

# Políticas y estrategias para la reactivación económica **gradual, segura y controlada** en tiempos de COVID-19

Alejandro Torres García  
Coordinador Académico

# 1. Entre la salud y la economía: Más allá de las cuarentenas y la importancia de la apertura gradual, segura y controlada

.....

*Alejandro Torres G.<sup>1</sup>*  
*Santiago Novoa<sup>2</sup>*

---

1. Profesor. Departamento de Economía. Universidad EAFIT. Correo electrónico: [atorres7@eafit.edu.co](mailto:atorres7@eafit.edu.co)

2. Investigador y docente. Departamento de Economía. Universidad EAFIT. Correo electrónico: [smnovoag@eafit.edu.co](mailto:smnovoag@eafit.edu.co)



# Introducción

---

La necesidad de contener la expansión del COVID-19 alrededor del mundo ha obligado a las autoridades a tomar medidas de aislamiento para su población con diferentes grados de intensidad. Desde el cierre de actividades masivas, pasando por la prohibición de circulación de población vulnerable (mayores de 60 años) y confinamientos voluntarios, hasta cuarentenas totales y obligatorias, hacen parte de las medidas implementadas. El resultado de estos cierres, especialmente aquellos generalizados, ha sido el control en la expansión del virus, el llamado efecto de “aplanamiento de la curva”, y la disminución en el número de fallecidos.

A pesar del éxito de estas medidas en términos de salud pública, cada vez son más las voces que cuestionan los altos costos económicos y sociales que puede acarrear esta situación, tomando en cuenta lo que implica el congelamiento de la gran mayoría de las actividades económicas. Las restricciones en materia de producción, no solo ponen en riesgo el aparato productivo de la economía sino que, por esta vía, comprometen el empleo e ingreso de millones de hogares. La figura 1 resume los efectos económicos asociados a las medidas de confinamiento y lo que ello implica en materia

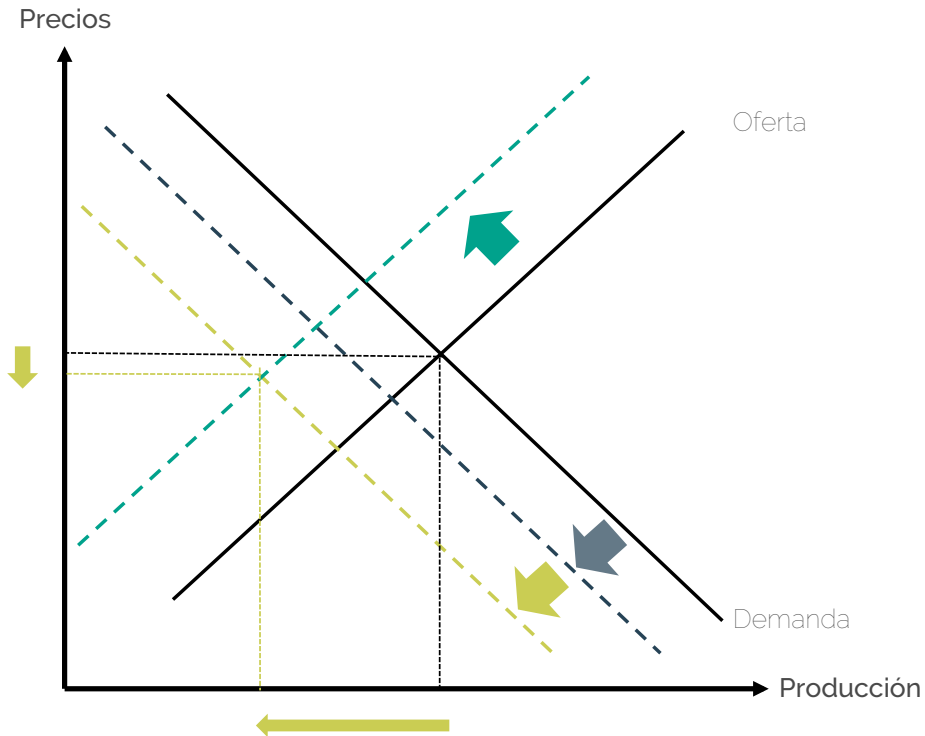
de oferta y demanda agregada. Por un lado, las cuarentenas generalizadas generan una fuerte contracción de la oferta agregada (línea verde), debido al freno sobre el aparato productivo, bien sea por la imposibilidad de producir o las restricciones de distanciamiento y medidas de seguridad, que implican la disminución en el ritmo de producción.

