

Traducción
LSE Blogs

Valores, realidades y opciones: desarrollo de una estrategia COVID duradera

Por Timothy Besley y Nicholas Stern¹

Las opciones de política de COVID no deben equivaler a una cruda compensación entre el PIB perdido y las muertes, sino que deben basarse en principios claros y transparentes. Timothy Besley y Nicholas Stern (LSE) abogan por una estrategia coherente de un año, cuyos valores fundamentales perdurarán a medida que las políticas se adapten y cambien y que apoye a quienes soportan la peor parte del bloqueo.

Necesitamos una estrategia que sea lo suficientemente sólida para hacer frente a futuros brotes

La segunda ola de la pandemia es ahora el foco de la formulación de políticas tanto en el Reino Unido como en otros lugares. Se ha aprendido mucho de la experiencia desde marzo, pero todavía hay margen, posiblemente una necesidad, para perfeccionar y mejorar las respuestas de política y el enfoque estratégico general. Y, a medida que avanzamos hacia la siguiente fase, es útil hacer un balance de los principios que pueden guiar una estrategia y las políticas dentro de esa estrategia.

El gobierno ha anunciado un nuevo bloqueo de un mes para reemplazar el sistema de tres niveles. No estaba claro cuándo entrarían y saldrían las diferentes partes del país de los cierres regionales, y qué tipo de apoyo financiero se necesitaría para que fuera económicamente sostenible y aceptable. Aunque este segundo bloqueo es menos severo que el anterior, plantea muchos de los mismos problemas, particularmente en cuanto a cómo encaja en una estrategia más amplia.

Al entrar en esta fase de la pandemia, es necesario comprender que debemos mirar más allá de las medidas y consecuencias a corto plazo. Aunque una vacuna ha demostrado ser prometedora en los ensayos, llevará tiempo implementarla y evaluar su eficacia. Por lo tanto, se necesita una estrategia que sea lo suficientemente sólida para hacer frente a futuros brotes, y debe incorporar tanto nuestros valores como lo que hemos aprendido.

¹ El profesor Sir Tim Besley es profesor de Economía de la Ciencia Política y profesor W. Arthur Lewis de Economía del Desarrollo en el Departamento de Economía de la LSE.

Lord Stern ha sido presidente del Grantham Research Institute desde su fundación en 2008. También es presidente del Center for Climate Change Economics and Policy, profesor de economía y gobierno de IG Patel en la LSE, presidente de la Royal Economic Society, Director del Observatorio de la India, Miembro de la Academia Británica y copresidente de la Comisión Global sobre Economía y Clima.

Argumentamos que esta estrategia debe basarse en valores articulados, una comprensión de los mecanismos mediante los cuales el virus se propaga o puede ser controlado, una identificación de las opciones factibles disponibles y el reconocimiento de que las políticas deberán revisarse a medida que aprendamos y descubramos. Este enfoque es diferente de las compensaciones estrechas o la optimización cruda. También discutimos qué puede contribuir la economía a este tipo de discusión estratégica y de políticas, incorporando economía política, cohesión social, confianza y una amplia gama de motivaciones humanas.

Establecer los valores que informarán nuestras elecciones

La estrategia para luchar contra COVID debe surgir de una discusión pública informada, incorporando ambos valores y cierta comprensión de las opciones y sus consecuencias. Los valores que sustentan esta estrategia son, en gran medida, una declaración de quiénes somos y lo que representamos como sociedad, incluido nuestro trato hacia los jóvenes y los mayores, los más ricos y los más pobres, y los diferentes lugares o regiones, junto con una comprensión de nuestra responsabilidad mutua unos con otros.

