

# ALC POST COVID-19

RETOS Y OPORTUNIDADES

**CID** DEPARTAMENTO DE PAÍSES DE CENTRO AMÉRICA, HAITÍ,  
MÉXICO, PANAMÁ y REPÚBLICA DOMINICANA





## TABLA DE CONTENIDOS

PANORAMA REGIONAL .....	3
BELIZE .....	15
COSTA RICA .....	23
EL SALVADOR .....	35
GUATEMALA .....	43
HAITI .....	48
HONDURAS .....	55
MÉXICO .....	59
NICARAGUA .....	67
PANAMÁ .....	73
REPÚBLICA DOMINICANA .....	80

Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional. Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.





# PANORAMA REGIONAL<sup>1</sup>

ARNOLDO LÓPEZ Y MARTA RUIZ-ARRANZ

## INTRODUCCIÓN

La epidemia global del coronavirus (Covid-19) tendrá importantes efectos negativos en la salud, la economía, y los avances sociales de la última década en el mundo. Se estima que la contracción de la actividad económica podría ser mayor a la registrada en el periodo de la gran depresión, por lo que es importante implementar políticas para amortiguar su impacto social, atender a la población vulnerable y apoyar una reactivación dinámica y sólida. Todo esto al tiempo que se mantiene la estabilidad macroeconómica.

Además, la pandemia ha llevado inevitablemente a los países a hacer una reflexión sobre cuál era la posición en la que se encontraban para enfrentarla. En los países de la región de México, el Istmo Centroamericano, Haití, y República Dominicana (en adelante región CID), los datos mostraron que los recursos y sistemas de salud con que se contaba eran muy limitados. Por ejemplo, Honduras, Nicaragua y Guatemala tienen menos de una cama de hospital por cada mil habitantes; Costa Rica y México menos de dos; comparado con las tres de Uruguay y España o las ocho de Alemania.

Por otra parte, en la región los trabajadores en el sector informal son el 60 por ciento del total, con gran variabilidad entre países, lo que representa un reto para hacer llegar apoyos monetarios y además los sitúa a ellos y sus familias en una posición más precaria. En comparación con América Latina y el Caribe (ALC), la región se encuentra en una posición más vulnerable en el aspecto social por el rezago en sus sistemas de salud y la mayor proporción de población en situación precaria (ver figura 1).

**FIGURA 1. INDICADORES DE EXPOSICIÓN SOCIOECONÓMICA EN EL CONTEXTO DE LA EPIDEMIA, EN RELACIÓN A AMÉRICA LATINA**

Country	Health	Social Conditions			Trade				Supply Chain	Financial markets		Macro Space	
	Hospital Beds per 1000 people	Poverty at \$5.20 a day	Income Inequality	Vulnerable employment	Exports to China + EU + US as % GDP	Tourism receipts as % total exports	Commodities exports as % GDP	Commodities imports as % GDP	Imports of intermediate goods as % GDP	EMBI	Public Debt as % GDP	Primary Balance as % GDP	International Reserves as % GDP
Belize	Red	Red	Red	Green	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red
Costa Rica	Red	Red	Red	Green	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red
Dominican Republic	Red	Red	Red	Green	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red
El Salvador	Red	Red	Red	Green	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red
Guatemala	Red	Red	Red	Green	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red
Haiti	Red	Red	Red	Green	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red
Honduras	Red	Red	Red	Green	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red
Mexico	Red	Red	Red	Green	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red
Nicaragua	Red	Red	Red	Green	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red
Panama	Red	Red	Red	Green	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red

Fuente: BID. Nota: El color rojo indica que el valor del indicador es inferior al promedio de ALC, y el color verde, superior.

Por el lado económico, los países de la región CID están particularmente expuestos al desempeño de la economía de Estados Unidos, al ser su principal socio comercial, de inversión, y origen de remesas y turismo. Las remesas llegan a representar en diversos países de la región flujos anuales entre el 5% y el 38% del PIB, dependiendo del país, y provienen en su mayoría de trabajadores en Estados Unidos que laboran en los sectores más afectados en esta economía como son construcción y servicios. Diversos organismos estiman que las remesas hacia ALC se contraerían más de 15% este año. Adicionalmente, en algunos países el turismo de Estados Unidos y de Europa, representa un importante flujo de recursos. En contraste, la región está menos expuesta a la demanda externa de materias primas, al ser exportador de productos primarios (café, azúcar, plátano) y beneficiarse del menor precio del petróleo al ser importador neto de gasolina. A pesar de que comparativamente con el promedio de ALC su situación fiscal es menos apremiante, la caída de la actividad económica y el entorno de aversión global al riesgo implica condiciones de financiamiento más restrictivas y limita el espacio fiscal. El FMI estima que la subregión de CAPARD (Centroamérica, Panamá y República Dominicana) se contraerá 2.6% en 2020, y México 6.6%.

<sup>1</sup> Se agradecen los comentarios de Veronica Zavala, Cassandra Rogers, Baudoin Duquesne, Eduardo Almeida, Carlos Melo, Yvon Mellinger, José Ramón Gómez, Miguel Coronado, Cesar Falconi, y Tomás Bermúdez.



### En esta emergencia, los países de la región implementaron medidas con las siguientes prioridades:

- 1) Enfrentar la emergencia sanitaria y fortalecer al sector salud. Con este fin se aumentó el gasto público hacia el sector, y se exentó el impuesto a la importación de productos médicos y de higiene.
- 2) Proteger a la población vulnerable. Se introdujo una moratoria en el pago de hipotecas y otros préstamos. Con un enfoque social, se dieron apoyos por pérdida de empleo, aplicaron controles a los precios y redujeron impuesto a la importación de la canasta básica, y suspendieron temporalmente el pago de alquiler.
- 3) Apoyar a las PYMES y proteger el empleo. Se retrasó la fecha de pago de impuestos y cotizaciones sociales. Se desarrollaron medidas de apoyo al sector turístico y comercio al por menor, y se priorizaron compras nacionales agropecuarias.
- 4) Mantener el buen funcionamiento de mercados complementarios. Los países redujeron su tasa monetaria, el encaje y el requerimiento de capital y liquidez a la banca, implementaron subastas cambiarias, y permitieron la compra de deuda pública por parte del banco central en el mercado secundario. Además, se agilizó el proceso de compras públicas.

A medida que se estabiliza la curva de contagios y los sistemas de salud están más preparados, diversos países han planteado reiniciar la actividad económica, tomando medidas sanitarias y estableciendo progresivamente estrategias de descongelamiento de diversos sectores económicos de acuerdo con su prioridad en la estructura económica y el riesgo que representan para el contagio. Con la vista en esta reactivación, que si bien será lenta y ocurrirá de manera progresiva, vale la pena reflexionar sobre las prioridades para generar las oportunidades que los grupos más afectados ahora necesitan urgentemente. Para esto, hacemos propuestas en tres vertientes: red de seguridad social, política macroeconómica, y sistema productivo.

## RED DE SEGURIDAD SOCIAL

Lamentablemente la contracara de la contracción económica es el deterioro de las condiciones sociales. Se estima que, como resultado de la pandemia y sus efectos económicos como la reducción de las remesas, el número de pobres en la región de CAPARD aumentaría en 4.3 millones de personas en 2020<sup>2</sup> (ver figura 2), lo que pone en riesgo su seguridad alimentaria (para ver cómo se podría mitigar este riesgo al apoyar al sector agropecuario ver sección 4 c). La crisis afectaría en mayor medida a las personas con una menor red de protección, como es el caso de aquellas en la economía informal, con lo que se estima que la desigualdad de ingresos aumentaría en los países de la región (ver figura 3 para un estimado del índice de desigualdad de Gini para los países del Triángulo Norte).

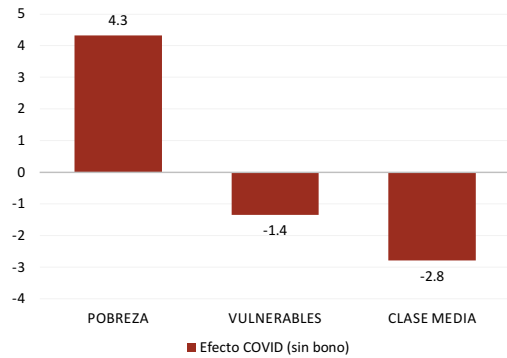
Lo anterior nos muestra lo importante de contar con una red de protección social, por lo que a continuación hacemos una reflexión sobre diversos elementos de ella como son salud, educación, protección del empleo, y programas sociales de cara a la recuperación.

---

<sup>2</sup> Asumiendo una contracción en el PIB de 4.3% en CAPARD y de 5.9% en EE.UU. que resulta en una caída de -17% en remesas, y que no hay transferencias monetarias.

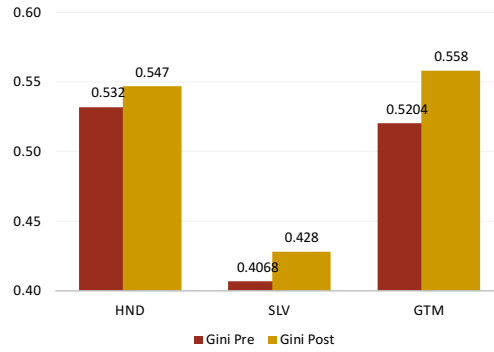


**FIGURA 2. EFECTO DEL COVID-19 EN CAPARD (MILLONES DE PERSONAS)**



Fuente: cálculos propios. Los cálculos excluyen Nicaragua y Belice.

**FIGURA 3. COEFICIENTES DE GINI ANTES Y DESPUÉS DEL COVID-19**



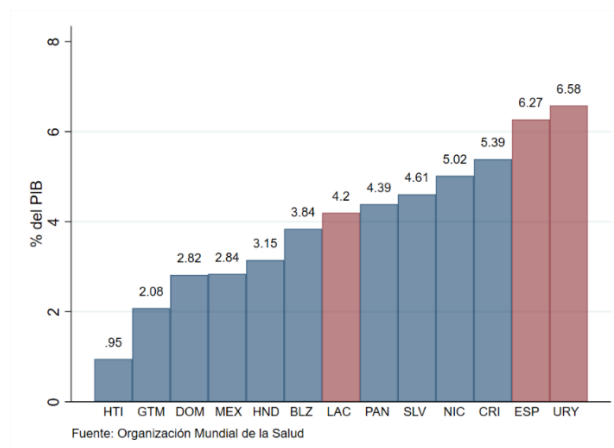
## SALUD

Los gobiernos de la región han hecho importantes esfuerzos para subsanar la frágil situación de los sistemas de salud con el fin de que tengan mejores condiciones para enfrentar la epidemia y aplanar la curva de contagios y en la etapa de apertura gradual poder atender los casos y prepararse para administrar una nueva ola. Con estos fines se le ha asignado al sector público de salud un mayor presupuesto para la adquisición de suministros médicos, incremento de personal, mejora de la infraestructura, además de implementar mejoras operativas y administrativas.

Considerando que la proporción del gasto público asignada al sector público de salud en la región es baja (ver figura 4), el riesgo de nuevas epidemias, y siendo este uno de los servicios públicos que más benefician a los hogares de menores ingresos, sería recomendable que los países de la región examinen sus sistemas de salud y formen una visión sobre sus aspiraciones en el mediano plazo, incluyendo la posibilidad de mantener el gasto necesario para un sistema de salud público más robusto de cara al futuro.

En términos de eficiencia del sistema de salud, resalta la necesidad de implementar inteligencia de datos para logra una mejor administración y provisión de los servicios hospitalarios (e.g. sistema de información de gestión de camas de hospital), complementándola con la formación necesaria para su gestión (e.g. informática de la salud). Adicionalmente, es prioritario generar una relación estrecha entre la ciencia de la salud (diagnóstico, vacunas) y la provisión de servicios, y establecer mecanismos formales de coordinación público-privada.

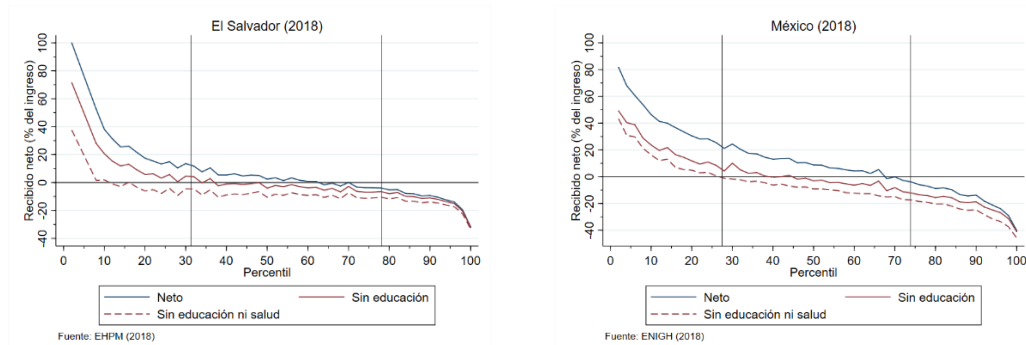
**FIGURA 4. GASTO PÚBLICO EN SALUD COMO PORCENTAJE DEL PIB**





El sector salud es uno de los servicios públicos que más benefician a los hogares de menores ingresos, junto con la educación pública. Por ejemplo, en los casos de El Salvador y México, se observa que, a pesar de tener importantes limitaciones en la provisión de estos servicios, gracias a ellos más de 40% de la población se vuelve beneficiaria neta del gasto público (ver figura 5). Además, tanto la educación como la salud aumentan el capital humano, lo que a su vez contribuye al crecimiento económico de mediano plazo. Por otra parte, la provisión de servicios públicos en especie puede ser más eficiente que en términos monetarios ante la dificultad de entrega por la alta proporción de economía informal, menor exposición al robo en zonas remotas y no bancarizadas, y el menor riesgo de corrupción y clientelismo.

**FIGURA 5. GASTO PÚBLICO MENOS CARGA IMPOSITIVA COMO PORCENTAJE DEL INGRESO NETO (DECILES ORDENADOS POR INGRESO PER CÁPITA)**



Nota: Las líneas verticales muestran los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad respectivamente. Se ha contabilizado en el beneficio neto que reciben los hogares, el gasto del gobierno en educación, salud, transferencias en efectivo, subsidios y pensiones no contributivas por hogar, menos los impuestos a la renta, a las utilidades de empresas, el IVA, las contribuciones a la seguridad social, y en el caso de México el impuesto predial. El gasto público de México es financiado parcialmente mediante ingresos petroleros, lo que en parte explica el alto número de hogares que se benefician del gasto público en forma neta.

## EDUCACIÓN

En cuanto al sector educativo, ha surgido la necesidad de implementar la educación a distancia, lo que a su vez ha visibilizado sus beneficios como son menores costos y mayor acceso, pero también han quedado al descubierto las brechas en infraestructura y habilidades digitales para realizar con éxito estas actividades. Por lo que es necesario trabajar en el desarrollo de técnicas de enseñanza innovadoras, que incluyan una modificación de los currículos educativos y métodos de enseñanza, incorporando la información útil disponible en la red y las plataformas tecnológicas. Esto a su vez contribuiría a que los niños y adolescentes puedan incorporarse a la cuarta revolución industrial.

Avanzar en estos programas requiere cerrar la brecha de conectividad en la región para lo que es importante realizar inversiones en infraestructura de banda ancha, así como invertir en habilidades digitales.

En tanto se materializan las inversiones en infraestructura de banda ancha, se debe apoyar la educación a distancia mediante televisión y radio. En este momento, estas son las redes de información que llegan a todo el territorio.

## EMPLEO

Se estima que en la región CID se perdería entre 7% y 21% del empleo formal dependiendo de si la recuperación inicia en el segundo semestre o la recesión se prolonga todo el año<sup>3</sup>.

3 Ver <https://publications.iadb.org/es/como-impactara-la-covid-19-al-empleo-posibles-escenarios-para-america-latina-y-el-caribe>



Una vez que se han implementado medidas para proteger el empleo y el ingreso de los trabajadores durante la pandemia<sup>4</sup>, cabe preguntarse qué acciones serán necesarias para asegurar un retorno al trabajo. Algunos sectores, si bien con una reactivación débil, empezarán a operar pronto, con lo que recuperarán ciertos empleos (e.g. restaurantes, construcción, industria), sin embargo, en otros sectores el empleo puede requerir un periodo prolongado para recuperarse (e.g. turismo). Para los primeros, será importante la provisión de liquidez para el inicio de actividades (ver sección 4 d sobre proteger el tejido productivo).

Mientras que en los sectores en los que las personas hayan permanecido inactivas por un periodo prolongado o estén en situación de vulnerabilidad, se pueden implementar las siguientes medidas con el fin de hacer más eficiente el regreso al empleo:

- Promover la intermediación laboral (emparejar buscadores con vacantes).
- Capacitación laboral para aumentar la empleabilidad, de tal manera que se apoye la adopción de nuevas habilidades para incrementar la productividad y la reconversión de quienes estuvieron inactivos.
- Implementar políticas activas para facilitar la reasignación de empleo entre sectores más afectados y los que se encuentren en recuperación.

Finalmente, sería favorable crear incentivos a la formalización y bancarización focalizado al padrón de beneficiarios de los programas sociales implementados durante la crisis.

## OTROS PROGRAMAS SOCIALES

A medida que se ha ampliado el número y monto en los programas sociales, es importante integrar los datos de los diferentes programas y reforzar el registro de beneficiarios con el fin de mejorar su focalización. Además, su diseño debe reconocer su carácter contracíclico y de carácter temporal asociado a paliar los efectos de la crisis.

Es importante reconocer que la pandemia actual ha mostrado la necesidad urgente de repensar el modelo de protección social. En concreto, la necesidad de contar con un sistema basado en mitigar los efectos de la materialización de los riesgos que afectan el ingreso y consumo de los trabajadores y sus familias; riesgos que pueden ser desde una epidemia o fenómeno climático hasta enfermedades e invalidez, entre otros. Actualmente la mayoría de los elementos de la red de seguridad social (e.g. servicio de salud, seguros de invalidez y vida, pensiones, guarderías, créditos hipotecarios subvencionados) está ligada al estatus de formalidad laboral de la persona, por lo que el gran tamaño de la economía informal implica que el sistema de protección sea por diseño insuficiente. De cara al futuro, es necesario reflexionar cuál es el sistema de protección que la sociedad en la región requiere.

Finalmente, la epidemia ha evidenciado la necesidad de que los programas de apoyo se diseñen con una lógica de personas y no de instituciones que brindan el servicio. Una situación de esta naturaleza requiere que se creen programas de apoyo integrales y coordinados entre instituciones.

## POLÍTICA MACROECONÓMICA

La política macroeconómica deberá ajustarse para apoyar la reactivación económica y atender a la población vulnerable, al mismo tiempo que se salvaguarda la estabilidad económica. A continuación, se discuten potenciales medidas a considerar en el ámbito fiscal y financiero.

---

<sup>4</sup> Para más detalle sobre las medidas ver <https://publications.iadb.org/es/como-proteger-los-ingresos-y-los-empleos-posibles-respuestas-al-impacto-del-coronavirus-covid-19-en>



## FISCAL

Tras la cuarentena, la política fiscal consta de dos etapas. Una primera donde el objetivo es hacer política fiscal expansiva para acelerar la recuperación del producto, del empleo y de los ingresos de hogares y sector privado, y otra posterior donde habrá que asegurar la sostenibilidad fiscal y en algunos casos cambios estructurales en el nivel de ingresos. Este reto se refleja en una ampliación del déficit público y un aumento de la deuda pública como porcentaje del PIB en 2020.

FIGURA 6. DÉFICIT PÚBLICO EN 2020 (% DEL PIB)

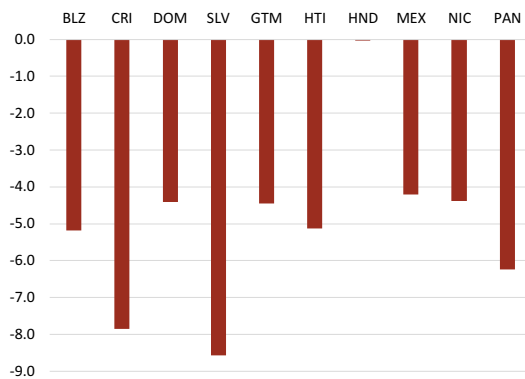
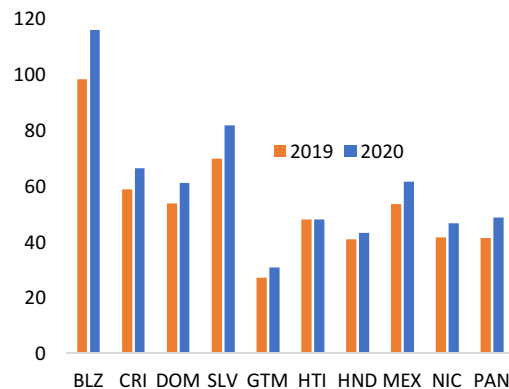


FIGURA 7. DEUDA PÚBLICA (% DEL PIB)



Fuente: FMI WEO Abril 2020.

La etapa expansiva estará condicionada al margen fiscal de cada país, lo cual, a su vez, depende de varios elementos: i) el déficit y nivel de deuda de partida; ii) el acceso a mercados para obtener financiamiento; iii) el margen tributario que tengan los gobiernos para poder después retornar a la senda de sostenibilidad; y iv) la situación del sector exterior, pues una interrupción de los flujos o una depreciación cambiaria podría empeorar las cuentas fiscales. Desde el lado tributario, en general los países más dependientes del impuesto sobre la renta (ISR) de personas jurídicas y de los impuestos sobre importación son más sensibles a las crisis en cuanto a la pérdida de ingresos; mientras que los más dependientes de IVA e ISR personas físicas suelen ser más resistentes.

Teniendo en cuenta el diferente potencial que existe entre países, la estrategia básica es impulsar los gastos de capital, apoyándose si es posible en esquemas de asociaciones público-privadas (APPs), ya que tienen mayor efecto arrastre sobre el resto de la economía y son más fáciles de revertir cuando llegue la etapa de ajuste. Por supuesto, hay que impulsar aquellas infraestructuras de mayor impacto social y económico.

Para aquellos países donde no exista mucho margen de aumento del gasto será necesario reestructurar parte del mismo para trasladarlo a proyectos prioritarios. En esta primera fase también puede haber medidas tributarias para facilitar la recuperación de las empresas, las cuales deben ser temporales y lo más focalizadas posible.

Una vez que la economía entre en fase de recuperación llegará el momento de consolidación y de la política tributaria y eficiencia del gasto. Respecto a la primera, el objetivo es aumentar los ingresos para financiar el sobre gasto de la etapa previa, y si es posible, lograr un aumento estructural de los ingresos que permita financiar política social de largo plazo. Para ello, habrá que examinar el margen que existe en cada impuesto en el país; sin olvidar la progresividad del sistema y sin perjudicar la recuperación. Entre las posibles medidas por el lado de los ingresos estarían:

- Modificar tasas en aquellos impuestos donde hay margen claro. No solo las nominales, también las efectivas, examinando la racionalidad y efectos distributivos de las exenciones, regímenes especiales y tasas reducidas.
- Acelerar la aplicación de IVA (y renta cuando llegue el caso) a productos comercializados por vía electrónica.





- En los productos selectivos (tabaco, bebidas azucaradas, combustibles fósiles), sustituir, donde sea éste el caso, los impuestos *ad valorem* por tasas sobre unidad física.
- Considerar la fuerte caída del precio del petróleo y derivados como algo transitorio, manteniendo los precios de los combustibles a los consumidores finales (o no trasladarla completamente); la diferencia sería un diferencial a favor del estado.
- Reforzar los impuestos a la propiedad sobre bienes inmuebles, tanto residenciales (con un mínimo exento) como empresariales (deducible en renta), rurales y urbanos, fortaleciendo los catastros. Aumentaría, además, la progresividad del sistema.
- Reforzar la fiscalidad sobre los vehículos, lo cual también mejoraría la progresividad del sistema y contribuiría a sufragar el mantenimiento de la infraestructura vial.
- Aumentar las tasas sobre los rendimientos de capital de rentas “pasivas” de capital (dividendos, intereses, regalías, ganancias) en los ISR. Mejoraría la progresividad y la percepción de equidad en la respuesta a la crisis.
- Pasar en el ISR a renta mundial, donde no está así, aprovechando el impulso internacional a la transparencia para el intercambio de información entre jurisdicciones y al conocimiento del último beneficiario de la propiedad.
- Introducir una sobre tasa solidaria a funcionarios y jubilados a partir de determinado monto.
- Reformas de modernización de administración tributaria y lucha contra la evasión y elusión fiscal. Con estos fines, es importante avanzar en el uso de la inteligencia fiscal. Adicionalmente esta herramienta podría aportar importante información para la toma de decisiones durante las diferentes etapas de la reactivación económica al contar con información en tiempo real y gran detalle.

Por el lado del gasto, podrían evaluarse las siguientes medidas:

- Mayor transparencia, eficiencia y racionalidad en el gasto. Las ineficiencias en el gasto público de la región llegan en promedio a 4,4% según el DIA 2018<sup>5</sup>. A la transparencia abonarían las compras públicas abiertas y tecnología para identificar los proyectos.
- Institucionalidad. Avanzar en presupuestos por resultados y dedicar una unidad a seguimiento de calidad del gasto. También sería favorable fortalecer los marcos fiscales mediante leyes de responsabilidad fiscal, consejos fiscales, y modernización de los sistemas tributarios.

## SISTEMA FINANCIERO

Con el fin de apoyar a los clientes de las instituciones financieras en esta crisis, se prorrogó el pago de diversos créditos como hipotecas, tarjetas de crédito, y al consumo. Esta prórroga reduce el incumplimiento, por lo que las instituciones del sistema financiero no requieren obligatoriamente generar provisiones y por lo tanto registrar importantes pérdidas. Adicionalmente, los reguladores y supervisores financieros flexibilizaron los requerimientos de capital y liquidez, y sugirieron a las instituciones retrasar el pago de dividendos, además que el banco central implementó diversas medidas para proveer liquidez. Todas estas medidas contribuyen a mitigar los riesgos de liquidez y solvencia de las instituciones financieras. No obstante, si el cierre económico se extendiera por un periodo prolongado, algunas instituciones financieras podrían enfrentar problemas de liquidez o solvencia, y endurecer las condiciones crediticias en los siguientes meses. En este sentido, de cara a la recuperación sería importante evaluar un posible fondo de garantía para apoyar el nuevo crédito, en especial a las PYMES (ver sección 3.4).

---

5 Análisis disponible en <https://flagships.iadb.org/es/DIA2018/Mejor-Gasto-para-Mejores-Vidas>



En el mediano plazo, es importante fortalecer el sistema de protección de la estabilidad financiera, como son las leyes de quiebras bancarias, seguro de depósito, y prestamista de última instancia.

## SISTEMA PRODUCTIVO

Esta crisis tiene importantes implicaciones en el proceso de recuperación del sector productivo. Por una parte, al haber sido una pandemia global, la recuperación de los países dependerá a su vez de la del resto del mundo. Por otra parte, puede haber una importante heterogeneidad en el grado de recuperación entre sectores.

Adicionalmente podría darse un cambio en patrones de comportamiento del consumidor que favorezca a determinadas industrias en detrimento de otras (e. g. en algunos segmentos de la población, mayor preferencia por el ahorro en relación con el consumo o por solicitar productos y servicios mediante dispositivos digitales) o en las prioridades públicas (e.g. proteger cadenas de valor estratégicas, fortalecer las capacidades científicas locales). Todo esto podría derivar en nuevas oportunidades de negocio, la necesidad de reconvertir industrias, innovar en la forma de trabajar, y acelerar y masificar la transformación digital, dentro de un proceso gradual que requiere agilizar las intervenciones para crear y consolidar la infraestructura necesaria para garantizar accesibilidad y seguridad en las transacciones. Todo esto requeriría a su vez un capital humano con más habilidades y capacidades técnicas. Con esto en mente, la innovación, la transformación digital, y la ciencia podrían tomar un nuevo impulso. El documento "Respuestas al Covid-19 desde la Ciencia, la Innovación y el Desarrollo Productivo" del BID detalla oportunidades de intervención en ciencia e innovación en América Latina.

Con el fin de identificar los sectores que han mostrado una importante competitividad y que representan el punto de partida en la región, vale la pena recordar su estructura productiva. El sector agropecuario (agricultura, silvicultura, y pesca) tiene un peso relevante en diversos países de la región. Por ejemplo, en Guatemala, Honduras, y Nicaragua representa entre el 10% y el 16% del PIB. Este sector genera en promedio el 20% del empleo de la región, y en algunos países llega al 30%. Este sector es competitivo en diversos productos y la principal fuente de exportaciones de la región, por ello es necesario hacer esfuerzos en políticas, programas y proyectos que estimulen estas exportaciones, en particular porque puede que en el contexto post pandemia surjan requisitos adicionales. El sector de mayor peso es el de servicios y comercio, con cerca del 60% del PIB, mientras que la industria alcanza el 25% en promedio.

FIGURA 8. PIB POR SECTORES (% DEL TOTAL)

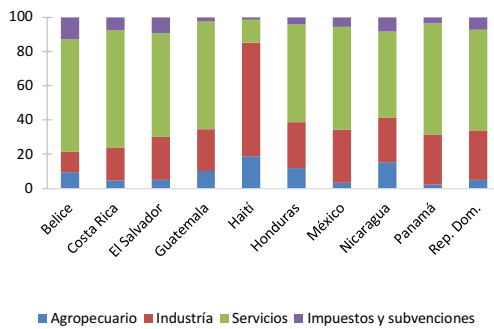
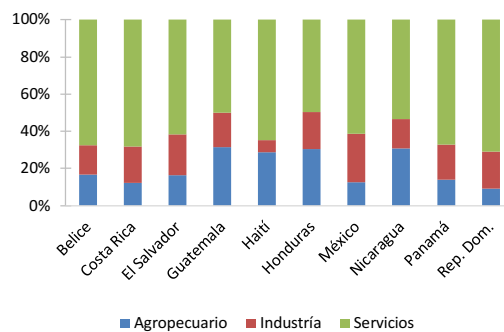


FIGURA 9. EMPLEO POR SECTORES (% DEL TOTAL)

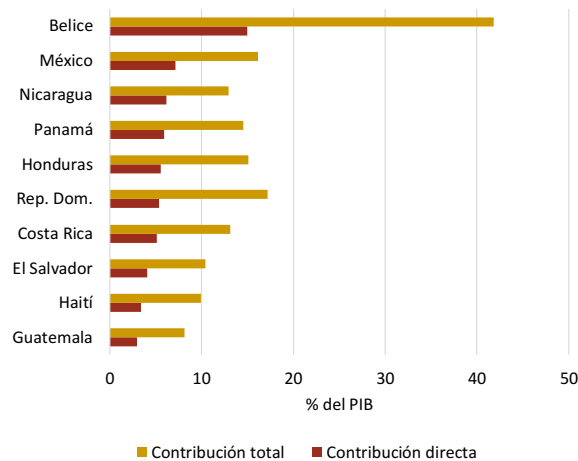


Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial. Nota: Último dato disponible.

Dentro del sector servicios en la región destaca el turismo, el cual tiene una contribución directa en el PIB de entre 3 y 15 puntos porcentuales dependiendo del país. Y se estima que su contribución total va desde el 8 al 40% del PIB. El peso de este sector destaca en Belice y República Dominicana, pero es muy relevante también en otros países.



FIGURA 10. CONTRIBUCIÓN DEL SECTOR DE VIAJE Y TURISMO AL PIB (%)



Fuente: Datos oficiales y World Travel and Tourism Council.

Considerando los acontecimientos recientes a nivel internacional y las particularidades en la estructura productiva de la región, los esfuerzos en el sector productivo de la región podrían focalizarse de la siguiente manera:

#### CADENAS DE VALOR Y POLÍTICA COMERCIAL

La pandemia generó que cadenas globales de valor (CGV) se vieran interrumpidas. Por otra parte, debido a los segmentos en los que participan los países de la región, con alta dependencia ante decisiones de deslocalización y poco margen de influencia, ha surgido la discusión sobre la posibilidad de transitar del modelo de costo-competitividad al de riesgo-competitividad. De esta manera se evaluaría producir un producto en distintas geográficas o generar en las líneas de producción una capacidad de producción multiproducto. En este entorno, Centroamérica podría ser un productor confiable de insumos para las CGV de América, para lo cual la región podría:

- Apalancar su conocimiento en la industria textil, agroalimentaria, y de equipo médico.
- Presentar una oferta exportable de mayor valor agregado basado en esta base de producción.
- Incrementar las capacidades de integración productiva local con canales de distribución soportados en inversiones extranjeras, principalmente en sectores como la agroindustria.
- Atraer nuevas inversiones productivas en procesos de *reshoring/nearshoring* procedentes de China y el sudeste asiático
- Utilizar la inteligencia de mercados para encontrar nuevos nichos de negocio. En esto es particularmente relevante el rol de las agencias de promoción de comercio e inversión.
- Formar capital humano con habilidades bilingües y digitales.

Para poder aprovechar esas oportunidades y atraer empresas que deslocalicen de otras latitudes y se quieran acercar al mercado estadounidense, los países deben llevar a cabo intervenciones de mejora del clima de negocios, fortalecimiento institucional en áreas relacionadas con el comercio y la inversión, diseñar estrategias y metas claras, priorizar sectores estratégicos y reducir la tramitología para atender a los inversores vía digital. A su vez, es clave la generación y capacitación del talento local según las necesidades demandadas por el mercado, contar con información y estadísticas al día para que las multinacionales puedan tomar sus decisiones de localización y ejecutar acciones de “aftercare” o cuidado de las empresas extranjeras ya localizadas en sus territorios para que, no deslocalicen, reinviertan, hagan de embajadoras con la sede y contraten proveedores locales en vez de contratar insumos del exterior.



## TURISMO

La industria del turismo ha sido una de las más afectadas en esta crisis, por lo que es particularmente importante trabajar en la competitividad y sostenibilidad del sector.

Esta pausa es una oportunidad para trabajar en diversificar mercados, enriquecer los productos turísticos, y promover la sustentabilidad. Los actores del sector, en particular las pequeñas y medianas empresas, pueden aprovechar este tiempo para fomentar la digitalización de sus actividades. Por ejemplo, mediante la adopción de infraestructuras digitales (redes WiFi, internet de alta velocidad), el desarrollo o incorporación en plataformas digitales para compra y venta de paquetes turísticos, capacitando a sus trabajadores en las nuevas tecnologías, y realizando análisis de datos para mejorar la planificación del negocio y de las operaciones. Para la sostenibilidad sería favorable instalar energías renovables, e identificar experiencias locales amigables con el ambiente para los clientes, entre otras medidas. En este sentido, es importante que los países elaboren e implementen estrategias para fomentar un turismo más sostenible. Por ello, la OCDE recomienda<sup>6</sup>: (i) repensar la noción de éxito turístico para integrar la visión de todos los actores y no solamente enfocarse en el número de visitantes; (ii) fomentar la colaboración entre actores públicos (a cada nivel de gobierno), privados y de la sociedad civil; (iii) uniformizar los conceptos de sostenibilidad entre las políticas públicas y las prácticas de los actores; (iv) desarrollar una agenda a largo plazo, independiente del ciclo político.

A mediano plazo, los gobiernos y los actores del sector turístico pueden tomar una serie de acciones para facilitar la recuperación económica del sector e incrementar su competitividad. A nivel internacional, destacan las iniciativas siguientes<sup>7</sup>: (i) esfuerzos de mercadotecnia para estimular la demanda futura (Australia, Grecia<sup>8</sup>, Israel, Italia, Reino Unido); (ii) aprovechar el momento para repensar el sistema de turismo, desde la mercadotecnia hasta su gestión (Nueva Zelanda se ha abocado a esta tarea); (iii) recaudar datos sobre los mercados potenciales, y proporcionar más información a las empresas sobre los mercados actuales y potenciales (como ha iniciado Portugal); (iv) promover el diálogo con los diferentes actores del sector: empresas, agencias gubernamentales y comunidades locales; (v) establecer colaboraciones con universidades para incrementar y fortalecer las competencias de los trabajadores del sector.

Por otra parte, es importante aumentar la confianza de los turistas nacionales para viajar mediante la implementación de lineamientos y protocolos para que las diferentes industrias puedan operar con seguridad. A pesar de que el mercado de turismo nacional sea limitado, puede dar cierto alivio financiero a las pequeñas empresas y ser el punto de inicio y ventaja comparativa de cara al turismo internacional en una segunda etapa. Asegurar la seguridad agroalimentaria forma parte de este esfuerzo, además que se pueden encontrar sinergias a través del turismo gastronómico en la región.

## AGROPECUARIO

El sector agropecuario es esencial no solo para mantener la seguridad alimentaria de la población en los países de la región CID, sino también a nivel extra regional al ser exportadora neta. Considerando que la fase de emergencia del COVID-19 podría afectar la disponibilidad actual y futura de alimentos, las siguientes recomendaciones se encaminan a mantener la oferta a lo largo de la cadena de valor.

**Para asegurar la disponibilidad y estabilidad de la oferta de alimentos es importante proporcionar:**

- Incentivos para la compra de insumos por parte de pequeños y medianos productores. Por ejemplo, mediante vales o bonos canjeables por insumos determinados y pagados por el gobierno a los proveedores.

6 OECD Tourism Trends and Policies 2020 <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/6b47b985-en.pdf?expires=1587661243&id=id&accname=guest&checksum=54825C0F3E58752DE2E380EBC442B226>

7 [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=124\\_124984-7uf8nm95se&title=Covid-19\\_Tourism\\_Policy\\_Responses](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=124_124984-7uf8nm95se&title=Covid-19_Tourism_Policy_Responses)

8 Plataforma Greece from home iniciada por el Ministerio del turismo y la organización griega de turismo para disseminar una imagen positiva del país durante la pandemia <https://www.greecefromhome.com/>



- Financiamiento puente a las casas comerciales para que estas a su vez financien la cosecha y siembra siguiente a los pequeños y medianos agricultores, como se solía venir trabajando.
- Incentivos para los proveedores de alimentos (medianos y grandes productores, pero también a los productores basados en modelos asociativos). En concreto mediante créditos productivos y *matching-grants* para equipamiento e insumos y servicios de desarrollo empresarial.

#### **Para apoyar la distribución y transporte de alimentos a nivel nacional y local se podría:**

- Incentivar el pago de transporte de alimentos en la Primera Milla (de la finca al mercado) mediante vales o bonos canjeables por transporte con los transportistas, a quienes pagaría el gobierno directamente.
- Apoyar la distribución en la Última Milla. Se podrían proporcionar créditos o *matching-grants* para financiar empresas que trabajen en entrega sin contacto y en zonas vulnerables; además de la implementación de protocolos sanitarios.
- Disminuir pérdidas a lo largo de la cadena mediante inversiones para almacenamiento de alimentos básicos y facilitar el suministro entre supermercados y bancos de alimentos. La FAO estima que entre 14% y 30% de la producción se pierde a lo largo de la cadena.

#### **Con el fin de mantener el buen funcionamiento del comercio internacional, es importante priorizar y simplificar los trámites de comercio a lo largo de la cadena, y evaluar las distorsiones arancelarias y no arancelarias, se podría:**

- Mejorar los protocolos de gestión de productos en los puestos de frontera, a efecto de propiciar un flujo estable de productos alimenticios.
- Recomendar la implementación de esquemas que aporten a la facilitación de forma directa, como GTF (*Global Trade Finance*), mejoras en infraestructura, tecnología, etc.
- Revisar las restricciones que como efecto de la pandemia se han convertido en obstáculos al comercio y proponer esquemas para eliminarlas, sin dejar de atender los objetivos legítimos de la salud.
- Pensar en el mediano y largo plazo, proponiendo mejoras en las infraestructuras de los pasos de frontera: cuartos fríos, zonas de inspección seguras, sistemas de gestión de residuos, etc.

#### **PROTEGER EL TEJIDO PRODUCTIVO**

Proteger el tejido productivo de los países de la región implica apoyar la recuperación de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) al ser estas las que generan la mayor cantidad de empleos. Para volver a la operación, estas empresas requerirán financiamiento, por lo que para facilitararlo sería positivo:

- Implementar fondos de garantía.
- Desarrollar métricas para identificar empresas con viabilidad de recuperarse o reconvertirse y canalizarles crédito.
- Apalancar recursos de la Banca para el Desarrollo.
- Explorar mecanismos de cofinanciamiento y *matching-grants*.
- Flexibilizar el acceso al crédito: desarrollo del sistema de garantías mobiliarias, y el mercado de arrendamiento financiero.



**Además, sería favorable proveer asesoraría para la transformación del sector privado mediante:**

- El modelo de centros de desarrollo de negocios (incubadoras, aceleradoras).
- Capacitación específica con centros educativos, incluyendo la transformación digital y el aprendizaje de idiomas.

Finalmente, es importante continuar trabajando en mejorar el entorno de hacer negocios, en el cual la región se ha rezagado y avanzar en el desarrollo de instrumento para una mejor precisión en la identificación y clasificación de las empresas, lo cual es vital para fortalecer el tejido empresarial y diseñar políticas acordes con su caracterización.



# BELIZE

LUCIA MARTIN

Belize's economic and social outlook has changed since the COVID-19 pandemic began. Its unparalleled shock to the tourism industry and disruption of productive sectors present tremendous challenges for the country. Although the long-term outlook concerning COVID-19 remains uncertain, it will certainly transform travel preferences and consumer behavior structurally. To recover, Belize's government, the private sector, and the country's institutions must work within the bounds of a new normal. For instance, the tourism industry must find a new business model that emphasizes the country's uniqueness, understands travelers' demands, and remains competitive under unknown circumstances. The country must make difficult decisions and implement innovative approaches that rekindle growth and preserve citizens' welfare. A cornerstone in this process will be promotion of diversification, both within the tourism and agriculture sectors, and across the economy, by advancing high-potential economic sectors, and the attraction of private investment in a context of very limited fiscal resources.

## CONTEXT

**Belize was among the last group of countries in the region to register positives cases of COVID-19 and, since April 13, has accumulated 37 consecutive days without new cases.** As of May 20, Belize has 18 confirmed cases of COVID-19, of whom two have died and 16 have recovered. After the first imported case was confirmed on March 23, Belize registered the next 17 cases in a period of 19 days.

**The Belizean economy will be one of the tourism dependent economies most impacted by COVID-19 in the world.** Belize is among the most-tourism dependent economies in the world, with a participation in the GDP close to 40%. Given its dependence on tourism inflows, the International Monetary Fund (IMF) estimates that the economy would contract sharply by -12% in 2020. Standard & Poor's estimates that Belize could be the third country most impacted among tourism-dependent economies in the world. This has caused Standard and Poor's and Moody's to downgrade Belize's credit rating.

**The Prime Minister and the Leader of the Opposition formed the COVID-19 National Oversight Committee to address the COVID-19 crisis.** Belize stands out as one of the few countries that have addressed the COVID-19 emergency in a bi-partisan manner. In addition to the announcement of measures to reduce the virus spreading, the National Assembly approved US\$12.5 million as supplementary budget and US\$25 million that will be borrowed by the Central Bank of Belize (CBB) for economic recovery, that were later complemented with the reallocation of previously earmarked funds from multilaterals (US\$40 million) and donations (US\$7 million).<sup>9</sup> Additionally, the Committee announced a package of fiscal stimulus to address the economic impact of COVID-19, which included emergency aid to unemployed workers, a moratorium on loan repayments at banks and credit unions, and support to economic sectors, especially the tourism industry.

