



**COMPENDIO No. 1**

Diálogos de Política Pública

# **ACCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA POST COVID-19**

---

Junio 2020

354.209  
L434a

LEAD University

Acciones de política pública para la reactivación económica post COVID-19.  
/ LEAD University -1ª. ed. -San José, Costa Rica : Editorial ULEAD, 2020.

28 páginas. - (Serie Diálogos de Política Pública ; n. 1).

ISBN: 978-9930-589-06-9

1. DESARROLLO ECONÓMICO 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 3. POLÍTICA  
ECONÓMICA 4. COSTA RICA I. LEAD University. Título

Código JEL: O1, O17, O23, O24, O41, O54, P44, R11, R28, R38,

---

### **Diagramación**

Luis Fernando Quirós A.

### **Coordinación de Diseño**

Alejandra Matamoros

### **Formato y Estilo / Repositorio Digital**

Lorne Cruz Saborío

*El presente compendio corresponde a los resúmenes editados sobre los resultados de los foros virtuales, por lo que, las declaraciones, análisis, opiniones y conclusiones de los oradores, panelistas, comentaristas y terceros no representan, necesariamente, el pensamiento u orientación de LEAD University.*



Licencia Internacional Creative Commons  
Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual 4.0

# CONTENIDO

## **1** PRESENTACIÓN

**2** Diálogo de Política Pública No. 1  
Política comercial e impulso  
a la inversión extranjera directa

**8** Diálogo de Política Pública No. 2  
Impacto macroeconómico  
del coronavirus en Costa Rica

**12** Diálogo de Política Pública No. 3  
Política de apoyo a los sectores  
productivos y generación de empleo

**17** Diálogo de Política Pública No. 4  
Competitividad y productividad  
para el crecimiento económico

**24** Diálogo de Política Pública No. 5  
Políticas microeconómicas y estrategia  
de reapertura de los sectores productivos  
en el corto plazo

# PRESENTACIÓN

---

LEAD University como institución académica privada de educación superior, a través de su Centro de Investigación en Política Pública y Desarrollo Empresarial, abrió un espacio de pensamiento para generar ideas concretas de cómo impulsar y reactivar la economía costarricense post Covid-19.

Nos propusimos aportar a la discusión nacional la experiencia de nuestros docentes e investigadores, así como la de los mejores especialistas en áreas estratégicas para la reactivación económica. Nuestro propósito fue conformar una agenda seria y de claro compromiso con el gobierno, el sector privado y la sociedad en general. Tomamos la iniciativa de guiar la discusión de nuestros expertos hacia la promoción de acciones concretas de política pública en cinco áreas medulares y consustantivas a la reactivación de la economía costarricense.

Suscribimos y elaboramos el presente compendio de acciones de política pública a partir de los resultados de cinco foros virtuales que denominamos “DIÁLOGOS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA POST COVID-19”, seguros de que los insumos generados pueden servir de base a las autoridades políticas para encauzar acciones puntuales, posteriores a esta crisis sin precedentes para Costa Rica y el mundo. Ciertamente la velocidad y magnitud con que ha golpeado esta crisis nos obliga a definir el camino más rápido que tarde. Por esto, y por nuestro compromiso como Universidad, queremos contribuir a la discusión nacional mediante la conjunción de esfuerzos del sector productivo, académico y gubernamental en la búsqueda de medidas y acciones prontas y oportunas a la reactivación económica de Costa Rica.

Las principales acciones y recomendaciones de política pública encaminadas a promover la reactivación económica post COVID-19 se presentan en cinco áreas de atención prioritaria:

1. Política comercial e impulso a la inversión extranjera directa.
2. Impacto macroeconómico del coronavirus en Costa Rica.
3. Políticas de apoyo a los sectores productivos y generación de empleo.
4. Competitividad y productividad para el crecimiento económico.
5. Políticas microeconómicas y estrategia de reapertura de los sectores productivos en el corto plazo.