La gravedad y profundidad de la crisis de COVID han obligado a la discusión pública y la reflexión sobre cuáles son esos valores. Hemos reconocido tanto las amenazas como las responsabilidades fundamentales hacia nuestros jóvenes y su educación, salud mental y empleo futuro. Confiamos en que hemos reconocido que debemos negarnos a ver a las personas mayores como desechables y que debemos proteger a los vulnerables, en particular a los mayores, los más débiles y los más pobres. Además, esperamos haber reconocido la importancia para nuestro bienestar de una comunidad solidaria y solidaria, que reconozca la humanidad común. Dentro de eso, hemos enfatizado el papel de los trabajadores clave y el apoyo que brindan. Discutir, definir, proteger, reforzar y aplicar estos valores es fundamental tanto para un sentido de identidad compartido como para una respuesta eficaz, coherente y eficiente.

Este enfoque es muy diferente del que intenta reducir el "componente de valores" de la política a una compensación estrechamente concebida entre la producción y las vidas (de hecho, a menudo atribuye explícitamente valores más bajos a las vidas mayores), y luego toma estos "pesos" en un proceso de maximización estrecho o crudo. Y no es útil pensar en esto básicamente como una cuestión de economía versus ciencia, o de libertad versus riesgo, aun cuando estos elementos son parte de la historia. Es vital evitar plantear las decisiones cruciales que enfrentamos simplemente en términos de dicotomías tan crudas.

Desafortunadamente, vemos que estas representaciones simplistas se filtran en la discusión de políticas. Pero las carreras de caballos artificiales son peligrosamente engañosas. El enfoque racional y analítico es identificar las opciones disponibles para nosotros y discutir cómo nuestros valores pueden ayudar a identificar formas de avanzar dentro de esas opciones. Hacer esto bien y de forma transparente también puede permitirnos encontrar cohesión, aceptación y viabilidad. Las compensaciones simples y enfocadas son relevantes y útiles para muchas decisiones microeconómicas, pero son demasiado estrechas para ser los conceptos dominantes para determinar la estrategia en una crisis importante.

Las políticas cambian, pero la estrategia subyacente debe ser coherente

Todas y cada una de las políticas afectan a personas específicas: grupos de diferentes generaciones, geografías y circunstancias personales. Mirar la economía a través de la lente del PIB agregado, y especialmente los cambios de un trimestre a otro, es claramente problemático. Los efectos agregados enmascaran cómo se comparten las pérdidas: algunas personas se han beneficiado económicamente de la pandemia. Muchos de los grandes riesgos en términos de consecuencias económicas recaen en grupos de edad más jóvenes, para quienes puede haber efectos duraderos. También hay una diferencia entre los grupos de ingresos altos cuyos ingresos están mejor protegidos y que, en promedio, ahorran más y experimentan caídas mucho menores en sus ingresos en comparación con los grupos de ingresos más bajos, cuyos ingresos se han visto gravemente afectados.

Además, aunque los ingresos captan una dimensión importante, pueden ser una mala guía de los impactos en el bienestar durante la pandemia. Las restricciones a la vida social fuera del hogar o la obligación de trabajar desde el hogar pueden tener consecuencias más graves para aquellos cuyo entorno familiar es difícil. Cerrar o limitar la vida social o familiar puede tener grandes efectos en la vida tanto de los jóvenes como de los mayores, aunque a menudo de diferentes maneras.

La pregunta clave es si existen políticas que puedan ayudar a mitigar algunos de los efectos de las restricciones inevitables, de manera que estén dirigidas a los tipos específicos de dificultades que son empíricamente importantes y fundamentales para nuestros valores. Esto puede ser difícil y las respuestas pueden implicar grandes demandas de recursos. La crisis ha dejado al descubierto deficiencias en la red de seguridad existente. Y el programa de licencia en cualquiera de sus formas, incluido el programa de subsidio salarial de seguimiento, no brinda protección universal.

Esto es importante porque al pedirle a la gente que haga sacrificios para proteger a los demás, es fundamental cómo se comparten las cargas. Si algunas personas perciben que son víctimas cuyos intereses y valor se han descuidado, se corre el riesgo de alimentar el resentimiento y socavar el cumplimiento. Una política económica que apoya a quienes soportan una mayor parte de los costos económicos significa que podemos avanzar más y más rápido en la lucha contra la enfermedad. Por el contrario, la percepción de que los riesgos y costos dentro de la sociedad se están incurriendo de manera injusta o arbitraria, o en interés de ciertos grupos de poder, o en formas que, implícita o explícitamente, desprecian la vida y las ocupaciones de las personas es a la vez perjudicial en sí misma y socava la eficacia de la política.