Por el lado de la demanda, la magnitud del choque depende de dos elementos fundamentales en cuanto a consumo: por un lado, los cambios en los patrones de consumo de los hogares, buscando eliminar gastos innecesarios y aumentar los niveles de ahorro para prepararse ante la incertidumbre sobre el desempeño económico futuro (línea azul) y, por el otro, debido a la materialización de caídas de ingresos asociados a la pérdida de puestos de trabajo. La incertidumbre igualmente afecta las decisiones de inversión de las empresas, quienes observan un mercado resentido, tanto a nivel interno como externo (línea verde). En el caso colombiano, la caída en los precios del petróleo se convierte en una variable adicional que compromete la dinámica económica en los meses siguientes.



Figura 1. Efectos sobre la producción y los precios de la crisis del COVID-19

Fuente: elaboración propia.



La combinación de estos factores es lo que explica en gran medida por qué los pronósticos actuales dan cuenta de fuertes caídas en la actividad económica, ubicando el crecimiento de este año en terreno negativo. El FMI proyecta una caída global del 3.0% para este año y del 5.2% para América Latina. A nivel nacional, el gobierno proyecta caídas entre el 5.5% y el 8.5%, convirtiendo esta crisis en la más fuerte de la historia nacional. Botero et al (2020), por su parte, plantean un escenario de crecimiento negativo entre el 3.2% y el 5.8%.

Los costos de las cuarentenas son igualmente importantes. Un estudio de la Universidad de los Andes, proyecta que cada mes de cuarentena cuesta al país un 10% del PIB, mientras Torres (2020) y Torres et al (2020), proyectan que cada día de cuarentena cuesta aproximadamente \$166.000 millones en el caso de Antioquia y \$84.000 millones para Medellín. En total, el costo de un mes de cuarentena es cercano al 5% del PIB departamental.

**Entre la salud y la economía:** Más allá de las cuarentenas y la importancia de la apertura gradual, segura y controlada



Desde esta perspectiva, el reto que enfrentan los gobernantes y la sociedad en general es encontrar una solución que permita una reactivación gradual, segura y controlada de la economía, conciliando los objetivos de minimizar los costos en vidas humanas asociados a la expansión del virus, y la entrada de la mayor cantidad de actividades productivas posibles, protegiendo el tejido empresarial, el ingreso de los hogares, y evitando que la agudización de la pobreza y la miseria terminen por cobrar vidas. Es este entonces un reto que debe ser abordado desde diferentes ópticas, buscando las mejores soluciones posibles.





## 2. Hacia la apertura gradual y segura

La figura 2 plantea los costos asociados a las distintas soluciones propuestas hasta el momento y lo que una apertura gradual, segura y controlada implica. En el eje vertical se encuentran las pérdidas potenciales de vidas humanas asociadas a la expansión del COVID-19 en la población. En el eje horizontal, se ubican las pérdidas en materia de ingreso y empleo que, potencialmente, pueden convertirse igualmente en pérdidas humanas asociadas al aumento en las condiciones de pobreza extrema. Puede establecerse entonces una línea con pendiente negativa que muestra la existencia de un dilema entre las distintas opciones disponibles para salvaguardar estos dos objetivos de política.