Nos complace presentar el fruto de este esfuerzo en el “COMPENDIO DE ACCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA POST COVID-19”, adjunto a esta comunicación. Esperamos que las propuestas que expone dicho compendio puedan servir de base a la discusión oportuna y concreta de las acciones que nuestro país necesita para reactivar la economía. De este esfuerzo queremos ser partícipes y por ello abrimos las puertas de nuestra Universidad para apoyar desde nuestra trinchera dicho propósito.

Cordialmente,

José Rossi  
Presidente Junta Directiva

Fernando Ocampo  
Decano



Diálogo de Política Pública No. 1

# **POLÍTICA COMERCIAL E IMPULSO A LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA**

19 de Mayo del 2020

## **MODERADOR**

Fernando Ocampo, Decano y Profesor de LEAD University.

## **PANELISTAS**

Anabel González, Investigadora Senior del Peterson Institute.

Gabriela Llobet, Profesora de LEAD University.

Rónald Saborío, Profesor de LEAD University.

## **MOTIVACIÓN**

El sector de comercio exterior es uno de los principales motores de la economía costarricense. La economía ligada al comercio exterior está actualmente bastante diversificada, lo que permite tener hoy una mayor resiliencia ante la situación de la pandemia global que se enfrenta. Sin embargo, el entorno internacional no es favorable y Costa Rica no está exenta de ser afectada negativamente. Costa Rica enfrentará contracciones importantes en sus exportaciones, y también verá una disminución de los flujos de inversión extranjera directa en este 2020.

En este nuevo contexto, a nivel mundial se está vislumbrando un efecto “reacomodo” y una reconfiguración de las cadenas globales de valor que vale la pena Costa Rica aproveche. También se espera un efecto “rebote” de la economía global conforme la demanda vuelva a crecer después de la caída. Para la reactivación económica de Costa Rica, la fortaleza y vigor del sector de comercio exterior es fundamental. Este sector debe de estar preparado para aprovechar, beneficiarse y sacarle el máximo provecho a los efectos del reacomodo que transformarán las cadenas globales de valor y al rebote de la economía internacional. Esta sesión se enfoca en analizar las políticas públicas en el campo del comercio exterior y atracción de inversión extranjera que pueden fortalecer el posicionamiento de Costa Rica en esta crisis y así beneficiarse de esta coyuntura.

**Ver grabación en [www.bit.ly/DPP1LEAD](http://www.bit.ly/DPP1LEAD)**

## PUNTOS FUNDAMENTALES PARA LA JUSTIFICACIÓN POSTERIOR DE LAS SUGERENCIAS O MEDIDAS DE ACCIÓN SUGERIDAS PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA

Con anterioridad al shock del coronavirus, las confrontaciones comerciales, las nuevas tecnologías y la competencia geopolítica habían venido redefiniendo la economía global y con ello, el panorama de las políticas de comercio e inversión estaban cambiando rápidamente. Aun cuando distintos escenarios estaban en juego, el contexto global del comercio y la inversión estaba siendo impactado por tres factores:

- **Primero, la reactivación del comercio administrado**, a través de las medidas no arancelarias y un retorno de políticas centradas en "el arancel", restricciones voluntarias a la exportación y otras medidas utilizadas para perseguir objetivos políticos, económicos y de seguridad nacional. El comercio administrado se complementaba con otras políticas en las áreas de inversión y con controles de exportación, cuya combinación pretendía llevar a "disociar" a EE.UU. de la economía de China en el marco de la rivalidad geopolítica y la competencia sistémica entre ambos países.
- **Segundo, una mayor fragmentación de las reglas comerciales**, con una serie de nuevos acuerdos comerciales o la revisión de acuerdos existentes, afianzando la competencia entre diversas esferas de influencia y el estancamiento de las negociaciones comerciales multilaterales en la OMC. Si bien los acuerdos comerciales preferenciales compatibles con la OMC proporcionan una base sólida para la operación de las cadenas globales de valor, visiones opuestas en áreas como la economía digital ponen en riesgo los estándares diferenciados y consolidan aún más las divisiones emergentes en lo que se ha denominado una posible "splinternet".
- **Y tercero, el debilitamiento de la gobernanza comercial global**. Dos acciones inmediatas han llevado a la OMC a enfrentar su crisis más fundamental desde que entró en vigor en 1995: la adopción de los aranceles de seguridad nacional por parte de los EE.UU. sobre las importaciones de varios socios comerciales y las respuestas del

