

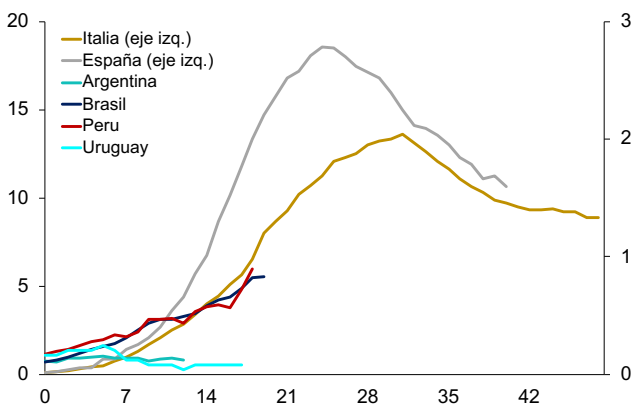
CLAVES DE UN DESCONFINAMIENTO ORDENADO*

En línea con las políticas llevadas a cabo en la mayoría de los países del mundo, Uruguay adoptó una agresiva estrategia de distanciamiento social para limitar la propagación del nuevo coronavirus (incluye suspensión de clases, restricción de viajes, suspensión de servicios no esenciales, prohibición de eventos masivos y enérgica exhortación a confinamiento voluntario).

Los beneficios de dicha estrategia en términos de “achatar la curva” del número de infectados son muy importantes, y han sido visibles en lapsos cortos. Cuando, como en el caso uruguayo, es implementada tempranamente, suele lograr el objetivo clave de evitar la saturación del sistema de salud. Países que adoptaron medidas de confinamiento aún más severas, como cuarentenas obligatorias totales, como Argentina o Perú no parecen tener un impacto extra evidente (ver gráfica).

Fallecimientos diarios de COVID-19 por millón de hab.

Media móvil 7 días desde que las muertes diarias confirmadas llegaron a 0.1 por millón de habitantes



Fuente: Our World in Data

El número de casos activos también muestra una evolución favorable en términos comparativos con estos países, decayendo desde un pico de 309 casos activos el 29 de marzo a 211 el 20 de abril.

Ante estos importantes logros, cabe también considerar “la curva” de evolución de costos de dicha estrategia, la cual es exponencial. Durante una breve fase, las empresas, los hogares y el Estado pueden absorber las pérdidas asociadas recurriendo a “colchones” financieros o nueva deuda. Pero la experiencia internacional demuestra que la mayoría de las empresas pequeñas y medianas solo tienen colchón financiero para sobrevivir menos de un mes. Una nueva base de datos en Uruguay muestra que la mitad de las empresas de la muestra contaban con disponibilidades menores a 13 días de venta (1). En la medida que se prolonga el confinamiento, la ola de bancarrotas y destrucción permanente de empleo crece de forma muy significativa.

En los países avanzados, el gobierno y/o los Bancos Centrales pueden prolongar la vida de las empresas con esquemas generosos de financiamiento. Sin embargo, esa no es una posibilidad en el caso uruguayo. Con un déficit fiscal de partida ya alto, que muestra un considerable empeoramiento por la recesión, y mercados de capitales cerrados, Uruguay tendrá un margen muy escaso para nuevo endeudamiento que pueda sostener el tejido productivo.

Como la experiencia demuestra, una crisis económica en países como Uruguay no tiene las mismas características ni consecuencias que en países avanzados. Las crisis suelen derivar en empeoramiento de salud (y por tanto cobran vidas a corto y largo plazo), pobreza, reducción de logros educativos y aumentos de criminalidad en el largo plazo.

Limitar los tiempos y el alcance del confinamiento no necesariamente quiere decir sacrificar vidas. La experiencia de los países asiáticos como Corea del Sur, China, Singapur, Taiwán y Japón demuestran que evitar una paralización total de actividades no necesariamente tiene que traer aparejado un crecimiento exponencial del contagio del virus (aunque su experiencia también demuestra la necesidad de tener que volver a recurrir a medidas de distanciamiento en periódicos resurgimientos del virus).