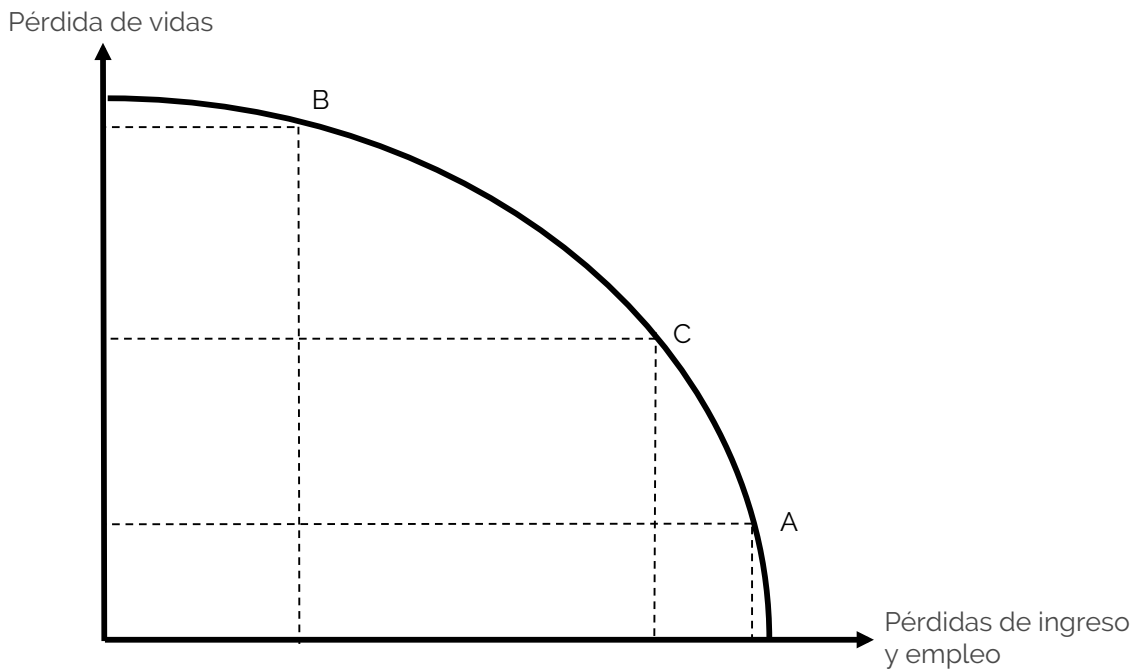
El punto A se asocia a las medidas de cuarentena actualmente vigentes en nuestro país y un número importante de países del mundo. Estas medidas disminuyen de manera significativa la cantidad de infectados por el virus y, de esta forma la pérdida

de vidas humanas por este motivo. Sin embargo, el cierre prolongado de la actividad económica trae consigo altos costos en términos de ingreso y empleo. Por el contrario, el punto B puede asociarse con aquellas medidas adoptadas por algunos países al inicio de la pandemia (por ejemplo, Italia, España, Estados Unidos), donde se minimizó el riesgo asociado al virus y, en consecuencia, se tomaron medidas leves para su contención. Como resultado, aunque la actividad económica no se vio afectada de manera severa inicialmente, el número de contagios y muertes creció de manera drástica, obligando a repensar la validez de esta alternativa. Como puede apreciarse, las opciones A y B plantean altos costos en materia de vidas humanas derivadas del contagio del virus y/o la pérdida de ingresos y empleo. Una solución intermedia, ubicada entre estos dos puntos, parece ser una alternativa hacia la que deberíamos movernos como sociedad.



Figura 2. Costos económicos, sociales y de salud, asociados a las distintas estrategias de política para contener la expansión de la COVID-19

Fuente: elaboración propia.



El punto C es una de las posibles alternativas en este sentido. En él, se disminuyen los costos en materia económica, aunque, probablemente esto implicará mayores niveles de contagio y pérdidas de vidas. La apertura gradual, segura y controlada, consiste de esta forma en reducir los costos en ingreso y empleo asociados con la contención del virus a través de una estrategia de activación paulatina (reactivación gradual) de la actividad económica, haciendo un seguimiento constante de cómo estos procesos generan aumentos en los niveles de contagio y fatalidades buscando minimizarlos (reactivación segura). Es necesario entonces, que las autoridades realicen un monitoreo constante sobre la actividad económica y el riesgo epidemiológico de tal manera que, de ser requerido, este proceso pueda moderarse, detenerse o revertirse (reactivación controlada). Ahora bien, ¿cuál será la correcta combinación entre los puntos A y B? Será esta una de las grandes preguntas que cómo sociedad deberemos hacernos en los próximos meses, lo cual supera un aspecto meramente técnico y compromete una serie de aspectos éticos y políticos. En la reducción de estos costos juegan

