

Impacto económico y políticas públicas para orientar la fase de transición

EsadeEcPol Insight #11 Mayo 2020

AUTORES

Jorge Galindo

Director de economía
política y visualización de
datos, EsadeEcPol

Antonio García Pascual

Profesor visitante,
Johns Hopkins University

Toni Roldán

Director, EsadeEcPol

RESUMEN EJECUTIVO

- En esta nota utilizamos supuestos basados en la **evidencia sanitaria disponible para trazar tres posibles escenarios de impacto económico**. Según nuestras estimaciones, en España tendríamos entre un 5 y un 18 por ciento de prevalencia sobre el total de la población. Eso implicaría que estamos aún en una etapa temprana de desarrollo del virus. En nuestro escenario central, **asumimos que no habrá vacuna hasta 2021** y prevemos resurgimientos parciales del brote en momentos y áreas concretas del país que podrían llevar a cuarentenas parciales intermitentes y regionalizadas hasta final de 2020.
- Con los datos disponibles de movilidad en las pasadas semanas, estimamos que **esas cuarentenas parciales se traducirán en una reducción de la movilidad del 40-50%**. Eso implicaría, en el escenario base, una caída del PIB cercana al -15% en 2020 y un rebote en el 2021 del 12%. La tasa de paro alcanzaría un pico del 22% (por encima del 30%, si incluyéramos los ERTE). En el escenario optimista, en el que se logra un control relativo de la epidemia y un menor coste en términos de movilidad gracias a la ampliación de capacidad de pruebas, el PIB se contraería en torno al 9% en 2020. En el escenario pesimista, asumiendo que se reproduce un rebrote similar al de marzo-abril, el PIB se contraería en un -20%.
- **La probabilidad de que España se acerque más a uno u otro escenario depende, en buena parte, de la efectividad de las políticas públicas que se implementen**. En el ámbito sanitario, para acercarse al escenario optimista, España necesita (1) ampliar a gran escala la capacidad de medición, seguimiento y aislamiento individual de casos; (2) diseñar un modelo de distancia física de precisión, modular, condicional y territorializado, guiado por indicadores de alerta temprana y basado en el criterio de mayor impacto en reducción de tasa de contagio al menor coste socioeconómico posible.
- En el ámbito de la política económica, además de las medidas ya anunciadas, para mitigar la destrucción de tejido productivo y reducir al máximo el sufrimiento social, España debe de forma prioritaria (1) **asegurar la puesta en marcha de sistemas más ágiles de cobertura para pymes, autónomos y colectivos vulnerables** que no están cubiertos o no están recibiendo la liquidez necesaria a tiempo y (2) **flexibilizar y extender en el tiempo el acceso a los ERTE como instrumento clave para evitar despidos** en el largo periodo de transición. Por su parte, la Unión Europea debe (1) **mejorar las condiciones de los préstamos del MEDE** para asegurar que resultan atractivos para los países que los puedan necesitar y (2) **concretar la financiación y el contenido del fondo europeo de recuperación**.

Las bases sanitarias del virus en España: ¿por qué creemos que habrá rebrotes?

El virus SARS-CoV-2 y su enfermedad derivada (Covid-19) se distinguen por **tres rasgos que lo convierten en un virus particularmente dañino** y difícil de controlar.

1. **Capacidad de contagio:** el R0 del virus (el número medio de personas que contagia un infectado dejando el virus en total libertad) está entre 2,2 y 3,4 . El objetivo central de las políticas contra la epidemia es reducir $R < 1$ de manera que cada infectado nuevo no contagie a más de una persona.
2. **Letalidad:** según los estudios más recientes y teniendo en cuenta la considerable cantidad de casos sin detectar al parecer el virus tiene el potencial de matar entre un 0,2% y un 1% del total de infectados.
3. **Severidad:** como medida aproximada, Islandia (uno de los países que está desarrollando test más completos) tuvo en su pico a uno de cada cien infectados en unidades de cuidados intensivos, y alrededor de dos/tres de cada cien en hospitalización general.

Con esos datos de partida, **modelos epidemiológicos básicos prevén al menos un 60% de la población contagiada** (o vacunada) para lograr un grado razonablemente efectivo de inmunidad. Casi ningún país en el mundo (tampoco España) sabe el número real de infectados en su territorio; por dos razones: muchos portadores del virus son asintomáticos –no sabemos cuántos, pero hay estudios que hablan de un 50%, y no hay suficientes test para toda la población.



En España podría haber entre diez y treinta veces los casos detectados

Con esas premisas estimamos que en España podría haber entre **diez y treinta veces los casos detectados**, alrededor de un 6%-18% de prevalencia sobre el total de la población.

Ello implicaría que, tras el “aplanamiento” actual de la curva de contagios y fallecimientos, aún quedaría una mayoría de la población susceptible de ser contagiada. Es decir: el pico actual de la epidemia, y el correspondiente aplanamiento de la curva, correspondería únicamente al resultado de un primer encuentro con la epidemia.

Después de este pico pueden venir otros, conformando una **especie de cordillera epidemiológica** hasta que logremos la vacuna (o alcancemos ese 60% de “inmunidad de grupo”).

Los **escenarios económicos que se abren para España** dependerán de lo escarpado de cada nuevo brote, que a su vez vendrá determinado por la capacidad del país para mitigar la incidencia del virus.