**Belize has partially resumed business activities under a new State of Emergency.** A new State of Emergency took effect on May 1 and will last for 60 days unless revoked sooner by Parliament.<sup>10</sup> Under this new Statutory Instrument some of the rigorous measures that were in place since the country entered quarantine on April 11 have been lifted to allow business to resume to some extent.<sup>11</sup> Businesses and business persons include Government offices, lawyers, real estate agents, accountants, carpenters, electricians, wholesalers and retailers, hotels (local guests only) and call centers.<sup>12</sup> These re-openings must abide by the Ministry of Health's measures. Belizeans are now required to wear a mask when in

<sup>9</sup> Prior to these announcements, the Government approved US\$450,000 to cover training and planning for detection and care and the purchase of equipment.

<sup>10</sup> The State of Emergency regulations relaxed further on May 15 and will be in effect until at least June 30. Under them, the use of recreational areas, the operation of open-air dining areas, and limited religious congregations are permitted. Additionally, Belizean citizens abroad are permitted to reenter the country, though the borders remain closed to foreign nationals.

<sup>11</sup> On March 30, the Government of Belize declared nationwide state of emergency for the country of Belize the first time.

<sup>12</sup> For more information of the list of businesses, please consult <https://www.pressoffice.gov.bz/wp-content/uploads/2019/12/SI-No-65-of-2020-Belize-Constitution-1.pdf>.



public, entering a business or public establishment. Public transportation also resumed, but passengers will be required to wear face masks.

**However, the Government is preparing for a possible second wave of cases and ensuring the local testing capacity is expanded.** The reduced number of cases and slow infection rate may be associated with the lockdown and having social distancing measures put in place early on. However, the extent of the transmission is unclear since availability of tests kits and supplies continue to be limited in Belize due to market conditions (shortages and extended time delivery), the laboratory capacity is limited, and there are budgetary constraints.<sup>13</sup> As of May 19, Belize has carried out 1,363 tests and plans to increase random testing to frontline persons that include people from elderly homes, caregivers, coast guards, immigration, customs and healthcare workers. This will be conditional to the availability of key supplies and equipment.

## POST COVID-19 RECOVERY CONSIDERATIONS

### MACRO FISCAL CONTEXT

**The COVID-19 pandemic comes as the economy was already in recession and the fiscal stance weakened substantially over the past year.** Belize entered recession in the last quarter of 2019 as prolonged dry weather conditions impacted the agriculture sector and the tourism sector decelerated in the second part of the year. On the fiscal front, the fiscal adjustment was interrupted in 2019 after meeting fiscal targets agreed with external bondholders for two consecutive years. During the FY 2019/2020 the primary surplus was below the fiscal target (1.3% of GDP vs 2% of GDP) due to additional capital spending, higher salaries and an extended drought that resulted in weaker revenues.

**In 2020, increased spending to address the emergency and a decline in tax revenues due to COVID-19 will worsen further the fiscal stance.** Belize has announced a fiscal stimulus to attend the sanitary and economic emergency that amounts US\$89 million as of May 15, including supplementary budget, a loan by the CBB, and the reallocation of resources previously approved from multilaterals and donations. It should be noted that, resources from multilaterals could be used to cover part of the Government's supplementary budget and not all resources are expected to be disbursed in 2020. The IMF expects the overall balance to widen from 1.8% of GDP in 2019 to 5.18% of GDP in 2020, while the primary deficit is expected to move from a surplus of 1.3% of GDP to a deficit of 1.4% of GDP.

**The expected fiscal deficit will revert the downward trajectory of public debt, putting at risk its sustainability.** The suspension of the fiscal adjustment will challenge the Government's objective of reducing the debt-to-GDP ratio, which has remained above 90% of GDP since 2016. The IMF estimates that the debt-to-GDP ratio will increase to 115% of GDP in 2020. Even though most of the external resources announced to address the emergency from multilaterals constitute reallocation of previously approved loans, the expected fall in growth will automatically increase the debt-to-GDP ratio. Additionally, new financing from the IMF and the IDB that could amount to US\$60 million is expected to be approved in the coming months.

**In the short term, the Government needs to secure resources to support the health sector, vulnerable populations and financially sound companies.** Considering the expected drop in fiscal revenues given the impact of the COVID-19 virus in the tourism sector and that international reserves continue to decline, it is imperative that the Government secures resources to provide liquidity to the economy. The Government has started implementing measures to cut expenditure across Government ministries and freeze public officer salaries.<sup>14</sup> Efforts to shift priorities in public expenditures should continue, including

13 IDB (2020). Reformulation proposal of the Sustainable Tourism Program II for the financing of the immediate health response to contain and control de Coronavirus and mitigate its impact on service delivery in Belize.

14 Negotiations between the Government and the Public Service Union in Belize and the Belize National Teachers' Union over salary increments for this year are still in progress.





the reallocation of superfluous expenses and other inefficient spending and the postponement of capital projects that are not a priority.

**However, Belize will need to get back to a sustainable fiscal track after the emergency, enhancing government revenues and make spending more efficient by:**

#### SHORT-TERM ACTIONS

- **Restructuring current spending.** Spending allocated to wages, pensions and transfers have increased substantially, increasing its share from 40% in 2000 to 60% in 2018. Priority measures to reduce current spending include limiting public salary increases, implementing civil service reforms to gradually reduce the number of public employees and increase the retirement age. Better targeting of social safety needs would help to make spending more efficient as leakages in targeted social program expenditures is estimated at 0.4% of GDP.
- **Limiting capital expenditure to sectors with potential for recovery.** Even though capital expenditure could boost employment and economic activity, it involves a high fiscal cost. Hence, it is necessary to review the investment pipeline and prepare a set of ready-to-implement projects targeted to boost economic recovery, prioritizing works with a high social return such as water and sanitation and energy.

#### MEDIUM-TERM ACTIONS

- **Broadening the tax base.** Since the space to raise tax rates is very limited as the tax burden in Belize is already high compared to LAC countries<sup>15</sup>, the Government should focus on broadening the tax base by phasing out exemptions on GST and excises and tightening tax incentives.
- **Strengthening tax administration.** Implement measures to close administrative loopholes that lead to revenue leaks due to inefficiency and addressing the pay as you earn anomalies in thresholds and rates. Basic taxpayer services such as payment and filing are essentially paper-based and walk-in as less than 10% of registered taxpayers file or pay their taxes electronically.
- **Taxing digital platforms.** One of the consequences of the quarantine measures has been the growth of consumption via digital platforms, which are not regulated in Belize. Home-sharing facilities, which could be more resilient in a post-COVID scenario as they do not use common spaces for guests, have grown considerably and currently are not regulated and do not contribute to tax revenues. The IDB monograph "Tourism in Belize: options to tax and regulate the home-sharing sector" presents a menu of options to regulate and tax the sector.

## PRODUCTIVE SECTOR

**Belize must focus part of its recovery efforts to seize the potential of the tourism and agriculture sectors under a post COVID-19 scenario by making them more competitive.** Any recovery plan should incorporate public policies to support the most important sectors in Belize's productive structure, namely the tourism and agriculture sectors. Tourism and travel constituted 37% of GDP, 40% of total employment and 48% of total exports last year when including direct and induced effects.<sup>16</sup> Meanwhile, agricultural and fisheries represent 15% of GDP, giving employment to one fifth of workers and representing 90% of goods exports. Although the tourism and agriculture sectors exhibit room for new investment and growth, recovery plans should adapt to a post COVID-19 scenario. One of the advantages is that Government's assistance and expansion of investment should not require significant coordination efforts as these sectors are relatively well organized. A recovery plan should also consider that Belize's export potential is not limited to Tourism and Agriculture. Other services, under nearshoring/outsourcing must be included, given the bilingual population, competitive costs (salaries 60%-80% lower than US), low attrition and turnover and time zone. Also, the Business Process Outsourcing (BPO) industry has been

15 OECD revenue statistics for Latin America and the Caribbean. Available at: [https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2020\\_68739b9b-en-es](https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2020_68739b9b-en-es)

16 According to the World Travel and Tourism Council (WTTC). Official statistics do not estimate the direct contribution of tourism to GDP because Belize does not currently produce a tourism satellite account.



singled out as a specialized “niche” area and a priority industry for Belize’s socio-economic growth in both the government and private sector.

**In a context of very limited fiscal space, attracting private investment is crucial.** The Government will not be able to make all necessary investments for a successful recovery. Accelerating the implementation of low-cost reforms that could address obstacles to private sector such as streamlining procedures for starting a business and facilitating access to credit by establishing a credit bureau and collateral registry are top priorities. A rapid advancement of the country’s digital government transformation agenda to eliminate bureaucratic silos and modernize the Government’s framework and infrastructure is a key element in this process.

**The Government’s immediate response requires supporting viable companies at risk to avoid the deconstruction of the productive fabric.** Small-scale Belizean enterprises<sup>17</sup>, for which the economic impact of COVID-19 has been particularly distressing, predominate in the tourism and the agriculture sector. As the survival capacity of these firms is low, Government’s programs to facilitate access to credits, such as credit lines with public guarantees, liquidity guarantees to finance working capital and trade guarantees to finance export-import operations could assist them to stay afloat. Following the monetary policy measures implemented by the CBB, domestic banks and credit unions started to provide grace periods of commercial loans and refinance loans. However, the Government could complement these efforts with the design and implementation of a Private Sector Growth Policy in partnership with the CBB, commercial banks and financial institutions to develop mechanisms to provide liquidity to viable firms to facilitate growth and protect jobs. The policy will facilitate the creation of a team which will frame the processes for the resilient and innovative sectors (including tourism, agriculture, manufacturing and energy) to grow driven by a targeted and very specific approach looking at marketing, product development, incentives and financial sustainability. Another aspect to guarantee the survival of firms in the short run is the development of strategies to reallocate services. For instance, for business operating in the tourism industry, alternatives such as food delivery, pickup and delivery laundry services or transportation services could constitute options to compensate the loss of sales.

**The development and dissemination of guidelines and bio protocols is a priority to build confidence among tourists.** A successful resume of businesses activities to the local market will be critical to reopen the economy to the international market in later stages. This requires clear bio protocols and guidelines tailored to all economic sectors and coordination with public and private institutions to disseminate and guarantee its compliance. As tourism has reopened to local guests, all sectors involved in the provision of visitor’s services (hotels, transportation, restaurants and guide tours) should be prepared to follow safety protocols. Even when the tourism domestic market is relatively small, it could provide partial financial relief to small businesses. Moreover, its reactivation without new cases will be fundamental to place Belize as a safety destination internationally. In the case of the agriculture sector, local farmers have continued working during the last months and Government should redouble efforts to guarantee food quality and safety based on international standards.

**As the rebound of the tourism will be slow, the country should build a more resilient sector that operates under a new business model.** As a relatively young industry, tourism in Belize has room to grow. However, COVID-19 will force the sector to implement new adaptations, adding to structural challenges that already persisted before the pandemic. These challenges include: a low average expenditure per tourist compared to other countries, influx of tourists concentrated in few destinations; an overnight ecotourism product primarily shaped by the Belize Barrier Reef and the “sun and beach” product; increased visit tourism to the main attractions that creates greater need to preserve the biodiversity; and the vulnerability to the combined effects of climate change in tourism-related infrastructure and natural assets on which the industry depends (beaches and reefs). Given that the Government has very limited resources, investments should concentrate on a limited number of activities to support the recovery of the sector while overcoming structural challenges. Priority areas could include:

---

<sup>17</sup> As reported by Nuenninghoff et al (2015), Belize’s stock of tourism accommodations is predominantly small scale and characterized by small boarding/guesthouses and small hotels and resorts. Based on the 2002 Farmers’ Registry, the country had slightly fewer than 10,000 farms, a quarter of which had fewer than five acres and 57 percent of which had fewer than 20 acres.



## SHORT-TERM

- **Strengthening real-time disease surveillance and response through a mobile app.** A mobile travel app for real time information sharing could provide a platform for up to date real-time access to Belize travelers' health information, including alerts, vaccinations, health facilities, information and guidelines for response and control on travel-related illnesses/public health issues and information on evacuation protocols.
- **Market intelligence to assess demand performance.** Market analysis on consumer preferences and behavior is essential to anticipate changes in demand and consumption habits in a post-COVID scenario. Since COVID-19 will affect future travel behavior, companies and policymakers should assess what are the prospective markets for Belize, distinguishing characteristics such as group ages or income level, and destinations that could potentially constitute the main attractions.
- **Development of a business plan to remain competitive.** A recovery plan must identify the country's strengths for an environment that will be more competitive after the COVID-19 outbreak. As economies that rely on tourism will implement aggressive campaigns to attract visitors, Belize must find channels to promote its unique tourism assets, particularly the land-based resources. Since the "sun and beach" product could be less appealing in the new environment, fostering private sector investment to develop new products could be an effective strategy to differentiate the country and remain competitive. This is also key for the BPO sector.
- **Conservation initiatives.** There are several opportunities for the touristic guides and other stakeholders to participate in conservation initiatives such as replanting coral, monitoring the reef system, tracking wildlife and replanting forest, among others.
- **Marketing efforts to encourage demand.** Initiatives such as the video "*From Belize to the World: We Miss You*" are promising. Tourism video campaigns in television and social media to encourage domestic and international demand, including information about sanitation measures in the country could strength the country's image.
- **Air routes.** As airlines are restructuring routes, the Government should engage actively in discussions with the airlines operating in the country to disclose information on measures implemented to guarantee the safety of international visitors.

## MEDIUM-TERM

- **Strategic investments with social impact.** Considering fiscal budgetary restrictions, all investments should target attractions that show the highest potential after COVID-19 based on the analysis of the demand. Investments with high social impact that would benefit not only tourists but local communities such as the provision of water and sanitation services or reliable electricity and internet connectivity should be prioritized.<sup>18</sup>
- **Digital transformation, including virtual tourism.** This is a strategy that could improve the tourist experience, shape tourist offerings and stimulate the transformation of the sector at a relatively low cost. SMEs could develop mobile technology to facilitate reservations and sharing experiences, use virtual reality to bring remote locations closer to the traveler, leverage the Internet of Things to bring updates to the industry, and the use of big data for analytics to develop visitor profiles, insights and trends.

---

<sup>18</sup> Additionally, there are tourist areas that could have potential but have only been tapped and not fully explored as they require greater infrastructural development to facilitate increased visitor arrivals including better roads, visitor centers, parking facilities, dedicated staff, as well as investments related to marketing and distribution, quality assurance and assets management. One of Belize's advantages is that tourists can visit several tourist attractions considering the small size of the country, which would increase the average expenditure.



- **Consolidation of the domestic tourism market.** Domestic spending represents 13% of total tourism spending in Belize, while in Costa Rica, it accounts for 33% and in the Dominican Republic and Jamaica, it represents 27% and 21%, respectively. The development of a new model for domestic tourism should identify and prioritize the preferred destinations and attractions for the domestic market and ensure accessible and affordable transport to tourism attractions and routes. The current opening of the industry to local guests presents an opportunity to collect information on consumer preferences.

**Given the size of the population and availability of land and water, agriculture has a great potential for expansion.** Agricultural exports in Belize are highly concentrated in four groups of products: citrus products, bananas, sugar and marine products. The lack of dynamism of these products, sharp reduction in their prices, and exposure to crop diseases, make necessary to seek new products and markets. As the food sector has proved to be a more resilient industry during economic crisis, policies that could support a faster recovery are:

#### SHORT-TERM

- **Food security.** The consumer food basket is mainly composed of imports and import-competing products, with export products having much less weight. Despite Belize's adequate resource endowment, the country has a large import bill. In a first stage, the Government can create incentives for retailers to buy local products from small and medium producers to meet local demand. Considering the essential role of the Food Pantry Program, its basket should prioritize local products to support small farmers. In a second stage, a priority area should be on commodities which are high on the import bill and could be produced in Belize on a competitive basis.
- **Information systems.** The two previous strategies would require a comprehensive system that generates, transform and consolidate sector's information. The Belize Agriculture Information Management System (BAIMS) is an excellent start point to facilitate the matching of local producers and buyers. However, its use should be encouraged by the Government to become an effective tool.
- **Promoting strategic linkages with the tourism sector.** The tourism sector offers several market opportunities for expanding agriculture-tourism linkages. Products with potential market opportunities include onions, tomatoes, cabbage, carrots, lettuce, milk and various meat products and there are farmer cooperatives that could constitute a reliable source of high-quality agricultural products to businesses in the tourism sector at competitive prices. These strategic partnerships could be extended to the creation of Agri-Tourism and Experiential Tours, which offer great potential.
- **Aquaculture and seaweed farming.** Both sectors have proven to have high potential for growth and Belize exhibits clear advantages in entering these industries. If developed, they can constitute a sustainable and alternative source of income for farmers or those workers who have lost their jobs in the tourism sector.

#### MEDIUM-TERM

- **Diversification to non-traditional crops and new markets.** Belize is well positioned to compete in niche markets such as organic oranges, cocoa and rice. Pursuing this avenue would help to insulate producers somewhat from the lowest-cost competition that characterizes commodities markets. Analyze the development of other sectors such as forestry. The country's location could position it as a provider of forest resources in the Caribbean.
- **Strategic investments in irrigation systems.** One of the first steps toward a priority investment plan is the formulation of an irrigation strategy as one of the reasons for the low rate of utilization



of arable land is the lack of irrigation facilities. Irrigation is important to ensure adequacy of the water supply for crops in the dry season and during dry spells in the rainy season.

- **Dissemination of best practices.** There is much scope for increasing the productivity of agricultural products. The expansion of agriculture literacy programs, as well as the dissemination of best practices that are already implemented in Belize are among the strategies to increase productivity among small farmers (in particular systems based on greenhouse farms, for better management of inputs such as water, fertilizers, and pest control with standardized procedures). Clearly, this strategy should be accompanied by financing to ensure its effectiveness. For instance, Mennonite communities have significantly expanded the agriculture production, even when they use the same infrastructure and workforce as the rest of the economy
- **Waste and circular economy models.** Innovative waste management measures in tourist destinations such as upcycling and recycling to promote environmental conservation awareness, minimizing environmental damage, and fostering a holistic sustainability strategy to conserve valuable environmental assets. Likewise, Belize needs to adopt circular economy approaches to manage agricultural and food waste to reduce natural resource use and waste production, while designing new valuable by-products and co-products.

**As tourism and agriculture are highly dependent on natural resources and vulnerable to natural disasters, the country needs to diversify to other high-potential sectors such as ICT.** The impact of COVID-19 could create ICT opportunity areas such as telework, telemedicine, food delivery, remote learning and entertainment. Given that Belize is English-speaking and more than half of the population is bilingual, and it is geographically close to the US, ICT could be one of the most promising sources of growth for the private sector in the areas of call centers, development of software or offshore data processing. ICT services constitute the third most important sector in terms of exports, but its participation has decreased, accounting currently for 11% of exports earnings from 14% in 1995. The access and affordability of utilities and internet, and programs oriented to generate skills in these areas such as Coding Bootcamps, are necessary conditions in attracting investment. This should include an increased support for the work of BELTRAIDE in attracting new flows of FDI, and enhanced the development of Ladyville, Belmopan, San Ignacio, Corozal and Orange Walk in a coordinated effort with the industry so that exports and employment can be boosted. Based on the review of current practices and investor feedback, the following suggestions for further developing the aftercare program of BELTRAIDE could be considered:

#### SHORT-TERM

- Build and maintain a database of existing investors in the whole country, perhaps using company registrations as the starting point.
- Recruit into Belize's National Investment Promotion Agency (IPA) staff with industry experience in the private sector to lead strategic engagement with key accounts as part of a dedicated aftercare unit.
- Develop a key account management approach, with segmentation of investors into key accounts and account managers assigned to each investor.
- Revamp the Customer Relationship Management (CRM) system to support the FDI lead generation and key account management process.

#### MEDIUM-TERM

- Work to strengthen the mandate of the IPA as the main national agency for FDI attraction.
- Consider strengthening policy advocacy, through an investor's council, to fully address strategic issues which might be holding back new, reinvestment and export projects, to address issues



such as access to finance and export assistance. If investors could access more finance and receive more support for export, they are more likely to reinvest rather than repatriate capital.

- Understand in more detail the supply chain of investors and map out local SME capability to meet the supply chain needs and assess how local SME capabilities could be upgraded.

Recent innovations in the face of COVID-19 to reallocate manufacturing production to the health and sanitary industries are promising. Manufacturing companies have found innovative ways to respond to the COVID-19 outbreak by reallocating production to the health industry. Examples include the production of face shields and medical cubes designed by the company Slingshot Advertising and Signs, the manufacture of hand sanitizers by the distillery Travellers Liquor Ltd and testing booths produced by Gallardo Services and Hardware.

## SOCIAL SECTOR

**The social impact of COVID-19 in Belize will be severe.** The IMF estimates that the unemployment rate will more than double from 9.1% in 2019 to 18.6% in 2020. The shock of COVID-19 to the labor market is evidenced by the applications received by the Unemployment Relief Program launched by the Government on April 1, which has received more than 80,000 applications that constitute 43% of the labor force.<sup>19</sup> The program would cover a 12-week period with a cost that could range between US\$20-30 million.<sup>20</sup> In addition to the Unemployment Relief Program, the Food Pantry Program, which usually offers baskets every week at a low price to approximately 17,000 beneficiaries, is now offered for free.

**As projections point to a slow economic bounce back, a safety net will have to operate for a longer period, but without becoming a permanent Government's liability.** As the pandemic has hit the economic sector that generates most of the country's employment, a wide safety net to assist vulnerable population will have to operate to mitigate irreversible damage to the accumulation of human capital in terms of malnutrition, health, and education. Particularly for the tourism sector, a fully recover is not expected in the next year. There are 60,000 people working in tourism, with just over a third (21,000) in the formal sector. Despite this, the Unemployment Relief Program and any additional cash transfers must be temporary and phased out when the economy starts to recover. During this time, vulnerable groups should be provided with a buffer from the impact of fiscal and austerity measures, as they would be more inclined to support a stabilization program if they have a way to cope with income downturns.

**Measuring the social shock of COVID-19, as well as reaching the most vulnerable, will be a challenge as information of poverty and inequality remains scant.** Belize's last poverty assessment is 10 years old and the 2020 Population and Housing Census has been postponed until 2021.<sup>21</sup> The IDB study "*Mapping Income Poverty in Belize using satellite features and Machine learning*" shows that poverty in the country is confined to rural areas, but improvements have been observed in areas with touristic activities. Hence, improvements in poverty reduction could revert along with the tourism industry plunge. As the number and financial resources of social programs have expanded, it is important to strengthen the registry of beneficiaries in order to improve their targeting and assess the effectiveness of the interventions.

**All social policies should be accompanied by labor policies, particularly training capacity to support labor mobility.** In addition to the implementation of policies to protect workers such as early vacation packages during the crisis and temporary unemployment relief, cash transfers subject to the attendance of training programs can increase the probability of employability in those economic sectors that recover faster. To facilitate mobility across sectors, training programs shall be oriented to provide cross-cutting skills such as computer basics, internet usage, ICT, client and business management, entrepreneurship

<sup>19</sup> The Economic Monitoring Team (EOT) has approved a total of 40,453 unemployment aid applications and all of these have all been sent to the Social Security Board (SSB) for disbursement.

<sup>20</sup> Employees and self-employed persons who have lost their jobs as a result of the impact of the COVID-19 pandemic, particularly but not solely, the tourism sector will receive BZ\$150 (US\$75) every two weeks over a 12-week period, while persons who would have been unemployed prior to the onset of the COVID-19 pandemic, and are now experiencing even more difficult circumstances, will receive BZ\$100 (US\$50) every two weeks over the same period.

<sup>21</sup> Belize's last poverty assessment was undertaken in 2009 and found that 41.3% of the population lived at or below the poverty line, while 15.8% were classified as extreme poor. The evolution of the income per capita suggests that poverty has remained high since 2009.



and social media. For those companies receiving Government’s support, the assistance should be conditional on firms supported not reducing the payroll and the implementation of training programs.

## COSTA RICA

PRISCILLA GUTIÉRREZ Y MAURICIO MONGE.

### CONTEXTO

**A inicios de marzo se presentó el primer caso de COVID-19, por lo que las autoridades han decretado estado de emergencia nacional.** Hasta la fecha, se registran más de 800 casos (54% recuperados) y 8 fallecidos. El gobierno decretó emergencia nacional lo cual permite agilizar normativas administrativas, operativas y presupuestarias para responder ágilmente a la crisis.

**La crisis afectará el crecimiento económico y el empleo.** El Fondo Monetario Internacional (FMI) estima que la pandemia reducirá el crecimiento económico del 2020 a -3,3% mientras que el Banco Central de Costa Rica (BCCR) estima una caída de -3,6%. Los principales impactos serán un menor intercambio comercial; una caída en el sector de turismo (que genera 9,0% del empleo y 6,3% del PIB) y en los ingresos de la industria creativa y de entretenimiento; una menor demanda interna; un deterioro de las condiciones fiscales; y un aumento de la pobreza y el desempleo<sup>22</sup>.

**El impacto económico y laboral de la crisis será mayor para las mujeres.** Entre las principales razones destacan: (i) la mayor participación económica de los hombres respecto a las mujeres; (ii) las mujeres dedican hasta casi tres veces más de su tiempo a responsabilidades familiares y del hogar en comparación a los hombres; (iii) las mujeres tienen menor presencia en las actividades y sectores económicos más dinámicos, tecnológicos y de alta productividad; (iv) las mujeres se incorporan laboralmente en los sectores más afectados por el COVID-19, como el comercio minorista, hotelería, restaurantes, actividades relacionadas al turismo y los servicios de limpieza y de cuidado doméstico remunerado<sup>23</sup>; (v) las mujeres están sobrerrepresentadas entre los trabajadores más vulnerables, como las trabajadoras por cuenta propia en actividades informales sin protección social o aseguramiento; y (vi) las mujeres tienen menor acceso a cuentas de ahorro que los hombres, y los montos promedio ahorrados también son menores.

**El país ha tomado medidas oportunas para contener la propagación, mitigar el efecto económico, proteger el empleo y asegurar la liquidez de los hogares y empresas más vulnerables.**

Fiscales	Empleo y Seguridad Social
<ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> Moratoria tributaria en IVA, renta, aranceles y selectivo de consumo</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Exoneración del IVA a alquileres de comercio</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Cancelación de aumentos salariales e incentivos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> Subsidio laboral mensual (3 meses)</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Entrega del Fondo de Capitalización Laboral</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Flexibilización de la jornada laboral</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Reducción temporal de las cargas sociales</li> </ul>
Financieras	Servicios Públicos
<ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> Reducción de la TPM (1,25%)</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Compra de títulos de MH en el mercado secundario por el BCCR</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Readequaciones de préstamos sin afectar calificación de riesgo de deudores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> Moratoria del pago del servicio eléctrico por 3 meses para industria y comercio</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Ampliación del plazo para el pago de la tarifa eléctrica doméstica</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Suspensión del corte del suministro de agua y del servicio eléctrico</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Suspensión del aumento de tarifas eléctricas y del suministro de combustibles</li> </ul>

22 Al 20 de abril había 28.561 trabajadores formales con cambio en sus condiciones de trabajo (suspensión de contratos o reducción de jornadas) y un estimado de 129 mil personas sin empleo por la crisis del COVID-19 (Ministerio de Trabajo).

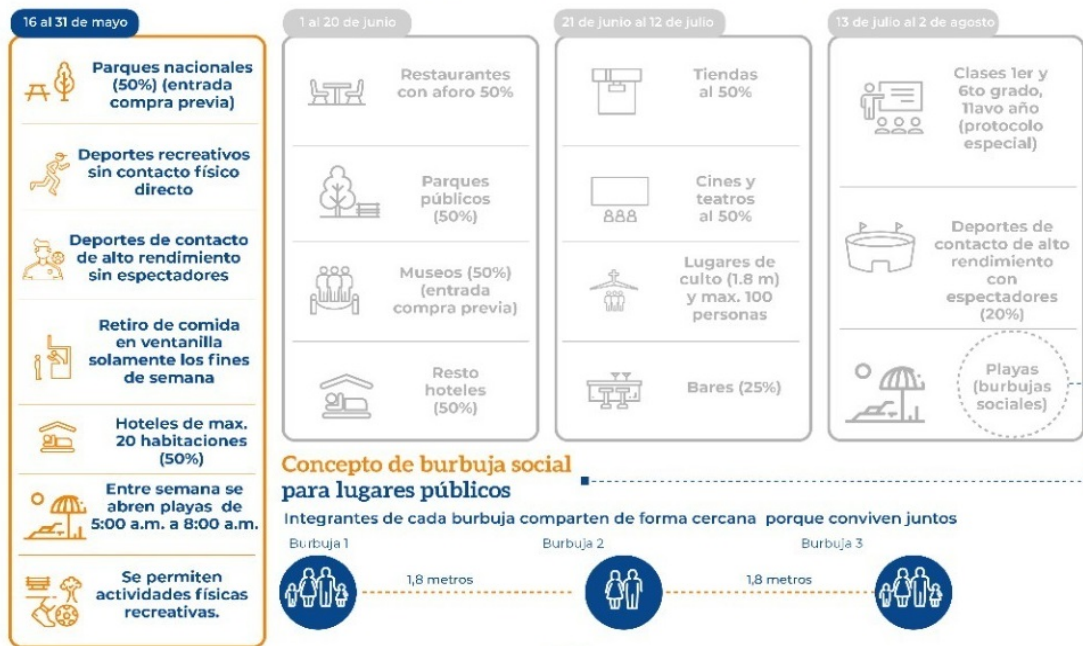
23 En Costa Rica, 51,4% de las mujeres ocupadas se desempeña en esos sectores: el 17,2% de ellas están en el trabajo doméstico remunerado, el 16,7% en el comercio, el 9% en hoteles y restaurantes y el 8,5% en servicios de comida. En contraste, solo 30,2% de los hombres lo hace: 3,5%, 17,5%, 4,6% y 4,6%, respectivamente.



# LEVANTAMIENTO DE LAS MEDIDAS DE CONTENCIÓN

**Las autoridades han emitido criterios para el levantamiento de restricciones y para la reapertura de actividades.** De mantenerse el acatamiento de medidas, el Ministerio de Salud proyecta 1.368 casos para julio. De lo contrario, la cifra llegaría a 52.638 casos, de los cuales 1.197 personas estarían ingresadas en cuidados intensivos. El Presidente Alvarado anunció el cronograma de apertura que se ejecutará en los próximos tres meses, siguiendo protocolos específicos de medidas de prevención y mitigación. Entre las medidas más importantes destacan<sup>24</sup>: i) habilitación, entre semana del funcionamiento de cines, gimnasios y centros de deporte sin contacto con un aforo del 25% de su capacidad, con programación de citas y horario diferenciado para personas con factores de riesgo; ii) habilitación para fines de semana y siguiendo la restricción vehicular, el funcionamiento de salones de belleza y barberías, venta al por menor de piezas y accesorios para vehículos y parqueos con un aforo del 50% de su capacidad; (iii) apertura de restaurantes, hoteles de máximo 20 habitaciones y tiendas con un 50% de capacidad y (iv) apertura de parques nacionales y museos al 50% de su capacidad los fines de semana. Además, el Gobierno anunció el cronograma que se ejecutará en los próximos 3 meses como parte de las medidas para la reactivación gradual de la economía. El cronograma tendrá 4 fases que se implementarán a partir del 16 de mayo y hasta el 2 de agosto.

## CRONOGRAMA DE APERTURA



Fuente: Presidencia del Gobierno de Costa Rica

**La opinión pública respalda las medidas adoptadas por el Gobierno.** La emergencia del COVID-19 ha sido un elemento de unión en el país, en donde la percepción de la ciudadanía respecto a la respuesta del Gobierno ha sido positiva. De acuerdo con la Encuesta de Opinión Pública del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP), la propagación del virus es percibido como el principal problema, seguido de la situación económica y del desempleo. El 93% percibe de manera favorable las medidas adoptadas por el Gobierno para contener el contagio y el 70% tiene una opinión positiva de las medidas económicas.

24 Para un mayor detalle de las medidas referirse a "[Gobierno presenta cronograma de reapertura de actividades](#)".





## RECUPERACIÓN DE LA ECONOMÍA EN EL MEDIANO PLAZO

**La reactivación de la economía dependerá de múltiples factores**, desde la efectividad de las respuestas en el frente sanitario, el cuándo y el cómo del levantamiento de las restricciones de movilidad y distanciamiento social, hasta del alcance y “audacia” de las políticas encaminadas a incentivar el crecimiento y la redistribución. Lo que permitirá a Costa Rica retomar “la normalidad” serán las decisiones que se tomen ahora con miras al mediano plazo. En ese sentido, no pueden desestimarse las lecciones aprendidas de la crisis del 2008-2009, por lo que las políticas que se tomen en esta coyuntura deberán ser acotadas, focalizadas y temporales, y salvaguardar la estabilidad macroeconómica en el mediano y largo plazo. Esto garantizará que una vez que pase esta emergencia, el Estado pueda seguir atendiendo los retos estructurales de larga data. Aquellos retos vinculados a disminuir las brechas de infraestructura multimodal, incentivar la acumulación de capital humano y su inserción en un mercado laboral formal, incrementar la productividad y fortalecer la institucionalidad y el clima de negocios, tomando en cuenta, de manera transversal, el abordaje del cambio climático, la reducción en la brecha de género y la adopción y uso eficiente de la tecnología.

**El Gobierno ya ha anunciado medidas para la reactivación**, entre las que destacan: (i) inyección de recursos para capital de trabajo por US\$1.580 millones (2,5% del PIB) para créditos con tasas preferenciales; (ii) programa de inversión pública por US\$5.250 millones (8,5% del PIB) entre 2020-2021 para generar 109 mil empleos directos; (iii) agilización de trámites; (iv) impulso del proyecto de ley para modernizar el INA y para reducir las jornadas flexibles; (v) programa para la atracción de nuevas inversiones y negocios (cultivo de cáñamo, atracción de pensionados extranjeros, creación de un hub de bienestar y ciencias de la vida); y (vi) programas de apoyo a las PYMEs, al agro y al turismo mediante plataformas que acerquen oferta y demanda.

### CONTEXTO MACRO-FISCAL

**El país encara la pandemia desde una situación fiscal compleja.** La sostenibilidad fiscal, condición necesaria para un mayor crecimiento económico y bienestar social, se ha visto comprometida por bajos ingresos tributarios y un crecimiento acelerado del gasto corriente. Luego de repetidos intentos por pasar una legislación para corregir estos desbalances, en diciembre de 2018, el país aprobó la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, cuya implementación exitosa lograría disminuir el déficit del Gobierno Central (GC) y estabilizar la trayectoria de la deuda en el mediano plazo. La reforma ha comenzado a implementarse gradualmente y ya han empezado a materializarse algunos resultados. Por ejemplo, la formulación del Presupuesto 2020 cumplió con la aplicación de la regla fiscal mientras que al 1<sup>er</sup> trimestre de 2020, el déficit primario se ubicó en su nivel más bajo en una década. Sin embargo, en 2019, el déficit primario y financiero alcanzaron 2,8% y 6,9% del PIB, respectivamente, obedeciendo en parte, a la desaceleración de la economía, la cual cerró en 2,1%, mientras que la deuda pública, que se ha duplicado en la última década, continúa con una tendencia que superaría el 60% del PIB en 2020. Las necesidades de financiamiento sobrepasan 10% del PIB para el corto y mediano plazo, con más del 37% de la deuda total venciendo al 2023. Esta situación recientemente derivó en una reducción de la calificación crediticia soberana<sup>25</sup>, lo cual elevará los costos de financiamiento y el riesgo de refinanciamiento del país en el corto y mediano plazo.

**El COVID-19 ha interrumpido los esfuerzos de consolidación fiscal que venían implementándose y deteriorará aún más la sostenibilidad de las finanzas públicas.** El FMI prevé un aumento del déficit primario, de 2,8% del PIB en 2019 a 3,7% en 2020 mientras que el déficit financiero pasará de 7,0% a 8,7%. Este resultado contempla la implementación de medidas compensatorias<sup>26</sup> para aumentar los ingresos tributarios en 2020. Sin estas medidas, el déficit financiero pudiera alcanzar casi 10% del PIB. Por otra parte, se espera que el gasto corriente pase de 14,9% del PIB en 2019 al 16,4% en 2020 debido a la

<sup>25</sup> En marzo 2020, Moody's rebajó la calificación soberana de B2 a B1 con perspectiva estable.

<sup>26</sup> Entre las medidas que se han propuesto destacan un impuesto solidario a salarios de trabajadores públicos y privados, un impuesto a los combustibles y la eliminación de algunas exoneraciones.



atención de requerimientos médico-sanitarios y de mayores transferencias a los hogares<sup>27</sup> aun cuando se ha decretado un congelamiento nominal de los salarios en el sector público y cancelación de pluses por este año. La deuda alcanzará 67,2% del PIB en 2020, se ubicará en su nivel máximo de 70% en 2023, para retornar a 67% en 2025. Las necesidades de financiamiento del Gobierno Central se situarán alrededor del 12% del PIB en 2020 y 2021 y se mantendrán por encima del 11% en 2022 y 2023. Si bien la mayor parte del financiamiento provendrá del mercado externo<sup>28</sup>, una parte importante la absorberá el mercado interno, el cual tiene un margen estrecho para seguir financiando al Gobierno debido a las presiones de liquidez que están enfrentando por la coyuntura.

**La caída en la actividad económica y el alto desempleo han contenido las presiones inflacionarias, permitiendo al Banco Central implementar medidas para reactivar la economía.** El BCCR recortó la Tasa de Política Monetaria a su nivel más bajo desde la crisis financiera de 2008 (1,25% en marzo 2020). Este recorte obedeció al bajo ritmo de crecimiento económico, al alto desempleo (12,5%), al bajo crecimiento de los agregados monetarios y del crédito al sector privado, y tuvo como objetivo seguir presionando a la baja las tasas de interés domésticas. Aunado a lo anterior, el BCCR redujo el encaje mínimo legal en moneda nacional de 15% a 12% en 2019, aumentando los incentivos para que las instituciones bancarias canalicen crédito a los agentes económicos.

**A continuación, se plantean algunas ideas para fortalecer la situación fiscal en el corto y mediano plazo:**

	Ingresos	Gastos
<b>Corto plazo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Seguir fortaleciendo los ingresos tributarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aprobar e implementar la ley de Empleo Público</li> <li>Definir el cronograma e iniciar el proceso de la reforma administrativa<sup>29</sup></li> <li>Incluir a todo el sector público en el presupuesto.</li> <li>Crear una oficina de manejo de deuda<sup>30</sup></li> <li>Reforzar el Marco Fiscal de Mediano Plazo</li> </ul>
<b>Mediano plazo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Revisión del financiamiento de la seguridad social, en conjunto con una reforma integral.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implementar un Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) con un banco proyectos y con alcance cantonal</li> <li>Implementar una oficina de monitoreo y gestión de riesgos fiscales<sup>31</sup></li> <li>Implementar la Ley de Empleo Público en todo el SPNF con un calendario establecido</li> </ul>

**El compromiso de las autoridades para ajustar la posición fiscal después de la pandemia es crucial para restaurar la credibilidad.** El Gobierno cuenta con opciones, de corto y de mediano plazo, para consolidar el déficit una vez pase la pandemia. La medida más importante, no sólo por su rendimiento, sino por su efecto en la credibilidad del país, es el cumplimiento en tiempo y forma de la regla fiscal a partir de 2021. Esto implicará seguir asegurando que no se erosione la base de instituciones que deben cumplirla. La regla fiscal se beneficiaría de un marco fiscal de mediano plazo fortalecido, consistente con las mejores prácticas, algo que ha demostrado ser una herramienta eficaz en los países de la OCDE para controlar el gasto público a mediano plazo al tiempo que se garantiza el apoyo a las prioridades

27 El Gobierno ha implementado la entrega del Bono Proteger, que consiste en un subsidio mensual para las familias afectadas por el desempleo o la reducción de jornadas laborales. Hasta el momento, 197 mil personas lo han recibido y se han aprobado más de 421 mil solicitudes.

28 Se espera financiamiento multilateral por casi US\$3,400 millones, incluyendo fondos de emergencia del FMI, por US\$508 millones y del BID, por US\$250 millones. El Ministerio de Hacienda no prevé realizar una nueva emisión de eurobonos hasta el 2021.

29 Implicará la fusión y eliminación de entidades públicas redundantes y en una revisión profunda de los programas presupuestarios a fin de identificar complementariedades y/o duplicidades en los objetivos y beneficiarios.

30 La gestión de la deuda debe modernizarse para contener riesgos de refinanciamiento y disminuir el costo de su servicio. El FMI aconseja: i) el uso de diferentes instrumentos para gestionar la deuda y las necesidades de caja; ii) el avance hacia mecanismos de mercado y el fortalecimiento del descubrimiento de precios mediante el establecimiento de un comité técnico a cargo de desarrollar directrices de fijación de precios; y iii) la mejora de la comunicación con los mercados.

31 Es particularmente importante mejorar la transparencia contable, administrativa y operativa de las empresas públicas mediante una supervisión efectiva por parte del Ministerio de Hacienda, en coordinación con MIDEPLAN.



estratégicas del gobierno. Además, permitiría que la política fiscal contribuya más eficientemente al crecimiento y la equidad.

## SECTOR PRIVADO, PRODUCTIVIDAD E INNOVACIÓN

**Costa Rica no sólo presenta retos para aumentar su productividad, sino que ésta exhibe una pronunciada disparidad entre los diferentes sectores productivos y al interior de estos, según el tamaño de las empresas.** El aparato productivo se caracteriza por una dualidad, en la que coexisten empresas grandes (locales y multinacionales) con alta productividad y empresas pequeñas domésticas con baja y dispersa productividad<sup>32</sup>. Si bien esta caracterización no es completamente binaria, generalmente, los sectores con menores niveles de productividad tienen una mayor capacidad de generar empleos, aunque con un perfil laboral de menor calificación y remuneración. Por el contrario, los sectores más productivos, generalmente enfocados en la agricultura no tradicional y nuevos servicios y ubicados en las zonas francas, cuentan con un mejor perfil laboral, aunque tienen menor capacidad de generar empleo. El vínculo comercial y de transferencia de innovación entre ambos grupos es limitado, dificultando la integración de los sectores menos productivos a las cadenas de valor más importantes.

### **Mejorar el clima de negocios y el marco de competencia es clave para aumentar la competitividad.**

La burocracia es el factor más problemático en el clima de negocios para el desarrollo de empresas<sup>33</sup> y la disparidad en la digitalización de los organismos públicos, así como los plazos que demandan los trámites complejos obedecen a debilidades regulatorias e institucionales del gobierno digital y a la limitada interoperabilidad de los sistemas entre agencias. De igual forma, existe un gran número de mercados y sectores que están exentos de la aplicación de la Ley de Competencia, lo que se acompaña de numerosas exenciones vigentes, en detrimento de los consumidores<sup>34</sup>.