En Uruguay, entramos en una etapa donde la reducción sostenida de casos activos del virus por más de tres semanas, sienta las bases para una progresiva normalización de la actividad. Es fundamental que dicha normalización se dé asegurando algunas condiciones esenciales de partida y en un marco de acción con parámetros bien definidos. Un desconfinamiento espontáneo desordenado puede llevar a un crecimiento importante de la propagación del virus.

Una planificación agresiva de la siguiente fase de la estrategia para enfrentar el desafío del Covid-19 se torna entonces necesaria. En este sentido, el gobierno ha informado sobre la creación de una comisión de expertos encargada de asesorar al Poder Ejecutivo sobre los futuros pasos para salir de la emergencia sanitaria.

El resto del documento busca realizar apuntes para afirmar las bases sobre las que se debe asentar el progreso en la nueva fase y de aportar elementos sobre su diseño. El foco es en las cuestiones operacionales, sin desconocer otros aspectos del paquete de políticas para encarar este desafío, que también son esenciales, como son políticas macro y sociales.

*Agradecemos especialmente los aportes de Daniel Laino, Ferdinando Cuturi y Gabriel Inchausti

Preparando el terreno

Durante la fase de confinamiento más estricto o “de impacto” se gana tiempo para emprender acciones contundentes en una serie de frentes que resultan bases, o condiciones importantes para garantizar el éxito de la etapa de reapertura. Varios de estos frentes han venido siendo abordados, en mayor o menor medida, a través de decisiones tanto del ámbito público (ASSE, MSP, Presidencia) como del privado (prestadores privados de salud).

- **Tests.** Preparar capacidad para sostener un testeo masivo. Es importante contar con un protocolo claro para la realización de tests diagnóstico y aumento considerable de la disponibilidad de tests. Uruguay ha logrado avances muy importantes en esta dirección. Para el mismo grado de avance de la pandemia, Uruguay realiza 600 tests diarios (promedio de la última semana), similar al número (corregido por población) que testeaba Corea del Sur en un momento similar de la pandemia. El objetivo debería ser contar con la capacidad para hacer al menos 7500 tests por semana.
- **Hospitales.** Asegurar la capacidad del sistema de salud para hacer frente a un escalamiento en los casos positivos. Esto implica contar con la infraestructura necesaria y con el personal suficiente. Para saber en qué condiciones nos encontramos es clave contar con información actualizada de ASSE y de los prestadores privados, para poder evaluar su capacidad en relación a ciertas métricas internacionales (2).
 - **Personal sanitario.** Se requiere llamar a reserva a personal sanitario retirado o estudiantes avanzados de medicina que estén listos para reforzar los recursos humanos del sistema de salud de ser necesario. Es importante planificar esto con una perspectiva territorial.
 - **Camas de cuidados moderados.** Escalar la infraestructura existente a 30 camas cada 10 mil adultos y prepararlas para el aislamiento de ser necesario (Uruguay tiene aproximadamente 25 cada 10 mil personas, se debe asegurar que todas estén funcionando y agregar un 20% más).
 - **Camas de cuidados intensivos (CTI).** Escalar la infraestructura hasta al menos 3 camas disponibles cada 10 mil adultos y asegurar las condiciones para el aislamiento (Uruguay cuenta aproximadamente con 2,5 cada 10 mil personas)
 - **Respiradores.** Se requieren alrededor de 7 respiradores cada 10 mil adultos. En este momento contamos con 500 respiradores, es decir 2 cada 10 mil adultos. Se están tramitando importaciones que aumentarían la capacidad.