Parte I. Escenarios

En esta sección exploramos tres escenarios sanitarios que determinan cambios significativos en la actividad y diferentes impactos económicos.

Basándonos en la evidencia disponible, asumimos tres condiciones exógenas para todos los escenarios:

1. No habrá vacuna disponible y accesible hasta, como pronto, 2021.
2. El verano podría ralentizar el contagio agregado pero no evitará brotes bruscos.
3. La ampliación de capacidad hospitalaria y el desarrollo de antivirales reducirán la severidad del virus, pero no eliminarán el riesgo de colapso sanitario ante nuevos “picos” de envergadura.

Una vez definidas las (por ahora) constantes exógenas, consideramos que **la epidemia puede adquirir en España un espectro de gravedad variable**, que simplificamos en tres escenarios sanitarios: la probabilidad de que España acabe en uno u otro escenario variará en función de la evolución del virus, que a su vez estará afectada por la toma de decisiones en políticas operativas y sanitarias.



El éxito de la desescalada es completamente contingente al desarrollo de capacidades de medición de la epidemia (Foto: Isaac Planella)

El Gobierno ha comenzado a implementar un **plan de desescalada por fases condicionadas** a indicadores cuantitativos que muestren la evolución de la epidemia, en línea con lo [recomendado por EsadeEcPol](#). Pero es fundamental resaltar que el éxito sostenido de la desescalada en el calendario tentativo propuesto (que situaría a España en una marcha cotidiana y económica parecida a una normalidad controlada hacia el mes de julio de 2020) es completamente contingente al **desarrollo de capacidades de medición** de la epidemia, rastreo de contactos y aislamiento individual de casos. En tanto que dichas capacidades no están aseguradas, consideramos que el resultado del plan es todavía incierto.

A cada uno de los tres escenarios le asignamos un impacto determinado en dos dimensiones correlacionadas: movilidad y actividad económica.

- **La movilidad de la ciudadanía.** Es la principal variable dependiente afectada por una epidemia de esta envergadura (además de la propia dimensión sanitaria): no solo por las decisiones impuestas para restringirla y reducir así el ritmo de contagio, sino por las propias decisiones de los agentes privados ante el riesgo y la incertidumbre. Datos agregados de plataformas móviles (Apple, Google) para las últimas semanas en varios países del mundo nos permiten **estimar el grado de descenso esperado de la movilidad** en cada caso.

Ambas plataformas ofrecen dichos datos en forma de un porcentaje de descenso de la actividad con referencia a la media observada en enero; el dato se muestra con periodicidad diaria, dividido en categorías: para Apple, estas se refieren al modo de transporte (caminando, vehículo privado, transporte público); en el caso de Google, el foco está en el destino de cada desplazamiento (ocio, comercio de primera necesidad, trabajo, viajes son los principales). Nos centraremos aquí en el uso de vehículo privado (en adelante, Apple) y desplazamientos al trabajo (en adelante, Google), por ser los que mejor pueden aproximar el impacto en la actividad económica.

Extrapolando, mediante comparación de momentos y países en condiciones similares a cada escenario, se puede aproximar su efecto sobre la movilidad. Todos estos datos fueron consultados con fecha de referencia 25 de abril de 2020, así que los datos ofrecidos tienen ese día como punto de corte salvo que se indique lo contrario.

- **La actividad económica.** Hemos construido los tres escenarios macroeconómicos sobre la base de los escenarios sanitarios y sus efectos esperados sobre la movilidad, calibrados con los datos de las mencionadas plataformas. Tomando como referencia un escenario pre-Covid que define el nivel normal de actividad mensual, calculamos los porcentajes de actividad sectorial en función del impacto que el confinamiento y el distanciamiento social tiene sobre el sector. A partir de ahí agregamos hasta conseguir un porcentaje de actividad para la economía española que evoluciona mes a mes de acuerdo con el escenario sanitario y sus consecuencias en movilidad.

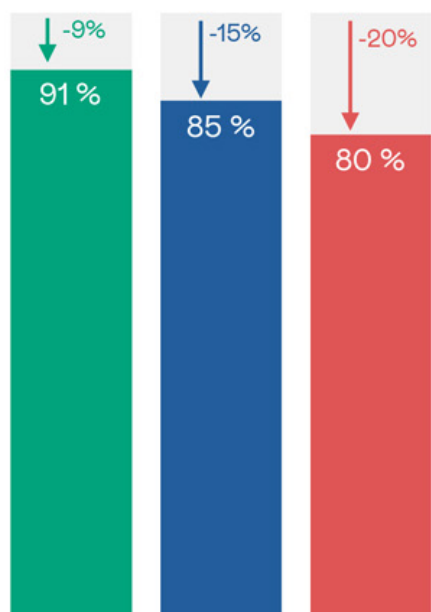
Por ejemplo, la OCDE estima que en la segunda mitad de marzo la actividad media en países de la OCDE era del 70%; es decir, **el confinamiento y distanciamiento social redujeron la actividad un 30%** con respecto a lo que hubiera sido normal en marzo. Para España estimamos que la actividad en la segunda quincena de marzo fue cercana al 60%, es decir, algo peor que la media de la OECD por razones que explicaremos a continuación. Teniendo en cuenta que el nivel de actividad en las primeras dos semanas fue cercano al 100%, estimamos el agregado para el mes de marzo en el 80%. Así el mes de marzo reduce el crecimiento del 2020 en casi un 1,7%. En abril con más semanas de confinamiento el nivel de actividad mensual cae al 70%. Esto reduce el crecimiento en un 2,5% adicional. Y a medida que se relaja el confinamiento en nuestros escenarios sanitarios, mejora el nivel de actividad hasta el 90% en diciembre.