Persuadir a la gente para que frene el interés propio estrecho por el bien común es un arma fundamental en la lucha contra COVID. La ciencia social en esta área enfatiza la importancia de la confianza entre los ciudadanos y la confianza en el gobierno. Existen límites para la efectividad de las sanciones y las tácticas atemorizantes para inducir el cumplimiento, y la intervención efectiva a menudo creará un “multiplicador social” positivo cuando existe una creencia generalizada en el cumplimiento colectivo. Esto lo han entendido durante mucho tiempo

aquellos que han estudiado cosas como obedecer la ley, pagar impuestos o ofrecerse como voluntarios para el servicio militar. Salir de esta crisis con un sentido renovado de humanidad común y solidaridad es una consecuencia o un "producto" clave en sí mismo. La renovación de la comunidad que surgió en el Reino Unido durante y después de la Segunda Guerra Mundial fue de valor real y reconocido. También lo fueron las instituciones y políticas que fomentó.

Una estrategia articulada, que expresa los valores que impulsan la política, ayudará a indicar desde el principio cuáles son los principios y criterios a medida que refinamos, revisamos y salimos del bloqueo. La acción debe ser flexible a medida que aprendemos más sobre el virus y los efectos de las diferentes políticas, pero son las políticas, no la estrategia, las que deben ajustarse, y debe quedar claro que esos ajustes están respaldados por valores y principios subyacentes. También es importante considerar que un análisis de la dinámica toma en cuenta que una acción oportuna puede reducir sustancialmente los riesgos y costos en el futuro.

Este enfoque estratégico general de cuestiones de gran riesgo se aplica también en otras áreas, incluido el cambio climático. En cada caso, estamos tratando de gestionar un proceso dinámico de cambio, donde la urgencia y la escala son cruciales y que integra beneficios económicos y sociales y tiene impactos profundos y amplios que son potencialmente existenciales para muchas personas.

Cómo la economía puede apuntar a mejores políticas

Un examen cuidadoso y centrado de los riesgos y las realidades identificará las decisiones clave que tenemos que tomar. Aquí es donde la economía, las ciencias sociales y la ciencia deben unirse para establecer las opciones y elecciones de manera que permitan que los valores se lleven a las decisiones de una manera clara y transparente. Hemos tenido la suerte de haber sido parte del proceso DELVE liderado por la Royal Society que ha reunido a académicos y profesionales de diferentes disciplinas (y nosotros mismos, aunque académicos, hemos pasado largos períodos en las cocinas de la política económica). Dentro de las opciones estratégicas generales, habrá importantes compensaciones y decisiones sobre la asignación de recursos, incluidas las prioridades para la escasez de pruebas y vacunas, el apoyo a diferentes tipos de actividades bajo amenaza económica y el apoyo a diferentes grupos de personas.

La economía, con su enfoque y experiencias de diversas formas de fallas e ineficiencias del mercado, debería poder señalar caminos a seguir que superen las ineficiencias y así evitar o mitigar algunas de las compensaciones. Por ejemplo, seguramente será mucho mejor evaluar a los estudiantes antes de que se vayan a casa por Navidad, en lugar de cerrar los contactos en el aula y encerrarlos en las residencias durante las últimas semanas del trimestre (una opción que, sorprendentemente, parece han sido discutidos dentro del gobierno).

¿Cómo debería ser esta estrategia?

Según este enfoque, ¿cuáles deberían ser los elementos clave de una estrategia? Primero, debería ser una estrategia por un año o más, ya que sabemos que el virus estará con nosotros y

que tomará al menos ese tiempo desarrollar vacunas y diseminarlas a escala, mejorar los tratamientos, fortalecer las pruebas para niveles muy frecuentes y llevar el rastreo a los niveles necesarios.