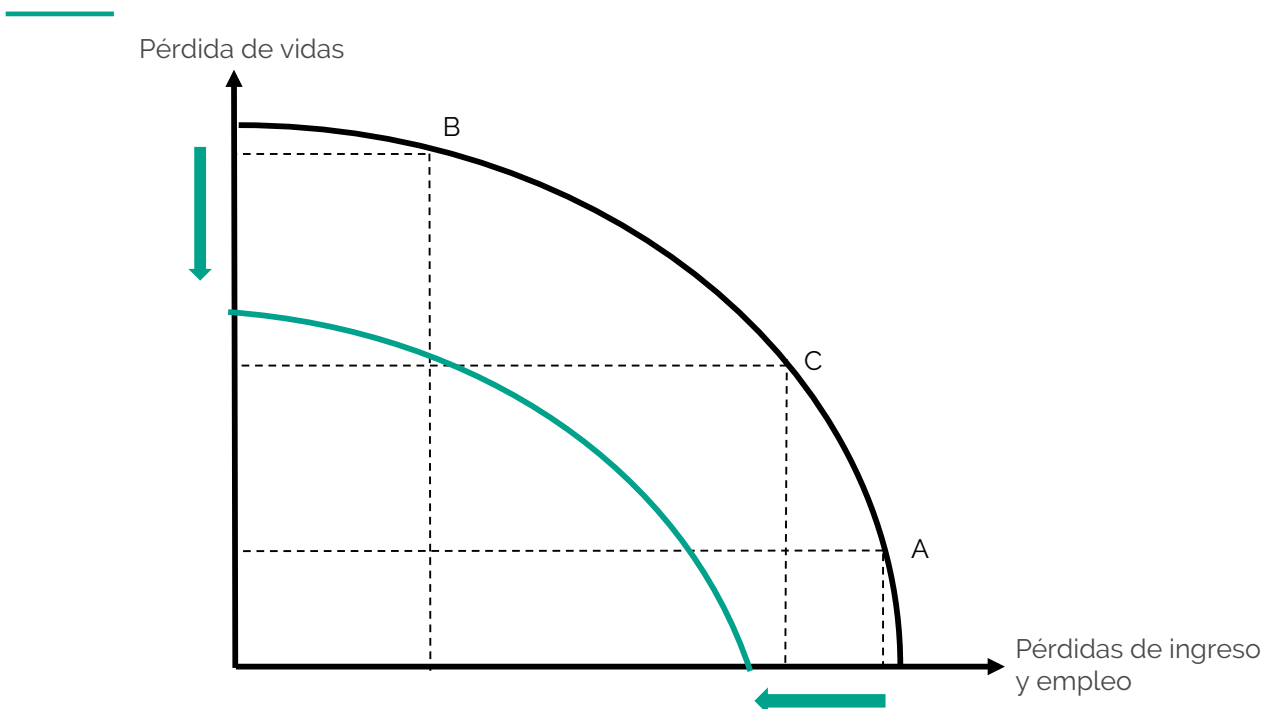


además un papel fundamental el desarrollo de políticas y programas gubernamentales (figura 3). El fortalecimiento de los sistemas de salud (p.e. aumento en camas UCI), el desarrollo de tecnologías de detección temprana de contagiados (pruebas masivas o backtracking, por ejemplo), el desarrollo de nuevos tratamientos para los pacientes enfermos y finalmente, la creación de una vacuna, permiten disminuir los costos en materia de fallecimientos por el virus, permitiendo mayores niveles de reactivación. El desarrollo de protocolos estrictos que minimicen los riesgos en la reactivación de

las actividades económicas favorecen igualmente la disminución de los casos potenciales de contagio. Tres tipos de riesgo de riesgo deben considerarse en los protocolos de apertura: los riesgos en el hogar, asociados a las condiciones en materia de salud, higiene y hacinamiento de los hogares de los trabajadores que se reincorporen a las actividades productivas; el riesgo en el transporte público, haciendo énfasis en el control de las aglomeraciones; y los riesgos en el puesto de trabajo, a través de protocolos de bioseguridad, deben ser considerados como un paquete integral que debe

Figura 3. Disminución en los costos asociados a la contención del virus debido a la implementación de políticas económicas y de salubridad

Fuente: elaboración propia.







implementarse en la reactivación gradual y segura. Todas estas medidas pueden verse como una contracción de la curva de costos en materia de salud sobre el eje vertical.