Gráfico 1

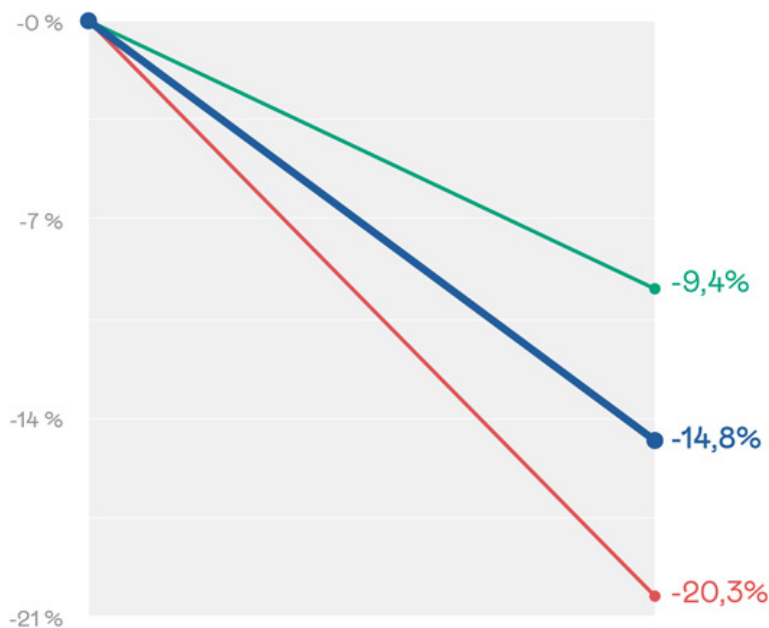
Las previsiones de crecimiento económico para España de EsadeEcPol

Escenarios: **base**, **optimista**, **pesimista**

Nivel de actividad en cada escenario



Caída del PIB prevista en 2020 para cada nivel de actividad



Fuente: EsadeEcPol.

Escenario central

Supuestos sanitarios: rebrotes semi-controlados durante 2020

El programa de “desescalamiento” por fases planteado por el gobierno no evita resurgimientos parciales del brote en momentos y áreas concretas del país que **llevan a cuarentenas parciales intermitentes y regionalizadas durante 2020**.

En este escenario asumimos que en ausencia de la suficiente capacidad de [pruebas, medición, rastreo y aislamiento](#) individual España no es capaz de mantener $R < 1$ en todo momento en el conjunto del territorio nacional, así que debe seguir una estrategia de caza del brote conforme vaya surgiendo, de manera desigual: más capacidad epidemiológica (pero no la suficiente) se combina con la inevitabilidad de aislamiento social intenso y poco discriminado. Además, el distanciamiento social continuará siendo necesario incluso tras el aislamiento.



El programa de ‘desescalamiento’ por fases no evita resurgimientos parciales del brote y lleva a cuarentenas intermitentes durante 2020

Un caso que nos serviría para aproximar hoy día **los resultados en movilidad a futuro** sería el de Singapur: tras mantener a raya el contagio durante más de un mes, al inicio de abril se vio obligado a convocar una cuarentena general. La alternancia entre etapas con cuarentena y sin ella dejan una variación igualmente alta en los estimados de movilidad ciudadana que elaboran Apple y Google: desde un descenso del 20% antes de la cuarentena en los desplazamientos al trabajo según Google, del entorno de un 30% en agregados de vehículo privado según Apple, a valores del 60%-65% en ambos.

Con cuarentenas intermitentes es de **esperar que la movilidad se mueva entre ambos valores**. Asumiendo que la mayor parte del tiempo (al menos dos terceras partes) el país no permanece en cuarentena completa, la estimación razonable cae en el entorno de un -40% de la movilidad agregada. Otros casos que se encuentran actualmente en regímenes de semi-cuarentena fragmentada o no obligatoria (Florida, EEUU; Ciudad de México; Suecia) se encuentran en valores del entorno del 35%-45%, soportando la hipótesis.

Impacto económico: una caída del 15% del PIB en 2020

El distanciamiento social y los rebrotes en la segunda mitad del año tienen un **impacto muy severo en la actividad económica** en el 2020. Además, la normalización no llega hasta el 2022. Modelizamos el impacto económico sector por sector y semana a semana, construyendo sobre la base de los escenarios, semana a semana, de movilidad afectada por medidas de confinamiento y distanciamiento social.