mismo modo de esos países, así como la paralización por parte de EE.UU. del Órgano de Apelación de la OMC. Si bien estas acciones ponen en riesgo la ruptura del sistema, tres preocupaciones subyacen las tensiones actuales en el sistema multilateral de comercio: cómo redefinir el campo del juego para abordar mejor las distorsiones ocasionadas por la intervención estatal en los mercados, a través de subsidios, empresas estatales y otros; qué disciplinas son necesarias para la gobernanza de la economía digital y en particular, el comercio electrónico; y, a la luz del creciente papel de los países emergentes en la economía global, cuál será su contribución al comercio mundial y la inversión.

La OMC ha estado bajo una gran presión y el ambiente de negocios se ha vuelto más incierto y volátil. En este contexto aparece el COVID-19, con un impacto devastador sobre la economía global, el comercio y la inversión, la generación de empleos y consecuentemente, la pobreza. Según estimaciones de los organismos internacionales, en el 2020 la economía global decrecerá -3,0, el comercio podría caer entre 13 y 32%, la inversión extranjera directa podría disminuir entre 30 y 40%, y lo peor es que alrededor de 50 millones de personas podrían caer en la pobreza extrema (lo que equivale a que 10 países como Costa Rica se volvieran todos pobres en un año).

Desde la óptica del comercio y la inversión, estamos frente a una severa disrupción de las cadenas globales de valor derivada de la reducción forzada de la producción resultante de las medidas de aislamiento adoptadas para combatir el coronavirus, del impacto de esas medidas en la demanda de bienes y servicios, de las limitaciones en el transporte aéreo, marítimo y terrestre, y del efecto de la incertidumbre sobre el entorno empresarial y de inversión. Las empresas están luchando para lidiar con la situación: manejando inventarios, buscando proveedores alternativos, haciendo arreglos para el transporte, manejando los pedidos, etc. La situación ha sido dramática en algunas áreas, como en el caso del equipo personal de protección y ciertos dispositivos médicos.

Las políticas comerciales y de inversión que han adoptado los distintos países han ayudado y complicado la respuesta. Por una parte, un número de gobiernos han reducido los aranceles sobre suministros críticos, han establecido "carriles verdes" para facilitar la

importación de productos claves, y están facilitando el acceso a estándares técnicos y acelerando la aprobación de registros. Otros países han establecido restricciones a la exportación, incluyendo prohibiciones a la exportación, sobre suministros médicos, exacerbando el problema. Algunos han establecido restricciones a algunos productos agro-alimenticios, con lo cual se corre el riesgo de que a la crisis sanitaria y económica se sume una crisis comercial.

Hacia futuro, es de esperar que los países y empresas con ventajas comparativas en la producción de determinados bienes, lo que podríamos llamar el “comercio tradicional”, puedan recuperar sus mercados, en tanto logren mantenerse durante la transición. En el caso de las cadenas globales de valor, una pregunta crítica es cómo se reconfigurarán estas cadenas: ¿se dará un mayor “reshoring” de ciertas cadenas, se dará una mayor regionalización de las cadenas, se buscará una mayor resiliencia en esas cadenas?

Un punto crítico entonces es determinar cuál es el papel del comercio en ayudar a las economías a recuperarse y a reconstruir el futuro, y en particular cuál es el papel de la cooperación internacional en el campo del comercio.