### **Entre las razones de la baja productividad empresarial está la insuficiente inversión en innovación y el acceso a financiamiento específico a sus necesidades.**

El primer factor está vinculado a la falta de preparación del capital humano, baja inversión en conocimiento genérico<sup>35</sup> y escasez de productos financieros para este fin. El país dedica 0,6% del PIB a Investigación y Desarrollo (I+D), frente a un promedio de 2,4% del PIB<sup>36</sup> para la OCDE; y el 57% del crédito ha estado concentrado en comercio y servicios y sólo 0,3% en innovación y desarrollo<sup>37</sup>. La tecnología para apoyar la transformación productiva de las PYMEs y lograr su articulación con los mercados de exportación resulta fundamental para aumentar la sofisticación económica, fortalecer los encadenamientos productivos y clústeres, así como para contribuir a un crecimiento más equilibrado y descarbonizado. Para ello, es fundamental articular la educación técnica con dicho objetivo. Costa Rica cuenta con elementos para potenciar este desarrollo, tanto en el turismo como en la agricultura. Posibilitar la emergencia de estos procesos de innovación requerirá también mayor financiamiento e instrumentos especializados. Entre los desafíos que impiden a las PYMEs aumentar su productividad están el acceso y costo del crédito que les permita crecer y la baja capacidad para generar proyectos bancables.

### **El COVID-19 impactará negativamente el aparato productivo de Costa Rica, esperando una contracción en todos los sectores de la economía en 2020.**

Entre los sectores más afectados están la industria de comida y entretenimiento y el turismo, que caerá casi 50% en 2020, así como el transporte público, que ha tenido una reducción del 80% de la demanda<sup>38</sup>, lo cual generará una reducción del empleo de 52%, pasando de 211,000 empleos en 2019 a 101,280 este año<sup>39</sup>. A nivel de empresas, se estima que las micro, pequeñas y medianas (MIPYME) serán las más afectadas mientras que 42,3% de los

32 Monge-González, Crespi, Beverinotti y Torrentes, Confrontando el reto del crecimiento: Productividad e Innovación en Costa Rica, BID 2019, por publicar.

33 Índice de Competitividad Global 2018. (World Economic Forum, 2018).

34 Examen inter-pares Costa Rica. (OCDE-BID, 2015).

35 Dualidad productiva y espacio para el crecimiento de las PYMEs en Costa Rica. (Beverinotti, Coj-Sam & Solís, 2015).

36 OECD Economic Surveys: Costa Rica 2018. (OCDE, 2018).

37 Dualidad productiva y espacio para el crecimiento de las PYMEs en Costa Rica. (Beverinotti, Coj-Sam & Solís, 2015).

38 [La República \(abril 2020\)](#).

39. Naranjo F (2020). "Sector Turismo y Perspectivas Inmediatas: Impacto del COVID-19", CEFSA, presentación



trabajadores se encuentran en sectores en riesgo de pérdida de empleos<sup>40</sup>, afectando principalmente a las mujeres, cuya tasa de participación laboral (45%) es 29 p.p menor que la de los hombres (73,8%).<sup>41</sup>

**El sector productivo requiere aumentar su resiliencia e integración y empezar a reinventarse.** El financiamiento y provisión de liquidez para que las empresas sostengan su actividad en el corto plazo es vital, particularmente en aquellos sectores más afectados. En el mediano plazo, las políticas deberán fortalecer la libre competencia, dar seguridad a la inversión y continuar la búsqueda e integración de nuevos mercados. Si bien no se tiene certeza de la configuración de las cadenas globales de valor (CGV) post COVID-19, la lección más importante es la diversificación y la "redundancia". Este contexto abre una oportunidad para que el país pueda posicionarse como suplidor confiable de insumos a las CGV. Desde los insumos más básicos hasta los más complejos, Costa Rica puede encontrar nuevas oportunidades de negocio y de generación de empleo, capitalizando, por ejemplo, en su experiencia en la industria manufacturera de alta precisión y la de servicios.

**En lo inmediato, la reactivación del sector productivo dependerá del manejo sanitario del espacio laboral mediante el desarrollo de protocolos específicos para cada sector.** Para ello, como se ha planteado ya en la discusión nacional, se requerirá de pruebas de laboratorio que identifiquen las localizaciones geográficas con el mayor número de personas sanas, distinguiendo entre grupos de edad y regiones<sup>42</sup>.

#### **A continuación, se plantean algunas ideas para abordar en el corto y mediano plazo:**

- Diseñar, probar e implementar protocolos de trabajo seguro por industria, incluyendo desarrollo de mecanismos de monitoreo, testeo y rastreo, ajustes regulatorios, capacitación y desarrollo de soluciones innovadoras para la implementación de protocolos.
- Identificar los sectores con mayor afectación económica y social, desarrollando criterios vinculados a su importancia en el PIB, empleo y grado de encadenamiento. Esta identificación puede apoyarse en el desarrollo de una encuesta sobre las necesidades del sector privado, que se actualice constantemente y que informe, en tiempo real, a las autoridades a cargo del tema de reactivación.
- Asegurar la liquidez del sistema financiero para proveer créditos a empresas al menor costo posible.
- Diseñar incentivos para que las instituciones financieras canalicen recursos a clientes que están siendo más afectados por la pandemia. Una alternativa es la creación de fondos de garantías, que permiten a las instituciones financieras compartir el riesgo con el sector público, y así poder direccionar crédito a las empresas más afectadas para mantener el empleo formal, obtener capital de trabajo o reinventarse.
- Revisar el uso de los recursos del Sistema de Banca para el Desarrollo, para diseñar programas de crédito focalizados en las más PYMEs afectadas, condicionándolas al mantenimiento del empleo.
- Promover el acceso a soluciones crediticias innovadoras y analizar el rol que pueden tener las instituciones no bancarias en proveer alternativas de financiamiento (*Fintech*). Así, se podría explorar un sandbox regulatorio con montos máximos mensuales, acompañado del financiamiento de emprendedores *Fintech* que propongan soluciones tecnológicas.
- Escalar el Programa Alivio de Procomer para que alcance por lo menos 2.000 PYMEs exportadoras (actualmente el programa solo cuenta con recursos para 200 empresas) que pasan por crisis de liquidez, suspensión de abastecimiento y contratos, pago de deudas y salarios y otros problemas que las tienen al borde la quiebra.
- Promover la transformación digital de las PYMEs (empezando por un diagnóstico de su estado de madurez) a través de créditos y subsidios para la adopción de *hardware*, *software*, aplicaciones y

40 Organización Internacional del Trabajo, OIT.

41 La tasa de participación de las mujeres 17 puntos porcentuales más bajo que el promedio de la participación laboral de las mujeres en los países de la OCDE (62%) y 5 puntos porcentuales inferior al promedio de las mujeres de la región de América Latina (49,7%). Las mayores brechas en la participación en el mercado de trabajo entre hombres y mujeres se registran en las regiones Huetar Norte; Huetar Caribe y Brunca. (INEC 2018) y (OCDE 2017).

42 Ricardo Monge (2020). Ideas para la reactivación económica.



plataformas digitales, así como la implementación de servicios de extensionismo digital para diagnósticos y estrategias de transformación digital, o asesorías expertas para acompañar a las empresas en el proceso de cambios organizacionales.

- Fortalecer la promoción internacional de las empresas locales mediante la identificación de proyectos específicos de transformación productiva sostenible, de empresas exportadoras o con potencial exportador. Esta medida deberá ir acompañada de una mayor diversificación de la oferta exportable de bienes y servicios y de los destinos de exportación más allá del mercado centroamericano. Costa Rica puede apoyarse en su conocimiento y experiencia en la industria agroalimentaria, equipo médico, telemedicina y varios otros nichos de alta sofisticación, para producir complementos sofisticados demandados en el mercado internacional.
- Utilizar nuevas tecnologías para promover la inteligencia de mercados que contribuya para encontrar nuevos nichos de negocio. En esto es particularmente relevante el rol de las agencias de promoción de comercio e inversión en el actual contexto de reconfiguración de las cadenas globales de valor.
- Promover la atracción de inversiones en zonas rurales e impulsar el fomento de los encadenamientos productivos mediante el desarrollo de clústeres. En esta iniciativa, el apoyo y articulación de la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), el Ministerio de Economía, Industria, y Comercio (MEIC) y la Promotora del Comercio Exterior (Procomer) es esencial.
- Mejorar las habilidades de las personas desempleadas por la crisis para que se inserten en los sectores dinámicos de la economía mediante mecanismos innovadores de desarrollo de talento (bootcamps y certificaciones), cofinanciados por las empresas mismas y muy ajustados a sus necesidades.
- Proveer servicios no financieros que complementen a las empresas en sus estrategias de reconversión o búsqueda de nuevos mercados. Para ello, es necesario repensar el modelo del Centro de Desarrollo de Negocios, incluyendo métricas de éxito y explorando la modalidad virtual.
- Simplificar, digitalizar y automatizar la tramitología para emprender negocios y para retener los existentes, ajustando temas regulatorios y abordando desafíos de interoperabilidad.

#### **Específicamente, para el sector turismo, se propone:**

- En el corto plazo, facilitar a la mano de obra que está quedando desempleada, la cual está formada en inglés y otras habilidades, oportunidades de reinserción en otros sectores de exportación de servicios, como call centers, entre otros.
- Desarrollo de protocolos de apertura y gestión de aeropuertos, cruceros y otros tipos de transporte colectivo, así como de protocolos de bioseguridad en los diferentes subsectores y a lo largo de la experiencia turística (*Covid-safe destinations*).
- Implementación de aplicaciones tecnológicas para el monitoreo y gestión continua de flujos turísticos.
- Mantenimiento, ampliación y reorientación de apoyos técnicos y financieros a empresas turísticas y sectores conexos.
- Planes de formación profesional actualizados a necesidades y tendencias del sector.
- Prestación de información actualizada y detallada por destinos y por puntos de entrada.
- Promoción del turismo interno y de proximidad.
- Uso de nuevas tecnologías y análisis de las cadenas de valor de diversas experiencias turísticas para hipersegmentación del mercado y puesta en valor diferenciada de recursos turísticos.



### Específicamente, para el sector agrícola, se propone:

- Establecer bonos productivos, que consisten en la provisión de subsidios a insumos y mano de obra en las regiones donde la producción está más afectada. Es necesario realizar un censo de establecimientos de proveedores de insumos que se mantengan operando y de aquellos que hayan sido cerrados por la emergencia. Para estos últimos se sugiere un programa de *matching grants* o de facilidades de crédito con bajo interés para reestablecer la provisión de insumos sin afectar la producción.
- Mantener los bonos que financien parcialmente la compra de insumos y mano de obra en poblaciones que hayan sido más afectadas por la emergencia, con particular atención a los agroquímicos.
- Establecer huertas escolares o circuitos cortos para el aprovisionamiento de alimentos en las escuelas rurales, lo cual consiste en identificar productores de la zona que estén interesados en vender su producción a los colegios de la región.
- Fortalecer la educación técnica agropecuaria (CTPS) incorporando nuevas tecnologías para aumentar la productividad local.
- Generar programas de empleo de emergencia en áreas rurales, enfocándolos en mejoras de infraestructura, como caminos rurales o sistemas de riego.
- Mejorar la provisión de alimentos nutritivos en zonas afectadas mediante bonos alimentarios que solo puedan ser canjeados por ciertos alimentos que provean alto valor nutritivo.
- Evaluar los sistemas de inocuidad para asegurar la entrada de insumos químicos que no generen daños a la salud o el medio ambiente, así como de alimentos de alta calidad sin residuos tóxicos.
- Monitorear activamente los productos alimentarios que sean de mayor necesidad con el objetivo de ajustar rápidamente las transferencias en efectivo de manera que no se afecte el consumo de los hogares.

## SECTOR DE INFRAESTRUCTURA

**Costa Rica presenta un atraso en materia de infraestructura de aproximadamente 35 años y su mejora y mantenimiento constituyen un desafío para potenciar el desarrollo productivo y la competitividad del país.** La inversión pública en infraestructura en los últimos años fue de 1,0% del PIB<sup>43</sup>, lo que contrasta con las necesidades existentes. El estado de la infraestructura de logística y de transporte, así como la gestión y falta de la urgente modernización de los pasos fronterizos incrementan los costos de transporte entre 4% y 12%<sup>44</sup>, afectando a las principales cadenas de valor que requieren rutas específicas para llegar de los nodos de producción al principal nodo de consumo local (GAM), y a los nodos de consumo regionales e internacionales. Un reto adicional es la resiliencia al cambio climático de dicha infraestructura ante la intensificación de eventos climatológicos extremos que generan pérdidas humanas, físicas y financieras.

**La competitividad empresarial se ha visto afectada por el alto costo de la energía eléctrica.** La matriz eléctrica en Costa Rica tiene una de las más bajas emisiones del mundo. En el 2019, el 98,5% de la electricidad generada fue con fuentes renovables (hidroeléctricas, geotérmica, eólica y solar) y el 99,4% de la población tenía acceso a la electricidad. Sin embargo, estudios realizados sobre las tarifas eléctricas del país señalan la necesidad de mejorar las estructuras tarifarias para propiciar el mejor uso de la energía y para mejorar la competitividad<sup>45</sup>. En los últimos años, Costa Rica ha exhibido las tarifas

43 CEFSA (2019). "Evolución y perspectivas de la actividad de la construcción en Costa Rica".

44 Programa de Integración Fronteriza. (BID, 2014).

45 CEPAL, 2018. Revisión y actualización de la estructura tarifaria de distribución.



más altas para el sector industrial<sup>46</sup> entre los países de Centroamérica. Además, a pesar de que el país tiene una alta penetración y diversificación de energías renovables en su matriz eléctrica, el consumo energético nacional se basa mayoritariamente en el petróleo, principalmente el transporte. Desde el lado institucional, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) ha venido presentando un deterioro paulatino de su situación financiera, que pone en riesgo la sostenibilidad futura del sector, dificulta el establecimiento de tarifas competitivas y puede crear un pasivo contingente para las finanzas públicas<sup>47</sup>, situación que se puede complicar frente a la falta de liquidez actual generada por el impacto de las medidas por la emergencia nacional por el COVID-19, a pesar de los esfuerzos del ICE contenidos en su hoja de ruta para la sostenibilidad operativa y financiera.

**El estado actual de la infraestructura de telecomunicaciones puede mejorarse para apoyar la transformación digital, la mejora del clima de negocios y la innovación.** La penetración de la banda ancha fija se ubica ligeramente por encima del 10%, en línea con el promedio de AL, aunque por debajo de Uruguay (con casi 25%, líder en AL) y la OCDE (28%)<sup>48</sup>. La cobertura de redes de última milla fijas y móviles presenta bajas velocidades de conexión comparada con países de la OCDE.

**Los retos de la agenda marrón<sup>49</sup> han cobrado una importancia y urgencia sin precedentes por la pandemia.** Si bien el país tiene desempeño favorable en la cobertura de agua potable y saneamiento básico, existen retos asociados con la calidad y continuidad del abastecimiento del servicio en zonas periurbanas, mientras que el panorama es negativo en alcantarillado y tratamiento de aguas residuales<sup>50</sup>. Los servicios de alcantarillado cubren solamente al 21,5% de la población, mientras que 76,4% cuenta con tanque séptico<sup>51</sup>. Esto se vuelve un tema crítico de atención inmediata del Gobierno, ya que la confiabilidad de los servicios de agua y saneamiento, cuya demanda ha aumentado por el lavado de manos, son esenciales para la limpieza y la higiene que combaten el contagio y la propagación del COVID-19. De igual forma, estos servicios son cruciales para reactivar el turismo. En cuanto al tratamiento de aguas residuales, se estima que más del 85% de las descargas a fuentes de agua superficial se realizan sin ningún tipo de tratamiento<sup>52</sup> y alrededor del 30% de los residuos no son tratados y el 20% son dejados a "cielo abierto"<sup>53</sup>.

**El COVID-19 está teniendo un impacto importante en los sectores de infraestructura.** La caída en la demanda por algunos servicios públicos, la falta de pago, el hacer frente a diferentes planes de crédito para el pago del servicio y la falta de recursos para financiar capital de trabajo ha significado dificultades financieras para las empresas del sector. En particular, el COVID-19 ha provocado una reducción de la demanda que ha paralizado casi en su totalidad los servicios de transporte público de pasajeros, terrestre (80% de disminución), aéreo (reducido a transporte de carga y vuelos humanitarios) y marítimo (100% reducción en cruceros), debido al cierre de fronteras y a la cuarentena impuesta a la población, lo cual además de generar dificultades financieras a los diferentes tipos de empresas que intervienen en el sector, representará un gran reto operativo para el restablecimiento de los servicios de transporte. En el caso específico del transporte urbano, los efectos de la baja demanda de pasajeros, sumada a la informalidad de las empresas (mayoría PYMEs), ponen en riesgo la continuidad de los servicios de movilidad. En el sector de energía y de agua<sup>54</sup>, las diferentes medidas implementadas de aplazamiento de pago y de reconexión de servicios de clientes morosos están teniendo impactos en la liquidez de las empresas del sector, acentuando las dificultades financieras que ya acarrearaban antes de la pandemia.

46 Estadísticas del subsector eléctrico de los países del Sistema de la Integración Centroamericana. (CEPAL 2017).

47 Esta situación se deriva de una reducción sustancial de los ingresos por ventas de electricidad debido a un menor crecimiento de la demanda de energía eléctrica, el cual obedece, entre otros factores, a la ralentización económica, a cambios estructurales en los patrones de crecimiento económico, a una mayor eficiencia en el uso de la energía y al alto nivel de las tarifas eléctricas.

48 Políticas de banda ancha para América Latina. (BID-OCDE, 2016).

49 Saneamiento, contaminación atmosférica, contaminación de agua, residuos industriales, etc. (CEPAL, 2009).

50 Después de Nicaragua, Costa Rica es el país con menor cobertura de alcantarillado sanitario de Centroamérica.

51 Política Nacional de Saneamiento en Aguas Residuales. (AyA, MINAE y Ministerio de Salud, 2016).

52 Ídem.

53 (Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 2012).

54 Lo anterior vinculado a factores como: i) reducciones en sus ingresos operativos relacionados con la disminución de la tasa de recaudación (exoneración temporal del pago de servicios, congelación de tarifas, incremento de morosidad, entre otras), prohibición de corte de servicios, entre otros; e ii) incremento de CAPEX y OPEX para atención de la crisis por el aumento en inversiones en equipamiento, costos de servicios de agua por vehículos en áreas sin servicio, nuevos proyectos para el refuerzo de los sistemas (producción, almacenamiento, desinfección, distribución, monitoreo y control) y el aumento de gastos de operación en condiciones de emergencia.



**Si bien el país prácticamente no cuenta con mayor espacio fiscal para nuevas inversiones, es importante considerar que el sector de infraestructura es un aliado para reactivar la economía en el corto plazo.** En ese sentido, es clave acelerar la ejecución de proyectos de infraestructura, particularmente de transporte, que contribuyan a reactivar el empleo y mejorar la competitividad del país. Asimismo, se pueden contemplar inversiones en el sector energía que pueden ser desplegadas rápidamente para contribuir al empleo y la recuperación, y que apoyen el plan de descarbonización y la creación de nuevas cadenas de valor en la industria. La infraestructura impacta en el crecimiento mejorando la productividad de la economía, disminuyendo los costos de producción, ayudando a diversificar la estructura productiva, y generando empleo a través de la demanda de los bienes y servicios utilizados en su provisión.

#### **A continuación, se plantean algunas ideas para abordar en el corto y mediano plazo:**

- Continuar con la ejecución de proyectos aprobados y priorizar el mantenimiento de obras que demanden mano de obra (sanitarias, energéticas, viales y de modernización de los pasos de frontera terrestres).
- Apoyar al ICE y otras empresas del sector, buscando opciones de refinanciamiento de su deuda con mejores plazos y tasas que le permitan adecuar el flujo de caja a sus ingresos, gastos e inversiones para la reactivación económica.
- Poner a disposición líneas de crédito para que las empresas proveedoras de servicios públicos básicos puedan cubrir necesidades de OPEX vinculadas a la disminución de los ingresos por la crisis.
- Formular un esquema de optimización de OPEX y priorización de CAPEX para la etapa de recuperación para las entidades prestadoras de servicios públicos y analizar, evaluar e identificar estrategias de financiación innovadoras de OPEX y CAPEX.
- Analizar los temas regulatorios faltantes identificados durante la crisis, como las necesidades de expedición de políticas para la recuperación, instrumentos de gobierno corporativo de las empresas y capacitación para tomadores de decisiones en momentos de emergencia, así como los impactos fiscales vinculados al sector.
- Identificar medidas operativas de rápido impacto, vinculadas a mejora de la eficiencia, que incrementen los flujos financieros de las entidades prestadoras de servicios públicos (actualización del catastro de usuarios, mejora de los sistemas comerciales, facturación y pago en línea, entre otros).
- Evaluar el diferimiento temporal de pagos para las empresas asociadas a las cadenas de valor del sector transporte (terrestre, aéreo, marítimo) afectadas por la baja de demanda y por la reapertura con restricciones de distanciamiento y protocolos sanitarios. Adicionalmente, ofrecer líneas de crédito blando, con períodos de gracia que les permitan a las empresas enfrentar meses de operación a pérdida, y requisitos mínimos respaldados con pólizas de garantía.
- Acelerar proyectos de infraestructura mediante la promoción de mecanismos alternativos como las asociaciones público-privadas (APPs) no solo en transporte, sino en sectores como agua y saneamiento, energía, telecomunicaciones e infraestructura educativa. Particularmente, en el sector de energía, se requerirá tanto de entidades públicas como privadas. Los formuladores de políticas deberán establecer planes energéticos que brinden la claridad a largo plazo que buscan los inversores privados.
- Analizar la creación de fondos de servicio universal para potenciar el despliegue de infraestructura en zonas con poca o cobertura de baja calidad. Particularmente en el sector de Agua y Saneamiento, la creación de un Fondo de Saneamiento (como establece la Política Nacional de Saneamiento) puede ser de utilidad para cerrar la brecha de cobertura de este servicio de vital importancia para el desarrollo turístico del país. Esto puede lograrse bajo un esquema de alianzas con el sector privado donde los proveedores del servicio identifican la necesidad en las zonas y el sector privado despliega con el uso de los recursos del fondo.





- Promover la electrificación del sector transporte y de los procesos industriales. La electrificación del uso de la energía (vehículos eléctricos, calderas industriales eléctricas o estufas eléctricas) permitirá no solo reducir las emisiones de GEI, sino crear mayor demanda de electricidad, que es prácticamente renovable.
- Promover la instalación masiva de energía solar distribuida y descentralizada de mediana escala de rápido desarrollo. La demanda de electricidad se recuperará de manera muy gradual, con lo cual adiciones de generación a pequeña escala puede contribuir al incremento gradual de suministro por medio de tecnologías que, además de generar mayor empleo, lo pueden hacer en el corto plazo y en consistencia con la aceleración de la transición energética<sup>55</sup>. Así, se podría invertir en la instalación masiva de paneles solares en hogares, comercios y pequeñas industrias mediante financiamiento directo de la instalación parcial o total dependiendo del estrato y nivel de consumo y marcos de políticas o regulación clara para el despliegue de esta tecnología.
- Modernizar la red eléctrica, fortalecer la ciberseguridad y mejorar la interoperabilidad -redes inteligentes-. El COVID-19 ha precipitado un experimento masivo de teletrabajo y educación en el hogar, y si bien las redes eléctricas están ayudando a superar la crisis actual, todavía no están listas para un futuro más electrificado. Así, la inversión deberá priorizar la integración de tecnologías digitales inteligentes en su funcionamiento.
- Promover programas masivos de eficiencia energética. Esto incluiría modernizar los convertidores de frecuencia de corriente (*retrofits*) de edificios, incluyendo mejores condiciones de aislamiento térmico, así como el remplazo de equipo de mayor eficiencia en iluminación y refrigeración. El programa incluiría intervenciones en edificios públicos y garantías y programas de financiamiento para edificios del sector privado.
- Impulsar la digitalización del sector de la construcción para mejorar su productividad y eficiencia.

## SECTOR SOCIAL

**Si bien Costa Rica ha tenido un desarrollo social relativamente exitoso dentro de América Latina, se hacen evidentes las señales para renovar el contrato social.** La pobreza se ha mantenido persistentemente en alrededor de 20% de los hogares en las últimas décadas y es explicada por una combinación de factores, entre los que destacan los rezagos educativos en secundaria y bajo rendimiento escolar; retos en la calidad de la educación y su impacto en las trayectorias educativas de las jóvenes; la falta de pertinencia en la educación técnica; y las diferencias en el acceso a servicios sociales. La desigualdad en la distribución del ingreso ha aumentado, tendencia vinculada a una mayor informalidad, limitadas oportunidades de trabajo de alta calidad y persistencia de altos salarios en el sector público.

**La elevada informalidad y el número de personas que vive “al día” magnificarán la regresividad del impacto del COVID-19.** Como resultado, aumentará la pobreza y desigualdad, lo que podría impactar la polarización social y política. Además de estos factores, el bajo nivel de ahorros y el elevado endeudamiento, no solamente a nivel macroeconómico sino microeconómico tendrán un efecto no sólo en la magnitud de la recesión sino en la senda y velocidad de la recuperación esperada.

### **A continuación, se plantean algunas ideas para abordar en el corto y mediano plazo:**

- Establecer lineamientos para dar continuidad a los servicios de atención de otras enfermedades, especialmente para pacientes crónicos, en embarazo y niños. Mediante el expediente digital de la CCSS (EDUS) las autoridades pueden identificar personas con un nivel alto de riesgo de contraer el virus y proceder con su aislamiento, además de permitir la continuidad de la atención de otras enfermedades.

---

<sup>55</sup> Las fuentes de energía renovable como la solar y eólica tienen un bajo costo de instalación a pequeña y mediana escala y permiten una instalación de manera distribuida.



- Continuar desarrollando los sistemas de información y las alertas tempranas de epidemias por zonas.
- Mejorar el desarrollo e implementación de plataformas de telemedicina.
- Impulsar la transformación digital del sector social para la implementación y uso de plataforma y sistemas interoperables.
- Asegurar las condiciones sanitarias necesarias para el regreso a clases como el acceso a baños y artículos de limpieza, entre otros.
- Continuar mejorando los sistemas de información y gestión educativa para facilitar el seguimiento y apoyo a las trayectorias educativas.
- Diseñar un plan para reabrir escuelas con protocolos claros y diferenciados por zonas geográficas, reduciendo las horas de enseñanza presencial y complementado con educación online o a distancia.
- Desarrollar programas de apoyo y aceleración, especialmente para estudiantes en los cambios de ciclo, 6to grado y último nivel de secundaria, y para los estudiantes con rezago educativo.
- Intensificar los mecanismos que aseguren la permanencia de los estudiantes en la educación, por medio de apoyo académico, económico y social.
- Continuar fortaleciendo las plataformas de educación a distancia, capacitando a los docentes en la implementación de enseñanza en línea y el manejo de plataformas *e-learning*. Esto deberá darse en el contexto de una estrategia nacional de educación digital más amplia que incluya la modificación de los currículos educativos y apoyos específicos a estudiantes más vulnerables.
- Esbozar una estrategia que permita identificar nuevas necesidades de apoyo de los centros educativos, al esperar una movilización importante de estudiantes de centros privados a públicos.
- Fortalecer los mecanismos de atención y prevención de la violencia (especialmente contra mujeres y niños) y ajustar las intervenciones preventivas del delito a jóvenes con mayor nivel de riesgo.



# EL SALVADOR

JUAN JOSE BARRIOS Y JULIA ESCOBAR

## CONTEXTO

**Los retos estructurales de El Salvador se han manifestado en un crecimiento persistentemente bajo por varias décadas, y el choque de la pandemia es exacerbado por el escaso espacio de política de contención por las debilidades de la economía y la posición fiscal.** Las medidas para evitar la propagación del virus fueron tomadas antes de que se reportasen casos, y estas incluyeron el cierre de los centros educativos a nivel nacional; cuarentena obligatoria domiciliar o en centros de contención y retención; suspensión de la actividad económica no esencial para la atención de la emergencia, tanto en el sector público como privado; cierre parcial y luego definitivo para el ingreso de pasajeros. Hasta el momento estas medidas han permitido la contención del contagio y ha brindado a las autoridades la oportunidad de preparar las condiciones y procurar estar provisto de suficientes pruebas, camas y ventiladores; y evitar con ello el colapso del sistema sanitario. Estas medidas, sin embargo, cambiarán significativamente la realidad del país en el mediano y largo plazo, tanto a nivel macro-fiscal como a nivel de hogares.

**Se estima una fuerte caída de la economía en 2020 como resultado de la crisis sanitaria.** Producto de la disminución de la actividad económica doméstica y el impacto del choque externo (principalmente por la caída del crecimiento de EEUU), se espera una contracción del PIB de -5.4% (según estimaciones del FMI)<sup>56</sup>, y que podría incluso alcanzar -6.7% según propias estimaciones<sup>57</sup>. El resultado al final del período dependerá principalmente de cuan prolongado sea el choque externo, el inicio de la reactivación económica y la respuesta oportuna por parte del Gobierno en el tema sanitario.

**El manejo de la crisis sanitaria ha permitido mantener el contagio dentro de la capacidad del sistema de salud.** Desde el 18 de marzo que se dio a conocer el primer caso confirmado, los casos se han duplicado por semana. Hasta la primera mitad de mayo, habían fallecido 23 personas, 416 se habían recuperado y 771 casos continuaban activos. El número de pruebas RT-PCR realizadas han ido en aumento a más de 2,000 pruebas realizadas a diario, se contabiliza un total de 51,142 pruebas realizadas a la fecha (788 por cada 100,000 habitantes)<sup>58</sup>. Al 15 de mayo de 2020 se contabilizaban 1,210 casos positivos de COVID-19 en el territorio nacional, o bien 19 casos por cada 100 mil habitantes, situándose por encima de Guatemala y Costa Rica; y por debajo de Panamá, Honduras y República Dominicana.

**Tras dos meses desde el cierre, El Salvador aún mantiene medidas de confinamiento.** El presidente Bukele anunció el 18 de mayo que las restricciones se empezaran a levantar de forma gradual, a partir del 6 de junio. El plan tomaría elementos y recomendaciones de reconocidas escuelas de negocios y, aunque aún no se ha anunciado la secuencia de medidas de reactivación, diversas fuentes gubernamentales han declarado que este tomará en cuenta elementos sectoriales y geográficos en la secuencia de apertura. Mientras se definen los siguientes pasos y la estrategia a seguir, se han aprobado nuevas medidas de control de la movilidad, las cuales estarán vigentes hasta la primera semana de junio, según lo ha expresado el Ejecutivo.<sup>59</sup>

**El Gobierno y la empresa privada han abierto un diálogo con miras en una reapertura gradual a partir de la primera semana de junio.** La Asamblea Legislativa sostuvo diálogos con la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) para definir conjuntamente los planes de reapertura, tomando en cuenta además de sus propuestas, otras provenientes de centros de investigación y academia. Estas propuestas estaban incluidas en la Ley de Reanudación de Labores<sup>60</sup>. Sin embargo, el ejecutivo ha

56 World Economic Outlook (abril, 2020)

57 Se estimó utilizando un Modelo de Equilibrio General Computable (MEGC), y considerando como supuestos: (1) caída en el crecimiento de EEUU en -5.9% (2) caída de las remesas en -17%, y (3) precio del petróleo en US\$16 por barril.

58 Ver: **Situación Nacional del COVID-19 El Salvador.**

59 Se estableció días de movilidad de personas a través del Documento Único de Identidad, se canceló el transporte público, y se limitó el funcionamiento de un mayor número de actividad económicas (Decreto Ejecutivo 22 del 06 de mayo de 2020).

60 El 18 de mayo de 2020 se aprobó la Ley Especial Transitoria para la Atención Integral de la Salud y la Reanudación de Labores en el Marco de la Pandemia por COVID-19 (DL: 645), la cual no cuenta con la aprobación del Presidente de la República quien ha anunciado que la vetará por no contar con los lineamientos del Ejecutivo.



anunciado que vetará esta iniciativa, y se encuentra conversando simultáneamente con otros representantes del sector empresarial (sin incluir la ANEP) para delimitar las medidas de reactivación. Esta nueva propuesta, liderada por el ejecutivo, también usará como insumos los análisis de los centros de investigación y la academia para definir las etapas, protocolos y plazos que finalmente se aprueben. Tanto el ejecutivo como el legislativo, han expresado la necesidad de que el plan de reapertura tenga un enfoque sectorial y que busque balancear criterios económicos y sanitarios de forma integral.

**Desde el punto de vista epidemiológico, los escenarios de reapertura dependerán de la evolución del RO y el incremento logrado en la capacidad del sistema de salud.** Se han modelado escenarios sobre cómo podría evolucionar el COVID-19, derivados de un modelo epidemiológico para El Salvador elaborado por el Observatorio COVID-19.<sup>61</sup> Con estimaciones al 1 de mayo de 2020, un mes trece días de haberse conocido el primer caso de contagio, y considerando la evolución de los casos y el mantenimiento de las medidas de aislamiento actuales, se considera que los escenarios más reales podrían estar entre (1) uno con una tasa de contagio (RO) de 1.5 y medidas de aislamiento moderado en 90 días se tendrían 966 infectados (511 hospitalizados, 71 en UCI); y (2) otro con un RO de 2.5 con aislamiento moderado en 60 días que resultaría en 5,175 infectados (1965 hospitalizados, 167 en UCI). Bajo estos escenarios la capacidad del sistema no se saturaría<sup>62</sup>, sin embargo, con un escenario con mayor tasa de contagio (RO de 4), pero poco probable según los expertos, los infectados alcanzarían los 62,710 (16,926 hospitalizados, 1,089 en UCI) lo cual requeriría de una mayor capacidad instalada del sistema de salud, incluso considerando las actuales ampliaciones que el gobierno se encuentra realizando<sup>63</sup>. A la fecha de esta publicación, el país sigue en la etapa expansiva del contagio, y la discusión sobre la duración de las medidas de distanciamiento social vis a vis la necesidad de reactivar la economía domina el ámbito político<sup>64</sup>.

**Algunos aspectos del manejo de la crisis tienen espacio de mejora, tanto en lo económico como en lo sanitario.** Diversas investigaciones locales y regionales han elaborado recomendaciones para lograr balancear los retos sanitarios con aquellos de índole económica, como la pérdida de empleos y el cierre de empresas<sup>65</sup>. Adicionalmente se deberían considerar las siguientes consideraciones de estas investigaciones:

- En lo sanitario, diversos expertos locales han declarado la necesidad de tomar ventaja del tiempo que se ha tenido para preparar los insumos y requerimientos que el sistema de salud necesite para atender un aumento repentino de hospitalizaciones. Para esto es necesario procesar el mayor número de pruebas RT-PCR posibles para identificar infectados e inmunes. Priorizando entre otros a trabajadores en sectores esenciales (salud, alimentación, seguridad y transporte, entre otros). Esto permitiría la identificación de infectados, sintomáticos que inicialmente dieron negativo, nexos epidemiológicos, no expuestos ni infectados e inmunes. Esto a su vez facilitará la creación de un programa de "identificación de inmunidad" para reincorporar la fuerza productiva a las empresas siguiendo controles sanitarios y no paralizar la economía de forma indefinida.
- En lo económico, se debe considerar una estrategia comunicacional efectiva que fortalezca la confianza de todos los actores políticos sobre el uso de los fondos, y que permita la gestión eficaz del financiamiento requerido para combatir la pandemia. Esto implica el establecimiento y divulgación de los criterios de elegibilidad y focalización para beneficiarios en situación vulnerable, así como el monitoreo constante de la ejecución de los estímulos al sector privado, salud y trabajadores informales. Finalmente, es importante considerar metas fiscales realistas que logren balancear la sostenibilidad con el crecimiento futuro de El Salvador.

61 Ver: [Observatorio COVID-19 El Salvador](#)

62 El sistema de salud conformado por el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y la red de hospitales del Ministerio de Salud cuenta con 6,557 camas hospitalarias, 238 camas de Cuidados Intensivos (UCI).

63 El Gobierno está construyendo un nuevo hospital para atender los casos de COVID-19, el cual ampliará la capacidad de camas hospitalarias de la red pública en 1,000 y las de UCI en 300. Actualmente la construcción lleva un porcentaje de avance de 33%.

64 Según encuestas realizadas a microempresas, un mes es el margen de tolerancia máximo que tienen los pequeños comerciantes para mantener cerrados sus negocios, luego tomarían la decisión de cerrar. Encuesta Empresarial "Impacto de la ampliación de medidas de emergencia por el COVID-19 en la economía de la MIPYME" (2020)

65 Tomado de los siguientes documentos: (1) "Modelos Matemáticos datos y perspectivas" Observatorio COVID-19 (2020), y (2) "Ten Weeks to Crush the Curve" Harvey y Fineberg (2020).



# RECUPERACIÓN EN EL MEDIANO PLAZO

## CONTEXTO MACRO-FISCAL

### CONDICIONES INICIALES: AJUSTES Y REFORMAS NO CONDUJERON A MEJORAR LA DINÁMICA DE DEUDA Y CRECIMIENTO.

**El Salvador tiene un limitado espacio fiscal, un problema crónico de bajo crecimiento y un alto costo de la deuda pública.** El crecimiento del país ha sido débil aún en contextos externos favorables, promediando 2.4% en los últimos 5 años. El bajo dinamismo económico le ha mantenido en la categoría de ingreso medio-bajo durante treinta años<sup>66</sup>. El país había iniciado un proceso de mejora de su balance fiscal primario de manera gradual desde hace cerca de diez años, logrando superávits primarios consecutivos en los últimos tres años.<sup>67</sup> Esto se logró con esfuerzos a nivel de la recaudación tributaria junto con una contención del gasto, en línea con lo establecido en la Ley de Responsabilidad Fiscal aprobada el 2016. Sin embargo, el país presenta todavía un nivel de endeudamiento público alto (69.9% del PIB en 2019) y un costo de financiamiento creciente (que representó en 2019 el 3.7% del PIB). Este aspecto, combinado con la baja dinámica de crecimiento económico limitan la capacidad de respuesta ante choques externos debido al reducido espacio fiscal.

### CONSIDERACIONES SOBRE UNA ESTRATEGIA POST PANDEMIA: SIN ESPACIO FISCAL, SERVICIO DE LA DEUDA AFECTARÁ LOS NIVELES DE INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA.

**Las autoridades han tomado acciones y gestionados fondos para proporcionar alivio temporal a hogares y empresas afectadas por las medidas de contención.** Para ello, se diseñó un primer paquete de medidas<sup>68</sup> para proporcionar transferencias monetarias a hogares vulnerables, diferir el pago de servicios básicos; prorrogar el pago de impuestos fiscales y contribuciones especiales de los sectores seriamente afectados; y transferir recursos a las municipalidades. Y recientemente se aprobó un segundo paquete de medidas orientadas a salvaguardar los empleos de los sectores económicos más afectados.<sup>69</sup> El total del paquete de medidas de alivio económico suma US\$3,000 millones, que representa 11.5% del PIB<sup>70</sup> (Anexo 1). Una parte de la respuesta gubernamental se gestionó a través de financiamiento con el FMI, la emisión de CETES, LETES y créditos puente, pero quedan pendientes recursos que deberán buscarse en el mercado internacional y con la banca multilateral.

**El costo económico y de salud por la contención de la pandemia deteriorará la posición fiscal.** La reducción en los ingresos fiscales por la menor actividad económica y el aumento del gasto ante la pandemia llevarán el balance fiscal hacia un déficit considerable en 2020 que se estima en -8.7% del PIB<sup>71</sup> pero podría incluso ser mayor como resultado de las ampliaciones recientes del paquete de respuesta y mayores requerimientos presupuestarios. Las autoridades han anunciado la contratación de deuda por US\$3,000 millones (11.5% del PIB) para atender la pandemia y sus secuelas en la economía nacional, lo cual la elevaría por encima del 85% del PIB, alejándola de la senda proyectada para llegar a 60% en 2030, como se estipula en la Ley de Responsabilidad Fiscal. Es importante además mencionar que el incremento en el endeudamiento tendrá un efecto negativo sobre los niveles de inversión pública en el próximo quinquenio.

**Se recomienda implementar medidas de corto plazo en la gestión de los recursos públicos para evitar un mayor impacto en el resultado fiscal post pandemia.** En el corto plazo, durante la epidemia, el FMI hizo tres recomendaciones principales a las autoridades<sup>72</sup>. Primero, es clave que todas las medidas de alivio económico que se diseñen deben considerar la temporalidad en la aplicabilidad. Segundo, se debe

66 El Banco Mundial clasifica las economías del mundo en cuatro grupos de ingreso per cápita: alto, mediano alto, mediano bajo y bajo. En 1987 El Salvador se encontraba junto a 18 economías más de ALC en el grupo de países de ingreso medio-bajo, de estas 14 subieron al grupo de ingreso medio-alto, mientras El Salvador continúa siendo una economía de ingreso medio-bajo.

67 En 2017 el balance primario, incluyendo pensiones, fue de 0.7% del PIB y en 2018 0.9% del PIB (MH, 2019).

68 Se autorizó al Ejecutivo la emisión de US\$2,000 millones (Decreto Legislativo 608 del 26 de marzo de 2020).

69 Se autorizó al Ejecutivo la emisión de US\$1,000 millones (Decreto Legislativo 640 del 05 de mayo de 2020).

70 7.4% del PIB por encima del promedio de recursos solicitados por los países de LAC. Ver Blog: [Política y gestión fiscal durante la pandemia y la post - pandemia en LAC](#). BID (2020)

71 Revisión al Artículo IV del FMI (2020).

72 Ver: "La política pública frente al COVID-19: Recomendaciones para América Latina y el Caribe" BID (2020).



priorizar apoyo a la liquidez a empresas a través de créditos orientados a cubrir capital de trabajo y no de gasto. Tercero, preferentemente se deberá reasignar partidas presupuestarias existentes para evitar la expansión del gasto agregado.

**En el mediano plazo, una vez que se hayan controlado los efectos inmediatos de la pandemia se deberán considerar medidas fiscales que permitan disminuir el endeudamiento.** Deberán considerarse propuestas del FMI para El Salvador que dan como resultado un ajuste fiscal de 2.5% del PIB en los próximos 3 años (Anexo 2) y que incluyen: (1) fortalecimiento de recaudación fiscal a través de agilizar la implementación de la factura electrónica, mecanismos de modernización de la administración tributaria, y el establecimiento de nuevos impuestos específicos y el impuesto predial; y (2) reducir el gasto de consumo. Dado que el nivel de endeudamiento post-COVID se estima que supere el 85% del PIB, se deberán hacer mayores esfuerzos para reducir la deuda al 60% del PIB en 2030 que establece la regla fiscal. Según estimaciones propias basados en análisis de sostenibilidad de la deuda, dado el alto costo de financiamiento y el moderado crecimiento económico, se estima un ajuste primario entre 4.6%-5.2% del PIB para reducir la presión de la deuda a 70% del PIB. Por lo que, adicional al ajuste propuesto por el FMI, se deberá analizar medidas como: (1) la posibilidad de aumentar la tasa del IVA en el mediano plazo, (2) estudiar opciones de reestructuración de la deuda, y (3) impulsar una agenda de reformas estructurales conducentes a un mayor crecimiento.