La mitigación de los costos en materia de ingresos y empleo pasan igualmente por el desarrollo de políticas y estrategias lideradas por parte de los gobiernos nacionales y locales, que permita la supervivencia de la mayor cantidad de empresas y los empleos que estos representan a pesar de los cierres parciales. Créditos con tasas preferenciales y de fácil acceso, subsidios para las empresas y población más vulnerable, entre otras, permitirían una mayor gradualidad en las medidas de reactivación económica.

Finalmente, la capacidad que tengan las empresas de desarrollar parte de sus actividades de manera remota, la incursión en plataformas de comercio electrónico o el desarrollo de nuevos productos, por ejem-

plo, igualmente pueden generar aumentos en la productividad que mitiguen los costos asociados a las políticas de cierre. Estas medidas, se traducen en una contracción de la curva de costos en ingreso y empleos sobre el eje horizontal de la figura 3.

En suma, el éxito de la apertura gradual, segura y controlada, depende de adecuada combinación de políticas que permitan la reactivación de la actividad productiva, limitando en el mayor grado posible la aparición de nuevos contagios y la posibilidad de atender de manera adecuada aquellos pacientes que requieran recurrir al sistema de salud.





### 3. Algunas experiencias internacionales de reactivación económica

Resulta claro que no existe una receta que permita estructurar de manera única el reinicio de actividades después del establecimiento de cuarentenas. Sin embargo, las estrategias implementadas en varios países guardan similitudes entre ellas: gradualidad, medidas extremas de bioseguridad y un estricto seguimiento a la evolución de los nuevos casos de contagio, son algunas de ellas. Los casos de Italia, España, Alemania y Estados Unidos, son útiles como referencia, ya que experimentaron fuertes picos de contagios y muertes (excepto Alemania), que obligaron a extremar las medidas de confinamiento por períodos de tiempo prolongados y actualmente implementan protocolos de reapertura. La tabla

1 resume las medidas implementadas por algunos países que se han convertido en referencia.

España inició su plan de desescalamiento de la cuarentena para finales de abril, en aras de comenzar la reactivación de su aparato productivo (Gobierno de España, 2020). El proceso consta de cuatro fases: preparación, fase inicial, intermedia y avanzada. En la primera fase se permite la apertura de locales comerciales los cuales deben estar debidamente señalizados para garantizar distanciamiento social. Adicionalmente, sus clientes deben ser atendidos con cita previa, limitando las aglomeraciones.



**Tabla 1. Experiencias internacionales seleccionadas de aperturas graduales y reactivación económica**

*Fuente: elaboración propia.*

### **España**

#### **Fase 1:**

- Señalización de negocios.
- Comercios con cita de clientes.
- Actividad deportiva.

#### **Fase 2:**

- Hotelería, bares (al 30%) y cultos (al 33%).
- Actividad agraria.

#### **Fase 3:**

- Colegios y restaurantes.
- Cines y museos (al 33%).
- Museos y cultos (al 50%).

#### **Fase 4:**

- Aforo comercial al 50%.

### **Italia**

#### **Fase 2:**

- Transporte justificado (salud, trabajo, etc.).
- Restaurantes (ventas a domicilio o consumo fuera del local).
- Funerarias.
- Manufactura.
- Industria extractiva.
- Construcción.
- Educación superior.
- Ventas al por mayor.
- Venta de bienes raíces.
- Actividades deportivas.

### **Alemania**

- Museos.
- Galerías.
- Jardines botánicos.
- Zoológicos.
- Iglesias.

### **Estados Unidos**

#### **Fase 1:**

- Bajo estrictos protocolos de seguridad, negocios tipo 1: restaurantes, salas de cine, recintos deportivos, gimnasios, y lugares para la práctica religiosa.
- Operaciones optativas.