## **SUGERENCIAS DE ACCIÓN O MEDIDAS ESPECÍFICAS PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA**

En el caso de Costa Rica el impacto del COVID-19 sobre la economía no será menor. Antes de la pandemia, el sector comercio exterior era uno que reflejaba crecimientos importantes, y era generador de un número muy importante de empleos para la economía costarricense. Se proyectaba incluso un buen cierre del año 2020 en materia de cifras de exportaciones de bienes, de servicios y flujos de IED. Este buen desempeño se amparaba en la mayor diversificación del sector y en una institucionalidad y reglas relativamente sólidas, seguras y predecibles, que generan una mayor resiliencia ante una coyuntura como la actual.

Se proyecta que el país sufrirá una contracción del -3,6% en la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto. Esta es la caída más significativa del ritmo de crecimiento de la economía nacional después de la crisis del gobierno Carazo Odio en 1982. El Banco Central estima que el comercio de bienes caerá -5,5% mientras que el de servicios disminuirá en un 29,2% (empujado

por la debacle del turismo, con -75%). También se estima que la inversión extranjera directa decrecerá aproximadamente un 39%. El presidente Alvarado estima que el desempleo podría duplicarse, mientras que el INEC estima que la pobreza aumentará. Ahora bien, dependiendo de cómo evolucione la pandemia y la economía global, así como de las medidas que se adopten para aminorar el impacto económico y reactivar la economía, es posible atenuar el golpe durante el 2020 y lograr un repunte en la economía para el 2021.

Desde el punto de vista del comercio y la inversión –no necesariamente desde el punto de vista macroeconómico– CR se topa con el COVID-19 en una mejor posición que la que tenía en 1982. En ese entonces la producción estaba altamente concentrada en la exportación de unos pocos productos primarios y una pequeña producción industrial dirigida al mercado centroamericano. Hoy, gracias a las políticas de comercio exterior e inversión extranjera que se han aplicado a lo largo de los años de una manera relativamente consistente, Costa Rica tiene una canasta exportadora más diversificada de bienes agrícolas e industriales y de servicios, y está exitosamente integrada en cadenas globales de valor, a la vez que tiene acceso privilegiado a los mercados más grandes del mundo. Esto la ha posicionado permitiéndole desarrollar sectores de alta tecnología, como lo es el sector de ciencias de la vida y el sector de empresas de servicios relacionados a las TIC. Al día de hoy, estas empresas generan 122,000 empleos formales directos.

No cabe duda el COVID-19 afectará el sector comercio exterior, pero hoy el país cuenta con una base fuerte para impulsar la recuperación económica. Costa Rica tiene un sector agroexportador fuerte, con una oferta más amplia, con niveles altos de productividad en muchos productos y con buen posicionamiento en los mercados internacionales. Esta trayectoria comprobada junto con el ingreso de Costa Rica a la OECD (excelente carta de presentación para la IED, mejora de la competitividad y la gobernanza), deja al país en una buena posición de partida para recuperarse y salir adelante. Aquí también, sin embargo, el esfuerzo país por mejorar la productividad debe redoblarse pues el entorno será más duro. Los compradores buscarán reducir precios pues tomará un tiempo antes de que los consumidores se recuperen. Es importante también revisar nuevamente la necesaria diversificación de mercados de destino con el fin de reducir el riesgo.

En función de lo anterior, se proponen las siguientes acciones para abordar los desafíos de corto plazo y apoyar a las empresas durante el período de transición, a la vez que preparan el terreno para la recuperación económica y buscan construir un entorno económico más ágil y dinámico, que contribuya a una Costa Rica más competitiva, un sector empresarial más productivo y mayores niveles de prosperidad general.