## SECTOR SOCIAL

**CONDICIONES INICIALES: UN PAÍS MENOS POBRE Y DESIGUAL QUE SUS VECINOS, PERO CON UNA CLASE MEDIA ESTANCADA Y VULNERABLE.**

**El Salvador presenta el segundo Gini más bajo de América Latina, después de Uruguay, y en los últimos 20 años logró una reducción significativa de la pobreza.** En el periodo 2000-2018, el índice de Gini se redujo de 0.54 a 0.41, mientras en la región paso de 0.55 a 0.48. Asimismo, el decil más rico en el 2000 tenía 4 veces más que el 40% más pobre, pero en 2018 tenía 1.9 veces más. Por otro lado, los indicadores sociales muestran una disminución continua de la pobreza en este mismo periodo. La pobreza extrema en El Salvador se redujo a la mitad, de 27% a 13.4%, mientras la pobreza general a nivel nacional disminuyó de 46% a 28%. Como resultado, El Salvador cuenta con niveles de pobreza similares al promedio regional tanto en pobreza general como extrema y ha logrado una mayor velocidad en reducción de pobreza que el promedio Latinoamericano. Es importante mencionar que esto se logró aun cuando el crecimiento del producto interno ha sido persistentemente más bajo que el de sus pares regionales.

**Se ha observado un estancamiento de la clase media consolidada a pesar del incremento en ingresos.**

A pesar de que la mediana de ingresos mensuales por hogar incrementó de \$274 a \$500 entre 1999 y 2018, la clase media osciló entre 17% y 21% de la población. Este crecimiento de los ingresos no ha sido suficiente para cerrar la brecha con los países de Latinoamérica, donde la clase media promedia un 32% de la población. En el mismo periodo se vio una considerable expansión de la población vulnerable, definida como hogares no-pobres con ingresos en un rango de \$5 a \$12.4 por día. Este grupo pasó de representar un tercio a casi la mitad de la población total del país, la cual está expuesta a múltiples riesgos como variaciones en el costo de la canasta básica, recesiones económicas y shocks externos. Estos hogares constituyen, además, el grupo de ingreso con mayor riesgo de migración y que recibe la mayor parte de las remesas extranjeras (Duryea y Robles, 2016).

**La economía salvadoreña se ha caracterizado por presentar una alta informalidad en los empleos.**

Menos del 30% de los empleados cotizan a la seguridad social, por lo que no tienen acceso a licencias por enfermedad, tienen acceso precario a beneficios de salud, y no cuentan con recursos de soporte (como cuenta de ahorros) para hacer frente adversidades<sup>73</sup>. Por lo cual, es el sector más vulnerable frente a las medidas de distanciamiento social.

**CONSIDERACIONES SOBRE UNA ESTRATEGIA POST PANDEMIA: EMPLEO, INGRESOS Y DESIGUALDAD: IMPACTOS EN SECTORES Y CLASES**

<sup>73</sup> [Distanciamiento Social Informalidad y el problema de la desigualdad](#). BID (2020)



**Se espera que el consumo se contraiga debido a la disminución en las remesas y en los ingresos de los hogares debido a la cuarentena y el confinamiento.** Las remesas se contraerían en un 17 por ciento, en comparación con un aumento del 4.3 por ciento que se proyectó en enero de este año. Por otro lado, una encuesta realizada por el BID (2020) reveló que muchos latinoamericanos han perdido sus empleos debido a las medidas de confinamiento (Bottan, Hoffmann y Vera-Cossio, inédito), situación mucho más grave entre los vulnerables<sup>74</sup>. Es importante destacar que los impactos sociales pueden mitigarse parcialmente mediante asistencia temporal a los ingresos y empleos, siempre y cuando los esquemas de apoyo estén bien focalizados. La focalización de los apoyos ayudará a reducir el efecto asimétrico que la crisis tendrá en los deciles más bajos del ingreso a nivel de hogares, así como a aprovechar el reducido espacio fiscal en este contexto.

**La pobreza podría incrementarse entre 8 y 10 pp, y causara un deterioro en los índices de desigualdad.** De acuerdo con estimaciones propias (2020) que buscan simular el impacto de la recesión y las medidas tomadas unas 600 mil personas adicionales estarían con ingresos diarios menores a \$5 por día. La clase media consolidada, constituida por individuos con ingresos entre \$12.5 y \$62 por día, se reduciría de 22.5% a 16.8% de la población. El choque causaría además un incremento en el Coeficiente de Gini, que pasaría de 40 a 42. Es importante destacar intervenciones como las transferencias de efectivo a hogares, ya que una transferencia de US\$300 tiene el potencial de disminuir el impacto negativo sobre la clase media.

## **POBREZA, SEGURIDAD ALIMENTARIA Y PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL: LA NECESIDAD DEL EMPADRONAMIENTO**

**Se debe asegurar el provisionamiento de alimentos, especialmente de la población más vulnerable.** El 49% de los hogares salvadoreños sufren algún tipo de inseguridad alimentaria y la mayoría de estos hogares se encuentran en las zonas rurales. Sumado a ello, el país se ha caracterizado por ser importador neto<sup>75</sup> de alimentos desde países de la región, principalmente de Guatemala, Nicaragua, Honduras, México y Estados Unidos, provocando una creciente dependencia de las importaciones de alimentos<sup>76</sup>. Lo anterior, debido a que el peso del sector primario en la economía es bajo en comparación con los principales socios regionales<sup>77</sup>, incrementa los riesgos de un potencial desabastecimiento de alimentos básicos. Para asegurar el abastecimiento de alimentos de la población, en especial los que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad, se debe continuar tomando medidas que faciliten el comercio de bienes esenciales, y que se realice un sondeo de precios y se verifique los inventarios de productos de la canasta básica.

**El Salvador carece de un sistema de empadronamiento de la población conducente a un sistema de protección social que enfrente el choque a nivel de hogares con eficiencia.** Desde la crisis de los precios de los alimentos se evidenció que los países con la capacidad instalada para llegar a los hogares necesitados pudieron proteger a sus poblaciones de manera efectiva (Johannsen Tejerina & Glassman, 2009). A partir de entonces se han documentado muchos ejemplos en los cuales tener un empadronamiento de la población pobre y vulnerable ha sido útil en todo tipo de emergencias<sup>78</sup>. En El Salvador dicho sistema podría ser utilizado para generar ahorros fiscales (Tornarolli, 2017) y para proteger a la población en emergencias como la actual. En 2010 se inició la implementación de un Registro Único de Participantes (RUP) con el objetivo de registrar a todos los hogares y personas de asentamientos urbanos precarios (AUP); sin embargo, solo se han determinado 145 AUP ubicados en cinco de departamentos del país.

**En educación, El Salvador presenta importantes desigualdades en aprendizajes entre clases sociales, las cuales corren el riesgo de profundizarse a raíz de las medidas tomadas para enfrentar la pandemia**

74 [Del confinamiento a la reapertura](#). BID (2020)

75 Las exportaciones de alimentos representaron en 2017 2.7% del PIB y las importaciones fueron de 5.7%, resultando en un déficit comercial de -2.9%. FAOSTAT (2018)

76 En 2017, el Índice de Dependencia de Importación de Cereales fue de 39.4% (FAO, 2017) y más de la mitad (52%) del volumen total de alimentos consumidos en el país son importados. Dependencia Alimentaria en El Salvador. Superintendencia de Competencia (2018)

77 El sector de agricultura, silvicultura y pesca representa 4.9% del PIB, mientras que en Guatemala, Honduras y Nicaragua es en promedio 12.4% del PIB (World Development Indicator).

78 Study on Shock-Responsive Social Protection in Latin America and the Caribbean: Ecuador case study



**(cierre de instituciones educativas y migración a la modalidad en línea).** Entre los niños de 7 años que llegan a primaria, el 60% de los más pobres sabe leer (vs 87% de los más ricos) y la cobertura en preescolar es menor al 40% entre los más pobres y mayor del 80% entre los más ricos<sup>79</sup>. A pesar de los esfuerzos por garantizar la continuidad educativa en este contexto, el país presenta una limitada capacidad de adaptación a esquemas de formación en línea. Actualmente, solo el 14% de los hogares tiene acceso a internet (29% de la población) y computador (vs. 30% CARD), y de la población de 10 años o más que son estudiantes, solo el 61% usan computadoras u otros dispositivos para conectarse a internet (44.8% lo hacen por medio de celulares)<sup>80</sup>. En un escenario post COVID-19, al considerar la reapertura de las escuelas será necesario asegurar el distanciamiento social, garantizar el acceso a lavamanos y cumplir con estrictas normas de higiene para asegurar que los alumnos y docentes lleguen y se mantengan saludables, pero también será necesario evaluar la magnitud del rezago educativo y buscar la implementación de estrategias para ampliar el acceso a la educación que incorporen algunas iniciativas digitales.

**En 2017, en El Salvador, el 10.1% de la población no contaba con acceso a servicios de salud (14.9% entre la población pobre) (STP, 2018).** El país ha venido enfrentando un aumento considerable de Enfermedades Crónicas No Transmisibles (ECNT) que complican el cuadro médico y aumentan la probabilidad de muerte por COVID-19. Ante el persistente reto de mejorar la calidad y el acceso a los servicios de salud, es necesario una mejora en la planificación y fortalecimiento de servicios de soporte como emergencias, abastecimiento de insumos, medicamentos, y recurso humano especializado. A medida se reanuda la actividad económica, será necesario incorporar nuevas medidas de seguridad e higiene, así como nuevos patrones de comportamiento en el trabajo, escuela y transporte público, para prevenir contagios futuros. También se requerirá el fortalecimiento de acciones de transformación digital del Ministerio de Salud, adoptando sistemas de monitoreo que permitan una rápida respuesta<sup>81</sup>.

## SECTOR PRODUCTIVO

### CONDICIONES INICIALES: LA INVERSIÓN PRIVADA MÁS BAJA DE LA REGIÓN

**El sector productivo del país se ha caracterizado por una alta prevalencia de empresas de baja productividad, que generan bienes de escasa complejidad, y que están limitadas por bajos niveles de inversión tanto pública como privada.** En el tejido productivo salvadoreño se puede identificar dos sectores, uno que se caracteriza por su baja productividad, el cual emplea a tres cuartas partes de los trabajadores que poseen niveles relativamente bajos de educación; y otro sector de mayor productividad que de hecho genera un producto similar al primero, empleando tres veces menos trabajadores, los cuales cuentan con mayor nivel educativo. Por otra parte, se refleja poca diversificación de la oferta exportadora y la falta de desarrollo de redes de productos complejas. Lo anterior, se encuentra limitado por los bajos niveles de inversión tanto pública como privada<sup>82</sup> que han limitado el crecimiento y el desarrollo empresarial.

### CONSIDERACIONES SOBRE UNA ESTRATEGIA POST PANDEMIA: EL PLAN DE REACTIVACIÓN ES UN ESFUERZO CONJUNTO ENTRE EL GOBIERNO Y EL SECTOR PRIVADO.

**La pérdida de empleo formal podría ser hasta de un -23.9% por lo que medidas que mitiguen los efectos sobre el empleo, protejan la actividad económica y resguarden la vida y la salud de los trabajadores son cruciales.** Aún no se conoce la magnitud de los efectos de la pandemia sobre el tejido productivo y el empleo, pero encuestas empresariales que monitorean la percepción de la actividad económica y la confianza del sector, han registrado una caída súbita en sus indicadores de marzo 2020.<sup>83</sup> Este cambio puede tener efectos directos sobre el empleo. Se estima una reducción del empleo formal

79 Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. DIGESTYC (2017)

80 Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. DIGESTYC (2018)

81 [Del confinamiento a la reapertura](#). BID (2020)

82 En la última década la inversión total promedio del país ha representado cerca del 16% del PIB, mientras en la región de Centroamérica, Panamá y República Dominicana está ha sido 22.8% del PIB

83 Ver: "Actividad económica y confianza de empresarios y consumidores registran brusca caída en marzo 2020" Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES (2020).





en -8.6% en el corto plazo, y de prolongarse la recesión hasta de un -23.9%.<sup>84</sup> El sector empresarial ha propuesto una serie de medidas las cuales están siendo coordinadas con el Gobierno, recientemente se aprobó una Ley de Protección del Empleo<sup>85</sup> que contiene muchas de estas propuestas.

**Adicional a las medidas anunciadas es recomendable considerar otras que ayuden a proteger y crear empleo y mejorar la solvencia de las empresas, en especial las MIPYME y a cuidar la presencia de las empresas extranjeras.** Para proteger a los trabajadores y su salud, se podría considerar el establecimiento de jornadas laborales con horarios flexibles para evitar aglomeraciones, así como una mayor facilidad para el pago de cuotas a la seguridad social. Por otro lado, es crítico proteger la liquidez de las empresas medianas y pequeñas, y se deberían considerar programas de financiamiento para el desarrollo productivo, así como explorar mecanismos para financiamiento y garantía de comercio exterior, estudiar opciones de financiamiento e incentivos a la compra de bienes y servicios con preferencia a las empresas nacionales y locales, siempre y cuando se limiten distorsiones de precios. Asimismo, en línea con la liquidez de las empresas, se podría considerar apoyo de reingeniería de procesos para que las empresas adapten sus operaciones a la nueva normalidad, sujeto a que creen puestos de trabajo (o a que retengan a sus empleados originales, según corresponda). Esto puede ir vinculado con apoyo a financiamiento a nomina por un periodo de tiempo, así como de paquetes de formación en planta que respondan a la “nueva normalidad”.

**Impulsar el crecimiento de la inversión post pandemia será una tarea crítica, y para esto se deben mejorar la planificación estratégica, aspectos institucionales y el clima de negocios.** Uno de los factores que explica la baja inversión total en El Salvador es su rezago en los niveles de IED. El stock de IED en El Salvador se ha mantenido prácticamente estancado desde 2011, alcanzando el 37.5% en 2018, lo que contrasta frente a los países comparables en los que el stock de IED presenta niveles superiores y con una evolución positiva desde 2011. En el país han persistido durante décadas muchas deficiencias institucionales e importantes áreas de mejora al entorno de negocios. Una estrategia post pandemia debe buscar disminuir la alta dispersión competencial y solapamiento institucional, pues estos factores desincentivan la inversión y afectan los rankings internacionales. Además, es necesario el fortalecimiento institucional de la agencia de atracción de inversión (PROESA), con una nueva estructura y con recursos suficientes para atender los requerimientos de inversores extranjeros. Adicionalmente, se debería explorar la creación de una Ventanilla Única Digital de Inversiones (VUDI), una herramienta que permitiría reducir la discrecionalidad operativa en la actuación pública, mejorar la operatividad de los trámites y reducir la excesiva tramitología de manera efectiva. Finalmente, para lograr una transición hacia la atracción de sectores con mayor valor agregado, es importante vincular la oferta de destrezas técnicas con aquellas demandadas por empresas extranjeras mediante una mejor coordinación con el sector educación.

84 Ver: [¿Cómo impactará la COVID-19 al empleo?: Posible escenarios para América Latina y el Caribe. BID \(2020\)](#)

85 Aprobado el 5 de mayo del 2020 por la Asamblea Legislativa. Esta Ley: (1) Crea programa de subsidio para empleados de las MIPYMES, (2) goce de vacaciones individuales de manera anticipada para empleados, (3) programa de otorgamiento de créditos en línea de capital de trabajo para empresas, con tasa máxima de 3%.



## ANEXO

### COSTO DEL PAQUETE DE MEDIDAS DE ALIVIO ECONÓMICO

Medida	Millones de US\$	Porcentaje del PIB
Transferencia monetaria a los hogares	450	1.7
Pérdida de ingresos tributarios	950	3.7
Transferencia municipalidades	600	2.3
<b>Total- I paquete</b>	<b>2,000</b>	<b>7.7</b>
Programa de préstamo para capital de trabajo	360	1.4
Subsidio para empleados MIPYMES	140	0.5
Programa de financiamiento para sector informal	100	0.4
Refuerzo presupuestario	400	1.5
Devolución IVA exportación	100	0.4
Retraso pago proveedores	300	1.2
<b>Total- I paquete</b>	<b>1,000</b>	<b>3.8</b>

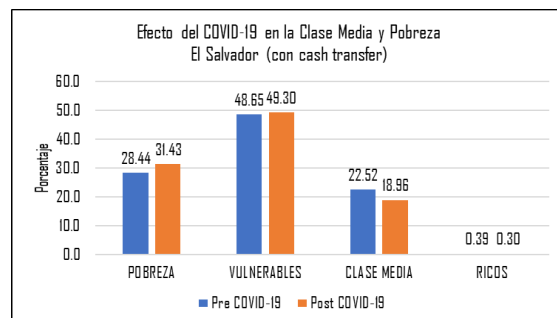
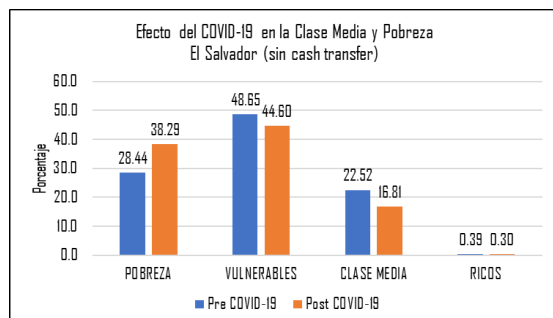
Fuente: Reporte de Ministerio de Hacienda sobre Costos FERRE y Reporte STIFEL (2020)

### MEDIDAS FISCALES EN EL MEDIANO PLAZO

Medida	2021	2022	2023	Total
Factura Electrónica	0.1	0.2	0.2	0.5
Otras medidas de administración tributaria	0.1	0.1	0.1	0.3
Medidas Gubernamentales	0.2	0.3	0.3	0.8
Ingresos tributarios				0.8
Impuesto predial		0.3	0.3	0.6
Impuestos especiales		0.1	0.1	0.2
Gasto corriente				0.9
Bienes y servicios	0.2	0.2		0.4
Pago de nómina	0.2	0.2	0.1	0.5
Medidas adicionales	0.4	0.8	0.5	1.7
<b>Total de medidas</b>	<b>0.6</b>	<b>1.1</b>	<b>0.8</b>	<b>2.5</b>

Fuente: Artículo IV del FMI (abril, 2020)

### EFFECTOS DEL COVID-19 SOBRE LA CLASE MEDIA Y POBREZA





Fuente: BID, 2020

# GUATEMALA

JORDI PRAT Y GISELE TEIXEIRA

## CONTEXTO

**Datos oficiales y medidas de contención del coronavirus.** El 27 de mayo, pasados más de 56 días del primer caso confirmado, el Gobierno de Guatemala reportaba 3,954 casos de coronavirus y 63 fallecidos. Para hacer frente a esta pandemia y reducir la propagación del contagio en territorio nacional, el Gobierno respondió de manera rápida y robusta a la crisis sanitaria, determinando reglas de distanciamiento social, adoptando medidas sanitarias, fortaleciendo el sistema de salud y protección social, especialmente a la población más vulnerable y apoyando a las empresas para mantener la liquidez necesaria para seguir funcionando.

**TABLA 1. MEDIDAS ADOPTADAS PARA LA CONTENCIÓN DEL CORONAVIRUS**

Medidas de distanciamiento social	Medidas sanitarias	Medidas de apoyo a hogares
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ cierre de escuelas, comercio no esencial y fronteras nacionales</li> <li>✓ cancelación de eventos públicos</li> <li>✓ incentivo al teletrabajo</li> <li>✓ toque de queda nacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ recomendaciones de higiene</li> <li>✓ habilitación de centros de atención y contratación de personal de salud</li> <li>✓ ampliación de la capacidad para procesar pruebas del coronavirus</li> <li>✓ limitación de aparcamiento de insumos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ manutención de servicios de agua, cable, luz, teléfono e internet</li> <li>✓ transferencias monetarias</li> <li>✓ indemnización temporal a quien se quede sin trabajo</li> <li>✓ diferimiento al pago de instituciones educativas, impuestos y préstamos</li> </ul>
Medidas de apoyo a empresas	Medidas fiscales	Medidas monetarias
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ diferimiento en el pago de impuestos, cotizaciones sociales y préstamos bancarios</li> <li>✓ fondo para apoyo de liquidez</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ asignación presupuestaria adicional</li> <li>✓ exención del impuesto de importación a productos para atención al coronavirus</li> <li>✓ refuerzo al sistema de transferencias</li> <li>✓ agilización de compras públicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ flexibilización temporal de disposiciones del reglamento para la administración del riesgo de crédito</li> <li>✓ reducción de la tasa de interés líder de política monetaria</li> </ul>

**Impacto económico de corto plazo.** Como consecuencia del choque mundial en la demanda y en la oferta agregada, derivado de las medidas de distanciamiento social adoptadas para la contención de la propagación del coronavirus, el Fondo Monetario Internacional (FMI) prevé una contracción de 2% en la actividad económica de Guatemala en 2020, una caída de 5,9% para EE.UU. y 7,5% en la Zona Euro. El desempeño de los socios comerciales, combinado con una reducción en remesas, son factores importantes que explicarían la recesión del país en 2020.

**La crisis del COVID-19 se está traduciendo en una reducción en el consumo, exportaciones y actividades relacionadas al turismo.** La contracción de la demanda en los principales socios comerciales de Guatemala tendría un impacto significativo en el envío de remesas, exportación de productos primarios y de bienes manufacturados y actividades relacionadas al turismo. Sin embargo, la reducción en el precio del petróleo y la menor demanda por productos importados contrarrestaría el efecto negativo sobre la balanza de pagos del país.



## PROCESO DE RELAJAMIENTO EN LAS RESTRICCIONES DE MOVILIDAD

**Guatemala debería aumentar su capacidad de pruebas de diagnóstico y aplicar inteligencia epidemiológica para lograr una reactivación económica efectiva.** Implementar una estrategia efectiva para mitigar el contagio del coronavirus es clave para lograr una reactivación dinámica. Guatemala es el país de la región que menos pruebas realiza per capita, ya que el Ministerio de Salud hace alrededor de 4 por 10.000 habitantes, muy por debajo de lo recomendado para avanzar con un plan de regreso a la normalidad. Dado el bajo número, el Ministerio de la Salud se podría focalizar en inteligencia epidemiológica, siguiendo a todos los contactos de cada caso positivo.

**Sin embargo, la baja calidad del capital humano y la consecuente informalidad limita el potencial de recuperación económica.** Parte de la estrategia de recuperación económica para aumentar el potencial de ingresos es mejorar la calidad del capital humano y promover procesos de formalización. El nivel de informalidad laboral, que en Guatemala alcanza casi el 70% de la población económicamente activa (PEA), hace que grandes sectores de la población queden excluidos de la red de seguro social. Asimismo, en el primer quintil de ingresos, la proporción de hogares sin ningún trabajador formal alcanza el 95%. Algunos de estos hogares son beneficiarios de programas existentes, los cuales tienen retos de cobertura y focalización.

## RETOS Y OPORTUNIDADES EN EL PROCESO DE RECUPERACIÓN ECONÓMICA DE MEDIANO PLAZO

**La crisis Covid-19 es una oportunidad para forjar un nuevo contrato social.** La emergencia sanitaria es una oportunidad para abrir un diálogo sobre una estrategia para romper los altos niveles de pobreza y desigualdad de Guatemala. El mismo debería abordar al menos aspectos como (i) mejorar la eficiencia del gasto público social; (ii) mejorar la gobernanza fiscal; (iii) impulsar reformas para disminuir la informalidad; (iv) mejorar la educación y su pertinencia; (v) reforzar la prevención de la violencia y la aplicación de la ley; (vi) mejorar el mercado laboral de las mujeres y los jóvenes; (vii) impulsar una agenda de la economía digital; (viii) mejorar la institucionalidad, la salud y los esquemas de protección social.

### CONTEXTO MACRO-FISCAL

**Guatemala tiene un marco macroeconómico fuerte.** Guatemala mantenía al final de 2019 un desempeño macroeconómico estable, baja inflación (4% al año), una de las deudas públicas más bajas de la región (25% del PIB) y un déficit fiscal moderado y sostenido en el tiempo (2,3% del PIB). Asimismo, las reservas internacionales triplicaron en los últimos 10 años (US\$15,3 mil millones a finales de marzo 2020). Sin embargo, parte de los ingresos privados que apoyan la actividad económica proviene de remesas, las cuales sobrepasaron el 13% del PIB en 2019, mientras que las exportaciones totales representaron 18% del PIB en el mismo año.

**No obstante, la baja carga tributaria del país limita su capacidad para ejecutar gasto público social.** Guatemala es el país que menos ingresos tributarios como porcentaje del PIB recauda en la región (10% del PIB en 2019), con una tendencia decreciente en los últimos años. El gasto público fue de apenas 12,6% en 2019, mientras que el gasto de capital alcanzó 2,6% del PIB en el mismo año, de los más bajos de la región de América Latina y el Caribe. En la gestión de las finanzas públicas persisten rezagos institucionales y normativos, además limitada transparencia en la ejecución.

**La agenda fiscal post COVID-19 es una oportunidad para mejorar la recaudación y la calidad del gasto.** El retorno hacia una senda fiscal sostenible debería incluir medidas para mejorar la eficacia del gasto público y administración tributaria y aduanera, la transparencia y rendición de cuentas, reducir la regresividad del sistema tributario y aumentar la recaudación. Al mismo tiempo, el gobierno debe tomar



acciones para reducir ineficiencias del gasto público, tanto técnicas como asignativas, aprovechando la tecnología para facilitar la interacción con el ciudadano.

**En el mediano plazo, la pandemia del coronavirus puede impulsar la reducción de las brechas de desarrollo.** Se nota una mayor concientización social sobre la importancia de tener un sistema de protección social universal para hacer efectiva las medidas de contención del coronavirus en esta primera fase de la pandemia. Por lo tanto, parece que hoy existen las condiciones sociales y políticas favorables para la promoción de un cambio estructural en los sistemas de salud, educación y protección social en Guatemala. Se debe plantear una estrategia integral que garantice la sostenibilidad de las políticas fiscales y la estabilidad macroeconómica en el largo plazo, lo que impulsaría la dinamización de la economía.

## SECTOR SOCIAL

**El crecimiento económico de Guatemala no ha sido suficiente para reducir la pobreza y desigualdad.**

El país ha mostrado un crecimiento moderado y sostenido en el PIB en los últimos años, aunque el ingreso per cápita no ha mostrado una mejoría sustancial<sup>86</sup> y la pobreza y la desigualdad continúan estancadas en altos niveles. Entre las causas de estos rezagos, se destacan los bajos niveles de inversión pública y privada<sup>87</sup>, el capital humano limitado con baja salud<sup>88</sup> y escolaridad<sup>89</sup>, un entorno institucional débil y falta de oportunidades para generar ingreso. Las tasas de pobreza para la población rural e indígena, que representaban el 40% y 35% de la población total, respectivamente, se encontraban en 76% y 79% en 2014, superiores al promedio nacional (59,3%).

**A fin de generar incentivos positivos para la productividad en el largo plazo, contribuyendo para la reducción de la pobreza, el aporte de ingresos a los trabajadores informales debe tener un carácter temporal, el cual podría ser extendido por un período definido, condicionado al registro de la actividad en la Superintendencia de Administración Tributaria y capacitación laboral.** En el mediano plazo, se recomienda mantener las transferencias monetarias a las poblaciones vulnerables identificadas en el periodo anterior a la pandemia, y promover el cambio del programa de transferencias monetarias no-condicionada a los informales para un sistema de transferencias condicionadas a capacitación. Guatemala cuenta con el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, el cual podría tener un rol importante en la capacitación profesional.

**Es clave mejorar la calidad de la oferta de mano de obra para fortalecer la capacidad de generar ingresos y reducir la pobreza.** En el corto plazo se podrían buscar modalidades innovadoras y “temporales” de subsidios y seguros de empleo, reentrenando a los trabajadores, y apoyo para la reubicación transitoria de mano de obra subutilizada e inactiva temporalmente (con un horizonte acotado). Además, los programas actuales de transferencias deben tener lineamientos para una mayor formalización para ampliar las bases de datos de beneficiarios y condicionar ayuda a abrir cuentas bancarias y tomar acciones de formalización. Además, se debería impulsar los programas de capacitación en sectores claves de *upskilling/reskilling*, focalizados a en actividades de mayor valor agregado.

**La coyuntura parece propicia para aprovechar la mayor concientización social e incrementar el gasto en infraestructura básica, salud y educación en el mediano plazo.** El aumento temporal del gasto social para hacer frente a la pandemia podría redirigirse parcialmente para cerrar las brechas de desarrollo en infraestructura básica, salud y educación en periodo posterior a la crisis. Esa opción podría dirigirse a poblaciones que estaban en condición de vulnerabilidad, tales como la población rural, indígenas, mujeres, y jóvenes.

86 El PIB per cápita creció en promedio 1,3% entre 2010 y 2018 y representa el 14% del PIB de ALC y el 7% del de EE.UU. en 2018.

87 La inversión pasó de un nivel promedio de 20% del PIB en la década anterior, a menos de 15% del PIB entre 2013 y 2019. La inversión pública se ha reducido por falta de recursos fiscales y por ineficiencias en su ejecución pasando de 1,9% del PIB en 2013 para 1,5% en 2019.

88 La tasa de mortalidad materna era de 88/100.000 nacidos contra 67 en ALC en 2016. Para los menores de 5 años la tasa casi duplica a la de la región con 28/1.000 niños contra 16 en ALC. En desnutrición crónica, la mitad de los niños menores de 5 años no reciben los nutrientes adecuados contra un 16% en la región.

89 La tasa neta de cobertura en preprimaria alcanzó el 51% en 2019, mientras que a nivel de primaria se ubicó en 77% en el mismo año. La tasa de graduación en secundaria es la más baja (48%) de América Latina (77%) y únicamente la cuarta parte de los jóvenes que tienen la edad para cursar secundaria están matriculados en este nivel (24% para el 2015).



**Con una reforma en la estructura del sistema de salud, Guatemala podría ampliar la cobertura y mejorar resultados.** Un sistema de salud armonizado, que cumpla con la función de proteger a la población ante episodios aleatorios de enfermedades, tiene impacto positivo en la salud de la población y en la productividad. Actualmente, el sistema de salud de Guatemala se caracteriza por altos niveles de fragmentación entre instituciones públicas, así como por un sector privado que, a pesar de interactuar con el sistema público de la salud en diversos niveles, opera bastante independientemente bajo mínima regulación. En el ámbito público, los principales actores son el Ministerio Público de Salud y Asistencia Social (MSPAS), responsable de la gobernanza, así como de la prestación de servicios, y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), un sistema de seguridad social para la salud que cubre a los trabajadores del sector formal. Los miembros de las fuerzas armadas están cubiertos a través de Sanidad Militar. A pesar de un bajo nivel de cobertura de seguros médicos privados, existen muchos y diversos actores que participan en el sector privado. Este incluye proveedores, tanto con fines de lucro, como sin fines de lucro como lo son las ONG y organizaciones religiosas, así como formas tradicionales y alternativas de medicina.

**A través del fortalecimiento del sistema de protección social, Guatemala tendría la oportunidad de disminuir la incidencia de la pobreza y desigualdad.** Un sistema permanente de protección social en Guatemala promovería la reducción de la pobreza y la desigualdad, lo que implicaría que cuando una persona pierde su fuente de ingresos, goza de una protección social para no caer en pobreza casi inmediatamente. Dicho mecanismo requiere la manutención de un sistema de registro y control de los beneficiarios que minimice las filtraciones en el gasto y garantice la eficiencia de la política. Actualmente, el 33% de la población ocupada (PO) posee algún tipo de contrato formal y solo el 22% está asegurada por el IGSS.

## SECTOR PRODUCTIVO

**El sector privado guatemalteco se caracteriza por tener elevada informalidad y alta concentración en servicios.** La actividad económica se compone 66% por comercio y servicios, 24% de industria y 10% agropecuaria. La PEA crece más rápido que la capacidad de la economía de generar empleos formales, siendo absorbida por el sector informal, en el cual los trabajadores no tienen acceso a la red de seguridad social. Al igual que lo observado a nivel global, los sectores con riesgos más elevados de desplazamiento de trabajadores serían el comercio, servicios de hospedaje y de comidas, actividades inmobiliarias, administrativas y comerciales. Estos sectores son intensivos en mano de obra, a menudo con bajos salarios y poco calificados.

**Un sector de MIPYMEs dinámico y sólido es clave para fomentar el crecimiento inclusivo post COVID-19.** Las MIPYMEs son clave como motor de crecimiento inclusivo en Guatemala adonde se les debe asistir para modernizarse e integrarse a la cuarta revolución industrial. Las PYMES representan cerca del 90% de las empresas del país y emplean cerca de un 60% de la PO, enfrentan numerosos obstáculos para su crecimiento, siendo el acceso al crédito una de las dificultades más importantes. En Guatemala, se aprobó el Fondo de Protección de Capitales (US\$30 millones) y el Fondo de Capital Trabajo (US\$350 millones), los cuales otorgarán crédito con tasas preferenciales a comerciantes individuales, profesionales, empresas, cooperativas de ahorro y crédito.

**La crisis COVID-19 abre una oportunidad para expandir el rol de Guatemala en las cadenas globales de valor.** La industria farmacéutica en Guatemala, por ejemplo, genera aproximadamente 68 mil empleos, directos e indirectos, y es una de las pocas que ha podido mantenerse de pie ante la emergencia, operando en un 70%. Uno de los retos que han enfrentado es la materia prima, importada desde EE.UU., Europa y China, países que están trabajando casi únicamente para abastecerse internamente. Sus roles de proveedores de múltiples suministros para empresas en todo el mundo afectan también la cadena de valor regional en América Latina, abriendo una oportunidad para el desarrollo de mercados locales de estos bienes. Posibles cambios en estas cadenas globales de valor presentan oportunidades para los países de la región que se deben aprovechar de forma proactiva.

**Guatemala podría implementar una estrategia de fomento de inversión que mejore el capital humano y la infraestructura.** La estrategia debe centrarse en crear habilidades de la mano de obra que sean atractivas a las empresas que se quieren atraer, adonde la inteligencia de mercado será clave para el



desarrollo de nuevos centros industriales y la expansión de asociaciones público-privadas para infraestructura. Esta expansión en inversión generaría empleos directos e indirectos, además de dar incentivos para impulsar la inversión privada. Asimismo, el fortalecimiento del entorno institucional y de PRONACOM como agencia de atracción de inversiones, reduciendo la tramitología y avanzando en la digitalización de procesos para facilitar la actividad productiva, tiene el potencial de apalancar la inversión de capital interna y externa.



# HAITI

JENNIFER LINARES AND BOAZ ANGLADE<sup>90</sup>

## CONTEXT

Haiti was one of the last countries in the Latin America and Caribbean (LAC) region to report its first COVID-19 cases (on March 19). Soon after, the government of Haiti announced a series of sanitary and social distancing measures and the creation of a multisectoral commission (CMGP-COVID-19) responsible for the strategic planning and transparent management of resources for the COVID-19 response. The government also announced a series of fiscal, monetary, and social protection measures to mitigate the impact of the COVID-19 crisis on the economy. These measures include a three-month moratorium of income taxes for businesses and individuals, the transfer of food and cash to 1.5 million vulnerable families, the reduction of interest rates of the three central bank bonds, the reduction of the reserve coefficients of commercial banks, a three-month moratorium on commercial bank loans, the elimination of fees related to transfers made through the Haitian interbank payment system (SPIH), and subsidies to teachers and the transport sector.<sup>91</sup> The International Monetary Fund (IMF) estimates that new spending due to the measures announced as of April 2020 would cost approximately 1.6% of GDP.<sup>92,93</sup>

The COVID-19 crisis is expected to take a heavy toll on an already weakened Haitian economy. The IMF projects that COVID-19 – in addition to a series of episodes of social unrest registered at the beginning of the fiscal year – will result in a GDP contraction of 4% in FY2020.<sup>94</sup> This context will likely deteriorate the poverty, unemployment, and food insecurity levels in Haiti.<sup>95</sup> While the stage of mitigation of the pandemic still has some weeks ahead<sup>96</sup>, this dire context calls for a strategy in place for the post COVID-19 recovery period. The present document lays out some considerations for this strategy.

## POST COVID-19 RECOVERY CONSIDERATIONS

### MACRO-FISCAL CONTEXT

The COVID-19 crisis is unlike other crises that Haiti has experienced before given that the government may not resort to traditional countercyclical measures to stimulate demand during the period of containment of the virus because doing so would come into direct conflict with mobility and social distancing measures. It is recommendable to follow the guidelines of the CMGP-COVID-19 commission and the Ministry of Public Health and Population (MSPP) when deciding the appropriate time to relax mobility restrictions. As discussed in the introductory chapter, once these measures are lifted, fiscal policy should consist of two stages: The first stage should be of an expansive nature in order to accelerate the recovery of production, employment, and income of households and the private sector.

---

90 With inputs from Ana Arias, Paolo De Salvo, Nicola Magri, Marie Evane Tamagnan, Kawala Jean, Geraud Albaret, and Alexandre Bagolle.

91 For more details on the measures, please see our [briefing on the impact of COVID-19 and the measures undertaken by the governments of the region](#).

92 In April, the government had spent 714.5 million gourdes in COVID-19 related expenditures.

93 As of May 5<sup>th</sup>, Haiti had secured funding from different international donors, including a US\$111.6 million loan from the IMF under its Rapid Credit Facility (RCF) and a total of US\$108.7 million in grants from multilateral and bilateral donors.

94 The fiscal year in Haiti runs from October 1 to September 30.

95 In terms of food insecurity, an April 2020 World Food Programme report indicates that one out of every three Haitians are acutely food insecure.

96 The CMGP-COVID-19, using scenarios presented by Cornell University and Oxford University, had initially expected the peak of the pandemic in Haiti to be at the end of May or in June 2020, depending on the degree of mitigation, , yet President Moïse announced on May 20 that the peak could be between the end of May and up to mid- July Therefore, President Moïse extended the current state of emergency until July 20





The second stage should consist of ensuring fiscal sustainability and some structural changes in spending and revenue collection.

During the first stage, the government should consider expanding capital expenditures, in lieu of current expenditures, as the former are easier to revert during the second stage. Because Haiti does not have much room to increase spending<sup>97</sup>, the government should continue to work in securing international funding<sup>98</sup> and to restructure part of the spending so that it is focused on priority projects with rapid gains, especially those with a higher social and economic impact, and on social safety nets.<sup>99</sup> In addition, the government should strive for optimizing infrastructure portfolios in order to improve the efficiency of spending and avoid cost overruns or project delays. The Public Investment Management Index developed by the IMF assesses the quality and efficiency of the investment process across four project stages: project appraisal, selection, implementation, and evaluation. Table 1 shows Haiti's score in these four different stages compared to other Caribbean countries and low-income countries in Latin America. While Haiti ranks low in all stages compared to countries in the rest of the region, the very first stages, project appraisal and selection are the ones in which it scores the lowest. In order to improve these dimensions, investment projects should undergo further scrutiny of their financial and economic feasibility and sustainability, and evaluation of their social and economic value. In addition, appraisal standards should have some form of independent check in place in order to avoid subjective biases in the evaluation. (Dabla-Norris et al., 2012).

**TABLE 1: PUBLIC INVESTMENT MANAGEMENT INDEX, 2015**

Country	Appraisal	Selection	Implementation	Evaluation	Total
Barbados	0.50	2.00	0.93	1.33	1.19
Belize	0.00	0.80	0.27	0.00	0.27
Bolivia	2.83	2.00	2.93	2.00	2.44
Haiti	0.00	1.20	1.73	1.33	1.07
Jamaica	1.83	2.40	1.33	1.33	1.72
Trinidad and Tobago	0.00	2.40	1.33	0.67	1.10
LAC sample average	1.58	2.16	2.00	1.60	1.83
World average	1.33	1.60	2.00	1.33	1.57

Source: IDB (2019) based on Dabla-Norris et al. (2012)

Note : Values range from 0 (least efficient) to 4 (most efficient)

Given the limited fiscal space, the government could also promote expenditure-switching policies across the different government agencies. This implies resorting to purchasing more local goods—for example, agricultural products for social protection programs— rather than foreign-produced ones. This approach would not only reduce the pressure on the current account deficit, which is projected to widen during the COVID-19 crisis, but also support domestic activities and local employment.

During the second stage, several structural fiscal challenges could be tackled in order to help position the country on the path of sustainability. This stage would require i) raising revenues to finance the increase in spending of the previous stage and longer-term policy goals, and ii) achieving greater spending efficiency.

97 Haiti's projected FY2020 primary deficit is -6.1% of GDP and it has been rapidly increasing since FY2017 (when it was -0.7% of GDP). Similarly, domestic debt has been increasing over the past years, bringing the FY2019 total public debt to 47.7% of GDP.  
98 A key opportunity to secure recovery funds is successfully completing a Staff Monitored Program with the IMF. According to IMF Country Report No. 20/123, Haiti is "expected to undertake discussions for a six-month SMP arrangement in the coming weeks with the goal of advancing after that to a comprehensive upper credit tranche-quality economic reform program."

99For details on challenges associated with safety nets, see social sector below.



In terms of revenue collection, tax exemptions should be revised, as these amount to about 61% of all income tax collected.<sup>100</sup> Progressivity of income taxation also offers some room for improvement: as discussed in IMF's 2019 selected issues report on inequality, the top rate of 30% applies to incomes that are over 2000 percent higher than Haiti's per-capita GDP.<sup>101</sup> Further, the tax administration should be modernized and technology should be implemented to address the high levels of contraband registered between the land border with the Dominican Republic.<sup>102</sup> In terms of spending, given that the generalized fuel subsidy represents direct fiscal losses of about 4.6% of GDP, reform should be considered. The government could assess the potential focalization of the subsidy so that it uniquely benefit vulnerable individuals and sectors, instead of higher-income consumers, especially considering that oil prices are expected to remain low in the medium term.<sup>103</sup> Any attempt to restructure the fuel subsidy, however, should be preceded by offsetting social programs, and by a clear communication strategy.<sup>104</sup> Finally, budgeting should transition from an incremental approach to a results-based one, as public spending may not be efficiently allocated due to the lack of a system in place to monitor results using performance indicators.

## MONETARY AND FINANCIAL CONSIDERATIONS

The Central Bank of Haiti (BRH) should consider maintaining flexibility regarding deposit requirements and interest rates in order to support liquidity in the system and domestic investment during the recovery period. It will be of special importance to ensure that financial institutions that serve businesses in the informal sector and in rural areas (such as savings banks and Caisses Populaires) adopt lower interest rates. The government should also consider regulating microfinance institutions (MFIs) as these are currently not supervised. Monetary financing should continue to be limited in order to avoid inflationary pressures. In the recovery period, monetary framework should be strengthened, especially by strengthening the autonomy of the BRH in order to support future expectations on price stability.

## PRODUCTIVE SECTOR

Over the past two years, Haitian firms have been impacted by frequent social unrest that often resulted in the shutdown of economic activities for several weeks. In 2019, many private businesses were forced to close or reduce their capacity as a result of the ongoing sociopolitical crisis. The uncertain political environment coupled with weaknesses during the process of starting a business, dealing with construction permits, and registering property have rendered the business climate unfavorable, resulting in consistently low rankings in the World Bank Doing Business report (In 2020, Haiti ranked 179 out of 190 countries).

