en un “coma inducido” a la economía, han generado un conjunto de shocks negativos en las economías de los países que han obligado a los gobiernos a tomar otras medidas que pretenden mitigar sus impactos económicos y sociales.

En síntesis, ante la pandemia del COVID-19 las economías se han cerrado y paralizado en buena medida, y las sociedades han entrado en cuarentenas. Lo que es seguro es que cuanto más duren las medidas de autoaislamiento, de cuarentena, de distanciamiento social, etc. mayor será el impacto negativo sobre la economía y mayor será el tiempo necesario para reconstruir los daños a la economía.

¹ Buscan reducir la tasa de contacto entre las personas contagiadas y las personas susceptibles de contagiarse.

² Lograr que el número de personas promedio a las que cada infectado contagia sea menor que uno. El objetivo es eliminar la transmisión del virus en el país en el corto plazo para ganar tiempo hasta que las vacunas o los tratamientos efectivos estén disponibles para evitar el riesgo de epidemias posteriores. Sin embargo, se corre el riesgo de una infección de la población que no generó inmunidad comunitaria mientras no se cuente con la vacuna.

³ Lograr ralentizar el número de personas promedio a las que cada infectado contagia y proteger a los ancianos, idealmente busca estar cerca de uno, a fin de ganar tiempo para aumentar la capacidad de la atención sanitaria.



1. Estudio de las Respuestas de otros Países

**El pensamiento en torno a la pandemia**

En un extremo del pensamiento dominante se argumenta que “no hacer nada”⁴ y la estrategia de mitigación⁵ no son efectivas por lo que aboga por la estrategia de supresión del virus y que consiste en aplicar medidas duras para controlar rápidamente la epidemia. Por lo tanto, sugiere actuar rápido y de manera agresiva con lo que se denomina “El Martillo”: aislamiento, cuarentena, las personas deben permanecer en sus casas (salvo casos de emergencia o abastecimiento de alimentos⁶), prohibiciones de viajes, etc. A continuación, se requerirá un esfuerzo a largo plazo para mantener el virus contenido hasta tener un tratamiento o una vacuna mediante lo que denomina “La Danza”⁷: pruebas y seguimiento eficiente, prohibición de desplazamientos, aislamiento y cuarentena eficientes. En síntesis, durante “El Martillo” el objetivo es lograr que la tasa de transmisión del virus se aproxime a cero tan rápidamente como sea posible para extinguir la epidemia; y cuando se pasa a “La Danza” el objetivo es que la tasa de transmisión se mantenga por debajo de uno.

Una forma contraria de pensar es la que presenta Frijters cuando habla de “El Dilema del COVID-19”. El tomador de decisiones públicas puede tirar de la palanca de las vías del tren para evitar que el tren que viene vaya en línea recta. Si no desvía el tren, una persona, John, será atropellada. Es anciano y sufre de muchas enfermedades. Lo conoce personalmente y todos sus amigos y familiares le están observando. Todos le gritan que desvíe el tren, diciendo que es lo más moral y seguro que puedes hacer. Sabe que si no tira de la palanca, su vida en la sociedad en la que vive se acabó. Si tira de la palanca, el tren desviado pasará por encima de 50 personas al azar de todo el mundo mientras el tren los atraviesa, incluyendo gente de su propio país. Sin embargo, esta gente y sus amigos no sabrán de dónde vino el tren que los golpeó. Las opciones representan dejar que el virus haga estragos sin control (el tren no se desvía) o poner países enteros en aislamiento, destruyendo muchas industrias internacionales y afectando así los medios de vida de miles de millones de personas, lo que a través de la reducción de los servicios gubernamentales y la prosperidad general costará decenas de millones de vidas (el tren desviado). Concluye que incluso tomando las estimaciones más descabelladas sobre la pérdida de “no hacer nada”, la pérdida de vidas esperada por el pánico económico empequeñece la pérdida de vidas en el peor de los casos⁸.