- **Vacunación gripe estacional.** La población deberá estar inmunizada con la vacunación de la gripe estacional, de lo contrario agregaría estrés sanitario por sobre el Covid-19. Es importante aprovechar espacios abiertos acondicionados para tal fin y asegurar transporte para población de riesgo.
- **Monitoreo y extensiva información.** Diseñar un sistema para el monitoreo activo de casos confirmados y sus contactos.
- **Campaña agresiva de concientización,** que tenga como pilares claves el lavado de manos, mantener un espacio prudencial entre personas, uso de tapabocas y no tocarse la cara. Esto no solo implica campañas publicitarias explícitas, sino también la utilización de apariciones públicas de gobernantes respetando las pautas de mitigación e incentivando al sector privado a incorporar mensajes de concientización en sus propias campañas publicitarias.

Reapertura de la economía

Una característica fundamental de esta etapa es que sea de carácter gradual, con un retorno a las clases y a los puestos de trabajo de forma progresiva y tomando en cuenta criterios epidemiológicos, territoriales y sociales.

El gobierno uruguayo ha tomado sus primeros pasos en este sentido con la reanudación de las actividades de la construcción (13 de abril) y el anuncio de la vuelta a clases en la gran mayoría de las escuelas rurales (22 de abril). Asimismo, algunas oficinas del Estado anunciaron que retomarán funciones en los próximos días, como el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Salud Pública (con excepción de trabajadores que se encuentran dentro de la población de riesgo).

El avance en esta fase requiere la consideración de algunos elementos claves:

- **Estrategia de testeo:** Sumado al esfuerzo que se viene realizando de testeo a quienes tienen síntomas, se requiere una intensificación de esfuerzos de identificación a todas las personas con contacto con los casos positivos confirmados para ser testeadas. Otro pilar de la estrategia de testeo deben ser los casos asintomáticos en zonas de riesgo. Intensificar tests fuera de los centros médicos (*drive-through*) (Corea del Sur). Además, los tests de Covid-19 deben ser complementados en gran escala con tomar fiebre regularmente a trabajadores, incluso de forma aleatoria a quienes usan transporte o instalaciones públicas (China).
- **Asegurar medidas de higiene y desinfección** en empresas, comercios, lugares públicos. Los comercios privados han comenzado gradualmente a implementar

pautas genéricas de distanciamiento. Esto debe incluir nuevas instalaciones para hacer posible mayor lavado de manos, cantidad mínima de alcohol en gel disponible, pero también la existencia de protocolos como, por ejemplo, lavado de manos mínimo una vez cada media hora luego de ingresar (en contextos donde esto es posible). Estos estándares y protocolos deben ser supervisados de forma estricta a través de inspecciones (y decretar lista de multas para quienes no cumplan). Es importante asegurar la reasignación de personal dentro de las agencias correspondientes para poder cumplir nuevas funciones de forma adecuada.

- **Asegurar distanciamiento relativo** en base a los siguientes principios:

- Cuidado especial para las poblaciones más vulnerables al virus. Fomentar tutoriales virtuales y habilitar líneas telefónicas de apoyo para comienzo de utilización de servicios online de supermercados y pagos de servicios. Establecer mecanismos con bancos, prestadores de salud para asegurar procedimientos para evitar el traslado físico para hacerse de medicamentos, cobranzas, etc.
- Diseñar un plan progresivo tomando en cuenta las características de los sectores y los puestos de trabajo. Exhortar a que los trabajadores que pueden realizar teletrabajo lo sigan haciendo.
- El regreso a clases de escuelas no rurales debe darse siguiendo con el criterio de hacerlo de forma progresiva y tomar en cuenta criterios epidemiológicos y geo-sociales. Se debería adoptar al menos un día de clases no presenciales. Esto resulta importante para seguir aceptando medidas de supresión en caso que vuelvan a ser necesarias.
- Reforzar disposiciones de distanciamiento social en servicios y asegurar que se cumplan recurriendo a inspecciones y multas. Establecer mecanismos para evitar aglomeraciones y posibles cuellos de botella que se puedan generar en el acceso. Se requerirán protocolos con medidas específicas dependiendo de la actividad (ejemplo: hacer obligatorio los cupos de acceso simultáneo en comercios, trabajar con agenda previa, extender horarios de atención). Asegurar que esos mecanismos sean fáciles de cumplir para ciudadanos.
- Limitar cupos en el transporte público colectivo, reasignando frecuencias de acuerdo a la intensidad de uso de las líneas. Establecer nuevas bicisendas temporarias en vías públicas aprovechando el tráfico limitado.
- Considerar la posibilidad de racionamiento de uso de espacios públicos (la rambla, entre otros) en base, por ejemplo, a último dígito de cédula.
- Evitar reuniones tanto privadas como públicas.
 - No retomar grandes espectáculos públicos de ningún tipo (conciertos, fiestas, deportes, cines) hasta tener totalmente controlado el fenómeno.
 - Exhortar a la población a no realizar reuniones en sus domicilios bajo ningún motivo.
- El retorno de la actividad de servicios no esenciales (ejemplo: tiendas comerciales, restaurantes, bares, gimnasios) se realizará de forma progresiva y respetando las siguientes normas:
 - Generar los mecanismos para asegurar que no se produzcan aglomeraciones de ningún tipo.
 - Establecer protocolos claros de cantidad máxima de personas por superficie. Adaptar a los diversos negocios para que funcionen respetando esta restricción (ejemplo: los restaurantes podrían operar a 50% de su capacidad).
 - Lineamientos MSP de higiene, fortaleciendo sinergias con las áreas de bromatología de las intendencias.
- Implementar intervenciones de **limitaciones de movimiento focalizadas** basadas en casos confirmados positivos a través de un seguimiento epidemiológico de todos los casos positivos, identificación de *clusters* y medidas de cuarentena extrema para estas personas (Japón, Singapur). Resulta importante sumar un monitor que indique información en tiempo real de en qué zona se encuentran estos *clusters*. No es necesario que esta información sea de conocimiento público, se recomienda que sea tomada en cuenta por el gobierno con el fin de decretar cuarentenas focalizadas y/o mayores controles en empresas o negocios de la zona afectada.
- **Viajes al exterior.** Aeropuerto abierto con cuarentena obligatoria de 15 días para todos los pasajeros que aterricen. Evitar todo tipo de viaje no esencial.
- **Identificar a quienes son inmunes.** Si bien la evidencia médica aún no es concluyente al respecto, puede resultar interesante estudiar y validar tests de serología, método para identificar evidencia de inmunidad en una persona que se ha recuperado de la enfermedad. De confirmarse que han adquirido inmunidad, estas personas podrían trabajar en roles de alto riesgo como centros médicos o cuidado de población de riesgo.
- **Crear una “Comisión de reactivación”.** Un núcleo de generación e irradiación de normas y recomendaciones de “convivencia y operación bajo la

nueva normalidad". Esta comisión podría tener apoyo de instituciones tales como LATU, ANII, INIA, entre otras. Un punto importante es la orientación y apoyo del comercio de cercanía para operar.

Es importante diseñar este plan con un carácter progresivo y asegurando poder volver atrás con las medidas de forma ordenada si la propagación del virus se dispara. En última instancia, esto resulta tan importante como planificar hacia adelante.

Naturalmente, cuando se cuenta con una terapia efectiva o una vacuna, se levantan todas las restricciones. En dicho momento deben comenzar preparativos para la próxima pandemia. Tener protocolos de respuestas organizados ayuda a navegar estos momentos de incertidumbre con un mapa y un norte más claro.

Notas:

1. Exante Uruguay, 2020. Link: https://twitter.com/Exante_UY/status/1251277050377310210
2. Ruoran Li et al., "The Demand for Inpatient and ICU Beds for COVID-19 in the US: Lessons from Chinese Cities" (working paper, March 16, 2020), <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.03.09.20033241v2.full.pdf>.