#### **Fase 2:**

- Relajamiento en los protocolos de seguridad de negocios tipo 1.
- Escuelas.
- Bares.

#### **Fase 3:**

- Nuevo relajamiento en los protocolos de seguridad de los negocios tipo 1.
- Visitas a geriátricos y hospitales

### **Australia**

- Fábricas.
- Minas.
- Minoristas (bajo condiciones de distancia física).
- Restaurantes y café (ventas a domicilio o consumo fuera del local).

### **Suecia**

Solo tienen restricciones los eventos de más de 50 personas, y las visitas a geriátricos.



En la segunda fase se permitirá la reapertura del sector hotelero, bares (que deben tener máximo una ocupación del 30%), actividades del ámbito agrario y actividades de culto (con una ocupación máxima del 33%). En la fase intermedia, se reabrirán los colegios, iniciando el año escolar en septiembre; y también volverán a operar los restaurantes bajo condiciones específicas. Los cines y los museos abrirán con una ocupación máxima del 33%, mientras que el aforo de los lugares de culto pasa al 50%. Por último, la cuarta fase, o fase avanzada, flexibiliza la movilidad en general, aunque se recomienda el uso de mascarilla, y se incrementa el nivel permitido de aforo comercial al 50%, aunque con una distancia mínima de 2 metros. El gobierno ha aclarado que las fechas de cada fase dependerán de la evolución de los contagios.

Italia, por su parte, de manera más cautelosa, ha anunciado el inicio de la segunda fase de la lucha contra el Covid-19, dentro de la que se establece la flexibilización de las restricciones a algunas actividades económicas (Gobierno de Italia, 2020). Esta fase contempla un proceso de desinfección en espacios públicos y de instauración de normas de seguridad para los trabajadores, de manera que a partir del cuatro de mayo puedan operar con garantías las empresas manufactureras, el comercio al por mayor, la construcción, las industrias extractivas y la venta de bienes raíces. Se reabrirán los servicios de transporte dentro del país por razones de trabajo, salud, trámites o visitas familiares; se permitirá que los restaurantes operen vía domicilios o que los consumidores compren y lleven su comida a casa; se posibilitará la celebración de funerales, a los que podrán asistir un máximo de 15 personas; se autorizará el retorno a las universidades desde que estas cumplan

con los requisitos establecidos por el Estado, y se podrán retomar algunas actividades deportivas individuales.

Después de experimentar un período de muertes desbordadas, varios estados de los Estados Unidos optaron por cuarentenas obligatorias, mientras otros propusieron confinamientos voluntarios. Sin embargo, la presión por la reapertura de la economía hizo que se estableciera rápidamente un plan para tal fin consistente en tres fases, las cuales deben ser garantizadas en teoría por cada estado, siempre que se observe un decrecimiento por 15 días de los contagios y que ninguno de sus hospitales tenga problemas en materia de atención (Gobierno de Estados Unidos, 2020).

En la fase uno, se permite la operación de restaurantes, salas de cine, recintos deportivos, gimnasios, y lugares para la práctica religiosa; pero bajo estrictos protocolos de distanciamiento físico. También se retoman



las cirugías optativas a nivel ambulatorio. La fase dos entra en vigencia desde que no se hayan observado repuntes de los contagios durante la fase uno, y en esta se contempla la apertura de las escuelas; el relajamiento de los protocolos bajo los que funcionaban los restaurantes, las salas de cine, los recintos deportivos, los gimnasios, y lugares para la práctica religiosa; y los términos bajo los que podrían volver a abrir los bares, que en cualquier caso deben permanecer con bajos niveles de ocupación. La fase tres, cuya implementación depende de que no surjan nuevos brotes de virus en la fase dos, flexibiliza nuevamente los controles de contacto físico bajo los que estarían marchando los negocios anteriormente mencionados, que en este caso serían muy bajos; y contempla reanudar las visitas a ancianatos y hospitales.