Otros autores identifican que las medidas de contención estrictas, si se aplican durante mucho tiempo, conducirán a una situación económica inaceptable. Sin embargo, al levantar los controles se corre el riesgo de desencadenar la pandemia. Afortunadamente consideran que puede haber una forma de controlar la enfermedad sin sofocar la actividad económica. Tras las epidemias de SARS del año 2003 y MERS de 2015, la República de Corea y Singapur invirtieron en la capacidad de probar, rastrear y aislar

⁴ Considera que esta opción implica demasiadas muertes directas e indirectas por el COVID-19.

⁵ Considera que esta opción apuesta a que el virus no mutará demasiado, por lo que habrá demasiadas muertes. En su opinión esta estrategia busca aplanar levemente la curva.

⁶ Medidas estrictas como en China donde sólo un habitante por casa estaba autorizado a abandonar su hogar cada tres días para comprar alimentos.

⁷ “La Danza” es el período entre “El Martillo” y la vacuna o el tratamiento.

⁸ Cabe destacar que Singer & Plant (2020) consideran que Frijters hace algunas suposiciones cuestionables: atribuye toda la recesión económica a las acciones gubernamentales, a pesar de que el COVID-19 habría causado una perturbación económica significativa de todos modos; y, su estimación de la tasa de mortalidad no tiene en cuenta las muertes adicionales que probablemente ocurrirán cuando las sobrecargadas unidades de cuidados intensivos no puedan admitir nuevos pacientes.



1. Estudio de las Respuestas de otros Países



socialmente de manera selectiva, y por lo tanto pudieron contener la pandemia sin un costo económico indebido. Los autores reconocen que las pruebas no son una “bala de plata” y deben ser implementadas como parte de una batería de intervenciones de salud pública. En síntesis, consideran que una ampliación selectiva de los procedimientos para dos pruebas, para identificar a las personas que están libres de COVID-19 e inmunes a ella, ayudará a mantener los servicios vitales y a acelerar el relanzamiento de la economía, al tiempo que se minimiza el riesgo de que la epidemia reaparezca después de que se levanten las restricciones. Este es un enfoque que minimizaría tanto la pérdida de vidas como el riesgo de una grave crisis económica y financiera acompañada de serias tensiones sociales.

Finalmente, otro grupo de autores se centran en los países en desarrollo. Cuanta más plana se quiere que sea la curva de contagio, más necesario será cerrar el país y más espacio fiscal hará falta para mitigar la recesión más profunda que resultará de ello. Pero los países en desarrollo no tienen la capacidad de brindar los paquetes de alivio económico que han otorgado los países desarrollados. Justo cuando los países en desarrollo necesitan hacer frente a la pandemia, la mayoría han visto evaporarse su espacio fiscal y enfrentan grandes brechas de financiamiento. Además, las medidas estrictas de contención (como los cierres patronales y las restricciones de movimiento) no son viables durante períodos prolongados o repetidos en espacios urbanos superpoblados, en comunidades en las que falta la confianza en el gobierno, en lugares en los que los ingresos se reducen gravemente y para las personas que dependen del trabajo exterior para su subsistencia. Los beneficios epidemiológicos y económicos del distanciamiento social no sólo son mucho menores en los países más pobres, sino que esas políticas también pueden imponer una pesada carga a los más pobres y vulnerables. Los países más pobres también tienen una capacidad limitada para hacer cumplir las directrices de distanciamiento. En estas condiciones, aún si los países en desarrollo quisieran aplanar la curva, no tendrían la capacidad de hacerlo.

Ante una emergencia, un clamor común es que "los tiempos desesperados requieren medidas desesperadas". El problema de las medidas desesperadas es que a menudo se equivocan. Los tiempos críticos exigen una acción gubernamental bien diseñada y una prestación eficaz de servicios públicos, preservando, en lugar de ignorar, las prácticas de estabilidad macroeconómica y buena gobernanza que sirven en los tiempos buenos y malos.