“ El distanciamiento social y los rebrotes tienen un impacto muy severo en la actividad económica en el 2020

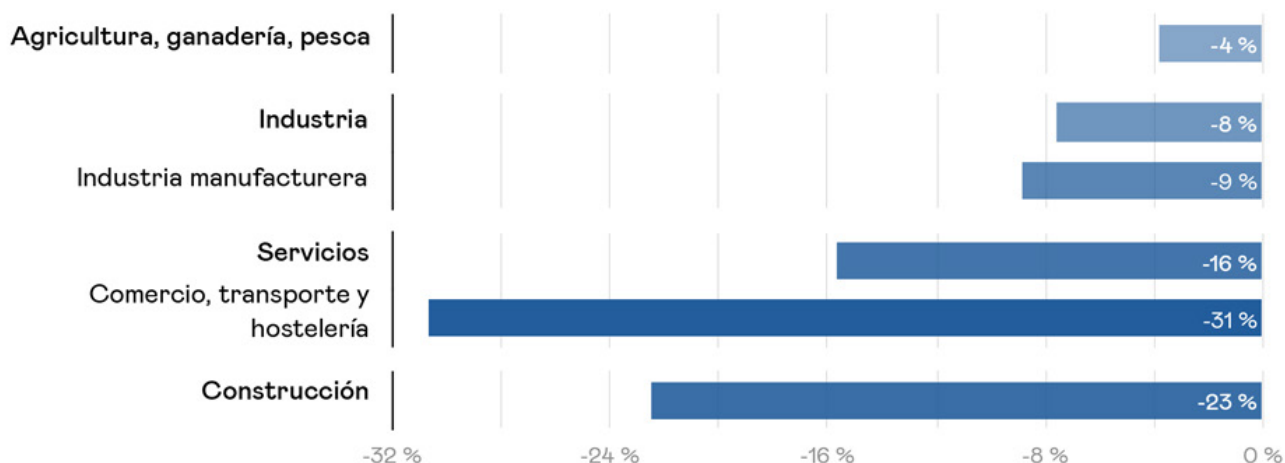
De esta manera el **impacto más fuerte sobre el crecimiento** se produce en las últimas semanas de marzo y en las primeras de abril. Agregando (*bottom-up*) desde el impacto semanal a mensual, así como de impacto sectorial al total de la economía, llegamos a un nivel de actividad medio en las primeras semanas del confinamiento (segunda mitad de marzo y primeras de abril) que en el caso español es de un 60% de lo que hubiera sido normal (*i.e.* sin pandemia). Esta estimación está 10 puntos porcentuales por debajo de la media de actividad de países avanzados (OCDE).

Construido sobre la base del escenario sanitario, suponemos que la mejora gradual en el nivel de actividad se ve interrumpida por un **rebrote al final del tercer trimestre** (aunque menos severo que lo experimentado en marzo/abril). El nivel de actividad retrocedería del 90% de septiembre a 80% en octubre y 85% en noviembre, recuperándose hasta 90% en diciembre.

El impacto agregado se traduce en un nivel de actividad del 85%, lo que implica una **contracción del PIB de casi el 15%** en 2020 (Gráfico 1) y un rebote en 2021 del 12%.

Gráfico 2

Caída anual del PIB en España en 2020 según sector, **escenario base**



Tras el impacto agregado sobre el PIB hay importantes diferencias sectoriales que varían de acuerdo con el “nivel de contacto” de cada sector. El gráfico 2 muestra como la contracción en el sector servicios para el 2020 (-16%) es el doble que en la industria (-8%). A su vez, dentro del sector servicios, “Comercio, transporte y hostelería” experimentarían una contracción de casi el doble (-31%) que la media del sector – consecuencia del tipo de “actividad de alto contacto”.

El impacto más severo para España que para la media de la OCDE se debe esencialmente a dos razones:

- Primero, **la crisis sanitaria está siendo más virulenta**, con un número de afectados y fallecimientos que colocaron a España junto a Italia en el epicentro europeo de la pandemia.
- Y segundo, **la estructura económica española es más vulnerable al Covid-19** que otros países de la UE. Esto es debido a la abundancia de pymes, autónomos, la relevancia del sector turismo y de sectores de “alto contacto”, así como de la excesiva temporalidad en el mercado de trabajo.

De hecho, ya contamos con datos (preliminares) de actividad para el primer trimestre que nos permiten comparar la actividad en España en las primeras semanas de la pandemia con la media de la zona euro. Los datos del PIB para el primer trimestre estiman **una contracción del 5,2% inter-trimestral para el caso de España**, el peor dato de la historia reciente. Mientras que para la eurozona la contracción fue del 3,8%.

Evidentemente, **el impacto será mucho más pronunciado en el segundo trimestre**, dado que el confinamiento afecta a la actividad desde el principio del mes, y no solo a partir de la tercera semana como fue el caso en marzo.

Estimamos que en el pico del confinamiento la tasa de paro superará el 22%

También disponemos ya de algunos datos de empleo donde se puede observar el **deterioro profundo de las condiciones del mercado de trabajo**: un frenazo en horas trabajadas desde que comenzó el confinamiento. Y esto se refleja en la subida del desempleo y una caída en el nivel de participación en el mercado de trabajo. Si bien gracias a las ayudas públicas y al sistema de los ERTE que mantienen las relaciones entre trabajadores y empresas durante la hibernación, el impacto se amortigua en cierta medida. Estimamos que en el pico del confinamiento la tasa de paro superará el 22% (al principio del segundo trimestre).

Si incluyéramos los ERTE, la tasa de paro **superaría con creces el 30% en el pico del confinamiento**, el nivel más alto de toda la serie histórica.