En segundo lugar, los criterios para revisar las políticas dentro de la estrategia deben ser claros y transparentes. Habrá aprendizaje y retrocesos, y los criterios de respuesta deben ser transparentes y aceptables. Un elemento central de estos criterios sería la tasa de infección y la tasa de cambio en las infecciones, que serían los objetivos centrales de cualquier estrategia. Establecer estos objetivos es una elección fundamental, basada en una evaluación de los riesgos, las opciones (y los costos) de la acción.

En tercer lugar, los criterios de diferenciación entre localidades y grupos de personas deben ser claros y mensurables (incluidas las tasas de infección) y el apoyo a aquellos lugares y personas que sufren restricciones particulares debe ser equitativo y no estar sujeto a una aparente arbitrariedad, súplicas especiales o influencia política particular.

Las estrategias simplistas como la búsqueda de la inmunidad colectiva no son válidas cuando se prueban las suposiciones y se analizan las posibles consecuencias, en este caso, la alta probabilidad de un gran número de muertes y deficiencias físicas. Un enfoque más fructífero de la estrategia y la política incorpora combinaciones de políticas, incluidas aquellas que reducen las interacciones, al mismo tiempo que permiten que las actividades económicas y sociales con las medidas de seguridad adecuadas continúen operando, y que protegen a los vulnerables (definidos tanto en términos de su salud y circunstancias económicas).

Las empresas son un aliado en esto y han demostrado ser receptivas en términos de adoptar sistemas de prueba, rastreo y aislamiento, permitiendo patrones de trabajo flexibles e instalando medidas de seguridad para trabajadores y clientes. De esta manera, pueden hacer y hacen una contribución crucial para permitir que la economía funcione al tiempo que ofrecen protección contra la enfermedad. Incluso si esto está motivado por la búsqueda de ganancias, la operación de empresas privadas es la forma en que se pagan los impuestos para respaldar los servicios públicos y las personas pueden ganarse la vida. Pero gran parte de la contribución de las empresas a la gestión de la pandemia también está motivada por las empresas que reconocen que deben proteger la salud de sus empleados, además de ofrecerles empleo. Y muchos se ven a sí mismos como parte de una comunidad con un rol y responsabilidad dentro de la comunidad.

Las empresas seguirán invirtiendo si la estrategia de política está claramente articulada y hay apoyo en los casos en que los gobiernos determinen que ya no es viable que una empresa permanezca abierta en el corto plazo. También es importante prestar atención a los casos en los que las empresas no pueden seguir funcionando de forma viable a largo plazo. Esto requerirá un proceso de ajuste estructural lejos de algunos tipos de empleo, pero puede ser apoyado por una política adecuada. La transición a una economía más verde, por ejemplo, brindará muchas oportunidades de empleo y cuenta con el amplio apoyo de muchas autoridades locales y regionales, así como del gobierno central.

Sugerimos que los elementos económicos clave de una estrategia basada en estos principios podrían ser estos. Esto pretende ser una ilustración de lo que podría derivarse del enfoque que estamos describiendo más que una propuesta formal y completa. Tiene cuatro grandes bloques: una escala de tiempo y objetivos clave; compromisos con diferentes grupos; formas de colaborar con diferentes actores y partes interesadas; y principios de revisión.

- Elaborar la estrategia por un año.
- Tener objetivos claramente articulados para mantener las tasas de infección por debajo de los niveles clave respaldados por mediciones cuidadosas.
- Implementar procedimientos para anticipar cuándo las tarifas se acercarán a esos niveles, examinando así la velocidad del cambio y actuando de manera oportuna.

- Comprometerse a mantener abiertas las escuelas y universidades.
- Comprometerse a proporcionar empleo o formación a las personas sin trabajo durante más de 6 meses (digamos) con instalaciones y oportunidades especiales para los jóvenes.
- Comprometerse a apoyar actividades para las que las competencias son de gran importancia, que tienen un futuro a mediano y largo plazo, y que son vitales para el bienestar de la nación, incluido el transporte y las artes escénicas.
- Comprometerse con la aplicación imparcial de políticas y soporte en todas las geografías.
- Comprometerse a mantener a tantas personas como sea posible en el trabajo, incluidas las instalaciones para trabajar en casa y viajar de manera segura al trabajo.