En síntesis, aplanar la curva epidemiológica del COVID-19 para ganar tiempo hasta que se pueda desarrollar una vacuna puede no ser muy útil para los países pobres si el plazo para el desarrollo de la vacuna es demasiado largo para que se mantenga el distanciamiento social. Por lo tanto, sugieren centrar los recursos en la protección de los más vulnerables, y medidas de blindaje para reducir al mínimo o eliminar toda interacción entre los que corren mayor riesgo y los demás.

Respuestas y resultados de otros países

La característica novedosa del virus, el poco conocimiento de la forma en que se desenvolvería y la asimetría en la forma en que inicialmente se propagó, entre otros factores, generaron diferentes respuestas que tuvieron similitudes y variaciones entre países.

Grupo 1 - Asia Pacífico: Lo constituyen Taiwán, India, Tailandia, Japón, Singapur, Nueva Zelandia y Australia. Este grupo tiene como fuerte coincidencia el haber tomado medidas menos estrictas al inicio de la pandemia y en algunos casos mantenerlas más bajas en relación con otros grupos y países. India y Nueva Zelandia han llegado a adoptar recientemente medidas más fuertes mientras que Taiwán y Japón mantienen medidas relativamente menos rigurosas.



1. Estudio de las Respuestas de otros Países



Grupo 2 – Europa: Inició con medidas bastante relajadas que se incrementaron de golpe en la segunda quincena de marzo de 2020. Islandia resalta, pues por sus características ha podido mantener el relajamiento por más tiempo y aumentar las medidas progresivamente, sin alcanzar los mayores niveles de rigurosidad.

Grupo 3 – Latinoamérica: Los países que conforman este grupo muestran un relajamiento inicial, posiblemente debido a que han diagnosticado casos varias semanas e incluso meses atrás que los países de los otros grupos. Actualmente su nivel de restricción en general es alto.

Otros casos relevantes: Con excepción de Suecia y Nicaragua, hay una tendencia al aumento de medidas. Esto último realizado en la mayoría de casos de golpe, con la única diferencia en el caso de Corea del Sur que aumentó sus medidas en forma gradual.

En promedio, el grupo que lidera el control de la pandemia a nivel global, presenta un menor Índice de Rigurosidad a pesar de que sus países tienen más tiempo de haber diagnosticado su primer caso y de que algunos ya han aumentado sus medidas incluso hasta el más alto nivel. Los europeos mantienen un nivel alto y los americanos siguen el modelo, con algunas excepciones, aunque la tendencia es al aumento en la rigidez de las medidas.

Con excepción de Nicaragua, todos los países analizados han desarrollado algún plan de alivio o estímulo económico por la crisis que se está generando a consecuencia de las medidas tomadas para controlar y mitigar la pandemia. Llama la atención la diferencia del monto destinado en estos paquetes entre los países desarrollados y los países en desarrollo.

Al comparar la cantidad de pruebas realizadas por millón de habitantes por cada uno de los países analizados con las muertes por millón de habitantes al cabo de 28 días del primer caso confirmado de COVID-19, no encontramos una correlación. Además se buscó si existía una asociación entre el Índice de Rigurosidad de Oxford y las muertes⁹ por millar a los 28 días del primer caso confirmado de COVID-19 y nuevamente, no se encontró una correlación estadísticamente significativa. Finalmente, se procedió a verificar si existía alguna asociación entre los casos de COVID-19 confirmados y el número de pruebas realizadas a los 28 días de confirmado el primer caso de la enfermedad en los países. Esta vez se encontró un coeficiente de correlación positiva de 0.979. Como era de esperarse, los países que hacen más pruebas también son los países con más casos de COVID-19 confirmados oficialmente.