Escenario optimista

Supuestos sanitarios: epidemia controlada

El plan de desescalada planteado por el Gobierno puede ejecutarse y mantenerse porque se logra el control relativo de la epidemia con un $R < 1$ gracias a la ampliación de capacidad de pruebas, rastreo y aislamiento individual sumada a una ejecución de planes de distanciamiento físico aumentados y sostenibles en el tiempo, de alto impacto sobre R, a un coste de movilidad asumible.

El plan de desescalada puede ejecutarse y mantenerse porque se logra el control relativo de la epidemia

Los países que están logrando controlar la epidemia sin recurrir a cuarentenas mantienen descensos de la movilidad agregada según Google y Apple en el entorno del 20-25%. Tal era el caso de Singapur antes de tener que recurrir a la suya (segunda mitad de marzo según Google); de Taiwán según Apple en sus puntos más bajos de la penúltima semana de abril, o de Corea del Sur durante todo marzo y abril.

Impacto económico: una caída cercana al 9% del PIB

En este escenario el impacto económico queda limitado a la primera mitad del 2020 y parte del tercer trimestre, gracias a una estrategia de eficiencia en el plan de desescalada y control de la pandemia.

El PIB se contrae un 9% en el 2020, mientras que en el 2021 el crecimiento sería del 6%. En este escenario apenas habría daños permanentes al tejido productivo. A pesar de que ciertos sectores seguirán operando por debajo del escenario pre-Covid19 incluso en el 2021 –como es el caso del turismo y otros sectores de alto contacto– la acción temprana y efectiva minimizan los daños permanentes.

Escenario pesimista

Supuestos sanitarios: repetición de la ola epidémica de marzo

Las fases de desescalada no se completan, o tras completarse deben revertirse, ante crecimientos descontrolados del brote que producen al menos una ola epidémica similar a la que hemos vivido (en número de casos, fallecidos y capacidad de colapso del sistema sanitario), produciendo una nueva cuarentena de la misma envergadura que la actual.

Las reducciones a la movilidad en vehículo privado o hacia destinos laborales fueron para España e Italia durante sus cuarentenas de más del 75%. Parece razonable esperar bajadas del mismo entorno ante el uso indiscriminado de aislamientos colectivos para contener el virus durante lo que resta de 2020.

Impacto económico: caída del 20% del PIB

El impacto macroeconómico sería mucho más severo, llegando la contracción del PIB al -20% en el 2020 debido a rebrotes más potentes en la segunda mitad del año, que nos devolverían a confinamientos severos y reducirían el nivel de actividad por debajo del 70% durante seis semanas entre septiembre y noviembre (Tabla 1).

Tabla 1
Evolución del PIB en España en los meses de 2020
según nivel de actividad permitido por la epidemia

	Nivel de actividad por escenario			Caída del PIB por escenario		
	Base	Optimista	Adverso	Base	Optimista	Adverso
Marzo	80 %	80 %	80 %	-1,7 %	-1,7 %	-1,7 %
Abril	70 %	77 %	67 %	-2,5 %	-1,9 %	-2,8 %
Mayo	78 %	85 %	70 %	-1,9 %	-1,3 %	-2,5 %
Junio	80 %	88 %	75 %	-1,7 %	-1,0 %	-2,1 %
Julio	80 %	90 %	80 %	-1,7 %	-0,8 %	-1,7 %
Agosto	90 %	90 %	80 %	-0,8 %	-0,8 %	-1,7 %
Septiembre	90 %	93 %	73 %	-0,8 %	-0,6 %	-2,3 %
Octubre	80 %	95 %	65 %	-1,7 %	-0,4 %	-2,9 %
Noviembre	85 %	95 %	78 %	-1,3 %	-0,4 %	-1,9 %
Diciembre	90 %	95 %	90 %	-0,8 %	-0,4 %	-0,8 %

Fuente: EsadeEcPol.

Además, la persistencia de la baja actividad **acabaría destruyendo empresas y relaciones laborales**, y aumentaría la probabilidad de que ciertas entidades financieras tuviesen problemas de solvencia. Esto agravaría y retrasaría aún más la recuperación.

La gran incógnita y el riesgo en este escenario será **el impacto que pueda tener la pandemia en el medio plazo sobre la productividad y el crecimiento**. El menor crecimiento y la extensión en el tiempo de las ayudas fiscales al sector privado elevarían la deuda y el déficit fiscal por encima de los otros escenarios. El alto grado de apoyo europeo a estados miembros [se haría imprescindible para la recuperación](#).

Parte II. Políticas operativas

Ante un brote, el ideal epidemiológico consistiría en:

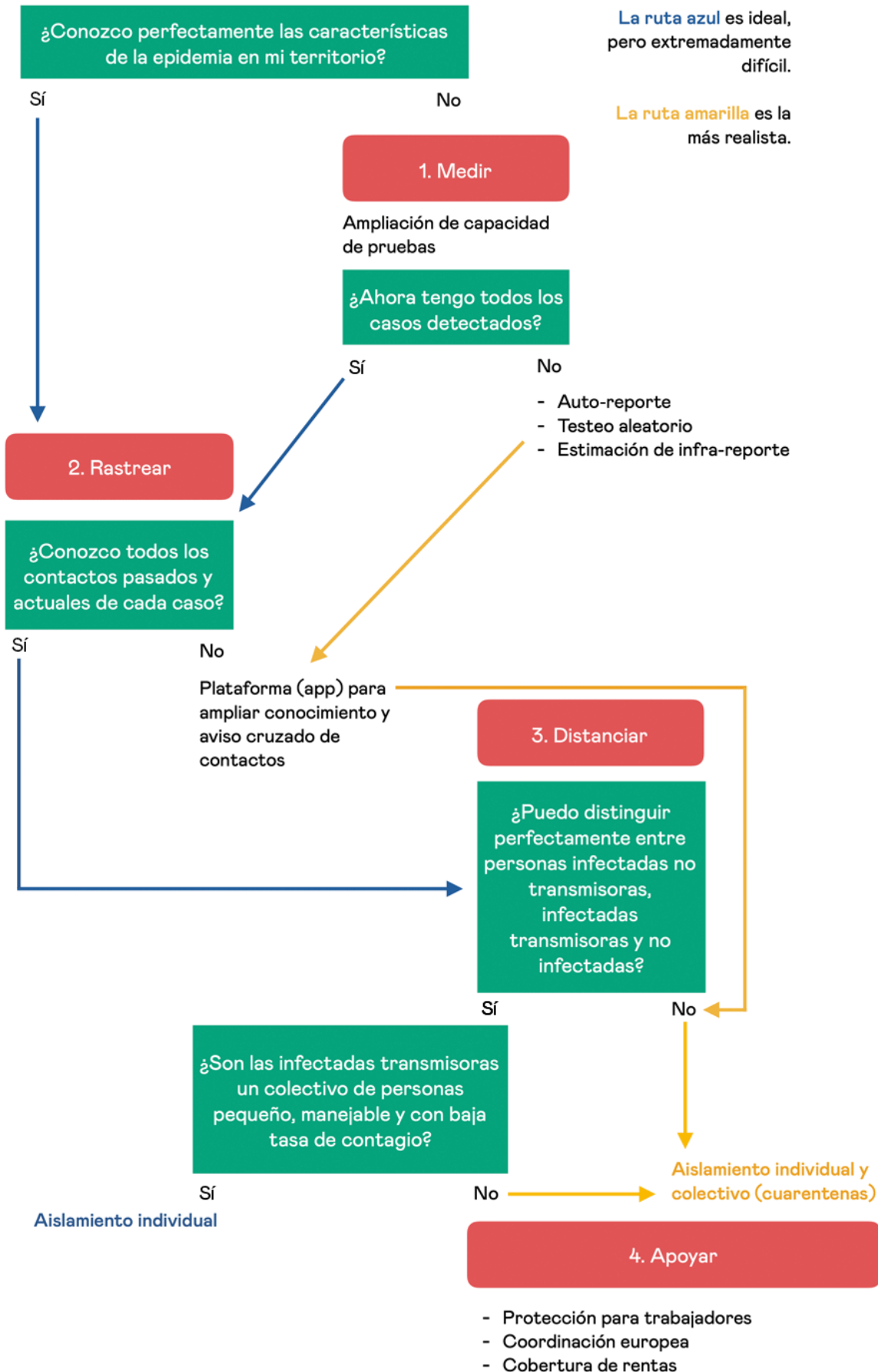
1. **Conocer perfectamente** si cada persona en cada momento es (a) infectada y puede contagiar el virus (b) infectada en el pasado de manera que ha adquirido inmunidad temporal y no puede contagiar el virus (c) no infectada y por tanto susceptible de serlo.
2. **Saber con exactitud** los contactos pasados y presentes de las personas infectadas.
3. **Disponer de la capacidad** para aislar individualmente al grupo (a), permitiendo la interacción cotidiana de los grupos (b, c).

Si la epidemia desborda las capacidades de las autoridades para cumplir con cualquiera de los tres requisitos, medidas de mayor alcance se vuelven necesarias.

Como describimos en el diagrama de flujo de decisiones de nuestra pieza [Medir, rastrear, aislar](#), a más cerca estemos de cumplirlo, mayor es la probabilidad de que nos movamos a un escenario optimista. Cuanto más nos alejemos el escenario pesimista se volverá cercano.



(Foto: Isaac Planella)



Fuente: EsadeEcPol.

Los pasos necesarios para que España se acerque al buen escenario

1. Capacidad de medición, seguimiento y aislamiento individual de casos

A. MEDICIÓN

Adquisición de más pruebas con los mejores estándares y optimización de su uso, priorizando el estudio periódico (por oleadas) y territorialmente representativo para detectar la incidencia y el avance del virus mediante test de seroprevalencia. El Ejecutivo tiene en marcha un estudio de este tipo destinado a medir la incidencia del virus a distintos niveles territoriales. Este estudio no solo es imprescindible para aproximar la dimensión de la epidemia, sino que de hecho debería haberse realizado antes y, además, sería necesario que se repitiera periódicamente para atar a él las decisiones diferenciadas por territorio.

“Las pruebas RT-PCR no permiten distinguir entre infectados ya inmunes y personas que nunca pasaron el virus

En lo que respecta a la optimización de la capacidad de testeo, **no disponemos de suficiente información para evaluar la situación de España**. Actualmente, las pruebas más usadas son las conocidas como RT-PCR, que son precisas (sobre todo las tradicionales, no rápidas) pero no permiten distinguir entre infectados ya inmunes y personas que nunca pasaron el virus.