- Trabajar de manera cercana y receptiva con empresas privadas para utilizar sus habilidades y conocimientos de su lugar de trabajo.
- Trabajar de manera cercana y receptiva con las autoridades locales, regiones y naciones del Reino Unido para que su conocimiento y creatividad locales puedan realizar su potencial.
- Trabajar de manera cercana y receptiva con la sociedad civil y la comunidad, incluida su capacidad para identificar y apoyar a las personas vulnerables.
- Trabajar en estrecha colaboración con la comunidad científica para anticipar el cambio, establecer qué funciona e invertir fuertemente en probar tratamientos y vacunas.

- Sea muy claro que las políticas deberán revisarse a medida que aprendamos y a medida que las inversiones en ciencia produzcan resultados. Pero la estrategia será firme, incorporará y establecerá claramente los criterios para la revisión de políticas.

Hacemos hincapié en la importancia de invertir en la ciencia, desarrollar procesos de aprendizaje y aplicar lo que aprendemos. Esto significa

- Seguimiento de vacunas y tratamientos.
- Protección de los ancianos y vulnerables, especialmente en residencias.
- Ampliación de pruebas y rastreo.

Si bien nuestro enfoque ha estado en las cuestiones económicas, las buenas políticas públicas se basarán en análisis que unan la economía, las ciencias sociales, las humanidades y las ciencias.

Una estrategia construida sobre principios firmes

No estamos argumentando que la construcción de una estrategia necesita más o menos economía, sino el tipo correcto de economía, una que se construya sobre principios firmes y que incorpore la gama de cuestiones en torno al comportamiento, la economía política y los valores que son necesarios, además de la función y dinámica de los mercados y los fenómenos relevantes. Aunque es una métrica útil de algunos aspectos del desarrollo económico, nunca ha habido un caso respetable para navegar por la política utilizando la trayectoria temporal del PIB como criterio central. Es un indicador imperfecto de ingresos, que en sí mismo es solo una dimensión del bienestar nacional. Quién gana y pierde debajo de la superficie es fundamental. El horizonte temporal también es clave; sopesando las consecuencias a corto y largo plazo que también pueden afectar a los grupos de manera diferente. Lo mismo ocurre con las vidas salvadas. Aquí es esencial mirar más allá de las proyecciones a corto plazo y considerar quién está siendo protegido, no solo los agregados.

No hay nada en economía que diga que debemos navegar sumando ganancias y pérdidas para llegar a un agregado, ya sea en términos de ingresos o vidas; tal agregación sería un juicio de valor por el que hay que argumentar, y uno contra el que muchos en economía que han considerado estos temas han argumentado en contra. Vivimos en sociedades plurales, con muchos valores conflictivos y, a veces, inconmensurables. Eso es algo que un enfoque económico puede y debe abarcar. Un enfoque basado en metas u objetivos políticos intermedios bien especificados es más coherente con este enfoque plural, además de ser más eficaz para impulsar la acción pública y las políticas públicas. Por ejemplo, enmarcar la política como la búsqueda de la forma menos costosa de mantener las tasas de infección y el número de reproducción, R_0 , por debajo de los umbrales aceptables en un área es una forma poderosa de pensar en relación con esta pandemia.

Aprendiendo de los errores

Los países se han acercado a la pandemia de manera diferente. Podemos y debemos aprender de esto. Pero las comparaciones crudas de vidas y PIB perdido no pueden ser la única base para tener este debate. La acción pública y las políticas públicas funcionan dentro de un nexo de valores. Los gobiernos no solo diseñan políticas, sino que también fomentan la confianza y la cohesión, con consecuencias a largo plazo. La responsabilidad de los responsables de la formulación de políticas es fomentar un debate basado en pruebas que analice una variedad de dimensiones mediante las cuales navegar la pandemia y ser abiertos y honestos sobre los éxitos y fracasos de las políticas. Este enfoque más desagregado debería considerar diferentes aspectos de nuestra vida económica y social.