In addition, the private sector has several fragilities that make it even more vulnerable to economic shocks. Some of these fragilities include a heavy dependence on imports of goods – notably intermediate goods – in order to produce; high levels of informality, especially among the micro, small, and medium, enterprises; and a lack of diversification of exports goods and export markets. In terms of composition, the two largest sectors of the Haitian economy are the trade, restaurants, and accommodations sector (28% of GDP) and agriculture (25% of GDP). Manufacturing is also a key sector of the economy as it is equivalent to 8% of GDP and represents an important source of formal employment in the country.

The ensuing paragraphs discuss some of the suggested considerations when reactivating these three sectors. The discussion will focus on these sectors as they represent the largest share of the economy. However, the government should consider all sectors when designing its recovery strategy. It is essential

---

100 According to World Bank's "Better Spending, Better Services: A review of public finances in Haiti" (2016). Most of these exemptions are granted by virtue of the 2002 investment code that provides tax exemptions for 15 years for companies in free trade zones, and 5 to 10-year exemptions for specific investment projects considered desirable from a development perspective.  
101 IMF Selected Issues Country Report No. 20/122.

102 According to a 2018 CSIS study, only about 14% of the Dominican exports that enter Haiti through the terrestrial border are reported in the Haitian national accounts. The rest of the goods are believed to enter Haiti as contraband

103 WTI crude oil futures up to 2025 are currently selling at less than the average historical price over the last 5 years (as of May 5, 2020).

104 As proposed by the IMF in their Request for Disbursement under the Rapid Credit Facility and Article IV documents



to hold sectoral roundtables with different business groups in order to design specific strategies to reactivate each economic sector and to better respond to the specific needs of Haitian firms. Both large enterprises and small and medium enterprises (SMEs) should be included in these roundtables in order to ensure that the dialogue and the resulting agreements reflect the needs of firms of all sizes.

### TRADE, RESTAURANTS, AND ACCOMMODATIONS (TOURISM)

Once the pandemic is mitigated, many commercial firms, notably SMEs, will need support to reboot their operations. This could be supported by channeling funds through financial institutions, by providing lines of credit for trade activities, and by providing government procurement preferences to SMEs. During the recovery phase, investing in campaigns to restore consumer confidence and purchasing habits could also be an option to support shops and restaurants.<sup>105</sup> As for the tourism sector, according to INCAE Business School, the tourism industry will take longer to recover compared to other industries given that tourists will decide to travel only when it is safe to do so. Therefore, the tourism sector should focus on promoting domestic tourism in the short term, especially consolidated destinations that are already accessible and known to the population. In the case of Haiti, the rich historical legacy of the country makes cultural tourism an option to consider. Further, investments in market intelligence are vital in order to identify target customers.

### FOREIGN DIRECT INVESTMENT

Foreign direct investment (FDI) has remained stagnant in Haiti over the last 15 years<sup>106</sup>, with unusual peaks due to the attraction of single large players such as SAE-A, Hansae, Digicel and Decameron. Further, while these investments have created jobs and resulted in the influx of foreign currency, multinationals do not appear to have formed linkages with local business, procured their services, or purchased their products. As a result, little technology and know-how is transferred to the Haitian economy. Most foreign companies import the goods and services they need from abroad, and Haiti is unable to maximize the impact of inbound FDI partly due to the lack of an integrated industrial policy to leverage its presence.<sup>107</sup>

While global trade flows are currently decreasing due to the pandemic<sup>108</sup>, Haiti could start envisioning ways in which it could improve its efforts in attracting future FDI, and an essential first step is to empower and enhance the role of the Centre de Facilitation des Investissements (CFI) as the country's promotional and facilitation agency. In addition, based on experiences in countries like Jordan or Lesotho, the country could consider finding a way in which investors who are well established may gradually acquire some form of title to the sheds and land in which they operate. Rental sheds could potentially allow investors to invest in a more expedite manner.

### AGRICULTURE

The pandemic has the potential to have a significant effect on agricultural production and the demand for agricultural products in Haiti. These effects cannot be underestimated, as the agricultural sector represents more than 20% of the GDP in Haiti. In the short term, two objectives should be prioritized:

- **Maintaining the flow of trade of agricultural products**, as Haiti's food availability relies heavily on imports. A disruption in agricultural trade flows could represent an additional and dangerous threat to the already fragile food security of the country.
- **Stimulating national production**. Technical and financial support in the form of grants, credit, and/or crop insurance should be provided to farmers in order to support their productive capacity and improve their productivity.

105 ILO Enterprises Brief: Interventions to support enterprises during the COVID-19 pandemic and recovery (April 2020).

106 FDI has been equivalent to 1.7% of GDP on average between 2005 and 2019.

107 Porter, 2017.

108 According to the UNCTAD, the COVID-19 outbreak could cause global FDI to shrink by 5%-15%.



In the medium term, a more comprehensive agenda for agricultural development should be implemented to improve agricultural productivity in the country, facilitating the complementarity between public and private investments. This development agenda should be designed around key investment pillars, including: (i) animal and plant health; (ii) agricultural infrastructure (with a particular emphasis on watershed management and irrigation climate-smart schemes); (iii) applied agricultural and fishery research; (iv) technology transfer for small scale farmers and fishers; (v) agricultural extension for small scale farmers and fishers (with a particular attention on climate-smart agriculture and post-harvest loss reduction).

At the same time, in coordination with the private sector, attention should be devoted to the fostering of investments that support agribusinesses aimed at agro-industrial transformation and innovation, as well as companies that stimulate the development of business partnerships. In doing so, such a strategy would facilitate access to credit, basic inputs, and productive investment capital for agricultural producers. In particular, through agribusiness and value chain financing initiatives, small and medium-sized producers can benefit from the catalytic role played by anchor companies, since these companies can facilitate the introduction of technologies, modernization of the producers' practices, financing of their production, and linkage with other markets. Finally, it is vital to invest in improving connectivity to markets in order to reduce food waste and thus, loss of revenues for the farmers.

## MANUFACTURING

The manufacturing sector is a key formal employer and essential for Haitian exports. It is, however, poorly diversified and dependent on textile and mainly the US market. Given an increase in demand for personal protection equipment, including facemasks, and hygiene products, the manufacturing Haiti could consider temporary shifting part of its efforts to the production of these goods.<sup>109</sup> The sector could also consider diversifying its export markets and maximizing its trade relationship with countries that have been less affected by the COVID-19 crisis, notably Taiwan, and reviewing its trade agreements to identify opportunities to maximize trade with countries with which it already maintains preferential access.

## SOCIAL SECTOR

Haiti is the poorest country in the Western Hemisphere. An estimated 59% of the population lives under the national poverty line, and 24% live in extreme poverty. Further, Haiti ranked 169th out of 189 countries in the 2019 Human Development Index Report. While Haiti registered gains in terms of Human Development over the last decade, the outcome is much lower when adjusted for education and health factors.<sup>110</sup> Social spending is less than 4% of GDP and it is one of the lowest ones in the LAC region.<sup>111</sup> The COVID-19 pandemic will push even more Haitian households into deeper distress. Therefore, social safety nets should be put in place to provide quick relief to the vulnerable population. In addition, education and health need a recovery strategy so that Haiti does not register a detriment of its human capital that could further deepen inequalities within the population.

## FOOD SECURITY AND SOCIAL PROTECTION

According to the World Food Programme (WFP), one out of every three Haitian were acutely food insecure before COVID-19 became a pandemic.<sup>112</sup> This was especially the case in the lower Northwestern region of the country and in the urban commune of *Cité Soleil*. Disruptions in the food supply chains due to the global pandemic, coupled with violent conflict, inflation and the currency depreciation registered over the past months<sup>113</sup> could increase the severity of food insecurity and malnutrition in the coming months. As discussed in the previous section, maintaining the flow of trade of agricultural products and stimulating local production are essential in order to mitigate food insecurity. In addition, cash and food transfers to the vulnerable could provide further relief to food insecurity.

109 Several factories have been producing facemasks already, especially upon the request from the Prime Minister.

110 In fact, Haiti is the fifth country in the world (out of 148) in terms of losses in HDI when controlling for these inequalities.

111 According to IMF Selected Issues Country Report No. 20/122.

112 World Food Programme. 2020 - Global Report on Food Crises

113 The Haitian gourde depreciated 13.2% (vs. the US dollar) from January to May 2020.



In April 2020, the Haitian government announced that 1.5 million households would receive an unconditional cash transfer equivalent to US\$30 as part of the measures to mitigate the impact of the pandemic. However, the implementation of this measure has faced challenges such as the lack of a comprehensive and accurate list of beneficiaries that provided their phone numbers, the fact that target beneficiaries had a sim card from a mobile operator that is not linked to the mobile payment system<sup>114</sup>, and given that a number of beneficiaries had no active mobile wallet, among others.<sup>115</sup> These challenges must be tackled to ensure that the funds arrive to these households, especially considering that most of these are unable to obtain labor income given that they work in informal jobs that depend on social interactions.<sup>116</sup>

For the period of recovery and for transfers in the longer term – whether cash or in-kind—the following recommendations should be taken into account: (i) the expansion and updating of the Information System (SIMAST) of the *Ministère des Affaires Sociales et du Travail* (MAST) so that there is a comprehensive source of information that can be consulted to quickly target beneficiaries; (ii) the identification of clear and reliable means of distribution or payments depending on the type of benefit, beneficiaries and their location (e.g. mobile payments might work in the city, but in the remote areas, for instance, it would be necessary to distribute cash through local credit unions); and (iii) a clear articulation of the role of the various actors for each step of the intervention, from the definition of the benefits to the deployment of these which, in the case of Haiti, must rely on a variety of actors, including financial operators and NGOs. Finally, it will be important to adopt and implement the National Policy for Social Protection and Social Promotion that the MAST has been preparing, starting from the establishment of a structure that leads the policy implementation and mobilizes further interventions, particularly in response to shocks.

## EDUCATION

Given that Haitian schools remain closed due to COVID-19 coupled with the loss of the first trimester of the school year due to *Peyi-Lok*, a strategy must be designed in order to ensure that rapid reprise of classroom activities once the government, in coordination with the CMGP-COVID-19 commission, determines it is safe to do so. This strategy should contemplate the reorganization of the school calendar or curricular prioritization and accelerated learning programs. Further, the reopening of schools should be accompanied by the following key principles: (i) ensuring social distancing, by example through double shifting; (ii) disinfecting and maintaining clean schools; (iii) access to health services; and (iv) ensuring access to hand washing. Given a significant loss of pedagogical opportunities this school year, many students will not only be lagging behind but may also be at a higher risk of dropping out of school due to a tear in the link with schools coupled with economic fragility and food insecurity. Educational continuity activities such as distance learning approaches should be maintained after schools open in order to provide content for children who may not be able to reenter the school system immediately and to attract students back to schools. Activities to reattract children to school such as school supplies, tuition waivers and school feeding could be considered, especially for the most vulnerable populations.

## HEALTH

Haiti ranks poorly (#100/195 countries) in the Global Health Security Index, a composite index<sup>117</sup> that assesses countries' capabilities to prevent and mitigate epidemics and pandemics. Haiti ranks especially low in the indicators related to rapid response and mitigation of the spread of an epidemic. This is reflected in the countries' repeated failure to mitigate epidemics, such as the cholera epidemic in 2010. In the short term, public investment in health systems and protocols and water and sanitation services—especially in the rural areas<sup>118</sup>—are essential to protect the population and minimize the risks of future epidemics (or a COVID-19 relapse).

114 Only one of the two mobile carriers (Digicel) is connected to the mobile payment system.

115 The government must also determine how to reach out to vulnerable households without mobile phones.

116 Informality levels among the poor exceed 98% in all 10 departments of Haiti.

117 Developed by the Johns Hopkins Center for Health Security, the Nuclear Threat Initiative and The Economist Intelligence Unit.

118 According to the IMF, only 11 percent of the rural population having access to electricity as compared to 63 percent in urban areas, and 16 percent having access to improved sanitation facilities versus 48 percent in the cities.



Considering that Haiti healthcare system relies heavily on service provision from non-governmental and private actors, the Haitian government faces the challenges to coordinate the healthcare sector – and its many stakeholders – and put in place mechanisms to mobilize private providers to expand the availability of beds and specialized services. This effort can benefit the country not only in case of epidemics, but also in case of major natural disasters. To this end, the development of capacity to activate a “control room” during epidemics with clear powers to mobilize public a nonpublic actor should be a priority.

A solid, cash transfer program would also support health expenditures for the most vulnerable, as evidence shows that these not only support expenditures on food, but also on health and hygiene, and perceptibly reduce inequality.<sup>119</sup> A healthy population will be key to the recovery process, especially to ensure that the most vulnerable are not disproportionately affected by this pandemic in the long run.

#### Additional Resources

IDB and Haiti:

[Link to the 2017-2021 Country Strategy: http://www.iadb.org/document.cfm?id=EZSHARE-1232983971-18](http://www.iadb.org/document.cfm?id=EZSHARE-1232983971-18)

---

119 IMF Selected Issues Country Report No. 20/122.



# HONDURAS

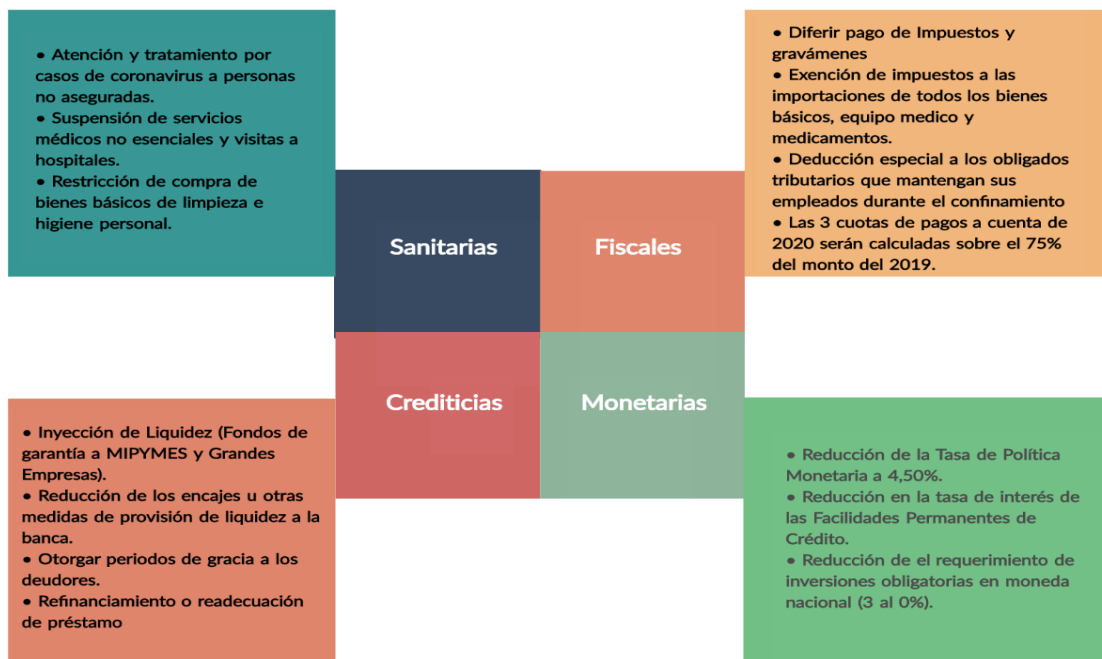
JORDI PRAT Y ROSMERY ZELAYA.

## CONTEXTO

**El gobierno estableció un conjunto de medidas de distanciamiento social desde mediados de marzo.**

Al 27 de mayo se reportaban 4.401 casos positivos, con 188 fallecidos. Hasta ese momento, Honduras contaba con una tasa de letalidad de 4,3%, siendo una de las tasas más altas del continente. Para hacer frente a la gravedad de la crisis, el gobierno ha tomado acciones en cuatro ámbitos claves, como: monetario, fiscal, crediticio y sanitario.

**CUADRO 1. MEDIDAS TOMADAS PARA LA CONTENCIÓN DEL CORONAVIRUS**



**La crisis del Covid-19 ha implicado un deterioro de las perspectivas de crecimiento.** La economía hondureña se venía desacelerando desde 2018, y siguió con un crecimiento en 2019 de 2,7% anual (2018 de 3,7%), afectado por la volatilidad del precio de materias primas, principalmente café, sumado al menor dinamismo comercial y la contracción registrada en la inversión extranjera directa. Mientras que el FMI proyectaba un rebote en 2020 antes de la crisis, hoy proyecta una caída del producto de 3,3%, explicado por el efecto directo por las medidas de distanciamiento social y la caída de demanda tanto doméstica por menores remesas por la contracción de la economía de EE.UU., como externa por la contracción de la actividad económica de socios comerciales.

**Honduras es uno de los países más vulnerables a enfermedades virales en la región.** En 2019 el país fue uno de los países con mayor tasa de mortalidad de dengue en Latinoamérica (LAC) con un 1,6 por cada 1000 habitantes, por encima de países centroamericanos como, Guatemala (1,3), seguido de El Salvador (0,5), y Nicaragua (0,2). Por otro lado, Honduras sumó 112.708 casos de dengue (180 fallecidos), inferior a Nicaragua con 186.173 casos (30 fallecidos), pero superior a Guatemala que contó con 50.432 (66 fallecidos), y El Salvador acumuló 27.470 (14 decesos). A inicios de 2020, Paraguay y Honduras están a la cabeza del brote de dengue, particularmente Honduras, que en lo que va del año registra más de 3.200 casos y al menos tres muertes. Cabe señalar que, América Latina es vulnerable a la transmisión de estas enfermedades (Organización Panamericana de la Salud [OPS], 2011)



## PROCESO DE RELAJAMIENTO EN LAS RESTRICCIONES DE MOVILIDAD

**El plan de reactivación y recuperación económica debería aplicar medidas en tres pilares.** Estos serían: a) una estrategia de apertura económica inteligente, b) medidas sanitarias y de salud de gestión pública paulatinas, y c) protección eficaz del empleo actual y generación de nuevos empleos. La estrategia de apertura económica implica medidas de reapertura gradual y segura de los sectores productivos, poniendo énfasis en sectores de alto impacto en empleo y con capacidad de implementar protocolos de bioseguridad, basados en automatización equipamientos, trazabilidad, monitoreo y seguridad de las mercancías y personas, modernización de sus puestos de ingreso y salida. Con respecto a medidas sanitarias, se deben expandir y ejecutar continuas pruebas de diagnóstico y anticuerpos, gestionar los ámbitos clave de vida pública, y priorizar pruebas en sectores que se vayan abriendo. Finalmente, en protección eficaz del empleo consisten en medidas de política propicias para proteger el empleo y mantener el tejido empresarial en el inmediato y corto plazo, especialmente aquellos que dependen de inversiones extranjeras, como el sector textil-maquila, que generan unos 150 mil empleos en el país<sup>120</sup>. Al mismo tiempo, es importante aprovechar las oportunidades que un mundo post COVID puede generar. Se debe tener una estrategia productiva que permita generar nuevos empleos y brindar habilidades pertinentes a la fuerza laboral, así como el impulso para atraer inversión y diversificar la estructura productiva en base a la vocación territorial establecida o con potencial de desarrollo

**El BID, en respuesta a la crisis sanitaria del COVID-19, ha agilizado la aprobación y ejecución de proyectos de emergencia en cuatro áreas:** salud, medidas para proteger los ingresos de las poblaciones vulnerables al choque, apoyo para la protección del empleo y la productividad de las PYMEs y políticas fiscales en respuesta a la crisis. El Banco ha reestructurado su cartera para fortalecer la respuesta en salud del país, mientras que ha estado en conversaciones para diseñar e implementar un fondo de garantía de liquidez. El brazo privado del Grupo BID, el BID Invest, está comprometido con la reactivación económica en el país, mediante el Programa de Facilitación de Financiamiento al Comercio Exterior, para promover el desarrollo y el crecimiento económico mediante la ampliación de fuentes de financiamiento disponibles para importadores y exportadores.

## RECUPERACIÓN DE LA ECONOMÍA EN EL MEDIANO PLAZO

### CONTEXTO MACRO-FISCAL

**La crisis de Covid-19 provocará un aumento del déficit en 2020, el cual se debería revertir posterior a la crisis.** Ante la emergencia del COVID19, se esperaba en 2020 un déficit del SPNF de 1,0% del PIB, pero la crisis, ha implicado que el déficit aumente a 4% del PIB. Las autoridades han anunciado una expansión del gasto hacia salud y ayuda social a hogares, y al mismo tiempo se han aplicado reasignaciones de algunos rubros presupuestarios. La válvula de escape de la Ley de Responsabilidad Fiscal (la cual deberá ser utilizada en 2020, por esperar un déficit del SPNF por encima de la regla del 1% del PIB) establece que se debe retornar con el cumplimiento de la regla fiscal a partir de 2022, con lo cual, se espera que el déficit del SPNF disminuya a partir de 2021.

**La agenda post Covid es una oportunidad para avanzar en una reforma fiscal integral.** El retorno hacia una senda fiscal sostenible debería incluir medidas para mejorar la eficacia del gasto público y administración tributaria y aduanera, la transparencia y rendición de cuentas, y reducir la regresividad del sistema tributario<sup>121</sup>. Al mismo tiempo, el gobierno debe tomar acciones para reducir ineficiencias del

120 <http://www.prohonduras.hn/index.php/espanol/por-que-honduras/perfil-de-pais>

121 El análisis del BID "Recaudar para crecer" muestra una regresividad del sistema tributario hondureño del primer al quinto quintil del ingreso de los hogares. Por tipo, el estudio muestra que el impuesto a la renta en Honduras es ligeramente regresivo, porque el quintil de menores ingresos soporta una mayor carga tributaria que el quintil de mayores ingresos, explicado por las abundantes exoneraciones. Se observa una regresividad muy pronunciada en el resto de impuestos.





gasto público, tanto técnicas como asignativas, aprovechando la tecnología para facilitar la interacción del gobierno con el ciudadano.

## SECTOR SOCIAL

**La pobreza y desigualdad se han mantenido en niveles altos durante los últimos 20 años.** Las estimaciones del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), muestran que el porcentaje de hogares pobres pasó de 63,7% en 2001 a 61,9% en 2018, disminuyendo marginalmente en 2 pp., mientras que la pobreza aumentó de 786,529 a 1,306,514 hogares. La lenta reducción de la incidencia de la pobreza ubica a Honduras, como uno de los países más pobres de ALC<sup>122</sup>, lo cual puede explicarse por la combinación de un bajo crecimiento per cápita ligeramente superior a 1% anual, y un efecto de distribución “leve”, ya que el Gini disminuyó de 0,56 a 0,53.

**La alta informalidad y los bajos niveles educativos limitan las oportunidades de empleo de mayor empleo.** Entre 2001-2018, el bajo nivel educativo ha limitado la demanda de empleos por parte de empresas. Esto ha generado una alta informalidad, que medida como la proporción de asalariados que no están cubiertos por la seguridad social llega al 64%, mientras con respecto a los asalariados representa un 82%, de las más altas de la región. Así, los sectores más intensivos en mano de obra, como la agricultura y los servicios tienen las mayores tasas de informalidad (85% y 81%, respectivamente) y la menor productividad laboral, lo que devenga en ingresos bajos para estos trabajadores.

**La crisis Covid-19 es una oportunidad para forjar un nuevo contrato social.** La emergencia sanitaria es una oportunidad para abrir un diálogo sobre una estrategia para romper los altos niveles de pobreza y desigualdad de Honduras. El mismo debería abordar al menos aspectos como (i) mejorar la eficiencia del gasto público social; (ii) mejorar la gobernanza fiscal; (iii) impulsar reformas para disminuir la informalidad; (iv) mejorar la educación y su pertinencia; (v) reforzar la prevención de la violencia y la aplicación de la ley; (vi) mejorar el mercado laboral de las mujeres y los jóvenes; (vii) impulsar una agenda de la economía digital; (viii) mejorar la institucionalidad, la salud y los esquemas de protección social.

**El fortalecimiento del sistema de salud debe consolidarse como una estrategia de mediano plazo.** El aumento temporal en salud por la crisis abre la posibilidad de examinar el sistema de salud que debería tener Honduras hacia adelante. Por ejemplo, parecería conveniente cambiar el enfoque del sistema hondureño hacia lo preventivo, cuando en salud pública tradicionalmente ha tenido un enfoque curativo. En este sentido, se podrían expandir modelos exitosos como el de Gestión Descentralizada y buscar una expansión de cobertura.

**Es clave mejorar la calidad de la oferta de mano de obra para fortalecer la capacidad de generar ingresos y reducir la pobreza.** En el corto plazo se podrían buscar modalidades innovadoras y “temporales” de subsidios y seguros de empleo, reentrenando a los trabajadores, y apoyo para la reubicación transitoria de mano de obra subutilizada e inactiva temporalmente (con un horizonte acotado). Además, los programas actuales de transferencias deben tener lineamientos para una mayor formalización para ampliar las bases de datos de beneficiarios y condicionar ayuda a abrir cuentas bancarias y tomar acciones de formalización. Además, es clave expandir los programas de capacitación en sectores claves de *upskilling/reskilling*, focalizados a en actividades de mayor valor agregado.

## SECTOR PRODUCTIVO

**El buen desempeño económico de los últimos años no ha derivado en una mejora en la estructura productiva.** La tendencia se había apoyado en un aumento de los factores productivos, marco macroeconómico sólido, alta apertura comercial, y un contexto externo favorable y la buena dinámica de su principal socio comercial, los Estados Unidos (EE.UU.). Sin embargo, los buenos resultados macroeconómicos no se han traducido en cambios estructurales, como un incremento del crecimiento

<sup>122</sup> En marzo de 2019, una Comisión Técnica inició la revisión y actualización de medición de pobreza monetaria. Preliminarmente con la nueva medición, el porcentaje de hogares pobres en 2018 fue de 42%, inferior en cerca de 20pp respecto a la vieja medición de la pobreza que fue de 61,9%.



potencial, ni en un proceso de transformación de la fuerza laboral hacia empleos de mejor calidad. La productividad de los factores ha permanecido relativamente estancada, explicando solamente el 5% del crecimiento observado durante los últimos veinte años, frente al 50% atribuible a la acumulación de capital físico y 45% al factor trabajo. Cabe destacar que la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes ha caído notablemente al pasar de 86,5 a 43,6 entre 2011-2019, aunque el país todavía se posiciona entre los más violentos del mundo.

**El mundo post COVID abre oportunidades para Honduras.** La crisis ha dejado al descubierto la necesidad de diversificar las cadenas globales de valor, por lo que Honduras podría aprovechar esta nueva realidad para ampliar su participación en las existentes o ampliar a nuevos sectores con una visión de integración y planeamiento estratégico a largo plazo, reduciendo esquemas de intermediación que generan impactos negativos a los pequeños productores. En este sector se deben evaluar la limitante en el acceso a créditos desde la banca privada, por lo que es necesario identificar alternativas de acceso al financiamiento como el fortalecimiento a las cooperativas de ahorro y microfinancieras, que tienen mejor cobertura y facilidades a pequeños productores locales.

**Al mismo tiempo, el gobierno puede transformarse para ser un agente catalizador de productividad,** con mejoras de procesos que debería ir acompañada de infraestructura, en particular porque en el país hay un rezago importante en carreteras, puestos de frontera, y banda ancha. También se debe impulsar la expansión de la infraestructura de banda ancha, la digitalización, mejorando el ambiente de negocios al reducir la tramitología para facilitar el contacto con el ciudadano y las empresas. Acciones como las previstas en el PBL Logístico acordado con el BID son clave, ya que el mismo incluye en su primera fase un portal ciudadano y en sus otras fases una integración de tramites nacionales y para el comercio internacional que se simplificarían y estimularía el comercio.

**Con una visión de mediano plazo, el país podría considerar diversificar geográficamente su estructura productiva.** Un punto de partida está planteado en la publicación "Honduras: un enfoque territorial para el desarrollo (2019)", la cual propone una Estrategia Económica Espacial (EEE) para expandir con una especificidad geográfica, el patrón histórico de desarrollo en forma de "T" que ha tenido Honduras. Un punto fundamental es optimizar la estrategia de inversiones, utilizando una estrategia espacial de atracción de IED basada en la EEE, lo cual permitiría aprovechar las oportunidades del territorio hondureño, y se convierte en una herramienta de apoyo a la planificación e inversión para avanzar en el desarrollo utilizando las perspectivas del análisis geoespacial. La propuesta territorial formulada resulta en una red compuesta por nodos primarios y secundarios (polos de desarrollo) conectados por corredores.

**Finalmente, esta es una oportunidad para implementar una estrategia integral de fomento a la inversión.** La misma se puede centrar en atraer empresas de mayor valor agregado que se integren a las nuevas cadenas de valor. Esta requiere una respuesta integral a los cambios en la estructura productiva que debe incluir una mejora en la calidad de la mano de obra. Así, esta estrategia puede generar un círculo virtuoso para transformar la mano de obra, con programas de capacitación de una alianza público-privado y fortalecer los mecanismos de financiamiento a empresas (MIPYMES y grandes empresas condicionales a capacitación). La estrategia debe centrarse en crear habilidades de la mano de obra que sean atractivas a las empresas que se quieren atraer, adonde la inteligencia de mercado será clave para el desarrollo de nuevos centros industriales y la expansión de asociaciones Público Privadas para infraestructura.



# MÉXICO

AGUSTÍN FILIPPO Y ANA KAREN DIAZ.

## CONTEXTO

México registró el primer caso de COVID-19 el 27 de febrero. Al 13 de mayo, los casos confirmados acumulados suman 38.324, y se registran 3.926 muertes. La mayoría de los decesos confirmados tenían cuando menos alguno de los siguientes padecimientos crónicos: diabetes, hipertensión arterial, obesidad, insuficiencia renal crónica, EPOC, entre otros. La alta prevalencia de esas enfermedades en la población es un factor de riesgo que contrasta con la relativa juventud de la población. La tasa de letalidad (muertes por COVID-19/personas con COVID-19) es 10,5 por 100 casos. México atraviesa actualmente la fase con mayores incrementos en los contagios; sin embargo, dado que hay una importante dispersión en la intensidad de transmisión de la pandemia —con ciudades que ya inician o están por iniciar la fase descendente de contagios, y otros municipios en donde no se ha registrado ningún caso confirmado— el país ha anunciado un programa gradual para la reapertura de actividades económicas y sociales.

En el plano económico, en el primer trimestre de 2020 el PIB retrocedió 1,6% (respecto del trimestre anterior). Esa profundización de la caída de la actividad (vs cuarto trimestre de 2019, -0,1%) no registra todavía lo peor de la crisis, y se espera una caída mucho más profunda en el segundo trimestre de 2020. En marzo se perdieron algo más de 100 mil empleos formales, y durante abril, cuando ya estaban en vigor las medidas de distanciamiento, se perdieron otros 555 mil. Respecto de abril de 2019, la variación del empleo formal es de -2,2%, sustancialmente superior al peor registro mensual de la gran crisis financiera de 2007-2009: una variación de -0,4% en abril de 2009.

## RESTRICCIONES DE MOVILIDAD Y REAPERTURA

Con el primer caso confirmado de contagio por COVID-19, el 27 de febrero, inició la fase 1 de control del virus, con pruebas restringidas a personas sintomáticas que hubieran tenido contacto con los países de avanzado grado de desarrollo de la enfermedad. El 23 de marzo el control epidemiológico pasó a fase 2, cuando el país contaba dos muertes confirmadas por COVID-19, luego el 30 de marzo se anunció la Emergencia Sanitaria. Durante esta fase se implementó un programa de distanciamiento social parcial con duración hasta el 30 de mayo, que incluye suspensión de clases y actividades en oficinas públicas, suspensión de eventos masivos y cierre de actividades no esenciales. El 21 de abril el control epidemiológico pasó a fase 3, con aceleración del ritmo de contagios y se alcanzó un pico (de nuevos casos diarios) entre el 6 y el 8 de mayo. El 13 de mayo se anunció un plan de reapertura que entrará en vigencia de manera gradual a medida que cada municipio del país supere los umbrales de seguridad epidemiológica.

Al igual que el anuncio de Emergencia Sanitaria, el plan de reapertura fue anunciado por el Consejo de Salubridad General (CSG). Este Consejo depende del presidente de la República, es presidido por el Secretario de Salud y tiene entre sus vocales a los secretarios de Estado (Hacienda, Educación, Economía, Comunicaciones y Transportes, Función Pública, Educación Pública, entre otros), así como a los directores de las instituciones de salud pública (IMSS, ISSSTE, DIF), los presidentes de la Academia Nacional de Medicina A. C., y de la Academia Nacional de Cirugía A. C.; y al rector de la UNAM. En concreto, las medidas de reapertura anunciadas tienen cuatro puntos fundamentales:



- La expansión del listado de actividades esenciales para incluir la construcción, minería y fabricación de equipo de transporte (incluyendo los subsectores automotor, ferroviario, naval y aeronáutico)<sup>123</sup>.
- La liberación de restricciones para actividades escolares y laborales a partir del 18 de mayo en municipios sin contagio, que sean vecinos de otros municipios también sin contagios. Ver Figura 1: municipios blancos.
- La necesidad de que todas las empresas apliquen medidas sanitarias de manera obligatoria en el entorno laboral, bajo supervisión de los organismos estatales responsables<sup>124</sup>.
- La entrada en vigor, a partir del 1 de junio de 2020 de un mecanismo gradual para la reapertura de actividades económicas, educativas y sociales. Secretaría de Salud difundirá un semáforo semanal donde cada color (rojo, anaranjado, amarillo y verde) indicará el nivel de reapertura autorizado para los municipios de cada entidad federativa en función del grado de seguridad epidemiológica alcanzado.

FIGURA 1. DISTRIBUCIÓN DE CASOS DE COVID-19, Y MUNICIPIOS VECINOS.



Fuente: Gobierno de México. disponible en: <https://coronavirus.gob.mx/fHDMMap/munN.php>  
Recuperado el 14 de mayo de 2020.

## SALUD Y ÁMBITO SOCIAL

**SALUD.** A medida que avanza el conocimiento sobre la enfermedad y su control, se hace evidente que México tiene debilidad en su capacidad de testeo y diagnóstico. México realiza 0,02 tests cada mil habitantes, vs 0,4 de Argentina, 0,10 de Corea, 0,16 de Uruguay y 0,29 de Chile<sup>125</sup>. Para enfrentar la epidemia, el país cuenta con 60.600 camas y 5.523 respiradores o ventiladores mecánicos que proveerán IMSS, ISSSTE, Salud, Pemex, SEDENA y SEMAR. Al 12 de mayo 34% de las camas de hospitalización general están ocupadas; mientras que 28% de las camas con ventiladores están ocupadas<sup>126</sup>. La epidemia se concentra en cinco zonas urbanas: Valle de México (Ciudad de México y Estado de México,

123 Estos sectores fueron afectados por cierres prácticamente totales, que en algunos casos como en construcción se combinan con una caída tendencial que venía de antes (en el primer trimestre de 2020, la construcción cayó 8,2% respecto del mismo trimestre del año anterior, más de 3 veces la caída de la economía en su conjunto).

124 Las medidas incluyen reglas de sanidad para empleados en planta, modalidades de trabajo remoto, y protocolos de supervisión y gestión sanitaria específicos para cada tipo de empresas (clasificadas por tamaño y sector).

125 Tests diarios, promedio de tres días. Fuente: Ourworldindata.com.

126 Red IRAG (Infección Respiratoria Aguda Grave).



centro), Cancún (Quintana Roo, sureste), Villahermosa (Tabasco, sureste), Culiacán (Sinaloa, norte), y Tijuana (Baja California, norte). Una de las zonas de más intensidad de casos, Ciudad de México tiene 70% de las camas de hospitalización general ocupadas, así como 57% de las camas con ventilador ocupadas.

El gobierno lanzó un plan de recuperación y rehabilitación que añade 26 hospitales con capacidad de atención a pacientes con coronavirus en diferentes estados del país (770 camas de terapia intensiva, y 570 camas regulares). Los hospitales (privados e incluso del ejército y de la marina) están modificando sus usos naturales para poder atender a la pandemia, evitando que las unidades de cuidado intensivo se saturen. Estas medidas permitirán ampliar, en muchos casos de manera permanente, la capacidad y la flexibilidad del sistema en la atención de emergencias nacionales.

También se lanzaron medidas que contribuyen a revertir el crónico déficit de personal de salud en el país. México debería tener 3,4 médicos por cada 1.000 habitantes, y no hay más de 1,6, que además, están mal distribuidos a lo largo del país<sup>127</sup>. El Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) lanzó el 24 de marzo una convocatoria para fortalecer hospitales públicos a través de la contratación de médicos especialistas en terapia intensiva, urgencias, medicina interna, neumología, infectología, y anestesiología. Además, se buscará contratar a enfermeros especialistas en terapia intensiva e inhaloterapia. La meta es contratar a 45 mil doctores provenientes de dos fuentes: recién graduados, así como médicos retirados que puedan reincorporarse<sup>128</sup>. Igualmente, con el fin de disminuir el déficit de personal en el sistema de salud pública, los pasantes de medicina se reincorporaron a hospitales públicos en donde no se atienden casos de COVID-19.

Otros avances contribuirán a una mayor capacidad en el sistema de salud. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) de México ha puesto en marcha más de 35 proyectos de I+D, con metas a corto, mediano y largo plazo, orientados a enfrentar las consecuencias y la gestión de salud de epidemias. Estas iniciativas cubren un amplio espectro de temas, entre ellos: el diseño de herramientas de ciencia de datos e inteligencia artificial; la producción de gel sanitizante para hospitales públicos; el diseño y manufactura de respiradores para enfermos en estado crítico; el desarrollo de sensores y kits de diagnóstico; la participación en ensayos clínicos para determinar la efectividad de tratamientos de algunos fármacos. La innovación aplicada a la gestión de la salud también se ve dentro del sector público, pues Ciudad de México desarrolló un sistema de monitoreo en línea<sup>129</sup> con el objetivo de que la población pueda conocer en tiempo real la saturación de los hospitales públicos.

La recuperación de la actividad privada y la inversión dependerán de la capacidad de brindar previsibilidad sobre la trayectoria de contagios (y en especial evitar brotes fuertes que tengan la capacidad de poner en jaque el sistema hospitalario). Para lograr medidas focalizadas de distanciamiento, y reducir los enormes costos sociales y económicos de una cuarentena total, será necesario testear de manera masiva a grupos específicos de personas (trabajadores de la salud, o enclaves a nivel de planta o localidad para reapertura industrial o turística), y luego progresivamente a la mayor cantidad de personas comenzando por las zonas de mayor prevalencia de la enfermedad.

La actual pandemia puede ser un punto de inflexión para la prestación de salud en México, y a través de ello, del aumento del bienestar y el fortalecimiento del capital humano del país. Tanto la ciudadanía como el gobierno seguramente participarán en mejorar el sistema de salud, con mayor cobertura y calidad en centros de asistencia, uso más extendido de tecnología, y renovada atención de la población sobre hábitos de higiene y alimentación.

**SOCIAL Y LABORAL.** La crisis tendrá un impacto social muy fuerte. Se espera un empobrecimiento importante de las clases medias, especialmente de los segmentos más vulnerables. Las estimaciones realizadas en ejercicios de simulación (sin aumento de las transferencias ni otras políticas que podrían amortiguar el golpe a los ingresos personales) muestran un aumento muy significativo de la pobreza: de 36% —desde 52 millones hasta 71 millones de personas—, y de 99% —desde 34 millones a 66 millones—, siguiendo las metodologías de CONEVAL y del BID, respectivamente (ver Figura 2). Estimaciones

127 Extrapolando las cifras para dar cuenta de 125 millones de habitantes, el déficit implícito en esas cifras es de 200 mil médicos.

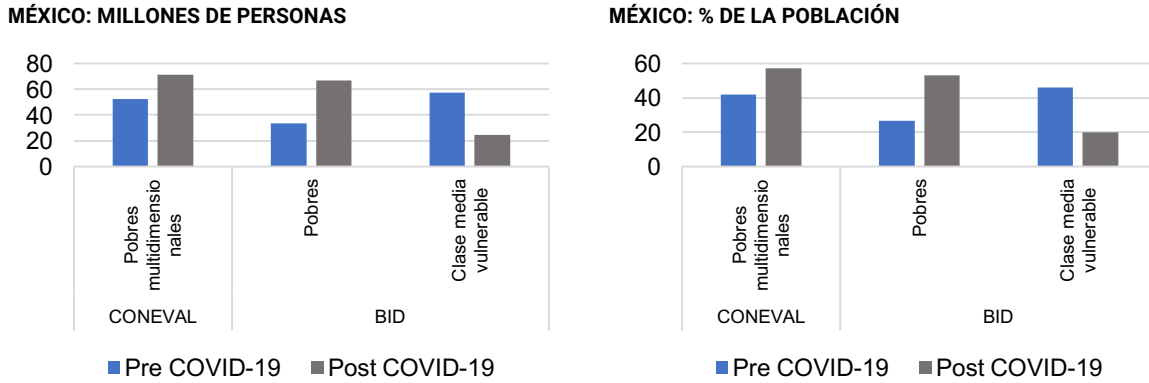
128 No atenderán a pacientes con COVID-19.

129 Ver <https://hospitales.covid19.cdmx.gob.mx/public/hospitales/EstatusHospitales.xhtml>



recientes realizadas y difundidas por CONEVAL son consistentes con estas proyecciones (incremento de 16% en la pobreza por ingresos, que pasaría de 61 millones de personas hasta 71 millones).

**FIGURA 2. SIMULACIONES DE IMPACTO EN LA POBREZA.**



Notas: Se simula el impacto de una reducción en el ingreso de las personas en las mediciones de pobreza y distribución del ingreso. Los cálculos asumen una pérdida del 30% del ingreso entre abril y diciembre en los pobres y en la clase media vulnerable (todas las personas desde el 0 -los ingresos más bajos, hasta el percentil 73 de la población), y evalúan el impacto en pobreza y en el tamaño de la clase media. Metodología CONEVAL (utilizada para el cálculo de pobreza multidimensional): la pobreza está definida en base a tener una carencia social (rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y tener un ingreso insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias: US\$8,5 PPA 2011 y US\$5,5 PPA 2011 diarios por persona para la población urbana y rural respectivamente. Se asumió que las carencias sociales se mantienen pese a la crisis, y lo que sufre afectaciones es el ingreso per cápita. La metodología del BID se basa en cálculos de pobreza por ingresos con umbrales estandarizados para la comparación internacional. Los umbrales utilizados son los siguientes: Pobres, corresponde a la población con un ingreso per cápita inferior a US\$5 (PPA 2011), y Clase media vulnerable, se compone por la población que tiene un ingreso per cápita diario entre US\$5 (PPA 2011) y US\$12,4 (PPA 2011).

Fuente: Estimaciones propias con datos del CONEVAL (2008 y 2018) con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC del MCS-ENIGH 2018.