La primera canciller alemana, también ha anunciado medidas encaminadas a la reapertura de los negocios a través de diferentes comunicados de prensa (Gobierno Alemán , 2020). Aunque la mayoría de las decisiones referentes a la reactivación de la producción y de las actividades económicas, están en manos de los líderes de cada Estado, Alemania ha buscado llegar a consensos a nivel nacional, para mitigar el impacto del virus en todo el país. Existen pues acuerdos para volver a poner en

marcha los museos, las galerías, las exhibiciones, los jardines botánicos, los zoológicos, las iglesias y las visitas a monumentos; bajo condiciones de seguridad específicas para cada lugar. Respecto al regreso de tiendas, restaurantes, hotelería, bares, eventos deportivos y escuelas, se espera llegar pronto a una gran concertación; que dependerá de la evolución que vaya teniendo en virus la primera semana de mayo, y de los reportes científicos.

Si bien estos países son referentes en cuanto al levantamiento gradual de medidas de cierre, esta no es la única experiencia, y actualmente se revisan los casos de algunos países que evitaron cierres prolongados y optaron por incrementar las medidas de protección de la población minimizando el daño en la actividad económica. Algunos ejemplos reconocidos internacionalmente son los de Australia, y Suecia.

En el marco de la pandemia, Australia decidió limitar las actividades de las personas, pero mantener la mayoría de negocios sin ninguna restricción. Así, en este país las escuelas han permanecido abiertas (con nuevas normativas de salud pública), y aunque se alienta a los trabajadores a cumplir con sus labores desde casa, estos pueden continuar yendo a fábricas y minas. Incluso algunos negocios minoristas se han mantenido operativos siempre y



cuando cumplan con la distancia mínima que debe de existir entre las personas; mientras que restaurantes y cafés pueden mantenerse activos a través de domicilios o ventas a puerta cerrada; y los únicos negocios que están fuera de servicio por ley son los bares y las discotecas.

La laxitud de las políticas australianas no se ha visto reflejada en un incremento considerable de los contagios comparados con países similares como Nueva Zelanda, con el que además de cercanía geográfica, comparte tasas similares de urbanización (alrededor del 90%). De esta manera, a pesar de que en Nueva Zelanda se ha implementado una estricta cuarentena, en la que todos los negocios permanecen cerrados a excepción aquellos que venden comida, ambos países presentan niveles semejantes de infectados por millón de habitantes para mediados del mes de abril: 244 el primero y 270 el segundo (Andreas & Alex, 2020).

El caso sueco es aún más sobresaliente. En esta nación no solo las empresas y las escuelas se mantienen abiertas, sino que hay pocas restricciones de movilidad e interacción entre las personas. Solo se han prohibido las reuniones de más de 50 personas, se han cerrado los museos, los eventos deportivos y se han prohibido las visitas a centros geriátricos; pero inclusive aquellos negocios que otros países planean abrir en la última fase de desescalamiento de las medidas de distanciamiento físico, tales como restaurantes, bares, gimnasios y

cines, continúan funcionando con normalidad (Erdbrink & Anderson, 2020).

La estrategia sueca, denominada inmunidad de rebaño, consiste en conseguir una masa elevada de infecciones en personas que se exponen a bajos riesgos cuando contraen el virus, para de esta manera acelerar el pico de contagios y conseguir que una fracción significativa de la población se haga inmune; lo cual terminaría frenando la propagación. Los resultados de la implementación de la estrategia son mixtos. Por un lado, se calcula que el 26% de la población de Estocolmo es ahora inmune al virus, y la agencia de salud pública de Suecia afirma que lo peor en términos de infecciones ya pudo haber pasado en la ciudad más densamente poblada del país; pero por otro lado, la tasa de mortalidad del virus es del 12.3%, lo cual es cerca del triple que la que tienen países vecinos como Finlandia y Noruega; y mayor que la países que han sido impactados fuertemente por la pandemia, como España (11.5%) y Estados Unidos (5.9%) (Brueck, 2020).