Conclusiones

Información

- La falta de información confiable y experiencia con pandemias, atado a la incertidumbre, han sido factores por los que la mayor parte de los gobiernos ha tomado decisiones de política pública sin un sólido fundamento técnico y que continúen un camino de prueba y error.
- La información oficial disponible no es lo suficientemente confiable y extensa (apenas cuatro meses desde que se descubrió el coronavirus 2 del síndrome respiratorio agudo grave) para tomar decisiones de política responsables.
- En este momento, con la información oficial disponible, no es posible identificar claramente las

⁹ En muchos lugares, las cifras oficiales diarias excluyen a los que no murieron en el hospital o que no dieron positivo. Por eso los expertos consideran que una mejor manera de medir los daños causados por una crisis médica de este tipo es observar el "exceso de mortalidad": la diferencia entre el número total de personas que murieron por cualquier causa y el promedio histórico para el mismo lugar y época del año.



1. Estudio de las Respuestas de otros Países



intervenciones que puedan calificarse como “exitosas” en términos de menor tasa de muertes por millón de habitantes.

Abordaje de la Enfermedad

- Persiste la incertidumbre en torno al coronavirus 2 del síndrome respiratorio agudo grave (SARS-CoV-2), la evolución a futuro de la propagación de la pandemia del COVID-19, y sobre la comparabilidad y calidad de las cifras publicadas para analizar la evolución del COVID-19.
- La impresión de las muertes de personas con COVID-19 en algunas ciudades en las que el sistema hospitalario colapsó, generó una presión política para adoptar medidas extremas de confinamiento de la población.
- Debido a que no hay ninguna vacuna ni medicamento antiviral específico para prevenir o tratar la enfermedad del COVID-2019 los países han puesto en práctica intervenciones no farmacológicas, más o menos rigurosas, para contener la propagación de la epidemia y esto evolucionó a un desafío económico.
- Existe una tendencia en la que los países incrementan la rigurosidad de sus intervenciones no farmacológicas a través del tiempo aunque en un inicio hayan adoptado medidas menos rigurosas.

Paquetes y/o incidencias económicas

- Los países desarrollados han impulsado paquetes de alivio económico más generosos que el de los países en desarrollo.
- La principal diferencia en las respuestas entre los países parece estar asociada a la capacidad para hacer un mejor seguimiento y contención de las personas con la enfermedad, la confianza en la capacidad de sus sistemas sanitarios, y la capacidad de compensar el impacto de inducir un coma a la economía.
- Por ahora, el uso eficiente de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, especialmente el cruce de datos, junto con la aplicación de pruebas masivas, han sido herramientas clave para poder mantener alguna actividad económica junto con niveles controlados de casos oficiales de COVID-19.

Otros aspectos encontrados

- Con la información disponible no se puede concluir que países como México, Reino Unido, Suecia y otros, que iniciaron con medidas menos rigurosas de distanciamiento social y manteniendo en funcionamiento más actividades económicas, se encuentren necesariamente en una senda menos exitosa que los países que tomaron la estrategia de la supresión o mitigación del virus.
- Aunque en repetidas ocasiones se ha señalado que existe un dilema entre salud y economía; más bien lo que se encontró es que los países se vieron muy rápidamente en una situación que ameritó en el corto plazo aplicar medidas de confinamiento generalizado de la población. Por lo tanto, las políticas que se tomen ahora deben buscar el doble objetivo de “salvar vidas y salvar la forma de ganarse la vida”.
- Existe un consenso entre los expertos en que no es sostenible mantener durante un largo lapso un confinamiento generalizado de la población. Por lo tanto, es cuestión de tiempo que los países deban iniciar procesos de relajación del aislamiento generalizado pero con protocolos que minimicen el riesgo de brotes de la enfermedad.
- No existe una solución de talla única para que todos los países afronten la pandemia del COVID-19 y más bien cada país debe tomar sus decisiones en base a su propia realidad (capacidad institucional, mercado laboral, condiciones de vida de su población, espacio fiscal, demografía, inclusive su poder político, etc.).