El gobierno ha estado ampliando la capacidad de testeo mediante pruebas que informen de seropositividad, lo cual es adecuado porque permite distinguir así entre los tres grupos arriba mencionados. Sin embargo, la tendencia de algunas de ellas a producir falsos positivos aconseja cautela en su selección dentro de las opciones que brinda el mercado. Además, no parece conveniente por ello emplearlas como mecanismo para otorgar permisos de movilidad.

B. RASTREO

- **Plataformas digitales** basadas en la capacidad recientemente proporcionada por una alianza entre Google y Apple (que juntos copan la práctica totalidad de los aparatos móviles en España) para mantener registros cruzados por bluetooth de personas infectadas. Siguiendo un modelo voluntario y descentralizado, dichos registros permitirían emitir avisos y recomendaciones anonimizadas de aislamiento ante el contacto de un individuo sin infección con otro contagioso. En este frente, la integración europea sería no solo deseable sino necesaria en un contexto de

fronteras teóricamente abiertas bajo el acuerdo Schengen, pero los avances han sido hasta ahora escasos.

- **Ampliación masiva de la fuerza de trabajo** de seguimiento epidemiológico en España, empleando capacidades disponibles en la Administración Pública y contratando personal si es necesario (sirve como política de estímulo adicional).

C. AISLAMIENTO

Diseño de **protocolos de aislamiento individual eficaces**, que minimicen contacto dentro de los hogares cuando sea físicamente viable, disponiendo de espacios acondicionados para aislamiento individual voluntario en todo el territorio nacional.

2. Diseño de un modelo de precisión para la desescalada

El modelo tendría un *input* (basado en indicadores tempranos de alerta) y un *output* (las medidas de aislamiento). El plan actual de desescalada del gobierno se basa en este esquema, demostrando sobre el papel la intención de lidiar con la incertidumbre inherente a una pandemia de estas características.

Sin embargo, es imprescindible que el gobierno asegure el uso de **indicadores fiables y accesibles**: (1) estudios periódicos de seroprevalencia; (2) umbrales determinados de entrada en UCI y fallecimientos agregados, no solo identificados como positivos Covid-19, comparados con la media de años anteriores. Esto elimina la dependencia de las pruebas diagnósticas, escasas en España y en el mundo.

Al mismo tiempo, es imprescindible que las medidas de aislamiento obligatorio activadas por un eventual rebasamiento de los umbrales de los indicadores **se escojan bajo el criterio de mayor impacto en reducción de tasa de contagio al menor coste socioeconómico posible**.

En la medida en que existan datos convenientemente territorializados, las medidas podrán aplicarse de manera diferencial en áreas limitadas (ciudades, provincias, autonomías), siguiendo un [modelo de zonificación como el propuesto en EsadeEcPol](#). El nivel provincial, por ahora empleado por el Gobierno, parece adecuado en sus dimensiones, teniendo la virtud adicional de ser una referencia clara para toda la ciudadanía.

La existencia de un **esquema modular de aislamiento condicionado a indicadores visibles** tiene además la ventaja de permitir a los agentes privados (personas, hogares, familias, empresas y otras organizaciones) **ajustar expectativas y prepararse para las eventualidades de cada fase**, reduciendo la incertidumbre en la medida de lo posible y, en consecuencia, mejorando marginalmente los impactos económicos de la convivencia con la epidemia.

Parte III. Política económica para el periodo de transición

Unión Europea

Hasta el momento la **reacción agresiva y temprana del BCE** ha logrado contrarrestar, al menos temporalmente, una mayor penalización de los mercados a los países más frágiles de la Eurozona. Pero el Banco Central Europeo no debería ser la única institución europea en la lucha contra la pandemia. Como complemento al BCE, por una parte se ha propuesto un paquete de ayudas inmediatas a los estados (MEDE), trabajadores (SURE) y empresas (BEI) mediante préstamos y garantías por un monto de 540.000 millones de euros.

Por otra parte, para ayudar a la recuperación tras la pandemia, los estados miembros están **preparando un fondo común europeo** que podría estar dotado con 1,5 billones de euros para ayudas e inversiones. Aunque las propuestas son prometedoras ciertos aspectos necesitan mejor diseño y más detalle:

- **Las condiciones de los préstamos MEDE contra la pandemia no son suficientemente generosas.** Para que tengan un impacto suficiente y ayuden a la sostenibilidad de la deuda pública, los préstamos del MEDE deberían ser a un margen cero o muy cercano a cero, ser de largo plazo (idealmente más de 15 años) y un tamaño cercano al 10% del PIB. Las condiciones actuales (2% del PIB, un margen de más de 10 puntos básicos y vencimiento de entre 5 y 10 años) no son suficientemente generosas, especialmente si consideramos que al BCE, especialmente gracias a sus programas de compras de activos, ya reduce los costes de financiación de los estados miembros.
- **La financiación y los usos del fondo europeo de recuperación está pendiente.** Cómo se financie el fondo europeo de recuperación y para qué tipo de ayudas o inversiones se empleará son elementos clave para su éxito. Idealmente será importante acordar un alto grado de mutualización que puede venir vía deuda común o, incluso mejor, capital común para financiar proyectos europeos. Los proyectos deberían centrarse en sectores estratégicos como I+D, sanidad, o medio ambiente. El capital común aportaría el más alto grado de mutualización del que todos los estados se beneficiarían. Además, en la distribución y ubicación de las inversiones podría considerarse el grado de impacto de la pandemia.