Sin embargo, el efecto económico puede ser menor. La agencia JP Morgan calcula que mientras la economía sueca se contraerá el 2.4% el primer trimestre y el 13.7% el segundo del año; la unión europea se contraerá el 4% en el primer trimestre y el 17.3% en el segundo (Ahlander, 2020). La tabla 1 resume las principales medidas establecidas por algunos países



## **4. Consideraciones finales**

La apertura gradual segura y controlada, se convierte en una alternativa necesaria para minimizar los daños ocasionados por la expansión del virus, tanto en materia de pérdida de vidas por el contagio de la COVID-19, como por la destrucción de empleos e ingreso de los hogares. Sin embargo, es claro que esta implica un aumento en el número de contagios, y de allí la importancia de su implementación se realice de una manera sumamente cuidadosa.

El desarrollo de políticas enfocadas a controlar los riesgos de contagio en el hogar, transporte y sitio de trabajo, el fortalecimiento de la red de salud, el desarrollo de programas de apoyo y subsidios a las empresas y población vulnerable, entre otras, harán que el costo de la pandemia sea menor para los países.

Finalmente, aunque existen varios casos internacionales que pueden convertirse en referencia, ellos comparten en común tres elementos: gradualidad, implementación de medidas de bioseguridad y seguimiento y control de la evolución de los contagios. Estos tres elementos deben ser considerados como punto de partida en cualquier intento de reactivación exitoso. La reactivación gradual, segura y controlada, implementada de manera desapasionada por parte de los gobernantes, minimizará los riesgos de regresar a una situación de confinamiento obligatorio en el corto plazo, y perder así los esfuerzos económicos y sociales asumidos en la primera de ellas.



## Referencias

Ahlander, J. (1 de Mayo de 2020). Reuters. Obtenido de Reuters:

<https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-swden-economy/as-sweden-goes-it-alone-a-covid-19-survivor-and-trucking-boss-balances-risk-idUSKBN22D4KN>

Andreas, H., & Alex, S. (21 de Abril de 2020). Castalia. Obtenido de Castalia:

<https://castalia-advisors.com/comparing-the-new-zealand-and-australian-states-responses-to-covid-19/>

Brueck, H. (2 de Mayo de 2020). Business Insider. Obtenido de Business Insider:

<https://www.businessinsider.com/sweden-coronavirus-strategy-explained-culture-of-trust-and-obedience-2020-4>

Erdbrink, T., & Anderson, C. (28 de Abril de 2020). New York Times. Obtenido de New York Times:

<https://www.nytimes.com/2020/04/28/world/europe/sweden-coronavirus-herd-immunity.html>

Gobierno Alemán . (30 de Abril de 2020). Gobierno Alemán . Obtenido de Gobierno Alemán : <https://www.bundesregierung.de/breg-en/search/bund-laender-beschluesse-1749900>

Gobierno de España. (28 de Abril de 2020). La Moncloa. Obtenido de La Moncloa:

<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/280420-enlace-desescalada.aspx>

Gobierno de Estados Unidos. (Abril de 2020). The White House. Obtenido de Gobierno de Estados Unidos: <https://www.whitehouse.gov/openingamerica/>

Gobierno de Italia. (26 de Abril de 2020). Gobierno Italiano. Obtenido de Gobierno Italiano: <http://www.governo.it/it/articolo/conferenza-stampa-del-presidente-conte/14518>





Grupo de Investigación en Macroeconomía. (Abril de 21 de 2020). Universidad de los Andes. Obtenido de Universidad de los Andes: [https://economia.uniandes.edu.co/components/com\\_booklibrary/ebooks/BM%2011.pdf](https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/BM%2011.pdf)

Torres, A. (2020). Efectos potenciales sobre la actividad productiva de las medidas de contención del COVID-19 en el AMVA. En A. Torres, Efectos Económicos y Sociales de la Crisis del COVID-19 y Alternativas de Política: Un Análisis para Antioquia y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) (págs. 40-59). Medellín: Proantioquia.

Torres, A., García, A., Novoa, S., Arboleda, L. L., & Londoño, C. (2020). Efectos potenciales sobre el empleo y la actividad productiva de las medidas de contención del COVID-19 en Antioquia. En A. Torres, Efectos Económicos y Sociales de la Crisis del COVID-19 y Alternativas de Política: Un Análisis para Antioquia y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) (págs. 25-39). Medellín: Proantioquia.