Los programas sociales de México cubren aproximadamente a 22 millones de personas. Los anuncios de políticas no incluyen hasta el momento una expansión de este sistema<sup>130</sup>. El mercado de trabajo está en crisis. El BID estima una caída de 4,1% de empleos formales —si la pandemia da lugar a una crisis de corto plazo—, y hasta 14,4% en caso de que ocurra una recesión prolongada. La pérdida acumulada del empleo registrado ante el IMSS de los meses de marzo y abril ya suma a 3,3%, y se estima que la tasa de desempleo tendrá un incremento importante. La capacidad de recuperación de la economía determinará la velocidad con la que se normalicen en el futuro las dimensiones clave del mercado de trabajo, pero se asume que llevará mucho tiempo. Como referencia, en la crisis global de 2008-2009 la tasa de desempleo tardó hasta el 2016 en volver al nivel que tenía antes de la crisis, y muchas variables de calidad del empleo mucho más que eso.

Entre las medidas de política económica tomadas, hay algunas de orden tributario: las declaraciones impositivas personales se han aplazado por dos meses. Sin embargo, en ese ámbito el principal esfuerzo está dedicado a mantener el nivel de recaudación de impuestos, o al menos a impedir todo lo posible su reducción. En definitiva, la mayor parte de las medidas de política de apoyo a empleo y empresas será a través de préstamos. El gobierno de México ha presentado programas de créditos que alcanzan a 1 millón de micro y pequeñas empresas (los créditos son menores a US\$ 1.000). Esto dará algo de resiliencia para esas empresas, y un poco de protección a los ingresos de sus dueños y empleados. Los créditos para las empresas formales son para aquellas que no habían reducido su número de empleos formales hasta abril, pero no están condicionados a la preservación del empleo en los meses posteriores. A través de medidas regulatorias, se permitió una postergación de vencimientos de créditos bancarios

130 Sí se han autorizado aumentos de cobertura de servicios médicos, por 0,3% del PIB, y se realizaron adelantos de pagos de transferencias, por ejemplo en el programa de pensiones a adultos mayores.



por seis meses. Además, el Banco de México amplió facilidades financieras (hasta un monto equivalente a 3% del PIB) para que los bancos comerciales puedan seguir prestando a las empresas.

En definitiva, estos nuevos pobres y nuevos desempleados cuentan con una limitada red de contención. La política económica ha protegido, pero no expandido los instrumentos que la componen. Al mismo tiempo, han circulado propuestas de la academia, organizaciones no gubernamentales, y del sector privado para extender una red por una serie de canales, entre los que se incluyen: nuevos programas de transferencias, diferimientos impositivos para firmas y cobertura parcial al pago de salarios y de costos salariales, e implementación de seguros de desempleo.

## CONTEXTO MACRO-FISCAL

En abril de 2020 se realizó una modificación del presupuesto nacional para reflejar la nueva situación económica y fiscal. Se incorporó dentro de los gastos presupuestados una ampliación de partidas asociadas a la pandemia, de un tamaño equivalente a 0,4% del PIB. El mayor esfuerzo de ese presupuesto se concentra en proteger el gasto social y de infraestructura en niveles precrisis, frente a la fuerte caída de los ingresos públicos. Para ello, se autorizó además una reducción de sueldos públicos y de gasto corriente, y el uso de ahorros del gobierno. El déficit fiscal aumentará aproximadamente en 3 puntos del PIB respecto de lo originalmente presupuestado, y la deuda neta del gobierno en 7 puntos del PIB<sup>131</sup>. La Secretaría de Hacienda ha reiterado que una de sus metas es poder responder rápidamente, generando desembolsos en el corto plazo. En el marco del tipo de respuesta anunciado, esa capacidad se centra en obras públicas que puedan ser ejecutadas rápidamente, como el plan de mejoramiento de ciudades (que alcanza 50 ciudades) o proyectos de infraestructura en marcha — como el aeropuerto de Santa Lucía, en el Estado de México, e incluso la construcción del Tren Maya que tiene tres tramos adjudicados y otros que serán adjudicados prontamente—. Aunque el paquete de apoyo fiscal es en general austero (y el gobierno ha recibido más críticas que elogios por ello), las autoridades se encuentran en un dilema de difícil escapatoria. Por un lado, enfrentan el riesgo de una menor actividad económica, con cierres de empresas y pérdidas de empleo masivos tal vez evitables con políticas más expansivas. Y, por otro, el riesgo de un deterioro fiscal que pueda llevar a una situación financiera delicada.

Para financiar mayores prestaciones públicas, México deberá introducir una reforma fiscal al mismo tiempo que aprueba incrementos en los gastos, a fin de asegurar credibilidad en la consistencia temporal de las políticas (y evitar un crecimiento acelerado de la deuda). Por el lado de los ingresos, esta reforma deberá incluir aumentos en la recaudación de impuestos y en la medida de los posible mejorar la equidad fiscal. En casos puntuales se puede incrementar la eficiencia recaudatoria, pero la reforma necesitará ir más allá de esto, y generalizar el IVA al tiempo que protege los segmentos de menores ingresos. Otra actualización importante recae sobre la tributación a empresas digitales, que será cada vez más relevante. Por último, México tiene espacio para aumentar la recaudación sobre el patrimonio, tomando las precauciones de proteger a ciertos sectores vulnerables e implementar diferimientos a aquellas personas de la clase media que pierdan el empleo.

Por el lado del gasto, será fundamental revisar la regla fiscal, para definir mejor su base de contabilidad, imponer anclas de deuda, y clarificar con mayor precisión las cláusulas de escape. Y para que eso funcione, deberán fortalecerse las instituciones que soportan la disciplina fiscal, como el consejo fiscal (que ya iba adelantada la discusión), un mejoramiento de la gestión de riesgos fiscales, y el establecimiento de un sólido marco de gasto de mediano plazo.

A nivel de federalismo fiscal será necesario realizar reformas a varios niveles. En el plano municipal, las políticas recomendables incluyen las mejoras en la administración predial, con actualizaciones y depuraciones de los padrones fiscales y físicos (por ejemplo, catastro) y la implementación de mecanismos de captura de plusvalías para el financiamiento de infraestructura (por ejemplo, la contribución por mejoras). A nivel estatal, los estados deberán comenzar a cobrar la tenencia (hasta ahora solo 13 estados la cobran) y otros impuestos, como los ecológicos. En relación con el

131 El déficit fiscal proyectado para 2020 es 4,4% del PIB, y la deuda neta es 52,7% del PIB. Como hay muchos riesgos fiscales, esas cifras están sujetas a cambio. Además, como el peso se depreció 25%, el peso de la deuda sobre el PIB aumenta, y los costos de la deuda externa aumentan.



financiamiento intergubernamental, habría que revisar todo el sistema de transferencias, para hacerlo más simple y transparente.

## SECTOR PRODUCTIVO

México tiene una economía abierta e integrada al mundo. Sus exportaciones son 37% del PIB y alrededor del 80% tiene por destino a los Estados Unidos<sup>132</sup>. Previa a la crisis, con la economía en desaceleración, la cuenta corriente fue aumentando su saldo. La balanza comercial petrolera es deficitaria, la balanza de servicios es casi neutra, y la balanza de mercancías no petroleras es superavitaria.

La crisis afectará el comercio de servicios de México, ya que depende del traslado de personas que ha sido interrumpido por la pandemia. En particular, México es un importante centro turístico internacional. El tamaño del sector y su importancia en la economía son grandes (mayor que en Centroamérica y República Dominicana, menor que en Belice), pero con una mayor proporción de visitantes no residentes en el total. El turismo está prácticamente paralizado, con caídas de ocupación del 90% o más en los principales centros receptores (entre ellos, los estados de Guerrero, Baja California Sur, y Quintana Roo)<sup>133</sup>. Es probable además que haya cambios permanentes en la demanda, como una menor preferencia por soluciones turísticas de alta masividad (*resorts*) y menor volumen de visitas de no residentes, que tendrán fuerte impacto en el país y que obligarán a nuevos modelos de negocios. En definitiva, el sector tendrá reacomodamientos importantes, y se perderán empleos que tardarán en reabsorberse en nichos de mejor desempeño en esta industria (o en otras industrias).

La recuperación del turismo dependerá de políticas multisectoriales que en los puntos de destino aseguren las condiciones de higiene y seguridad. Para ello se requiere de acciones sanitarias más intensas (y mayor capacidad de testeo y diagnóstico) que las que se siguieron hasta ahora, y donde el sector privado deberá tomar en sus manos una parte de las responsabilidades.

En el comercio de bienes, y como parte de una profunda integración internacional, el país tiene una participación destacada en cadenas de valor de tecnología mediana y alta, como en autos, aeronáutica y electrónica. La economía mexicana está integrada firmemente con la economía de EE.UU. (ver Figura 3), recibe un importante volumen de remesas (2,5% del PIB), y a nivel de productos es exportadora neta de manufacturas y de alimentos<sup>134</sup>. La industria automotriz aporta 35% de las exportaciones manufactureras (México es el quinto exportador mundial de autos)<sup>135</sup>. Los problemas de esa industria y de la producción manufacturera de México comenzaron en febrero por faltantes de partes de Asia y se intensificaron con la Emergencia Sanitaria y los cierres de plantas que ya llevan aproximadamente dos meses (desde mediados de marzo), y en consecuencia las exportaciones de autos cayeron un 90% de 285 mil unidades en abril de 2019, a 28 mil unidades en abril de este año.

México enfrenta un escenario internacional complejo. La crisis está generando muchos riesgos para las economías emergentes integradas o que buscan integrarse al mundo. El proteccionismo y los nacionalismos están en alza. Y se habla de un retroceso de la globalización (que en parte podría ser una aceleración de una tendencia que no es nueva). Existen además amenazas geopolíticas que pueden alterar el comercio mundial. Para México será natural proseguir con una estrategia de apertura comercial y diversificación de mercados. En este sentido, se sugiere aprovechar más eficientemente los tratados comerciales ya existentes con Europa, Asia y América Latina, además de impulsar y coordinar la implementación del Tratado México, Estados Unidos, Canadá (T-MEC) con énfasis en cadenas de suministros e inversión. El T-MEC entrará en vigor el próximo 1 de julio y que sustituirá al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Asimismo, sería razonable capitalizar los espacios de oportunidad en el sector exportador para incrementar la contribución de bienes mexicanos en las cadena

132 En 2020 las exportaciones como % del PIB se incrementarán por un efecto valuación debido a la depreciación del peso, aunque se espera que ese efecto sea compensado por una reducción en el volumen de exportaciones por la crisis. Las exportaciones de bienes de México a USA en 2019 fueron US\$ 358 mil millones.

133 Se habilitaron hoteles en todos los estados del país, para alojar tanto a turistas que no pueden regresar a sus lugares de origen (por cierre de fronteras en sus países), o bien, porque son casos sospechosos de COVID-19 y se encuentran en resguardo domiciliario. Las personas que presentan síntomas respiratorios deberán ser aisladas de forma preventiva en una habitación por separado (salvo aquellas personas que requieran de acompañamiento).

134 México es importador neto de productos y equipos médicos, aunque es un fuerte exportador en algunos segmentos de esas industrias.

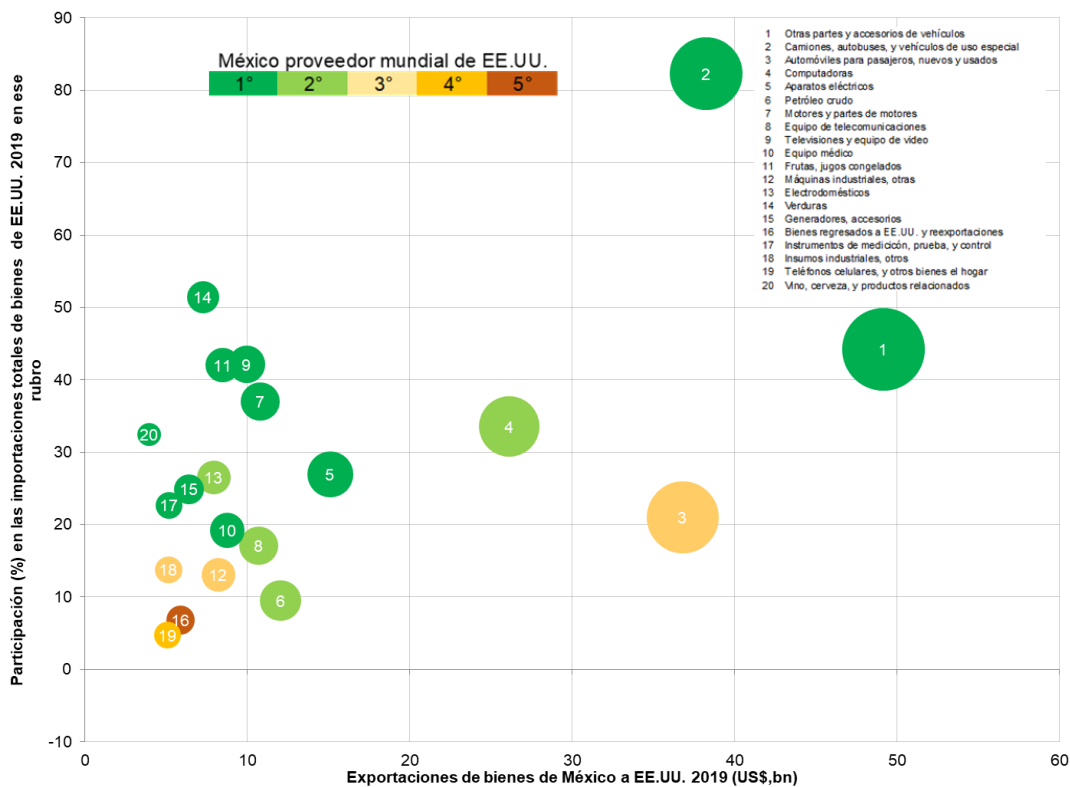
135 Hay 12 empresas con más de 20 plantas en 15 de los 32 estados de México.





de valor. Lo anterior, no solo es deseable sino que será un requisito en ciertas industrias para seguir beneficiándose de las preferencias arancelarias del tratado (la regla de origen para los insumos esenciales en el sector automotriz, como el motor por ejemplo, sube de 62.5% a 75% con el pasaje del TLCAN al T-MEC). En este sentido, estudios preliminares auspiciados por el BID han identificado que tan solo en el proceso de fundición para ciertos moldes para la industria automotriz existe la posibilidad de incrementar insumos mexicanos en la cadena de producción por un valor de US\$25,000 millones. En síntesis, el proteccionismo generalizado no es la política comercial adecuada para las economías que buscan recuperarse de la crisis. La mejor solución parece estar en la identificación de tratamientos especiales para algunos bienes o servicios estratégicos (como mayor acumulación de inventarios, o diversificación de fuentes de origen de partes importadas, así como un incremento del contenido nacional).

**FIGURA 3. PRINCIPALES 20 EXPORTACIONES (POR GRUPO DE PRODUCTO) DE MÉXICO A ESTADOS UNIDOS, EN 2019.**



Estos 20 grupos de productos representan el 79% del total de exportaciones de bienes de México a Estados Unidos. El tamaño de cada círculo indica cuánto representa ese grupo respecto del total de exportaciones de bienes de México a Estados Unidos; por ejemplo, en el caso del grupo 1, el valor es 14%.  
Fuente: Elaboración propia con datos de U.S. International Trade Data..

Aunque el contexto internacional es incierto, los cambios en la división internacional del trabajo presentan oportunidades para México. Las cadenas globales de valor se están transformando en el sentido de mayor resiliencia, aún a expensas de la eficiencia y la bioseguridad (por ejemplo, buscando diversificar el origen de partes y piezas). Además, las guerras comerciales entre Estados Unidos y China aumentan la incertidumbre para los inversores en el país asiático. Aunque gran parte del comercio internacional era en realidad más regional que global (con áreas de atracción en torno a las grandes economías de cada continente), es probable que las tendencias aumenten en el futuro. Para México ello implica ganar en integración productiva y comercial con EE.UU. y Canadá.

La capacidad de impulsar esa integración depende en términos amplios de continuar construyendo una plataforma confiable para la inversión doméstica y extranjera. La solidez de las instituciones fiscales y monetarias y la ratificación del T-MEC contribuyen positivamente a esa plataforma. Las tensiones políticas generadas por el giro político que representa la actual de administración son en cambio un



factor de incertidumbre<sup>136</sup>. Además de ello, el país deberá reforzar capacidades productivas específicas a través de cambios regulatorios, y de intervenciones de política que aumenten el dinamismo y la flexibilidad a las industrias.

Algunos elementos serán importantes en el futuro para materializar esas ventajas, y asegurar que sus beneficios se distribuyan a lo largo del territorio mexicano: (1) los ajustes a un nuevo clima de negocios como se dijo más arriba, (2) la continua necesidad de desarrollo de capital humano con habilidades que requiere la industria, unido a (3) la necesidad de reforzar la estrategia de los sectores priorizados, (4) déficit de proveedores locales homologados y (5) generar las condiciones para que una mayor extensión del territorio del país pueda conectarse a cadenas de valor internacionales. Un tema importante para la radicación de inversiones es la ausencia de institución que actúe como ventanilla única, y que puede debilitar la preferencia por México de empresas que busquen acercarse a Norteamérica procedentes de China y el sudeste asiático.

Como condición necesaria para la realización de las oportunidades, México deberá tener controlada la diseminación del virus en su territorio. El plan nacional de reapertura estipula que serán necesarias medidas sanitarias para la reapertura de plantas, y en general de adecuadas condiciones de seguridad para los trabajadores. Otro aspecto fundamental de la reactivación tiene que ver con la compatibilidad con los planes estadounidenses y canadienses. La apertura gradual de las industrias mexicanas deberá ser coordinada con EE.UU. y Canadá, ya que resulta mucho más rentable proceder a la apertura de segmentos de la industria para los cuales se vislumbra una demanda concreta. El plan de reapertura anunciado refleja este tipo de prioridades y entre sus consideraciones se encuentra la reactivación inminente de la fabricación de materiales de transporte. Ello implica que se retomará la producción de autos, pero también en los cerca de 1.500 productores de autopartes y sus respectivas cadenas de suministros y servicios, siempre y cuando cumplan con los protocolos de sana distancia y protección laboral exigidos por las autoridades federales. Para los sectores estratégicos, como el automotriz, será fundamental también una estrecha colaboración entre los gobiernos y la industria a fin de establecer la transición a las reglas de origen más estrictas del nuevo T-MEC (las firmas ubicadas en México que estén interesadas podrán solicitar un periodo más largo para cumplir con dichas reglas).

---

136 El sector de energía es un caso importante. Son evidentes todavía los ajustes continuos en la institucionalidad del sector derivadas de la estrategia de soberanía nacional del gobierno, que es a su vez un aspecto central de las políticas públicas de la actual administración. En particular, la profundidad de la participación del sector privado y la relación con la inversión pública, así como el tipo de contratos están en proceso de definición.



# NICARAGUA

ANDRÉ MARTÍNEZ Y FADEL UGARTE.

## CONTEXTO

En Nicaragua se han confirmado 759 casos de COVID-19, dejando un saldo de 35 fallecidos por esta causa al 26 de mayo. La economía nicaraguense se vería afectada por el choque en la actividad económica mundial ante la pandemia, debido a que algunas de las fuentes de crecimiento del país están relacionados con la dinámica del exterior. La crisis sanitaria y económica mundial podría ralentizar cuatro de los motores de la actividad económica nicaragüense<sup>137</sup>:

1. Las **exportaciones** por la caída en la compra de productos nicaragüenses en los principales mercados destino por el menor ingreso disponible, así como por la baja en los precios de varios commodities ante la disminución de la demanda mundial,<sup>138</sup>
2. Las **remesas** producto del debilitamiento mundial en los mercados laborales, entre ellos los de Estados Unidos y Costa Rica (principales emisores de remesas a Nicaragua), llevando a que los trabajadores, incluidos los nicaragüenses, en dichos países vean disminuidas sus oportunidades laborales e ingresos y, por lo tanto, de envío de dinero a sus familiares en el país;
3. El **turismo** por las restricciones de viajes que se están implementando y la caída en los vuelos internacionales, impulsados por medidas de mitigación del contagio entre países tomadas por el gobierno, así como el temor de viajeros a trasladarse, lo cual disminuiría la llegada de visitantes; y,
4. La **inversión extranjera directa**, ante un ambiente de elevada volatilidad e incertidumbre, lo cual llevaría a la postergación y suspensión de proyectos de inversión a nivel mundial, ya que existe un ambiente generalizado de aversión al riesgo.

De esta manera, ante el choque provocado por la pandemia del COVID-19, el Fondo Monetario Internacional contempla que la actividad económica mundial caería en 3.0% en 2020,<sup>139</sup> al tiempo que el PIB de Nicaragua podría contraerse entre 4.3% (Banco Mundial)<sup>140</sup> y un 6.0% (FMI).

Medidas de contención de contagios, como la suspensión de actividades no esenciales o de distanciamiento social, así como cancelación de eventos masivos ni el cierre de localidades y centros de esparcimiento<sup>141</sup> aún no se han orientado. No obstante, algunos giros (restaurantes, gimnasios, bares y clubes) han decidido cerrar sus puertas temporalmente, además de que aerolíneas internacionales han

---

137 En cambio, la disminución de los precios internacionales del petróleo y sus derivados beneficiaría a Nicaragua, al ser un importador neto.

138 No obstante, algunos bienes exportados por Nicaragua podrían beneficiarse por un incremento en su precio, como lo sería el oro (puede ser un refugio considerado como seguro por los inversionistas mundiales), que representó el 21.5% de las exportaciones de bienes en 2019, excluyendo los relacionados con los de la zona franca, según datos del Centro de Trámites para las Exportaciones (CETREX). El precio del oro ha incrementado 12.4% entre el cierre de 2019 y el 6 de mayo de 2020 (precio de apertura), según datos de [Trading Economics](#). Otros productos como café y carne de bovino, que son los otros dos principales productos de exportación de Nicaragua con una participación de 19.8% y 22.8% en 2019, han visto reducciones de 16.9% y 29.3%, respectivamente, en el mismo período.

139 Estimaciones del [World Economic Outlook \(WEO\)](#), actualización de abril 2020.

140 Publicado en el informe semestral para América Latina y el Caribe, "[La economía en los tiempos del COVID-19](#)".

141 A la fecha, Nicaragua ha aplicado algunas medidas para prevenir la propagación del COVID-19 como los controles epidemiológicos en puntos de ingreso terrestres, aéreos y marítimos, la implementación de protocolos de vigilancia epidemiológica a nivel nacional y la cuarentena preventiva para nacionales y extranjeros por 14 días posteriores a su ingreso al país. Asimismo, se ha realizado una campaña de concientización de la población sobre las medidas de prevenir la propagación del COVID-19, según [comunicado del MINSA](#) del 24 de abril. Sin embargo, aún no se ha orientado la suspensión de clases en instituciones públicas y privadas, tampoco la restricción de ingreso a extranjeros al territorio nacional, las cuales son medidas preventivas adoptadas por la mayoría de los países en la región, según el Informe #20 "Centroamérica y República Dominicana Unida contra el Coronavirus (COVID-19)", publicado por el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) el 15 de abril de 2020.



suspendido sus vuelos al país.<sup>142</sup> Asimismo, al 6 de mayo, no se habían anunciado medidas fiscales o monetarias.

## RECUPERACIÓN DE MEDIANO PLAZO

### CONTEXTO MACRO-FISCAL

En 2019, de acuerdo con el artículo IV del FMI, la deuda del sector público alcanzó 51.0% del PIB, superior en 6.8 puntos del PIB al observado en 2017. Ese incremento fue principalmente consecuencia de la combinación de las contracciones al producto en 2018 y 2019, y déficits públicos de 4.1% y 2.0% del PIB en 2018 y 2019, respectivamente. La consolidación fiscal de 2019 se dio gracias a una reforma fiscal que permitió elevar los ingresos públicos, al tiempo que el gasto, principalmente el de capital, ha tenido ajustes desde 2017. Para 2020, el FMI estimaba que el déficit público se ampliaría moderadamente respecto al valor de 2019 antes de conocer el impacto de la pandemia.<sup>143</sup> No obstante, ante la perspectiva de que la caída en la actividad económica podría ser más profunda a lo estimado hace unos meses, los ingresos públicos podrían ser menores a los proyectados al principio de año y el déficit público ser mayor según lo indica la actualización del WEO publicada en abril de 2020.

Si bien existe incertidumbre sobre cómo evolucionará la pandemia en el país, las respuestas de políticas públicas tendrían, llegado el caso de una expansión de la enfermedad, como objetivos prioritarios de corto plazo proteger las vidas y atender a los enfermos del COVID-19; y, medidas que protejan a grupos vulnerables, así como a trabajadores y empresas impactadas por la crisis (Levy 2020) y (BID (a) 2020).

No obstante, una vez que la pandemia pase, la política fiscal deberá tener en un primer momento una postura de contribuir a que la economía se recupere,<sup>144</sup> para luego realizar ajustes que garanticen una trayectoria sostenible de la deuda, es decir, que los ingresos y gastos públicos tengan un equilibrio que eviten que los pasivos públicos sigan incrementándose. Así, por el lado del gasto público existiría la oportunidad de revisar, por ejemplo, la focalización de las políticas públicas y los subsidios, así como de la evaluación de existencia de otros gastos que pudieran tener espacio de ahorro y eficiencia, espacio que se ha sugerido que existe para toda la región (Pineda, Pessino, & Rasteletti, 2020) y (Izquierdo, Pessino, & Vuletin, 2020). En particular, como lo sugiere el FMI en su más reciente Consulta sobre el Artículo IV (2020) para Nicaragua, deben procurarse reducir gastos corrientes del sector público (compra de bienes y servicios, subsidios y transferencias a empresas estatales), y fortalecer la red de protección social. Adicionalmente se deben priorizar proyectos con alto impacto en crecimiento económico con proyectos específicos de estimulación a los sectores productivos, en particular, en el sector primario, por la vocación del país a productos como lácteos y carne, y otros agrícolas que comercializa en la región, que se complemente con inversiones públicas que el país ha venido priorizando (carreteras, puertos, banda ancha) y desarrollo social (energía, agua y saneamiento, educación, salud). En este sentido, (Ardanaz & Izquierdo, 2017) sugieren que en cualquier proceso de consolidación del gasto debe proteger la inversión para mantener el crecimiento económico de largo plazo y mejorar las condiciones de vida de la población. Para mejorar la eficiencia del gasto de capital sería oportuno fortalecer la gestión de inversiones públicas. Asimismo, es necesario clasificar de manera transparente cuales de los potenciales apoyos durante la pandemia son temporales con el fin de evitar que las medidas que estaban pensadas para ser otorgadas en la coyuntura no generen presiones fiscales permanentes (Barreix, Garcimartin, & Verdi, 2020).

Por el lado de los ingresos públicos, habría que evaluar la pertinencia de revisarlos y fortalecerlos, analizando los gastos fiscales y las tasas nominales de los diferentes impuestos. Si bien la reforma de 2019 redujo algunas exoneraciones, principalmente en el IVA, existen áreas de oportunidad en la implementación de medidas por el lado de la política fiscal para potenciar la recaudación vía el diseño

<sup>142</sup> Así lo muestra un comunicado emitido por la Embajada de Estados Unidos en Nicaragua, donde 7 de las 8 aerolíneas internacionales que operan en el país informan que sus servicios permanecen suspendidos hasta al menos el 2 de mayo. Adicionalmente la Empresa Administradora de Aeropuertos Internacionales (EAAI) muestra en su página web que no se tienen llegadas de vuelos internacionales programadas en Aeropuerto Augusto C. Sandino al día 6 de mayo.

<sup>143</sup> Estimaciones del [World Economic Outlook \(WEO\)](#), versión de octubre de 2019.

<sup>144</sup> Es en el interés de las finanzas públicas una rápida y sostenible recuperación económica, ya que eso fortalecerá los ingresos públicos y contribuirá a lograr un equilibrio presupuestal en el mediano plazo.



de impuestos más equitativos y con limitados tratamientos diferenciados,<sup>145</sup> así como por contar con un sistema más simple de implementar por la autoridad fiscal y de cumplir por los contribuyentes. Asimismo, el fortalecimiento de la administración tributaria con el propósito de mejorar las capacidades de fiscalización para minimizar la evasión y elusión fiscal fortalecería a las finanzas públicas. En la revisión de los impuestos será importante buscar un equilibrio entre tres atributos y para buscar una convergencia hacia las mejores prácticas internacionales (OECD 2020). El primero es que sean eficientes, es decir, que minimicen las distorsiones en las decisiones de los agentes económicos (inversión, empleo y consumo), al tiempo que desincentive comportamientos que generen externalidades negativas a la sociedad, por ejemplo, en términos de salud pública y medio ambiente. En segundo lugar, debe procurarse que sean equitativos en el sentido de que las personas y empresas financien las acciones de gobierno en función de su capacidad de pago, es decir, que aquellos contribuyentes de mayores ingresos y riqueza sean los que más impuestos paguen (equidad vertical), mientras que dos personas con las mismas características contribuyan de la misma manera (equidad horizontal). Finalmente, los recursos recaudados por el gobierno deben ser suficientes para financiar el gasto público, para lo cual es necesario simplificar los sistemas fiscales y cerrar las posibilidades de elusión y evasión.<sup>146</sup>

Como han subrayado (Pineda, Pessino y Rasteletti 2020), en el periodo post-pandemia surge también la oportunidad de analizar formas de fortalecimiento la gestión financiera pública para enfrentar futuros choques y tener espacio para políticas contracíclicas, así como aprovechar nuevas tecnologías que permitan el desarrollo de inteligencia tributaria y social para reducir la evasión y maximizar la focalización de programas sociales.

## SECTOR PRIVADO

El PIB nicaragüense creció a una tasa promedio real anual de 5.1% entre 2010 y 2017, uno de los más elevados en la región. Al ser una economía pequeña y abierta, dicha dinámica fue impulsada por flujos de financiamiento e inversión extranjera foráneos, exportaciones, remesas y turismo. Mientras que el crecimiento permitió mejorar las condiciones sociales y económicas del país, Nicaragua enfrenta aún brechas de desarrollo que cerrar para garantizar un incremento sostenido en la calidad de vida de la población. Para ilustrarlo, el PIB por trabajador en Nicaragua (indicador de productividad) en 2019 representó una tercera parte del promedio latinoamericano<sup>147</sup>.

Durante la coyuntura sanitaria y económica por la que pudiera atravesar el país, será necesario perseguir dos objetivos: proteger el empleo y evitar el cierre de las empresas, como lo sugieren diversos organismos y autores, entre ellos (Banco Mundial 2020) y (Levy 2020). El éxito en la consecución de esas metas permitirá minimizar el costo económico, laboral y social de la potencial coyuntura, así como facilitar la recuperación económica del país. En este sentido, preservar el empleo y empresas formales debe resultar prioritario desde el punto de vista económico y social, debido a su productividad más elevada y porque los trabajadores cuentan con seguridad social (BID (a) 2020). Esto permitiría que el país, una vez pasada la emergencia sanitaria, pueda enfocarse en sus retos estructurales en un punto de partida más favorable en términos de empresas operando, empleo y relaciones patrón trabajador que son prioritarias mantener, porque su destrucción, implicarían inversiones, conocimiento, relaciones, cadenas de valor y habilidades laborales perdidas que podrían tomar tiempo restituirse y hacer más prolongada la recuperación.

145 Para un análisis del IVA ver el documento de [Consulta del Artículo IV](#), publicado por el FMI en 2017.

146 En algunos casos, estos criterios pueden alcanzarse simultáneamente como, por ejemplo, a través de un impuesto progresivo a la propiedad, el cual genera pocas distorsiones sobre el comportamiento, es equitativo al pagar más los que tienen propiedades con mejores características y tiene un potencial recaudador, como es el caso de algunos países latinoamericanos (OECD 2020). No obstante, hay otros impuestos donde no siempre se pueden obtener los tres atributos simultáneamente, como es un IVA generalizado, el cual tiene un potencial recaudador importante, pero encarece el consumo y afecta en mayor medida a los hogares más pobres, ya que destinan una mayor proporción de sus ingresos al consumo con relación a hogares más ricos. No obstante, se puede utilizar la política de gasto para compensar a los más pobres como lo es el IVA personalizado. Ver (Barreix, Garcimartín y Verdi 2020).

147 Según datos del [Banco Mundial](#) el PIB por trabajador en Nicaragua fue \$10,605 en 2019, mientras que el promedio de América Latina y el Caribe fue de \$32,105, expresados en Paridad de Poder Adquisitivo (\$ a precios internacionales constantes de 2011).



El país debería aprovechar los avances en materia de comercio, por ejemplo, potenciando su avance en la modernización de sus principales puestos de frontera; retomar el camino de atracción de IED. Por ello es fundamental el desarrollo de programas y proyectos sectoriales, que impulsen al sector productivo, especialmente con la promoción de los productos de exportación en la región y los que tiene potencial exportador. Para ello el país debe crear espacios de convergencia públicos-privados que permitan el desarrollo de iniciativas con un enfoque sostenible y basado en una institucionalidad.

Como lo señala (Castañeda 2020) la naturaleza de esta crisis es única. Políticas fiscales contra cíclicas de impulso a la demanda agregada a través de transferencias generalizadas y proyectos de infraestructura que impulsen la reactivación económica podrían no funcionar en esta ocasión. El proceso de “hibernación” de la economía implica también un choque de oferta. En esta ocasión no es un problema de capacidad instalada que espera a la demanda para reactivarse. Una paralización prolongada de sus actividades pondría en riesgo la viabilidad de dichas empresas, por lo que los apoyos deben ser focalizados a mantenerlas a flote. Por ello, tanto (Levy 2020) como (Castañeda 2020) sostienen que los apoyos fiscales y financieros deben ser dirigidos a las empresas formales y que deben ser condicionadas a que ningún trabajador sea despedido. Si bien esta política está pensada para México, sería conveniente utilizarla como marco de referencia en otros contextos.<sup>148</sup>

Asimismo, resultaría oportuno evaluar otro tipo de medidas estructurales que tengan un doble fin, contribuir a una recuperación económica post-pandemia, al tiempo que contribuyan a elevar el crecimiento de largo plazo. Algunas de ellas están relacionadas con aumentar la competitividad de la economía a través de incrementar la infraestructura, atender los cuellos de botella tecnológica y en materia de habilidades de la fuerza laboral y acciones que restauren la confianza empresarial (FMI 2020). Complementariamente, contribuirían a este proceso, la creación de regímenes acelerados para la resolución y apertura de empresas (BID (b) 2020); incentivos y políticas dirigidas a incrementar el financiamiento al sector productivo, en particular de nuevos emprendimientos y micros, pequeñas y medianas empresas (CEPAL 2020)<sup>149</sup>, a través de fondos de garantía o fortalecimiento de la banca de desarrollo, teniendo en cuenta que el país ya posee iniciativas como la Ley No. 663, Ley del Sistema de Sociedades de Garantías Recíprocas para las Micro, Pequeña y Mediana Empresa y un sistema de crédito basado en microfinancieras con alcance y cobertura a todo el país; incentivar a la incorporación a la cadena productiva de las empresas de zona franca en el país, procesos más complejos, diversos y de mayor valor agregado, capacitando a los trabajadores para lograr ese fin; y, permitir deducciones más aceleradas a las inversiones realizadas por el sector privado por un periodo determinado. Finalmente, será oportuno continuar cerrando la brecha digital para permitir al país aprovechar los beneficios de la cuarta revolución industrial. Ello junto a facilitar el acceso de grupos vulnerables a este tipo de servicio y modificar planes educativos escolares y de entrenamiento acorde a un uso productivo de las nuevas tecnologías permitiría incrementar la competitividad, productividad, nivel de vida del país e igualdad.<sup>150</sup>

## SECTOR SOCIAL

La tasa de pobreza alcanzó 24.9% de la población en 2016, mostrando una caída de 4.7 puntos porcentuales respecto a 2014. La clase media aumentó de 12,3% en 2007 a 21,1% en 2017, sin embargo, el porcentaje de la población que se encuentra en situación vulnerable<sup>151</sup>, representa 43,2% de la población. En términos de desigualdad, el índice Gini disminuyó de 0.37 a 0.33 entre 2009 y 2016 según

148 Otras medidas se han implementado en la región. Por ejemplo, los créditos con tasas de interés preferenciales y garantías que apoyen especialmente a las PYMES, las prórrogas de vencimiento de deudas, esto con el objetivo de brindar mayor liquidez a las empresas (BID (b) 2020). Por otro lado, también existen medidas para permitir que las empresas sigan operando como la regulación del teletrabajo, subsidios, créditos o cofinanciamiento para que las empresas inviertan en digitalización y la creación de plataformas para que las pymes hagan comercio electrónico y facturación digital, estas últimas también contribuyen a la dinamización y modernización de la economía en el largo plazo.

149 Según el informe “Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento” de la CEPAL, las Mipymes representan el 99% de las empresas, así como generan más del 22% del PIB y 61% del empleo en la región. 150 Solamente los trabajadores, estudiantes y consumidores con infraestructura y habilidades adecuadas podrán beneficiarse del uso de herramientas digitales durante la pandemia (OECD 2020). Por ejemplo, según datos de la (UNICEF, 2020), en la región de Latinoamérica y el Caribe, 88% de los estudiantes en el 25% de las escuelas con el mejor desempeño académico tienen acceso a equipos de computación, comparado con 45% en el cuartil más bajo.

151 Con ingresos entre US\$5,5-US\$13 (2011 PPA) diarios. [Laboratorio de Equidad](#) del Banco Mundial para América Latina y el Caribe.



cifras oficiales del Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE). Si bien Nicaragua se ubica entre los países con menor desigualdad en Centroamérica<sup>152</sup>, existen brechas de acceso a servicios entre los hogares con mayor ingreso respecto a los de menor acceso<sup>153</sup>. A pesar de los logros en los últimos años en materia de reducción de la pobreza y desigualdad, es necesario continuar con los esfuerzos para que Nicaragua supere sus rezagos sociales que lo separan de sus pares regionales de América Latina y el Caribe. Por ejemplo, el Índice de Desarrollo Humano de Nicaragua es el antepenúltimo en América Latina y el Caribe (ALC), reflejando áreas de oportunidad sociales y económicas<sup>154</sup>.

Un aspecto de vulnerabilidad particular en el potencial caso de una expansión de la pandemia es que, de acuerdo con el Índice de Mejores Trabajos del BID, 83% de los trabajadores es informal y, por lo tanto, no cuentan con una red de protección social similar al del sector formal. Por ello, es necesario implementar medidas para que las familias mantengan un estándar de vida adecuado durante la coyuntura sanitaria. Al respecto, los apoyos deben incluir programas de asistencia social ya existentes que puedan ser rápidamente escalados y extendidos para cubrir mayores segmentos poblacionales (CEPAL 2020) y (Banco Mundial 2020). En términos logísticos sería necesario evaluar la conveniencia de entregarlos en especie, debido a la baja bancarización del país (30% de la población adulta tiene una cuenta bancaria)<sup>155</sup> y la existencia actual de programas de entrega de alimentos que pudieran aprovecharse.<sup>156</sup> Atender a este grupo mayoritario de la población, permitirá que las condiciones sociales no sufran un deterioro durante este periodo, que lleven a retrocesos sociales que retrasen la continuidad del desarrollo social. Asimismo, será necesario durante la posible crisis sanitaria priorizar la atención de los contagiados y garantizar la provisión de bienes indispensables para ello.<sup>157</sup>

En ese sentido, en la etapa post-pandemia, surge la oportunidad de considerar la viabilidad para el país de implementar un programa transversal de política social, como los implementados en otros países<sup>158</sup> y que han mostrado impactos positivos en la acumulación de capital humano de los más pobres. Programas de transferencias condicionadas permitirían generar un apoyo de subsistencia que genere medios de vida a los más vulnerables<sup>159</sup>, al tiempo que apoye el desarrollo del capital humano, al estar vinculado a resultados en términos de educación, salud y/o nutrición de los niños. Estos programas pueden generar una red de protección social para protegerlos en futuros choques económicos y sociales. Ello deber ir de la mano de esfuerzos para incrementar la fuerza laboral que pertenezcan al sector formal de la economía (OECD 2020). En particular, (Larraín 2020) plantea que los gobiernos deben diseñar políticas que reduzcan la brecha de cobertura de los sistemas de seguridad social a través de la promoción y creación de empleos de alta calidad, la inversión en la calidad de los sistemas de salud públicos, la revisión de la progresividad de los impuestos y la apertura de líneas de crédito a las Mipymes, medidas que en su conjunto incentivan la transición al sector formal. Complementariamente, en el mediano plazo podrían evaluarse una política de flexibilizar y adaptar los currículos escolares y de capacitación para orientarlos a las habilidades requeridas por el veloz cambio tecnológico de nuestra era y a las ventajas competitivas de Nicaragua, que permitiría incrementar el nivel educativo del país y la productividad laboral del país, al tiempo que mejoraría el nivel de vida de los nicaragüenses.

152 De acuerdo con datos de 2018 del [Banco Mundial](#) para 2018 (Nicaragua 2014), el índice Gini de Nicaragua es el segundo más bajo de Centroamericana, después de El Salvador.

153 En 2014, cuatro de 10 hogares en el quintil 1 tenía acceso a agua potable en su vivienda (vs 8 de cada 10 del quintil 5) y 66.0% tenían electricidad en su hogar (vs. 92.1%). La tasa de terminación de la educación primaria entre jóvenes de 15 a 24 años es del 70,0% entre el quintil más bajo y de 92,4% en el quintil opuesto. Fuente: Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (CEDLAS & The World Bank), consultado el 28 de abril de 2020.

154 Por ejemplo, según la actualización estadística del Reporte de Desarrollo Humano, 2018, el porcentaje de niños menores de cinco años malnutridos es 40% mayor en Nicaragua y la esperanza de vida al nacer es de más de un año menor respecto al promedio de ALC. Un niño nicaragüense tiene esperado cursar 12,2 años de escuela, dos años menos que el promedio regional.

155 Encuesta Global Findex 2017.

156 El Paquete Alimentario Solidario, provee a familias pobres de una canasta de productos básicos para ayudar a su alimentación. Del mismo modo, el Programa Integral de Nutrición Escolar provee meriendas a estudiantes de nivel preescolar y primario, además de meriendas a alumnos de municipios con nivel nutricional bajo.

157 Además de explorar mecanismos de adquisición en el exterior, el sector privado podría ser un aliado importante del gobierno en la provisión de insumos esenciales para la atención de la pandemia. En países como España, Colombia y Estados Unidos se ha fomentado la articulación público-privada para reorientar temporalmente capacidades productivas ociosas hacia la provisión a gran escala de insumos de salud como mascarillas, guantes, productos desinfectantes, entre otros (BID (b) 2020).

158 Estos programas se han implementado en Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú.

159 El Programa Amor para los más chiquitos y chiquitas, otorga transferencias condicionadas en el cual los padres y/o madres de hogares que vivían en extrema pobreza, debían asistir a talleres de reforzamiento educacional como única condición para recibir el apoyo. También existió entre 2000 y 2003 la Red de protección social, otro programa de transferencias condicionadas.