Gobierno español

El gobierno español aprobó a mediados de marzo un paquete de respuesta a la crisis sin precedentes, en línea con otros gobiernos europeos. Desde entonces se han aprobado hasta siete Reales Decretos con medidas centradas esencialmente en tres ejes:

1. **Facilitar** que el crédito llegue a las empresas a través de avales, garantías y créditos públicos.
2. **Asumir** una buena parte de los costes salariales (y de otro tipo) de las empresas para evitar su cierre.
3. **Extender** protección a los trabajadores más vulnerables, como autónomos, temporales o empleadas del hogar.

En general las medidas van en la buena dirección, aunque a futuro sería conveniente tener en cuenta dos cuestiones prioritarias.

Asegurar que las ayudas lleguen a tiempo

El objetivo del gobierno ha sido el de “no dejar a nadie atrás”. Sin embargo, a diferencia de otros países, en el diseño de las políticas sociales y económicas se han tenido **poco en cuenta criterios de agilidad y simplicidad en prestaciones y ayudas**, esenciales en periodos de emergencia, lo que de facto sí está dejando a muchos trabajadores y empresas sin el apoyo necesario.



En muchos casos las ayudas están tardando meses en llegar

En tiempos normales, las ayudas convencionales, lógicamente, incorporan procedimientos burocráticos exigentes ex ante para asegurar que las recibe quien realmente las necesita. Sin embargo, esos procedimientos lentos y farragosos son inefectivos ahora, cuando la ayuda se necesita de forma inmediata y la administración está en mínimo rendimiento como consecuencia del virus.

En muchos casos **las ayudas están tardando meses en llegar**. Debemos diseñar programas con menores requerimientos, más sencillos y más universales. Diseñar medidas *ad hoc* para cada colectivo vulnerable, como se ha tratado de hacer en España, **tiene el riesgo añadido de dejar fuera a muchas personas que necesitan la ayuda**. En estos momentos es mejor pasarse de frenada, que quedarse corto y sufrir una recesión más profunda.

Flexibilizar e incentivar al máximo el acceso a los ERTE y extender su uso en el tiempo

La experiencia de otros países nos muestra que en periodos de crisis, sistemas como el *kurzerbeit* alemán o similares, que permiten el ajuste temporal de condiciones de trabajo y la asunción por parte del estado de parte de los costes laborales, **permiten reducir significativamente la destrucción de empleo.**

El mercado laboral español es un mercado profundamente dual, con un alto índice de temporalidad y con débiles mecanismos de ajuste interno para las empresas, que tradicionalmente destruye empleo masivamente durante las crisis. Sin embargo, en esta crisis –a pesar de la caída sin precedentes en la afiliación a la seguridad social que muestran los datos de marzo y abril– el uso generalizado de los ERTE está permitiendo reducir significativamente la incidencia del desempleo.

“El uso generalizado de los ERTE está permitiendo reducir significativamente la incidencia del desempleo”

En el periodo de transición va a ser imprescindible **modificar la regulación para permitir a las empresas la máxima flexibilidad** en su uso, con un diseño que evite la excesiva litigiosidad y agilice su trámite administrativo, puesto que las empresas se seguirán enfrentando a dificultades asociadas con la crisis del Covid-19 durante muchos meses.

Conclusiones

La severidad del impacto económico será **función directa de los escenarios sanitarios.** En nuestro caso, partimos de un escenario base algo más pesimista que el consenso en las últimas estimaciones del gobierno, del FMI o del Banco de España puesto que nuestros supuestos sanitarios son algo más negativos.

España **no dispone de las suficientes capacidades operativas** para implementar una estrategia completa de medición, rastreo y aislamiento individual equiparable a las de otros países, más acostumbrados a lidiar con epidemias respiratorias. Si a pesar de disponer de dichas herramientas, naciones como Singapur o Corea del Sur se están viendo en serias dificultades para manejar cada nuevo brote, en países peor preparados como España, cada nuevo rebrote guarda enormes riesgos.

Todos los esfuerzos del gobierno **deberían estar centrados en construir las capacidades** para vivir en una “economía de bajo contacto” y en extender todo el apoyo que sea necesario en el periodo de transición de la forma más ágil posible.

REFERENCIAS

Lai, CC, Shih, TP, Ko, WC, Tang, HJ, & Hsueh, PR. [Severe acute respiratory syndrome coronavirus 2 \(SARS-CoV-2\) and coronavirus disease-2019 \(Covid-19\): the epidemic and the challenges](#), Int J Antimicrob Agents, 55(3):105924 (2020)

MRC Centre for Global Infectious Disease Analysis. [Report 9 - Impact of non-pharmaceutical interventions \(NPIs\) to reduce Covid-19 mortality and healthcare demand](#), Imperial College London (2020)

Gideon Meyerowitz-Katz. [What Is the infection-fatality rate of Covid-19?](#) (2020)

Carl Heneghan, Jon Brassey, Tom Jefferson. [Covid-19: What proportion are asymptomatic?](#) CEBM (6 de abril de 2020)

Kiko Llaneras (2020). [Números del coronavirus: cuatro preguntas clave antes de recuperar la vida normal](#), El País (26 de abril de 2020)