Todavía no está claro si Eat Out to Help Out y la sensación de que ahora podemos relajarnos contribuyeron a la nueva ola de infecciones. Pero estas políticas deben evaluarse como parte del proceso de aprendizaje. Y si es necesario, los errores de política del pasado deben reconocerse, no encubrirse. Esto significa un enfoque pluralista en el que epidemiólogos, científicos (incluidos

los científicos de datos), economistas y las ciencias sociales en general, pueden trabajar juntos para desarrollar esta base de evidencia. Los ensayos de políticas con una evaluación adecuada incorporada serían un gran paso adelante. Y es necesario que se realicen esfuerzos mucho más rápidos para utilizar los datos.

Confianza y cohesión

Aunque no siempre forman parte de los análisis económicos estándar, las cuestiones de economía política son importantes. Y esto incluye juzgar las políticas, en parte, según cómo generan confianza y cohesión. Las políticas cuya justificación está claramente expresada, cuyas consecuencias se analizan sobre la base de criterios claramente establecidos y cuyas implicaciones distributivas son reconocidas tienen las mejores posibilidades de generar confianza entre los ciudadanos a los que se les pide que cumplan. La aplicación de la política de manera coherente también es clave; las excepciones arbitrarias de políticos o funcionarios públicos, sin sanción, sientan precedentes peligrosos. Estos criterios y enfoques no se miden fácilmente, pero se debe evitar la falacia de que solo lo que se puede cuantificar es importante

A largo plazo, el riesgo de que la pandemia perjudique el contrato social que sustenta la confianza y el cumplimiento es algo que debe entenderse y reconocerse como potencialmente muy dañino. La discusión pública de valores y una discusión informada de la evidencia no solo jugarán un papel crucial en la formación y efectividad de la estrategia y la política, sino que también serán de valor real en sí mismas y para nuestro futuro como sociedad.

Los enfoques económicos a veces son criticados por estar demasiado centrados en incentivos materiales. Por supuesto, las regulaciones que multan a las personas por comportarse de cierta manera u ofrecen subsidios a las empresas para evitar que despidan trabajadores son parte del paquete de políticas. Sin embargo, los economistas ya no se limitan a visiones estrechas de la motivación. Enfatizamos cada vez más las motivaciones intrínsecas y prosociales, así como seguir las normas y el sentido de la justicia. Reconocemos que estas son menos entendidas y más contingentes que las motivaciones materiales convencionales, pero esto no significa que puedan ser descartadas. De hecho, la acción pública que requiere la respuesta a la pandemia los hace más importantes que nunca.

Muchos economistas expresan su pensamiento sobre la política en términos de un compromiso entre equidad y eficiencia. Pero es posible que sea necesario repensar esto durante la pandemia. Las políticas que protegen a los grupos vulnerables a los que se les pide que se autoaislen pueden tener beneficios de eficiencia en forma de una progresión más lenta de la enfermedad, siendo por tanto positivas tanto para la equidad como para la eficiencia. Asimismo, las políticas que reconocen la necesidad de preservar las inversiones en capital humano de los jóvenes son cruciales para evitar una generación rezagada, nuevamente con beneficios tanto en términos de equidad como de eficiencia. Ser capaz de justificar las políticas en estos términos es particularmente poderoso y podría contribuir a fomentar un cumplimiento más amplio de cualquier estrategia política.

Este es un período crítico para las sociedades y economías de todo el mundo, incluida la nuestra. Es una crisis profunda y nuestra estrategia y respuesta política es de fundamental importancia. También lo es la forma en que pensamos, abordamos y discutimos las elecciones que tenemos que hacer y las estrategias que tenemos que establecer. Ese análisis y ese debate tendrán en sí mismos un impacto duradero. Es un momento de prueba para la economía, así como para el mundo en su conjunto.