## REFERENCIAS

- Ardanaz, M., & Izquierdo, A. (2017). Current Expenditure Upswings in Good Times and Capital Expenditure Downswings in Bad Times?: New Evidence from Developing Countries. Washintong D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial. (2020). The Economy in the Time of COVID-19. Semiannual Report of the Latin America and Caribbean Region.
- Barreix, A., Garcimartin, C., & Verdi, M. (2020). Ideas para una mejor tributación en la post-crisis del COVID-19. Washington D.C.: Blog de Gestión Fiscal del BID.
- BID (a). (2020). La Política Pública frente al COVID-19: Recomendaciones para América Latina y el Caribe. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID (b). (2020). Respuestas al COVID-19 desde la Ciencia, Innovación y el Desarrollo Productivo. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Castañeda, G. (2020). El Covid-19, la complejidad y las políticas contracíclicas. Puebla.
- CEPAL. (2018). Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL. (2020). Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- FMI. (2018). Consulta sobre el Artículo IV para Nicaragua, 2017. Fondo Monetario Internacional.
- FMI. (2020). Consulta sobre el Artículo IV para Nicaragua, 2019. Fondo Monetario Internacional.
- Foro Económico Mundial. (2019). Reporte de Competitividad Global. Ginebra.
- Izquierdo, A., Pessino, C., & Vuletin, G. (2018). Mejor Gasto para Mejores Vidas: Cómo América Latina y el Caribe Pueden Hacer Más con Menos. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Izquierdo, A., Pessino, C., & Vuletin, G. (2020). Política y gestión fiscal durante la pandemia y la post-pandemia en América Latina y el Caribe. Washington D.C.
- Jaramillo, M. (23 de April de 2020). Sistemas alimentarios y protección social en el mundo rural ante el COVID-19. (F. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Entrevistador)
- Larraín, G. (2020). The Stability of the Social Contract in Chile: A Paradoxical Social Explosion and its Institutional Responses. Santiago: Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile.
- Levy, S. (2020). Superemos Juntos la Emergencia. Nexos.
- OECD. (2020). COVID-19 in Latin America and the Caribbean: Regional socio-economic implications and policy priorities. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- Pineda, E., Pessino, C., & Rasteletti, A. (2020). Política y gestión fiscal durante la pandemia y la post-pandemia en América Latina y el Caribe. Blog de Gestión Fiscal del BID.
- UNICEF. (2020). Covid 19: More than 95 per cent of children are out of school in Latin America and the Caribbean.





# PANAMÁ

CARLOS GARCIMARTÍN Y JHONATAN ASTUDILLO

## CONTEXTO

Panamá registró el 9 de marzo su primer caso por el COVID-19 y desde entonces ha implementado progresivamente medidas de contención<sup>160</sup> que le han permitido evitar la saturación del sistema sanitario. Al 18 de mayo el país lleva 9.726 casos positivos y 279 defunciones, los más altos de Centroamérica. Sin embargo, es importante acotar que Panamá ha sido uno de los países de América Latina que más pruebas per cápita ha realizado; el tercero, después de Perú y Chile. Asimismo, el Instituto Conmemorativo Gorgas realizó el 19 de marzo una secuenciación completa del virus, convirtiendo al país en el primero de Centroamérica y el tercero de América Latina en realizar una investigación del COVID-19 de este tipo. Esto permitió conocer el origen geográfico del virus, facilitar el trazado epidemiológico y permitirá adaptar las vacunas cuando estén disponibles. Por otro lado, según asesores del Ministerio de Salud (MINSAL), no se ha sobrepasado el 60% de la capacidad hospitalaria. Además, el número de reproducción efectiva se redujo de 1,80 el 3 de abril a 1,15 el 29 de abril y posteriormente a 1.01 el 12 de mayo.

Panamá experimentaría en 2020 crecimiento negativo (2%), pero se recuperaría en 2021 (4%), según las proyecciones de abril del FMI. Los principales canales de transmisión comercial afectados son el turismo, el transporte aéreo y las exportaciones de cobre, mientras que la construcción, uno de los sectores de mayor peso en el PIB, se ha visto afectado por las medidas de confinamiento. Por el contrario, el Canal y los puertos no se han visto impactados de forma importante hasta el momento.

Hasta la fecha, la respuesta económica a la pandemia se ha enfocado principalmente en ampliar el espacio fiscal, acudiendo a los mercados internacionales, a los organismos multilaterales y al Fondo de Ahorro de Panamá. Por otro lado, el gobierno ha estado implementando un plan de apoyo directo a las personas afectadas<sup>161</sup>. Este consiste en la entrega de alimentos, bonos y, más recientemente, aprobar el uso de la cédula como vale digital. Adicionalmente, se han implementado otras medidas de alivio, como el diferimiento del pago de impuestos; disminución general de tarifas de electricidad y suspensión de cortes del servicio por tres meses; congelación de los cánones de arrendamiento y suspensión de los trámites de desalojo; y autorización a los bancos a utilizar las provisiones dinámicas para llegar a acuerdos de plazos de pagos con los clientes afectados. Estos acuerdos se realizarán hasta fin de año y estarán exentos de comisiones, nuevos avalúos y recargos.

## PERSPECTIVA DE MEDIDAS DE DESCONFINAMIENTO

Las autoridades anunciaron el 11 de mayo una hoja de ruta de reinicio de actividades económicas de seis bloques o fases. El primer bloque comenzó el 13 de mayo. Sin embargo, no se anunciaron fechas para los demás. Las actividades que se permiten en cada bloque son las siguientes:

- **Bloque 1.** Comercio electrónico; talleres de mecánica y repuestos; servicios técnicos como plomería, mantenimiento y de electricistas; pesca artesanal y acuicultura industrial.
- **Bloque 2.** Construcción de infraestructura pública priorizada; minería no metálica; industria; lugares de culto, parques, áreas deportivas y sociales con 25% de capacidad.

<sup>160</sup> Entre las medidas están: estado de emergencia, cuarentena completa (las personas pueden salir por 2 horas en ciertos días a la semana dependiendo de un horario), ley seca, cierre de comercios y empresas (salvo esenciales), suspensión de clases, cierre de fronteras, limitación de movilidad entre provincias y el uso obligatorio de mascarilla en la ciudad capital. Panamá es uno de los países de la región con las medidas de contención más severas.

<sup>161</sup> Hay que tener en cuenta que una de las primeras medidas aprobadas fue la suspensión temporal de contratos laborales. Hasta el 10 de mayo se habían suspendido 170.562 contratos (8,9% de la población ocupada del país).



- **Bloque 3.** Comercio al por menor y al por mayor (no esencial); venta de autos; servicios profesionales; servicios administrativos; y construcción en sector privado.
- **Bloque 4.** Transporte aéreo; hoteles; y restaurantes.
- **Bloque 5.** Educación; transporte no esencial (recreativo); ligas deportivas; bares; y sitios de esparcimiento.
- **Bloque 6.** conciertos; ferias y carnavales; discotecas y la apertura de todos los sectores de la economía sin restricciones sanitarias;

Junto al anuncio de esta hoja de ruta, el MINSA estableció unos lineamientos y normas sanitarias para las empresas que están operando y las que vayan a operar con el objetivo de prevenir y controlar el riesgo de infección del COVID-19. Por otro lado, previo al anuncio de esta hoja de ruta, desde el 25 de abril se reestablecieron los servicios de lavanderías y cooperativas, y desde el 6 de mayo se permitió la apertura de ferreterías para realizar ventas en línea. Además, se levantó parcialmente la ley seca, se permitió a las personas realizar actividades deportivas individuales en los horarios de salida y en el perímetro de 1 kilómetro alrededor de sus hogares, así como la salida de niños acompañados de sus acudientes durante los horarios de salida ya establecidos en la cuarentena. Por el contrario, se extendió la suspensión de la construcción hasta el 25 de mayo, mientras que Copa Airlines anunció que mantendrán suspendidas sus operaciones hasta principios de junio.

Pese a lo anterior, no se ha definido una fecha para el levantamiento del confinamiento domiciliario. Según declaraciones oficiales, este se hará, al igual que el restablecimiento de actividades económicas, de forma gradual y tomando en consideración el número de reproducción efectiva (que deberá ser menor a 1) de cada provincia, el seguimiento de protocolos de bioseguridad y la capacidad de respuesta del sistema de salud, intentando evitar un resurgimiento de casos que sature el sistema sanitario. Durante este proceso las autoridades sanitarias continuarán dando seguimiento a la capacidad hospitalaria, los indicadores epidemiológicos y de capacidad de diagnóstico. Además, se sugirió que en una primera fase las medidas de desconfinamiento puedan ser revertidas cíclicamente al detectar rebrotes. Esta reversión, sin embargo, podría ser focalizada.

Con el fin de preparar la economía para la reapertura, las autoridades instalaron a principios de mayo una mesa económica laboral (con participación de sectores de trabajadores, empresas y el Gobierno) que se encargará de analizar propuestas de medidas económicas y laborales. Sin embargo, no se han anunciado medidas hasta la fecha.

## FASE DE RECUPERACIÓN

### CONTEXTO MACRO-FISCAL

Aunque en los últimos quince años Panamá ha registrado notables éxitos económicos, convirtiéndose, junto con Chile, en el país de mayor ingreso per cápita de América Latina, recientemente la situación fiscal comenzó a deteriorarse, como consecuencia de una caída en las tasas de crecimiento y unos ingresos tributarios menores de lo esperado. Tanto en 2018 como en 2019 hubo que modificar los límites al déficit del Sector Público No Financiero (SPNF) para poder cumplir con la Ley de Responsabilidad Social Fiscal. La nueva Administración, que tomó posesión en julio de 2019, tuvo que ajustar el presupuesto del pasado año y se aprobó un aumento del límite de déficit fiscal al 3,5% del PIB, que finalmente alcanzó el 3,1%. La deuda pasó del 39,4% del PIB en 2018 al 46,4% en 2019, aunque en parte este fuerte aumento se debió a un pre fondeo para amortizar bonos que vencían en enero. Tras la citada amortización, la deuda bajó al 44,7% del PIB.

Aunque previsiblemente la economía panameña decrecerá en 2020 por primera vez en muchos años, en términos generales, el país parece más resistente que otros de la región a los efectos de la crisis. El FMI prevé una caída del 2% para este año, seguida de una recuperación al 4% en 2021. La caída de los ingresos públicos y el previsible aumento del gasto hacen esperar un notable aumento del déficit y de la



deuda en 2020. Sin embargo, el propio FMI proyecta una vuelta rápida a la senda del ajuste fiscal. El déficit bajaría al 2,5% del PIB el próximo año y, pese al fuerte shock de deuda inicial, se espera que comience a descender a partir de 2021, especialmente gracias al notable crecimiento económico esperado (5% en el mediano plazo).

Hasta el momento, la respuesta macroeconómica a la pandemia del COVID-19 en Panamá se ha enfocado principalmente —al margen de apoyar al gasto sanitario y a los grupos más vulnerables y diferir el pago de algunos impuestos— en captar recursos, acudiendo a los mercados internacionales, a los organismos multilaterales y al Fondo de Ahorro de Panamá. Los fondos captados o en vías de ello ascienden a unos US\$4.571 millones. De esta cifra, US\$2500 millones corresponden a un bono emitido el 26 de marzo a 36 años y una tasa del 4,5%; se trata de la primera emisión de la región desde que empezó la pandemia. El déficit estimado para 2020 por el FMI (6,25% del PIB) supone US\$ 4.050 millones. Si a ello le sumamos las amortizaciones que quedan para el resto del año y le restamos el remanente del pre fondeo de 2019, eso significa que al gobierno de Panamá solo le faltarían unos US\$360 millones por financiar para lo que resta de año (un 15% del total de necesidades), cifra que, en principio, no tendría problemas para conseguir en el mercado.

Aunque Panamá no cuenta con un banco central en el que apoyarse, los fondos ya captados, la capacidad de endeudarse del país y el amplio espacio tributario que tiene en el mediano plazo hacen que Panamá disponga de margen para desarrollar una política fiscal de corte expansivo en el corto plazo. Hay que tener en cuenta, no obstante, dos debilidades. Por un lado, el sector exterior: el endeudamiento neto del país es muy alto (los pasivos externos netos rondan el 100% del PIB) y depende de que siga viniendo inversión extranjera. Por otro, una notable debilidad institucional en materia de gestión pública, con excesiva centralización, sistemas de control que ralentizan los procesos sin que suponga mayor eficiencia y una escasa tecnificación y planificación. Así, desde el lado del gasto, cabe señalar notables demoras en su ejecución, carencias en la planificación, una deficiente generación de la información relevante para la toma de decisiones, procesos manuales y redundantes en su control y un sistema público de compras que necesita modernizarse. Por el lado de los ingresos, entre otros problemas, existe un alto grado de incumplimiento tributario, una escasa tecnificación, capacitación insuficiente del personal, una débil carrera administrativa y poca coordinación entre la Dirección General de Ingresos, Aduanas y la Caja del Seguro Social.

Por tanto, en el corto plazo, se trataría principalmente de impulsar infraestructuras que articulen mejor el territorio y tengan mayor impacto social y económico. Entre ellas, podrían estar el desarrollo de la Estrategia Logística 2030, el Plan Nacional de Seguridad Hídrica, el Plan Maestro de Infraestructura Logística y Transporte de Carga para la Zona Interoceánica, infraestructuras relacionadas con el agro (de transporte, cadena de frío, etc.) u obra pública en el sector salud. Algunas grandes obras ya estaban presupuestadas, por lo que resultaría oportuno agilizar su ejecución. Del mismo modo, Panamá recientemente aprobó una ley de APPs, por lo que sería importante acelerar el marco regulatorio e institucional, aunque hay que tener en cuenta la menor capacidad del sector privado para estas operaciones.

A mediano plazo, una vez consolidada la reactivación, será necesario volver a la senda de consolidación fiscal y particularmente en Panamá expandir el gasto social (véase la sección correspondiente). Para ello, muy posiblemente se requerirán medidas de política tributaria que aumenten los ingresos. El margen para ello es muy elevado, lo cual, a su vez, facilita la expansión de gasto en la etapa de salida de la crisis. Los ingresos tributarios son aproximadamente la mitad del promedio de América Latina y la diferencia es mayor aún en el ITBMS (IVA), los impuestos selectivos y el impuesto sobre la renta de personas jurídicas. Hay que tener en cuenta, además, que ya antes de la crisis era necesario fortalecer la sostenibilidad de la Caja del Seguro Social (CSS). Las posibles medidas deberían tener en cuenta la progresividad del sistema, no perjudicar la recuperación y distinguir de forma nítida cuáles son transitorias y cuáles permanentes. Entre ellas, podrían examinarse: modificar tasas —al menos de forma transitoria— en aquellos impuestos donde hay margen claro; examinar la racionalidad y efectos distributivos de las exenciones y regímenes especiales; implementar el IVA (e impuesto sobre la renta cuando llegue el momento) a productos comercializados por vía electrónica; reforzar los impuestos a la propiedad sobre bienes inmuebles, lo que aumentaría la progresividad del sistema y capturaría rentas originadas en proyectos de infraestructura pública, que en Panamá han sido muy importantes; reforzar la fiscalidad sobre los vehículos, en especial la placa, vinculándolo además, a las emisiones, y sobre rendimientos de capital en el impuesto sobre la renta personal, que son bajas en Panamá; introducir una



sobre tasa solidaria a funcionarios a partir de determinado monto, cuyos ingresos, además, van a crecer en términos reales por la deflación (caída del IPC del 0,9% en 2020 según el FMI, que se sumaría a la del 0,4% en 2019); reformas de modernización de la Dirección General de Ingresos; y fortalecer la lucha contra la evasión y elusión fiscal.

Junto a estas medidas tributarias, en Panamá hay gran espacio para aumentar la transparencia, eficiencia y racionalidad en el gasto. Entre otras cosas, ello supone: mejorar las estadísticas y la capacidad de análisis para diseñar y evaluar políticas públicas, así como el sistema de compras; mejorar la ejecución; fortalecer la Ley de Responsabilidad Social Fiscal; e impulsar la digitalización de la administración, lo cual, además, ayudaría a la propia del sector privado.

## SECTOR PRODUCTIVO

Aunque de manera distinta, la crisis del COVID-19 va a afectar prácticamente a todos los sectores del país, con el riesgo de que los problemas coyunturales de las empresas las acaben llevando a su desaparición. El objetivo de cara al sector privado es evitar en la medida de lo posible que esto suceda, facilitando que las empresas puedan transitar con éxito los problemas coyunturales.

A corto plazo, por tanto, lo importante es ayudarlas a reducir costos fijos, financiarse y, si es posible, quizá adelantar ingresos. A mediano plazo, serán necesarias inversiones de adaptación por parte de las empresas a la nueva realidad, así como impulsar una mayor competencia en los mercados, lo que en el caso de Panamá es importante.

Algunas de las medidas que podrían tomarse para aliviar la situación de las empresas son las siguientes. En primer lugar, desde el punto de vista de la financiación, cabría pensar en una relajación temporal de la regulación financiera para aumentar la liquidez; la expansión del crédito a través de la banca nacional para MiPymes, especialmente para financiar costos fijos, de forma directa y/o con riesgo compartido con la banca privada; la garantía de intereses por parte del sector público en la reestructuración de préstamos; y abrir líneas especiales de crédito a sectores muy perjudicados, como el turismo o la industria del entretenimiento. A mediano plazo, dentro del ámbito financiero, es importante impulsar la modernización del sector bancario, que, en general, en Panamá presenta una limitada diversificación de productos, con una gran concentración en carteras hipotecarias, de consumo y comercial, así como en términos geográficos en Ciudad de Panamá y sus alrededores. La crisis actual ha puesto en evidencia la limitada capacidad del sistema bancario panameño para atender a las MiPymes; no cuenta con los productos financieros adecuados ni la experiencia en análisis de este tipo de empresas. Además, es importante mejorar la regulación y la tecnificación para el desarrollo de industrias *Fintech* en Panamá. Finalmente, dentro del mismo sector financiero, debe modernizarse su regulación para minimizar los riesgos de crisis de liquidez y de desprotección de los depositantes.

En segundo lugar, existe un margen importante para reducir costos fijos y aumentar la liquidez de las empresas desde el lado tributario, con medidas que en su mayoría deberían estar focalizadas en los sectores más afectados. Entre ellas, se podría pensar en una reducción temporal de las cuotas sociales, siempre que no pongan en riesgo las finanzas de la CSS. Asimismo, cabe la posibilidad de retrasar algunas tasas e impuestos que sean un costo fijo para las empresas, es decir, no vinculadas a beneficios; conceder beneficios tributarios para los gastos que las empresas deberán realizar para cumplir con las medidas de protección sanitaria; y, ante las debilidades de administración tributaria que hay en el país, desarrollar base de datos de contribuyentes confiables para efectuar devoluciones rápidas de impuestos.

Un elemento importante en Panamá para ayudar a la recuperación de muchos pequeños negocios es impulsar la digitalización del sector privado; entre otras cosas, aumentar el comercio electrónico, especialmente en sectores muy afectados, como restaurantes o venta minorista, lo cual también requiere facilitar los sistemas de entrega y pagos. En esta crisis ya se está viendo que los países y empresas más digitalizados están ofreciendo una mayor capacidad de respuesta ante el nuevo contexto y Panamá se encuentra lejos aún de los países más avanzados de la región en este ámbito. Para impulsar la digitalización, es importante reducir la brecha digital urbano-rural y aumentar la conectividad. Asimismo, sería oportuno que la administración asuma el liderazgo en este tipo de apoyo en



coordinación el propio sector privado. La experiencia de muchos países, como es el caso de Uruguay en la región, indica que este liderazgo, contando con participación del sector privado, permite lograr resultados con mayor rapidez.

Un sector al que será necesario prestar una especialización es el agropecuario, que si bien dispone de programas de apoyo (especialmente a la región occidental), se necesita un marco más amplio e integral, dada la necesidad de garantizar la seguridad alimentaria que ha puesto de manifiesto la crisis pandémica. El peso de este sector en el PIB panameño ha venido disminuyendo durante estos años (apenas representa el 2% en la actualidad), pero su participación en el empleo es aún muy alta (14% del total) y es, además, una actividad principal en el mundo rural, en varias de las provincias y, especialmente, en las comarcas indígenas. Sin embargo, junto a esta importancia social que aún tiene y la necesidad de fortalecer la seguridad alimentaria, el sector se caracteriza por una muy baja productividad. Esto, a su vez, es reflejo de una serie de problemas que obstaculizan su desarrollo. Entre ellos, cabe señalar la alta atomización de la producción, el bajo nivel de asociatividad en el sector (lo podría que requerir la revisión o desarrollo de un marco jurídico que estimule o incentive la asociatividad), insuficiente definición de los derechos de propiedad, escasa tecnificación y nivel de competencia científica, políticas que tradicionalmente no se han enfocado a modernizar el sector y una falta de infraestructuras adecuadas de transporte (aunque el país ya ha iniciado un proceso de modernización de los puestos de frontera, que incluye protocolos de bio-seguridad en la gestión de cargas y tránsito de personas), almacenaje y refrigeración, que hace difícil el acceso a mercados para los productores panameños. Los problemas de suministros y financiamiento en el sector agropecuario pueden ser un obstáculo importante para los productores a la hora de superar la crisis. Se necesitan, por tanto, políticas que ayuden a superar estos problemas de corto plazo y, junto a ellas, medidas más estructurales, especialmente en infraestructuras y tecnificación del campo.

Finalmente, también de cara al mediano plazo, es necesario fortalecer la política de defensa de la competencia en Panamá para mejorar el servicio a los consumidores, bajar precios, ganar competitividad e impulsar el crecimiento. Esto implica, entre otras cosas, reforzar a la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia.

Panamá tiene oportunidades de negocio durante la fase de recuperación post-Covid, al estar bien posicionado como *hub* logístico, exportando productos agroalimentarios y agroindustrial. Sin embargo, para que el país pueda apoyar satisfactoriamente a los exportadores y atraer empresas extranjeras dedicadas a la exportación de productos debe: 1) contar con una estrategia comercial clara, con una buena coordinación de funciones y definición de competencias entre el Ministerio de Comercio e Industria y ProPanamá, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, a la cual, además, se debería dotar de más medios; y 2) dotar un buen servicio de atención al inversor y a los exportadores, para lo cual es vital disponer de ventanillas únicas que agilicen, simplifiquen y digitalicen procesos y reduzcan burocracia

## SECTOR SOCIAL

El éxito económico de Panamá durante los últimos años no se ha traducido en mejoras sociales al ritmo que cabría esperar. La tasa de pobreza es relativamente alta para el nivel de ingresos del país, con diferencias muy marcadas entre el mundo urbano, el rural y especialmente las comarcas indígenas. La desigualdad, por su parte, presenta aún menos avances; Panamá continúa siendo uno de los países más desiguales de la región. Los factores explicativos radican en fuertes desequilibrios territoriales, el bajo gasto social y la baja calidad de su sistema educativo.

Estas carencias en el sector social se han puesto claramente de manifiesto durante la crisis del COVID-19, con grupos muy vulnerables a la caída de ingresos y al aumento del desempleo. Por ello, mientras dure la crisis económica es importante seguir apoyando a estos grupos. A mediano plazo, será necesario desarrollar sistemas de protección social más sólidos y eficaces, que permitan no solo una mejora estructural de los ya existentes, sino también una expansión del gasto social y una mejor preparación para eventos futuros. En el caso de Panamá, las carencias han quedado patentes en múltiples ámbitos, desde la implementación de las ayudas en la etapa de confinamiento a problemas para hacer efectiva la educación a distancia o a la salud, en especial en zonas remotas. Un impulso estructural a la política



social en Panamá exige un aumento del gasto, que actualmente es más o menos la mitad que en Chile o Uruguay y, a diferencia de éstos, ha permanecido constante en términos de PIB en los últimos diez años.

Entre las posibles medidas para fortalecer la inversión social está, en primer lugar, desarrollar bases de datos y registros de posibles beneficiarios para una mejor focalización en los programas de esa naturaleza y prepararse para la focalización de programas coyunturales en situaciones de crisis como la actual. También es necesario mejorar los mecanismos de entrega rápida de beneficios de dichos programas, monetaria o en especie, así como sistemas de monitoreo y evaluación de los mismos.

A mediano plazo, puede plantearse la posibilidad de crear un sistema de protección al desempleo, pues países con menores ingresos per cápita que Panamá tienen seguros de desempleo. La posibilidad por parte de las empresas de suspender temporalmente los contratos laborales mientras dure la situación de emergencia, sin protección a los trabajadores más allá del programa Panamá Solidario, ha puesto de manifiesto esta vulnerabilidad.

También a mediano plazo se deben acelerar las reformas educativas pendientes, lo que incluye un mayor uso de herramientas tecnológicas, cuya carencia ha quedado patente en el contexto de confinamiento. Lo mismo cabe decir de la política de salud, incluyendo medicamentos. Panamá ha tenido un éxito importante en esta pandemia a la hora de coordinar los distintos organismos encargados de salud y eso es algo que debería consolidarse en el futuro. Asimismo, es importante fortalecer el acceso a servicios de salud en el mundo rural y en las comarcas; las dificultades para proveer un servicio adecuado en esta pandemia así lo han puesto de manifiesto.



## ANEXO

### MEDIDAS DE POLÍTICA EN IMPLEMENTACIÓN

#### Medidas sanitarias

- Medidas de confinamiento. Desde el 13 de marzo se declaró estado de emergencia, sin fecha de terminación, y desde el 25 de marzo cuarentena indefinida y ley seca, permitiendo la salida de los ciudadanos por 2 horas al día por 3 días la semana dependiendo del género en un horario que dependía del número de identificación. Esta última fue modificada de tal forma que durante los fines de semana las personas no pueden salir de sus hogares. De igual modo, se estableció el cierre temporal de comercios y empresas (salvo actividades esenciales), suspensión de clases, cierre de fronteras y limitación de movilidad entre provincias.
- Medidas para evitar la saturación de la capacidad del sistema sanitario. Adicional a las compras de insumos, se construyó un hospital modular de 100 camas (de las cuales 20 son de cuidados intensivos) por US\$6,9 millones para atender pacientes de COVID-19. Además, se ordenó la suspensión de servicios médicos no esenciales y visitas hospitalares y que las autoridades sanitarias otorguen idoneidad de especialistas de manera temporal a profesionales de salud que culminen su formación académica este año. Por otro lado, se desarrollaron aplicaciones digitales para brindar información sobre el COVID-19 a la población, rastrear posibles casos y enviar resultados negativos de pruebas de forma remota.
- Uso obligatorio de mascarillas. Algunos municipios, incluido el de la ciudad capital, aprobaron el uso obligatorio de mascarillas.
- Reinicio de algunas actividades económicas. Desde el 25 de abril se reestablecieron los servicios de lavanderías y cooperativas y desde el 6 de mayo los de las ferreterías para realizar ventas en línea. Las empresas que estén operando deberán iniciar procesos de certificación de normas de COVID gestionados por el MINSA.

#### Medidas económicas y fiscales

- Ampliación del espacio fiscal. El Gobierno emitió un bono internacional por US\$2.500 millones y solicitó préstamos a los organismos multilaterales por US\$1.421 millones. Además, se aprobó el uso del Fondo de Ahorro de Panamá (US\$1.325 millones) y una reestructuración del presupuesto de hasta US\$2.000 millones.
- Relajación Ley de Responsabilidad Fiscal. Se aprobó permitir al MEF ajustar la regla fiscal, pero el ajuste, aún por definir, debe ser aprobado por la Asamblea Nacional.
- Diferimiento de pago de impuestos. Se amplió la amnistía tributaria al 30 de junio. Se prorroga el pago de impuestos por cuatro meses desde el 20 de marzo, excepto los que nacen de la calidad de agente de retención. Se prorrogan al 30 de mayo los pagos de renta correspondientes a 2019 y que debían abonarse en marzo 2020.
- Agilización de procesos de contrataciones especiales. De hasta US\$427 millones para la compra de bienes o servicios relacionados con la crisis sanitaria durante el periodo de estado de emergencia.
- Suspensión de contratos laborales. Previa autorización, las empresas que cierran no están obligadas a pagar salarios, ni los trabajadores a prestar sus servicios, pero no deben modificarse los contratos laborales.
- Uso de provisiones de la banca. Se permite a bancos el uso de provisiones dinámicas (US\$1.252 millones).
- Apoyo directo a personas afectadas económicamente. Las autoridades anunciaron un plan que contaría con un fondo inicial de US\$50 millones y la población objetivo serían las personas en pobreza multidimensional, familias vulnerables, las que vivan en zonas de difícil acceso y las que tenga un empleo informal. Este posteriormente se amplió a las personas con contratos laborales suspendidos. Dependiendo de la condición, el apoyo directo consiste en la entrega de bolsas de comida, bonos y, posteriormente, el uso de la cédula como vale digital para compras en supermercados.
- Prórroga en el pago de préstamos. Bancos pueden llegar a acuerdos de periodos de gracia y plazos de pagos, según su criterio, con los clientes afectados. Estos créditos serán considerados "préstamos modificados" y estarán exentos de comisiones y nuevos avalúos. De abril a junio los bancos otorgarán una prórroga automática sin recargos para el pago de préstamos a clientes afectados. De julio a diciembre las prórrogas no serán automáticas, sino que se renegociarán con dichos clientes.
- Prórroga en el pago de servicios público para clientes afectados y reducción general de tarifas de electricidad. Prórroga hasta julio en el pago de servicios de telefonía, electricidad y agua para clientes afectados económicamente. Por otro lado, de abril a junio se implementó una reducción del 50% en las tarifas eléctricas de los usuarios que consuman hasta 300kWh y de 30% a los clientes que consuman entre 301kWh a 1000kWh. Por último, se prohibió la suspensión de estos servicios durante el estado de emergencia.
- Suspensión de desalojos de arrendatarios. Esta tendrá vigencia durante el estado de emergencia. Además, los cánones de arrendamiento se congelarán hasta por 2 meses después de la terminación de este periodo.



# REPÚBLICA DOMINICANA<sup>162</sup>

JOAQUIN ZENTNER Y FANNY VARGAS

## CONTEXTO

**El primer caso confirmado de COVID-19 en RD se registró el 1ro de marzo.** Al 17 de mayo, los casos confirmados ascendían a 12,725 y los fallecidos a 434<sup>163</sup>. La incidencia por 100,000 habitantes es de 115.9, superior a la media de ALC (84.3)<sup>164</sup>.

**RD ha implementado restricciones severas para contener el COVID-19.** El Gobierno declaró el estado de emergencia el 19 marzo, disposición que ha sido extendida hasta el 1ero de junio: cerró las fronteras y los negocios no esenciales, implementó medidas de distanciamiento social (suspensión de las clases, eventos públicos, actividades masivas, y del transporte público urbano e interurbano, fomento del teletrabajo) y toque de queda nacional a partir de las 5pm; a partir del 18 de mayo, el toque queda está vigente desde 7pm a 5am de lunes a sábado, y los domingos a partir de las 5pm. Las elecciones presidenciales y congresuales de mayo fueron reprogramadas para el 5 de julio.

**La crisis sanitaria tendrá gran impacto sobre el crecimiento.** Las estimaciones de los efectos de la pandemia sobre la economía van desde el estancamiento, con un crecimiento de 0% estimado por el BM y la CEPAL, hasta contracciones de 1% a 3% del PIB de acuerdo con el FMI y The Economist Intelligence Unit (EIU). En todos los escenarios se esperan estancamientos del consumo y la inversión, y reducciones de las exportaciones, los ingresos por turismo, las remesas y la IED.<sup>165</sup> El gobierno ha aumentado el gasto social en alrededor de 1.2% del PIB, subsidiando los hogares más vulnerables, trabajadores informales y empleados formales suspendidos y una parte de los que trabajan en sectores que se mantienen operando; también ha provisto extensiones de pagos tributarios a las empresas. Las autoridades flexibilizaron la política monetaria y los requerimientos regulatorios, proveyendo liquidez adicional al sistema financiero para ser canalizada a hogares y empresas por un monto cercano a 2.6% del PIB.

## LEVANTAMIENTO DE LAS RESTRICCIONES

**A finales de abril se estimó que la pandemia de COVID-19 estaba declinando en el país.** Las estimaciones de Ovalle, de Peña y Ramírez (2020) indican que las medidas de distanciamiento social implementadas habían logrado disminuir la propagación del virus, disminuyendo el número básico de reproducción  $R_0$  a 1.9 a mediados de abril<sup>166</sup>, pero que esto resulta insuficiente para contener la epidemia. De acuerdo con las estimaciones oficiales, al 24 de abril el  $R_0$  estimado era 1.6-1.8<sup>167</sup>. Las estimaciones de Imperial College London indican que al 12 de mayo la epidemia en el país probablemente se estabilizaba o crecía lentamente<sup>168</sup>.

162 Preparado por Joaquin Zentner y Fanny Vargas. Agradecemos las contribuciones de Carolina Gonzalez, Bruno Jacquet, Michael Hennessey, Olga Gomez, Maria Victoria Fazio y Manuel Rodriguez.

163 MSP (2020). Boletín epidemiológico especial #60

164 BID (2020). COVID-19: Reporte situacional al 18 de mayo de 2020.

165 Banco Mundial (2020). Macro Poverty outlook; CEPAL (2020). Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación; FMI WEO abril 2020; EIU (2020). Dominican Republic country forecast.

166 El número esperado de casos generados directamente por una persona contagiada en una población totalmente susceptible a la infección.

167 Presidencia de la República Dominicana (24 de abril de 2020). Solicitud al Congreso Nacional de prórroga del estado de emergencia declarado mediante el Decreto 134-20.

168 Imperial College COVID-19 response team (12 de mayo de 2020). Short-term forecasts of COVID-19 deaths in multiple countries.





**A partir del 20 de mayo inicia la reapertura gradual de la economía.** La primera etapa iniciaría con la operación parcial de las empresas, limitando la presencia de empleados al 50% en las micro y pequeñas empresas y de 25% en las medianas y grandes. El sector público operará con 50% del personal. La vuelta al trabajo irá acompañada de la aplicación de protocolos obligatorios de prevención; en adición al protocolo general oficial, se han establecido protocolos específicos adaptados a las actividades de diferentes sectores. Se reactivan los servicios de transporte público estatal, limitados al 30% de su capacidad. Las diferentes actividades tendrán horarios escalonados de apertura para evitar aglomeraciones: a las 7am comenzarán a operar los supermercados, farmacias, la construcción, la industria y empresas de transformación, incluidas las zonas francas de exportación; así como la minería y las canteras, la actividad agropecuaria y agroindustrial y la actividad en puertos y aeropuertos. A las 8am comenzarán a trabajar los empleados del sector público y a las 9am abrirán las ferreterías, concesionarios de vehículos, talleres, sector financiero, tiendas de muebles y electrodomésticos, tiendas de tejidos y confección, además del sector servicios. Restaurantes podrán seguir trabajando con la modalidad de entregas a domicilio hasta la fase 3. Los lineamientos públicos mantienen el cierre de las fronteras y el uso obligatorio de mascarillas en espacios públicos y lugares de trabajo. Dada la escasez de este tipo de productos a nivel mundial, se podría considerar asignar mascarillas a la población, de forma gratuita, distribuidas en puntos estratégicos (como distribuidores de alimentos), mediante el número de cédula de identidad u otros métodos de identificación<sup>169</sup>.

**FASES DE REAPERTURA**

Tamaño de la empresa	Fase 1 Miércoles 20 de mayo	Fase 2 Miércoles 3 de junio	Fase 3 Miércoles 17 de junio	Fase 4 Miércoles 1 de julio	Lunes 24 de agosto
<b>Micro empresas</b> de 1 a 10 empleados	Hasta 5 empleados y no más de 50% del personal	Hasta 100% del personal	Hasta 100% del personal	100% del personal	Lugares de entretenimiento y otras actividades de aglomeración de personas.
<b>Pequeñas empresas</b> de 11 a 50 empleados	Hasta 10 empleados y no más de 50% del personal	Hasta 75% del personal	Hasta 100% del personal	100% del personal	En el caso de las escuelas, el inicio del próximo año escolar será decidido por el Consejo Nacional de Educación.
<b>Medianas empresas</b> de 51 a 150 empleados	Hasta 25% del personal	Hasta 50% del personal	Hasta 75% del personal	100% del personal	En cuanto a universidades, será informado por el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología.
<b>Grandes empresas</b> de 151 empleados en adelante	Hasta 25% del personal	Hasta 50% del personal	Hasta 75% del personal	100% del personal	
<b>Otras actividades permitidas</b>		Juegos de azar excepto casinos. Comercios permitidos en centros comerciales. Transporte colectivo privado de pasajeros.		Hoteles, aeropuertos, Restaurantes y Gimnasios	

Fuente: Presidencia de la República Dominicana, Comisión de Alto Nivel para la Prevención y Control del Coronavirus.

De observarse un desarrollo satisfactorio de estas medidas durante 14 días se procedería a activar la segunda fase el 3 de junio. Las microempresas podrán integrar todo su personal, las pequeñas empresas hasta 75% de la nómina, y las medianas y grandes podrán integrar hasta 50% del personal. Se permitirá la reapertura de juegos de azar (excepto los casinos) y de comercios en centros comerciales, así como el transporte colectivo privado de pasajeros y los servicios religiosos dominicales. En la 3ra fase las medianas y grandes empresas integrarían un 25% adicional de sus empleados y se abrirían los hoteles, aeropuertos, restaurantes y gimnasios; las iglesias podrán reanudar actividades 3 veces por semana. Si se desarrollan satisfactoriamente las 4 fases, el 24 de agosto se reanudarían las actividades de entretenimiento y eventos artísticos, deportivos y culturales donde se aglomeran personas. El inicio del próximo año escolar y de las clases universitarias será decidido por las autoridades educativas pertinentes.

**Para levantar las restricciones es absolutamente crucial continuar expandiendo la capacidad de tomar pruebas para identificar a la población contagiada,** haciendo masivos rastreos de contactos y

169 Ver la experiencia de Taiwán. [https://www.jhsph.edu/covid-19/events/\\_documents/2020-04-24-inside-taiwanas-response-to-covid-19-transcript.pdf](https://www.jhsph.edu/covid-19/events/_documents/2020-04-24-inside-taiwanas-response-to-covid-19-transcript.pdf)



expandingo la capacidad de las facilidades de aislamiento a nivel nacional. Se han realizado más de 60,000 pruebas rápidas de COVID-19 y se están ampliando las capacidades para realizar pruebas PCR, superando los cuellos de botella de suministros<sup>170</sup>. En la segunda semana de mayo las pruebas diarias de COVID-19 por el método PCR promediaron 1,682, 4 veces superior al promedio de final de marzo<sup>171</sup>. Las autoridades indican que han iniciado el testeo masivo de trabajadores de la salud, policías y militares. Sería prudente extender el testeo sistemático hacia el resto de los trabajadores esenciales como los bomberos, trabajadores de la cadena alimenticia y del transporte público<sup>172</sup>. El rastreo masivo de contactos requerirá la incorporación de médicos y enfermeras y personal de campo, al que se sugiere incluir estudiantes de medicina, enfermería y bioanálisis.

## RECUPERACIÓN Y PERSPECTIVAS DE MEDIANO PLAZO

### CONTEXTO MACRO-FISCAL

**Desde 2014 República Dominicana mantuvo un ritmo de expansión anual promedio superior al 6%, por encima del promedio de ALC (0.6%)<sup>173</sup>**, impulsado por un entorno externo favorable y el robusto crecimiento de la demanda interna. El déficit de la Cuenta Corriente se mantuvo cercano a 1% del PIB (1.4% en 2019), monto que era financiado por los flujos de IED (en promedio un 3.4% del PIB). El déficit del Sector Público No Financiero se ha mantenido en torno a 4% del PIB desde 2016, debido al peso de los déficits estructurales del sector eléctrico y Banco Central<sup>174</sup> y el bajo nivel de recaudación<sup>175</sup>. El déficit persistente ha impulsado al alza la deuda pública consolidada, que creció 9.2pp desde 2012 hasta alcanzar 50% del PIB en 2019. El 52% de la deuda consolidada corresponde a deuda externa del Gobierno Central, mientras que la mayor parte de la deuda interna (57%) es deuda del BCRD<sup>176</sup>.

**El impacto negativo del COVID-19 en la economía afectará sensiblemente el balance fiscal.** La reducción de la actividad económica generada por las medidas de contención del virus se traducirá en una merma de 0.8pp del PIB en las recaudaciones esperadas, al tiempo en que el gasto público aumenta unos 1.2pp, por lo que el déficit del GC se duplicará de 2.2 a 4.4% del PIB y el déficit consolidado rondaría el 6% del PIB. En este escenario, la deuda consolidada neta aumentaría 7.3pp hasta alcanzar 57% del PIB al cierre de año.<sup>177</sup>

**En este contexto las principales vulnerabilidades surgen del peso del servicio de la deuda en las finanzas públicas, el riesgo cambiario y la volatilidad del flujo de divisas.** Debido a la reducción esperada de las recaudaciones, el peso del servicio de la deuda aumentará por encima del nivel actual<sup>178</sup>, debilitando la sostenibilidad y reduciendo espacio para gastos esenciales. Asimismo, el riesgo cambiario es importante ya que el porcentaje de deuda en moneda extranjera ronda el 70% y el flujo de divisas en la economía es volátil, debido a una alta dependencia del sector no transable (turismo, remesas, IED) y de la emisión de bonos globales. Por consiguiente, los aumentos esperados de la devaluación en 2020 encarecerían el servicio de la deuda.

170 Diario Libre (24 de abril de 2020). "Trabajamos en un plan de distanciamiento social inteligente y de apertura gradual de la economía". Recuperado de <https://www.diariolibre.com/>

171 En comparación, Panamá realizó 1,097 pruebas diarias el 4 de mayo; Nueva Zelanda, 3,232; Corea del Sur, 6316. Our World in Data (6 de mayo de 2020).

172 Romer, P. (2020). Roadmap to responsibly reopen America. Disponible en: <https://roadmap.paulromer.net/paulromer-roadmap-report.pdf>.

173 FMI WEO Abril 2020 y BCRD.

174 El déficit del Banco Central es un compromiso asumido por el Gobierno como consecuencia de la crisis financiera de 2003, en promedio 1-1.3% del PIB anual

175 Promedió 13% del PIB en el último quinquenio. BCRD y Ministerio de Hacienda.

176 DGCP (2020).

177 Cálculos propios en base al FMI WEO abril 2020, descontando la deuda intragubernamental, (en promedio 3.5% del PIB) para hacer posible la comparación con los datos de DGCP. Datos sobre recaudación y gasto provienen de FMI (2020) Country Report No. 20/154

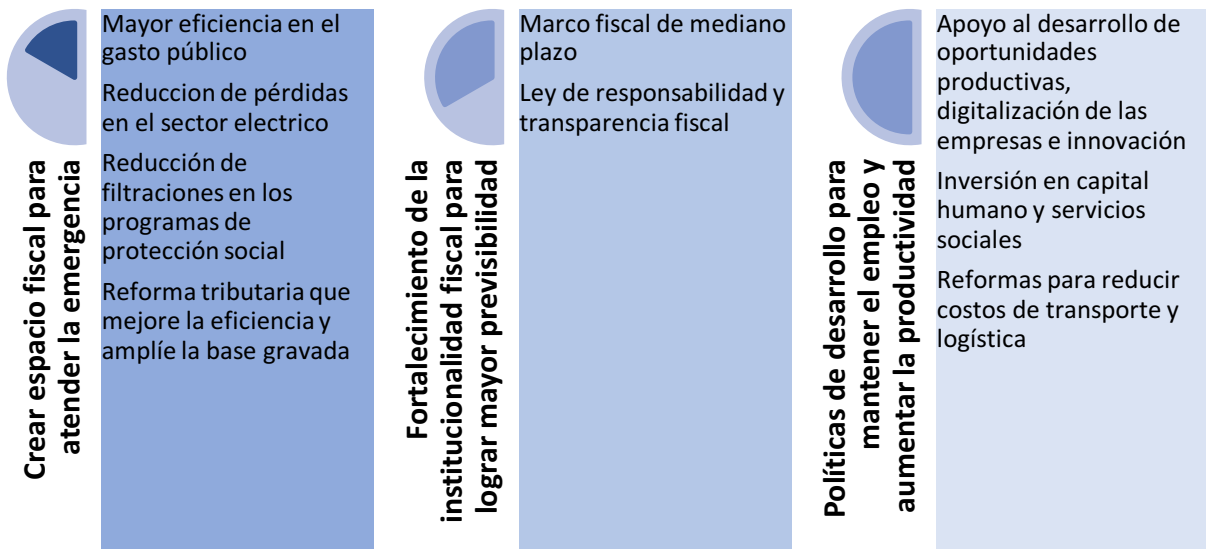
178 El pago de intereses fue 19% de los ingresos tributarios en 2019, y se estimaba en 20% en el presupuesto de 2020.



Para impulsar medidas dirigidas a mantener el empleo y aumentar la productividad de los trabajadores dominicanos se puede apostar a una mayor eficiencia del gasto público. Luego de la reapertura, es muy probable que los efectos económicos de la pandemia persistan por un largo período de tiempo, por lo que, el Estado va a cumplir un rol fundamental para mantener el nivel de actividad económica y el empleo. La agenda del sector público debería contener políticas públicas para lograr una mayor eficiencia del gasto público (por ejemplo, reducir las pérdidas del sector eléctrico) y un aumento en la recaudación de impuestos (reformas tributarias con eliminación de exoneraciones) que den espacio fiscal para la implementación de paquetes de medidas dirigidas a mantener el empleo y aumentar la productividad de los trabajadores dominicanos (curso cortos de capacitación para incrementar capital humano y mayor digitalización de las empresas).

Para estimular la recuperación económica será necesario mayor inversión pública, y esto también puede lograrse mediante la reestructuración del gasto. Hay oportunidad de reformar el gasto público para mejorar su efectividad sin tener que aumentar las erogaciones, reduciendo los altos niveles de rigidez y las ineficiencias técnicas y asignativas, y aumentando su retorno social. Se estima que las ineficiencias técnicas representan pérdidas equivalentes a 3.8% del PIB, debido al incremento de la masa salarial, subsidios regresivos y problemas de focalización y sub-cobertura de los programas de protección social<sup>179</sup>. Estas características limitan lo que puede hacer el gobierno para mejorar la equidad y suavizar los ciclos económicos. El sector público puede reorganizarse en torno a criterios de eficiencia, racionalizando la contratación y la política salarial, y eliminando el solapamiento de funciones entre instituciones públicas mientras se fortalece a la DIGEPRES y al MAP en sus funciones de creación y auditoría de los cargos y verificación de responsabilidades. El sistema de inversión pública puede reformarse para potenciar el efecto multiplicador del gasto; la implementación y reglamentación de la ley de APP apoyaría este esfuerzo. Estas inversiones pueden ser una oportunidad para avanzar en el cumplimiento de las metas de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. El diseño de intervenciones puede fomentar la inversión en infraestructura verde (energía renovable y su almacenamiento, modernización de la matriz de generación, captura de carbono) y la renovación de infraestructura existente para hacerla más eficiente energéticamente y resiliente; asimismo, se puede invertir para preservar la resiliencia de los ecosistemas y reducir el impacto ecológico de la agricultura.

### Agenda de políticas fiscales post COVID-19



La actual situación requiere una reforma tributaria integral que amplíe la base imponible mediante el rediseño de los impuestos y la reducción de exenciones, tomando en cuenta criterios de eficiencia, equidad y progresividad. La misma debería implementar reformas del IVA (ITBIS), eliminando muchas

179 BID (2018). Mejor gasto para mejores vidas.



de las exenciones<sup>180</sup> lo que ampliaría la base gravada y reduciría la evasión y los costos de administración y cumplimiento. Al mismo tiempo, se recomienda incorporar mecanismos para redistribuir hacia la población de menores ingresos. En el marco de una reforma tributaria integral será necesario reformar y simplificar los impuestos directos para reducir la evasión, al tiempo que se profundizan los esfuerzos de fortalecimiento institucional de la administración tributaria y aduanera. Los incentivos sectoriales, de zonas francas y para inversionistas pueden reformarse para mayor efectividad y focalización, privilegiando esquemas más eficientes que las exoneraciones de impuestos. Estas medidas crearán espacio fiscal para implementar políticas de desarrollo productivo y de disminución de la desigualdad y la pobreza.

**La Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal y la implementación de un marco fiscal de mediano plazo apoyaría los objetivos de sostenibilidad fiscal.** La ley fijaría los objetivos a mediano plazo del gobierno, guiaría las políticas actuales hacia un nivel de la deuda de referencia mediante una regla operativa<sup>181</sup>, y eliminaría la incertidumbre en lo que se concreta el Pacto Fiscal, lo que contribuirá a la reducción de los riesgos fiscales y los costos de financiamiento. El marco multianual debe analizar los resultados y propósitos de la política fiscal y verificar la consistencia entre el presupuesto, las metas fiscales y las previsiones macroeconómicas. El marco también podría fortalecer la gestión de los riesgos fiscales, a través de la identificación y cuantificación de los riesgos y desarrollando principios y estrategias para mejorar la gestión.

## SECTOR PRODUCTIVO

**El crecimiento dominicano se ha sustentado más en la acumulación de factores de producción que en ganancias de productividad<sup>182</sup>.** En los últimos 20 años, el stock de capital y la población ocupada mostraron expansiones promedio de 5.7% y 2.6%, respectivamente<sup>183</sup>, mientras que la Productividad Total de los Factores (PTF) creció 0.8%<sup>184</sup>. El estancamiento de la productividad es consistente con una economía segmentada<sup>185</sup>; con bajos niveles de mano de obra calificada e innovación; y una limitada capacidad institucional para la gestión de los recursos.

**El potencial productivo está limitado por un sector exportador que crece poco, está débilmente vinculado a la economía local, y tiene una oferta poco compleja y de bajo valor agregado<sup>186</sup> que se vende en pocos mercados (EE. UU., Haití).** El principal obstáculo del sector productivo son los altos costos derivados de las brechas en infraestructura de energía eléctrica, transporte logístico, y la carga regulatoria<sup>187</sup>, que reducen significativamente la competitividad del país. La IED se concentra en Zonas Francas y turismo, y no produce encadenamientos con el resto de la economía. Las empresas invierten poco en innovación, y tanto el ambiente de negocios, como el capital humano y financiero resulta inadecuado para el desarrollo de un ecosistema para la innovación. Además, el entorno institucional no fomenta el emprendimiento y hay una baja penetración y uso de TICs en la población general. El sector productivo enfrenta cuellos de botella asociados al bajo desarrollo de los mercados de capitales y de

180 Manteniendo las exenciones de servicios de salud y de educación, de intermediación financiera, alquileres de vivienda y combustibles.

181 En el proyecto se establecen metas numéricas para el nivel de déficit del SPNF y de deuda, las cláusulas de escape y las sanciones en caso de no cumplimiento.

182 Ver Guzmán y Lizardo (2003). Crecimiento económico, acumulación de factores y productividad en la República Dominicana; y Mota Aquino (2012). Crecimiento económico dominicano: acumulación y productividad total de factores 1966-2007

183 El crecimiento del empleo se calculó con los datos estimados de empleo de la OIT desde el 2000 a noviembre 2018, mientras que para el acervo de capital se utilizaron los datos del WEO Octubre (2019). FMI.

184 En los últimos 10 años el crecimiento de la PTF se tornó negativo (-0.55%). Calculado como la variación promedio anual entre el 2000 y el 2018 con datos del Índice Nacional de Productividad (INP) (CNC, 2019).

185 Donde coexisten sectores de alto valor agregado que son intensivos en capital y con capacidad limitada de generar empleos formales, y sectores de bajo valor agregado intensivos en trabajo no calificado, que emplea a la mayoría de los trabajadores de manera informal. Ver Fanelli y Guzmán (2008). Diagnóstico de crecimiento para República Dominicana. BID.

186 MIT (2018). Índice de complejidad económica.

187 Según el ICG de 2019, RD ocupa el lugar 79 de 141 países evaluados en el pilar de infraestructura, siendo los sectores de electricidad y agua los de mayor rezago. Foro Económico Mundial (2019)



instrumentos financieros para el financiamiento sostenible y de largo plazo, además de múltiples falencias institucionales y regulatorias que no habilitan la participación del sector privado<sup>188</sup>.

**El camino para la reactivación del turismo es complejo, pues las fuerzas fundamentales que lo controlan están fuera del alcance del país.** Los posibles impactos dependerán de la duración de la pandemia, lo que tendrá implicaciones para la supervivencia de empresas turísticas, especialmente las MIPYMES; pero también de los posibles cambios a largo plazo en el comportamiento de las personas, pues puede reducirse la propensión a viajar al extranjero debido a una mayor percepción de riesgo sanitario.

**Las políticas principales para apoyar al sector turístico deben orientarse a apoyar la diversificación de líneas de negocio en los diferentes subsectores, impulsando la demanda interna mientras la demanda externa se recupera<sup>189</sup>.** Se ha de apoyar la liquidez de las empresas vía acciones dirigidas a la reducción de los costos<sup>190</sup>, particularmente de los costos operativos (en aras de facilitar la vuelta a la actividad) y apoyando el acceso a financiamiento. Otro aspecto clave será el diseño de las nuevas medidas de seguridad integral y bioprotocolos y su implementación (infraestructura, señalización, capacitaciones, etc.). Asimismo, se deberá reforzar los sistemas de inteligencia de mercado poniendo un particular foco a los análisis de la evolución de los diferentes segmentos de demanda post COVID-19, como base para efectuar estudios de competitividad comprensivos por destinos y un plan de recuperación-reposicionamiento del sector en el medio-largo plazo.

**La recuperación del sector requerirá diseñar e implementar una estrategia turística a largo plazo**, que diversifique la demanda y que amplíe y afiance la oferta alternativa más allá del turismo de sol y playa. La estrategia deberá poner especial consideración a la digitalización del sector y al posicionamiento de la oferta en los canales digitales de distribución, así como evaluar estrategias específicas para el fomento del turismo interno y el mejoramiento de capacidades de la fuerza de trabajo. También se debe considerar dirigir los apoyos de financiamiento para impulsar el fortalecimiento de la infraestructura básica y la renovación o rehabilitación de equipamiento turístico obsoleto, así como la adopción de soluciones consistentes con los objetivos de mitigación y adaptación al cambio climático que contribuyan a asegurar la sostenibilidad del sector y la preservación del capital natural, patrimonial y cultural del país.

**En lo relativo al sector agrícola, en primer lugar, se debe asegurar la disponibilidad y estabilidad de la oferta de alimentos.** Para las regiones y/o rubros donde la producción sea más afectada, particularmente los productos básicos para el consumo nacional, se debería asegurar que los productores cuenten con los recursos financieros necesarios para seguir invirtiendo en la producción, particularmente para la compra de insumos y mano de obra. Para ello se puede promover facilidades de crédito con interés ventajosos, así como programas de *matching grant* que incentiven la adopción de nuevas tecnologías agropecuarias. Es importante garantizar el funcionamiento regular de los mercados mayoristas locales, regionales y nacionales, asegurando su liquidez, acceso a productos y trabajadores, coordinando acciones en esta misma dirección con importadores y distribuidores de alimentos del sector privado. Para disminuir las pérdidas a lo largo de la cadena hay que invertir en almacenamiento de alimentos básicos y facilitar el suministro hacia supermercados, almacenes y colmados, así como estimular el funcionamiento de los bancos de alimentos y apoyar de forma temporal la absorción de los excedentes de producción en los programas sociales gubernamentales. Existe espacio para implementar el uso de plataformas de comercio electrónico para favorecer cadenas de suministro con menos intermediarios entre productores, pequeñas y medianas empresas en los barrios y los consumidores.

188 El costo del crédito tiende a ser mayor que en países similares. La alta concentración del mercado (5 instituciones acaparan 75% del mercado) contribuye a incrementar los márgenes de intermediación financiera (10%) y los gastos administrativos en relación a los activos (6%) por encima del promedio centroamericano (7% y 3.5% respectivamente).

189 Por ejemplo, centros de convenciones como centros de acopio, transporte turístico dirigido al traslado de personal o material sanitario, servicio de catering o comidas a domicilio o a empresas, uso de lavanderías de los establecimientos turísticos por parte de hospitales o residentes locales, etc.

190 Reducciones o moratorias para el pago de alquileres y suministros básicos, medidas de adelanto de las vacaciones o apoyo a reducciones de jornada y bajas voluntarias temporales (con pagos reducidos de salarios), moratoria o reducciones parciales del pago impuestos y de las contribuciones sociales, moratorias del pago de hipotecas y obligaciones financieras varias, etc.



**El apoyo en el mediano plazo debe orientarse a aumentar la productividad, la sanidad y la inocuidad de la producción agropecuaria.** De acuerdo con el índice nacional de productividad, la agropecuaria es de las actividades menos productivas del país<sup>191</sup>. Para incrementar la productividad se hace necesario proveer bienes públicos en las zonas productoras, como servicios de capacitación y tecnificación de la producción, extensión e investigación agrícola, provisión de agua y orientación de la producción hacia la mitigación del impacto ambiental y la resiliencia frente al cambio climático. Para aumentar el acceso a los mercados internacionales es vital fortalecer los servicios de sanidad agropecuaria e inocuidad agroalimentaria, actualizando el marco legal y regulatorio, mejorando los sistemas de vigilancia, diagnóstico, control e inspección sanitaria en los diferentes eslabones de las cadenas agropecuarias; y promoviendo las buenas prácticas agrícolas, ganaderas y de manufactura para asegurar la inocuidad y elevar la calidad y ampliar los mercados de las exportaciones agrícolas dominicanas.

**La crisis ha sacudido las cadenas de valor mundiales, creando espacios de oportunidad para el país.** Esto podría incentivar la creación de nuevas cadenas de valor o la reconfiguración hacia cadenas y producción local (*nearshoring*) para evitar interrupciones en productos críticos como insumos médicos y sanitarios<sup>192</sup>. En este contexto, RD podría sacar ventaja, aprovechando la cercanía a EE. UU. y el acceso a los mercados norteamericanos y europeos para perfilarse como nodo en las cadenas de valor; para esto será propicio incentivar la resiliencia y respuesta de las cadenas de suministro locales. Asimismo, hay oportunidad para expandir y diversificar la producción local de insumos médicos<sup>193</sup>, potenciando el dinamismo que ha mostrado en años recientes. Esto requerirá contar con una estrategia clara, sectores priorizados y metas en los ámbitos de promoción de exportaciones y de atracción de inversión. Para ello, se hace imprescindible reestructurar el Centro de Exportación e Inversión (CEI-RD) como agencia de promoción de las exportaciones y atracción de la IED para que ofrezca un servicio eficiente, de calidad, proactivo y moderno orientado a apoyar a empresas dominicanas y extranjeras, y mejorar sus sistemas de información y ofrecer estadísticas comerciales y de inteligencia de mercado pertinentes para los clientes. El CEI-RD fortalecido y empoderado podría fomentar programas de vinculación/suministradores entre las zonas francas u otras empresas *anclas* nacionales e internacionales y los proveedores locales, diseñar programas de apoyo a las MIPYMES para mejorar los estándares de calidad y obtener certificaciones y poner en marcha una ventanilla única de inversión digital para reducir la tramitología y apoyar a los inversores nuevos y a los ya establecidos en el país en sus procesos de apertura de empresas, y permisos varios para operar.

**El reducido tamaño del mercado interno, así como la baja tasa de ahorro, hacen imprescindible atraer mayores y mejores flujos de inversión extranjera que permitan diversificar la oferta exportable de RD y que logren encadenamientos con el sector productivo nacional.** La Inversión Extranjera Directa (IED) podría hacer una contribución importante a los mismos no solo a través de la propia creación de nuevas capacidades productivas, sino también mediante el desarrollo de encadenamientos locales, los procesos de capacitación y transferencia de tecnología, y la generación de redes de conocimiento, siempre que exista una estrategia que impulse la captación de inversiones orientadas al desarrollo productivo y vinculadas a las cadenas globales de valor.

**Para poder lograr una internacionalización cada vez más amplia se debe trabajar con un enfoque sistémico de modo de mejorar el clima de negocios, la atracción de inversiones y la promoción de exportaciones.** Esto implica realizar modificaciones en materia normativa, institucional y operativa en el esquema actual de comercio exterior, clima de negocios y atracción de inversiones, que requieren un impulso decidido al más alto nivel, que permita adelantar una nueva ola de reformas integrales que contemple políticas proactivas y selectivas en materia de desarrollo productivo, así como también explotar el potencial de oferta exportable y atraer inversiones de calidad. Las instituciones deben estar coordinadas, con mapa de competencias claras y estar al servicio de una visión de RD coherente con su Estrategia Nacional de Desarrollo.

**Para mayor competitividad hay que superar los cuellos de botella de infraestructura.** Elevar la participación dominicana en la producción de alto valor agregado y las cadenas de suministro mundiales tiene como prerrequisito la mejora de la calidad y la reducción del costo de los servicios de energía

191 CNC (2019). Índice Nacional de Competitividad

192 BID (2020). Respuestas al COVID-19 desde la ciencia, la innovación y el desarrollo productivo.

193 En 2018 se contabilizaron 33 empresas de ZF de insumos médicos y farmacéuticos, que exportaron US\$1,571 millones, un 26% de las exportaciones totales de ZF. La mayor parte de las exportaciones se destinó a EEUU. CNZF (2018). Informe estadístico del sector de materiales e instrumentos médicos.



eléctrica y transporte y logística, sectores que enfrentan además nuevos retos causados por la pandemia. En materia logística y de facilitación comercial, las acciones en el corto plazo deben orientarse a la consolidación de las cadenas de suministro de bienes esenciales, garantizando la circulación de mercancías con medidas de protección de los trabajadores, flexibilización de horarios, reducción de aranceles y eliminación o dinamización del esquema de peajes, modernización fronteriza y uso intensivo de la tecnología para el monitoreo y trazabilidad simplificación y automatización de procesos y trámites en aduanas y pasos de frontera para reducir costos y tiempos logísticos. En el mediano plazo se debe acelerar la digitalización de procesos y tareas, favoreciendo la conectividad e interoperabilidad entre los distintos actores de las cadenas logísticas, así como en nodos de importación/exportación; así como fortalecer y regular los procesos de comercio electrónico y soluciones de concentración de carga y distribución de última milla, potenciando mayor colaboración público-privada y modos limpios de transporte. Por último, urge consolidar las reformas normativas y reglamentarias para la formalización y transparencia del transporte automotor de carga, que favorezca la competencia y transparencia en el mercado, incluyendo incluir protocolos de bio seguridad tanto para carga como transporte y conductores.

**Los retos que genera el COVID-19 para la movilidad urbana pueden servir de oportunidad para la transformación del sistema de transporte público hacia uno más limpio, seguro y eficiente.** De modo inmediato hay que minimizar el riesgo de contagio a través de la desinfección constante del material rodante, instalaciones, paradas y estaciones, señalizando los circuitos de recorrido y distanciamiento en andenes o estaciones, usando comunicación audiovisual y la tecnología para la detección de distancias mínimas. En el mediano plazo, el fomento al teletrabajo reducirá las movilizaciones, mientras que el fomento de la movilidad activa (peatón y bicicleta) y la implementación de horarios variables en empresas privadas, instituciones públicas y escuelas permitiría desconcentrar los picos de movilización en horas específicas de la mañana o tarde y reducir los riesgos de contagio<sup>194</sup>. Los operadores de servicios de transporte públicos y privados se verán afectados por reducciones de ingreso, requiriendo la creación de esquemas de compensación para asegurar la continuidad del servicio. Estas situaciones crean espacio para potenciar los procesos de formalización empresarial de los sindicatos de transporte, y los esquemas de renovación vehicular hacia transporte masivo de tecnologías más limpias. En ese sentido, pilotear la oferta de autobuses de OMSA en rutas no operativas y la implementación del pago electrónico (interoperabilidad) con eliminación del efectivo para OMSA, el Metro y el Teleférico de Santo Domingo contribuiría a reducir la congestión, la contaminación, los tiempos de viajes y los costos para los usuarios.

**El otro requerimiento para la transformación productiva es abundante capital humano con habilidades bilingües y digitales.** Por lo tanto, se debe continuar el proceso de fortalecimiento de la calidad de la educación y expandir la oferta y el acceso a la educación técnico profesional, y los programas de aprendices. Para una formación orientada a la innovación se sugiere reformar el sistema de becas en el país tomando en cuenta buenas prácticas internacionales y en base a las proyecciones de las necesidades de los sectores estratégicos. También se podría pilotear un programa de becas para *bootcamps* de programación y el fomento de destrezas digitales.

**Para conservar la estructura productiva es preciso asegurar financiamiento y liquidez a las MIPYMES en medio de un entorno recesivo.** A pesar de la flexibilización monetaria muchas MIPYMES pueden perder acceso al crédito, por lo que en el corto plazo sería provechoso desarrollar medidas tendentes a ampliar la cobertura de crédito como líneas de financiamiento y fondos de garantías de crédito para MIPYMES, y aumentos en las líneas de préstamos concesionales, incluyendo la reestructuración de deudas y el apoyo a sectores económicos específicos para evitar quiebras de empresas viables. La estructuración de fideicomisos para instrumentar dichos programas es una opción para balancear el riesgo que conllevan.

**Muchas MIPYMES tendrán problemas para digitalizar sus operaciones para seguir operando durante la crisis sanitaria y el periodo de reactivación.** Será crítico poner en marcha programas específicos y complementarios de apoyo a la digitalización para aumentar la resiliencia y la competitividad del sector productivo en el mediano plazo. Tomando en cuenta la brecha digital en RD195, las intervenciones deben

194 El escalonamiento de horarios que estará en efecto a partir del 20 de mayo podría ampliarse incluyendo horarios nocturnos en algunos sectores (logística urbana o última milla) a partir del 1ero de junio, una vez termine el toque de queda.

195 Aunque 71% de la población tiene teléfono celular, solo 14% tiene computadora; un 40% usa computadoras y 75% usa internet con cierta regularidad. Estas brechas se amplían significativamente de acuerdo a la zona de residencia, y por nivel educativo o grupo socioeconómico. ENHOGAR (2018)



orientarse hacia esquemas para abaratar los costos de conectividad y equipos para las MIPYMES, promoviendo la adopción tecnológica mediante créditos, subsidios y cofinanciamiento de licencias de software, aplicaciones y plataformas digitales, además de equipos de hardware y servicios de apoyo tecnológico. Las iniciativas vigentes en estas categorías deben ampliarse y apalancarse en coordinación con el Programa República Digital y las instituciones que trabajan en el eje de productividad y empleo. El desarrollo de un ecosistema de innovación requiere de la institucionalidad adecuada, por lo que se sugiere la aprobación y la implementación de una Estrategia Nacional de Innovación, y la adopción de reformas que faciliten el clima de negocios, tomando en cuenta las sugerencias surgidas del diálogo público-privado.

**Los servicios de acompañamiento a MIPYMES deberán tomar un rol más proactivo.** El Viceministerio de Fomento a las MIPYMES puede adaptarse a las mejores prácticas internacionales en diseño de políticas, fomento de la cultura exportadora e internacionalización, acceso a datos y estadística, estudios de mercado y oportunidades para las empresas, fortaleciendo la oferta de los Centros MIPYMES. Hay que expandir los esquemas vigentes de extensionismo digital (Asesores TICs, Embajadores digitales, Programa de encadenamiento productivo digital, programa de educación digital para MIPYMES) para acompañar a las empresas en el proceso de digitalización, cofinanciando estrategias de transformación digital, asesorías expertas y formación de competencias digitales a gran escala. Estos procesos requieren un marco legal y regulatorio actualizado y una infraestructura de ciberseguridad que el gobierno puede contribuir a desarrollar como un bien público<sup>196</sup>. Hay que fortalecer la implementación de la estrategia nacional de ciberseguridad, mejorando la capacidad institucional del Centro Nacional de Ciberseguridad, especialmente el equipo de respuesta a incidentes, la protección cibernética de infraestructura crítica en cooperación con los operadores y los reguladores, e impulsar la concientización del sector privado y la sociedad en general en temas de ciberseguridad.

**Será fundamental diseñar e implementar mecanismos de apoyo al escalamiento de empresas innovadoras** que proveen respuesta a las nuevas condiciones existentes. Inicialmente se deben canalizar fondos públicos y luego, en alianza con el sector privado, buscar fuentes complementarias de financiamiento. Hay que apoyar los ecosistemas de innovación y emprendimiento, garantizando la operación de incubadoras y aceleradoras de innovación y fomentando la colaboración entre los participantes de estas comunidades para discutir desafíos y soluciones y ofrecer ayuda mutua<sup>197</sup>.

## SECTOR SOCIAL

**El crecimiento económico reciente impulsó mejoras en la pobreza, la desigualdad y otros indicadores sociales.** Los indicadores del mercado laboral mejoraron a partir de 2014, registrándose un descenso del desempleo abierto desde 8.5% a 6.2% de la PEA en 2019, y de la informalidad total desde 58% a 55% de la PEA en igual periodo. Adicionalmente, la tasa de ocupación femenina aumentó del 42% al 47%. Este desempeño positivo impulsó a partir de 2017 aumentos en el ingreso real de los trabajadores, que se encontraba estancado desde 2005<sup>198</sup>. Igualmente se observan pronunciadas caídas en la pobreza general, que pasó de 34.8% en 2014 a 22.8% en el 2018, y la pobreza extrema que cayó del 7.7% al 2.9%. La desigualdad, medida por índice de Gini, descendió 1.6pp desde 2014, colocándose en 43.9 en 2018<sup>199</sup>.

**Las redes de protección social son caracterizadas por brechas de cobertura y debilidades en el diseño.** El programa de intervención social focalizada Progresando con Solidaridad (PROSOLI) integra transferencias monetarias condicionadas, acompañamiento socioeducativo y vinculación con programas y servicios del Estado. Previo a la crisis, PROSOLI beneficiaba a unas 800,000 familias con transferencias promedio de alrededor de US\$25, pero con altas tasas de filtración y sub-cobertura<sup>200</sup>. En abril 2020, el programa temporal Quédate en Casa (QEC) añadió 760,000 nuevos hogares beneficiarios y aumentó las transferencias hasta unos US\$92. En tanto a la Seguridad Social, solo 78% de los

196 BID (2020). Respuestas al COVID-19 desde la ciencia, la innovación y el desarrollo productivo

197 Ídem.

198 Cálculos propios con datos de la OIT y MEPYD.

199 SISDOM 2017 y cálculos propios en base a la ENFT y ENCFT del BCRD

200 En 2014 había un 43% de beneficiarios no pobres y 56% de indigentes fuera del programa. Cálculos de SCL/CDR en base a la ENFT.





dominicanos tiene afiliación al Seguro Familiar de Salud (SFS), la mayoría a través de su empleador (53%) o por subsidio público (45%); el 22% no afiliado corresponde a los trabajadores no asalariados o por cuenta propia, que constituyen un 37% de la población ocupada<sup>201</sup>. No existe un seguro de desempleo lo que acentúa la vulnerabilidad de los grupos no pobres. Los trabajadores del sector formal solo reciben cesantía, una remuneración económica ante la terminación del contrato laboral por parte del empleador en ausencia de causa justificada. La crisis del COVID-19 generó la creación de un esquema temporal de transferencias a los trabajadores formales suspendidos debido al cese de operaciones comerciales a nivel nacional. Este Fondo de Asistencia Solidaria a Empleados (FASE) tendrá vigencia desde el 1ero de abril al 30 de junio, y está siendo expandido para aumentar la cobertura de trabajadores, que actualmente alcanza un 30% de los ocupados del sector formal. Para apoyar a los trabajadores independientes el 17 de mayo una nueva iniciativa: el programa "Pa' Ti" realizará una transferencia transitoria de US\$92 a los trabajadores independientes que tienen prestamos con el sistema financiero formal y no estén cubiertos por los otros programas de asistencia.

**Aunque se han reforzado las capacidades del sistema de salud para enfrentar la epidemia<sup>202</sup>, de cara al futuro se requerirán mayores esfuerzos para cerrar brechas de acceso, eficiencia y calidad de los servicios de salud.** La proporción del gasto público destinado a la salud es baja, alrededor de 2% del PIB, y su asignación ha sido poco eficiente ya que responde a una estrategia curativa más que preventiva. El sistema de atención primaria resulta insuficiente, con brechas de cobertura en cuanto a unidades de atención primaria, carencias de insumos, de equipamientos y recursos humanos. En el nivel secundario se requieren inversiones para mejorar la infraestructura y equipamiento de hospitales municipales y de mayor nivel, que por su antigüedad requieren inversiones importantes.

**Una estrategia para la recuperación y la preservación del empleo deberá contar con tres pilares.** En general, la recuperación de la crisis económica desatada por la crisis sanitaria requerirá de una estrategia coordinada entre los sectores estratégicos que serán motores de reactivación económica; la capacitación para la generación de habilidades de los trabajadores alineada con los sectores en potencial crecimiento, el *re-skilling* o recapacitación de la fuerza laboral de sectores que hayan sufrido fuerte caída en la demanda; y políticas para el mantenimiento y la generación de empleos formales, y políticas laborales y de seguridad social para la integración económica de manera inclusiva para grupos más vulnerables (como mujeres, jóvenes, personas con discapacidad)

**Mejorar la focalización y el diseño del PROSOLI.** La expansión temporal del PROSOLI mediante QEC contribuye a reducir la sub-cobertura, pero en el periodo post-pandemia debe considerarse la certificación de beneficiarios y el diseño de una estrategia de salida para los hogares fuera de la población objetivo que estén recibiendo beneficios. Al mismo tiempo, se podrían diferenciar los beneficios de acuerdo con el índice de calidad de vida (ICV), destinando mayores recursos a los hogares más pobres para garantizar que se cubra una mayor proporción de la canasta básica de consumo familiar. Ahora bien, se deben reforzar los trabajos realizados para garantizar la documentación de la población más pobre, para facilitar su inclusión en PROSOLI<sup>203</sup>.

**Extender la protección social a la población vulnerable del sector informal que no está registrada en el PROSOLI o la Seguridad Social, y encontrar canales de vinculación a fuentes de ingreso laboral y un empleo formal.** Se propone profundizar el esfuerzo realizado para identificar y registrar trabajadores independientes vulnerables para el programa Pa' Ti utilizando herramientas de big data e inteligencia artificial, basadas por ejemplo en: análisis de facturas de electricidad, agua o teléfono; mensajes de texto masivos para postulación; y el uso de plataformas de economía colaborativa. Para este esfuerzo es también esencial el cruce de información entre Tesorería de la Seguridad Social y el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN). Una vez inscritos, estos serían beneficiados con la transferencia de Pa' Ti y luego se podría diseñar esquemas para vincularlos a capacitación y empleos formales.

**La vuelta al trabajo post periodo de aislamiento requiere garantizar un protocolo de medidas sanitarias para reducir el riesgo de contagio en el lugar de trabajo y en las capacitaciones.** Hasta que esté disponible vacuna frente al COVID-19 será necesario promoviendo el teletrabajo, y la capacitación

201 CNSS (2019). Boletín estadístico Octubre 2019.

202 Reforzamiento de la capacidad de laboratorio y vigilancia epidemiológica, publicación de protocolos y habilitación de 146 centros de salud y 8 centros de aislamiento para la atención de casos de COVID-19; contratación de médicos y enfermeras, etc.

203 Se estima que un 7% de la población del quintil más pobre no está inscrita en el registro civil. ENHOGAR (2018)



a distancia. Para el trabajo presencial es importante asegurar el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad que han sido diseñados, en conjunción con la realización de pruebas a los empleados y tomas de temperatura.

**Será necesario desarrollar medidas económicas y laborales para permitir que quienes hayan perdido su fuente de ingreso puedan volver a ser empleados, y medidas laborales y sanitarias para garantizar un regreso al trabajo que evite la propagación de COVID-19.** Los trabajadores formales e informales que hayan perdido el empleo o su fuente de ingreso requerirán distintos enfoques que puedan atender a su situación: Es posible que aun luego de recibir el subsidio al empleo formal del FASE muchos trabajadores pierdan su empleo, por lo que es esencial activar mecanismos para la intermediación laboral de esos trabajadores o explorar la generación de programas de empleo para minimizar la pérdida de empleo formal. Se pueden considerar otras medidas, tales como programas de empleo compartido, de reducción de horas trabajadas, para poder asegurar que las personas mantienen su empleo durante la crisis económica. Asimismo, muchos trabajadores informales verán desaparecer su fuente de trabajo, por lo que es importante considerar medidas que mantengan el capital humano de las personas, como programas de empleo temporal, programas de capacitación y de intermediación laboral. Estos deberían estar asociados a sectores económicos que tienen demanda aun durante la crisis, y programas que puedan apoyar a trabajadores en la búsqueda de empleo y en su capacitación una vez pasado el periodo de aislamiento social. Los informales que se encuentren en el PROSOLI pueden aprovecharse de los programas de capacitación disponible; el resto de los trabajadores informales que sean elegibles pueden ser apoyados de manera puntual y dirigidos a capacitaciones. Así se podría mitigar el impacto negativo en la productividad laboral y promover el *re-skilling* de aquellos trabajadores que estén inactivos durante mucho tiempo<sup>204</sup>.

**Estas políticas de capacitación deben estar enmarcadas en una estrategia nacional de formación de recursos humanos especializados y de habilitación de infraestructura para la economía digital.** El sistema educativo debe promover formación aplicada a los clúster o encadenamientos productivos existentes y emergentes (turismo, economía naranja, etc.), ampliando la coordinación entre los centros de formación, universidades y las empresas y estableciendo estándares de calidad y certificaciones para cada sector o industria. Asimismo, el apalancamiento con la economía colaborativa puede ser una manera de generar fuentes de ingreso temporal que permitan luego apoyar a esos trabajadores en la búsqueda de un empleo formal. Por último, se sugiere fortalecer y ampliar el alcance de la bolsa de empleo del Ministerio de Trabajo (*Empléate Ya!*) para reducir los costos de búsqueda de empleo de los jóvenes y vulnerables, y reducir los periodos de desempleo.

**También será preciso racionalizar y mejorar el resto del gasto en asistencia social,** mejorando la coordinación interinstitucional y priorizando programas que complementen el PROSOLI, considerando un enfoque de ciclo de vida. Debieran considerarse apoyos puntuales a las personas vulnerables que han sido afectadas directamente por la epidemia<sup>205</sup>. Un aspecto adicional y transversal, es continuar trabajando para que el SIUBEN se convierta en el único sistema de focalización de todos los programas sociales, para garantizar que en futuras crisis se pueda hacer una mejor focalización de los apoyos, así como una mejor coordinación e interoperabilidad intersectorial. De igual forma urge aumentar la cobertura de la seguridad social para alcanzar a los informales, posiblemente unificando regímenes para disminuir la heterogeneidad y las distorsiones existentes. Asimismo, debe diseñarse un esquema de seguro de desempleo, cumpliendo con el mandato de la Ley 87-01 que creó el sistema de Seguridad Social.

**Para contar con un servicio de salud robusto de cara al futuro hay que fortalecer la oferta de servicios con énfasis en prevención, cobertura y calidad.** Es necesario aumentar el presupuesto destinado a la atención primaria, y a la promoción y prevención en salud. El financiamiento de servicios hospitalarios debe orientarse hacia una mayor eficiencia y transparencia. De igual importancia es la implementación efectiva del modelo de redes integradas de servicios de salud, con enfoque en la atención primaria apoyado en servicios de salud electrónica. También se debe revisar las normas y estándares mínimos de calidad para los establecimientos de salud, fomentar la mejora de capacidades entre los profesionales de salud y establecer mecanismos de monitoreo y evaluación de calidad de los servicios e impulsar la implementación de la Ley de Carrera Sanitaria.

204 BID (2020). Políticas sociales en respuesta al coronavirus

205 Recuperados de COVID-19 con secuelas de salud o familiares de personas que han fallecido por COVID-19. BID (2020). Políticas sociales en respuesta al coronavirus



## REGIONAL ANNEX<sup>206</sup>

### VIRUS SPREAD AND PUBLIC HEALTH SYSTEM READINESS

	Belize	Costa Rica	Dominican Republic	El Salvador	Guatemala	Haiti	Honduras	Mexico	Nicaragua	Panama
Growth rate of daily new infections (3-day average)*	0.0	1.2	1.9	6.7	10.9	9.4	5.0	5.5	18.8	2.1
Numbers of cases per capita (per million)*	47.0	166.0	1065.2	188.5	88.0	24.5	241.8	337.5	3.9	2183.0
Fatality rate (deaths/total cases, %)*	11.1	1.0	3.7	1.9	1.9	7.3	5.7	10.5	32.0	2.9
Epidemic stage	Sporadic cases	Clusters	Community transmission	Clusters	Clusters	Clusters	Community transmission	Community transmission	Pending	Community transmission
Geographic extension of the virus		63/82	32/32	1/14	All regions		14/18	32/32		All regions
Current tests / 1M pop*	2,623	3,614	4,625	7,890	403	132	572	1,211	0	10,892
Total tests*	1,043	18,388	50,108	51,142	7,200	1,502	5,653	155,932		46,898
Share of population 65+	4.7	9.5	7.1	8.3	4.8	4.9	4.7	7.2	5.2	8.1
Hospital beds (per 1,000 people)	1.3	1.2	1.6	1.3	0.6	0.7	0.7	1.5	0.9	2.3
Nurses and midwives (per 1,000 people)	1.7	0.8	0.3	2.3	0.9	0.7	0.9	2.9	1.6	1.4
Physicians (per 1,000 people)	1.1	1.1	1.6	1.6	0.4	0.2	0.3	2.2	1.0	1.6
Task force in place	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes

\*Cutoff date is May 14, 2020

Source: World Bank WDI, John Hopkins, Worldometer, WHO, CID Gallup

<sup>206</sup> Prepared by Mélanie Laloum



## MACROECONOMIC AND REAL SECTOR INDICATORS

	Belize	Costa Rica	Dominican Republic	El Salvador	Guatemala	Haiti	Honduras	Mexico	Nicaragua	Panama
Expected growth 2020	-12.0	-3.3	-1.0	-5.4	-2.0	-4.0	-2.4	-6.6	-6.0	-2.0
Expected growth 2020 (pre-COVID-19)	2.1	2.5	5.2	2.3	3.5	1.2	3.5	1.3	-0.8	4.0
Expected primary fiscal deficit 2020 post-COVID	-1.4	-2.8	-1.4	-4.5	-2.6	-4.8	0.6	-0.4	-3.1	-4.2
Expected primary fiscal deficit 2020 pre-COVID	1.9	-1.6	-0.2	0.6	-0.9	-2.3	0.8	0.9	-2.4	-0.5
Expected fiscal deficit 2020 post-COVID	-5.2	-7.8	-4.4	-8.6	-4.4	-5.1	0.0	-4.2	-4.4	-6.2
Expected fiscal deficit 2020 pre-COVID	-1.1	-5.8	-2.7	-3.2	-2.4	-2.7	-0.1	-2.6	-3.6	-2.7
Change in exports of goods (% Y/Y)	3.4	9.8		-14.8				-1.6		
Commodity exports / total exports	16.3	8.5	5.2	5.2	8.0	1.3	18.7	6.7	20.7	4.2
Change in imports of goods (% Y/Y)	18.2	-11.6		-14.8				-1.6		
Public Debt in 2019 (% GDP)	98.0	58.6	53.6	69.4	26.9	47.7	40.6	53.4	41.4	41.0
External public debt in 2019 (% GDP)	67.6	13.1	27.0	35.6	11.9	27.4	29.5	16.4	33.9	36.3
Exchange rate depreciation (annual diff, pp)*	0.0	-30.9	3.7	0.0	0.0	13.9	0.3	5.8	1.4	0.0
Exchange rate depreciation (Y/Y)*	0.0	-5.2	7.3	0.0	0.6	16.2	1.0	30.4	4.1	0.0
Exchange rate (diff. between pre and post COVID, pp)*	0.0	-3.8	0.9	0.0	0.0	9.2	-0.1	5.1	0.2	0.0
Exchange rate (diff. between pre and post COVID, %)*	0.0	-0.7	1.7	0.0	0.3	10.1	-0.5	25.7	0.6	0.0
Inflation rate in 2019	0.6	2.1	1.8	0.1	3.7	17.3	4.4	3.6	5.4	-0.4
FX reserves (% months of imports), 2019	3.0	5.5	4.3	4.1	8.3	4.8	4.3	4.5	5.3	1.9
FDI (2019, % GDP)	6.5	3.9	3.4	2.4	1.0	0.9	2.0	1.8	2.5	7.2
Remittances, % GDP	4.9	0.9	8.0	20.7	12.0	32.5	19.9	2.9	11.5	0.8
EMBI (difference between pre and post COVID) – bps*	381.0	402.6	341.1	523.9	163.9		441.2	367.3		156.5

## SOCIAL SECTOR INDICATORS

	Belize	Costa Rica	Dominican Republic	El Salvador	Guatemala	Haiti	Honduras	Mexico	Nicaragua	Panama
Poverty rate (National)		21.0	22.8	29.2	59.3	58.5	48.3	41.9	24.9	20.7
Poverty rate (\$5.50 a day)		10.9	13.8	25.7	48.8	78.4	50.3	23.0	34.8	12.7
Income inequality		48.0	43.7	38.6	48.3	41.1	52.1	45.4	46.2	49.2
Unemployment rate (% 2019)	9.1	12.4	6.2	6.7			4.1	3.3	6.1	7.1
Share of informal workers		36.8	53.6	62.9	72.8	88.1	75.6	52.2	74.9	44.9
Share of self-employed	33.0	25.1	43.8	38.7	40.3	72.9	51.3	31.7	46.2	30.8
Public sector employees (%)		15.1	14.1	7.6	5.7		5.8	9.0	6.5	15.3
Share employment in manufacturing sector	7.8	10.5	9.9	15.0	12.7	1.3	13.6	16.6	11.5	7.6
Share employment in tourism	12.9	5.3	4.8	3.6	2.6	2.8	4.8	7.6	4.7	6.3

Note: Fiscal data are expressed for General Government level. For monetary and financial indicators, the cutoff date is April 27, 2020.  
Source: World Bank WDI, IMF WEO April 2020 and October 2019, UNCTAD, Bloomberg; ILO, IADB SIMS, World Travel & Tourism Council (WTTTC)



VICE PRESIDENCIA DE PAÍSES