- **Implementar efectivamente el programa Alivio**, recién lanzado, y escalarlo para cubrir a más empresas exportadoras. En paralelo, establecer un programa para apoyar la creación de nuevas empresas exportadoras, incluyendo en el ámbito digital y en el campo de los servicios. El enfoque hacia la sostenibilidad puede ayudar a añadir valor a la producción local.
- **Reducir significativamente los costos de exportar e importar** a través de la reducción de aranceles, aceleración y digitalización efectiva de trámites, puesta en práctica de carriles expeditos en las aduanas, entre otros, en un proceso de diálogo constante con las empresas y organizaciones empresariales.
- **Implementar el compromiso asumido en la OMC para mantener abierto el comercio** a los suministros de mercancías para combatir la pandemia y mantener abiertas las cadenas de abastecimiento de productos agrícolas.
- **Suscribir un compromiso internacional** (promovido por los gobiernos de Singapur y Nueva Zelanda) sobre el Comercio de productos esenciales para combatir el Covid-19, que busca garantizar la conectividad de las cadenas de suministros y propone la eliminación de aranceles Nación Más Favorecida y se compromete a no imponer restricciones a las exportaciones.
- **Identificar activamente nuevos mercados y mejorar las condiciones de ingreso** a los mercados a través por ejemplo de la digitalización de trámites entre los socios comerciales, del apoyo para la obtención de certificaciones, de la negociación o profundización de acuerdos comerciales (incluido en el marco de la OMC), de la promoción comercial.
- **Evitar medidas proteccionistas que desmejoran el entorno de negocios**. En este contexto es fundamental alejarse de cualquier espiral proteccionista

internacional que generaría consecuencias negativas impredecibles para todos los países y en particular para los países pequeños dependientes de la economía global para su desarrollo.

- **Acelerar la implementación efectiva del Acuerdo sobre Facilitación de Comercio de la OMC** para consolidar medidas como la implementación del despacho anticipado; la puesta en marcha de los servicios de Información para generar mayor transparencia a través de un portal de comercio único y con servicios centralizados digitales; impulsar un régimen aduanero que permita que los insumos importados lleguen directamente a las plantas; la digitalización de procesos como los expedientes administrativos y las audiencias; la puesta en práctica de manera ágil la figura del operador económico autorizado, etc. Estas medidas deben ser todas obligaciones vinculantes y las autoridades involucradas deberán rendir cuentas ante un estricto mecanismo de monitoreo de su cumplimiento dentro del Consejo Nacional de Facilitación del Comercio.
- **Suscribir el Acuerdo sobre Compras del Sector Público de la OMC** para cambiar el estatus de observador que Costa Rica tiene desde junio de 2015 y avanzar con los compromisos sobre la materia en la OECD al adoptar las mejores prácticas en el área de las compras gubernamentales. Este acuerdo es el marco multilateral más efectivo que existe para la contratación pública, el cual promueve la transparencia, integridad y previsibilidad de los sistemas de contratación pública, como parte integrante de la gestión eficiente de los recursos públicos.
- **Reorientar la estrategia de atracción de inversión** para aprovechar las nuevas oportunidades derivadas de la reconfiguración de las cadenas de valor a nivel global y regional; y redoblar los esfuerzos de generación de nuevas inversiones y de conexión con proveedores locales. Específicamente en esta área se deberá sacar provecho del interés de las empresas por diversificar y aumentar suplidores, y de la nueva tendencia para regionalizar sus cadenas globales de valor y asegurarse la continuidad del negocio a través del reacomodo de las cadenas de suministro.

- **Continuar promoviendo las reinversiones en el país** el parque empresarial de multinacionales ya instalados en el país constituye una fortaleza y una muy buena base para trabajar y promocionar al país como opción para reinversión en otras unidades de negocios diferentes a las ya aquí establecidas. La tendencia en los últimos años refleja que la reinversión de las empresas multinacionales ha sido muy fuerte; y éste es un momento oportuno para potenciar aún más esta fortaleza.
- **Intensificar y fortalecer acciones para convertir a Costa Rica en un *hub* global en el sector de salud, de “wellness”** y fomentar una abordaje mucho más amplio y comprensivo que propicie la investigación clínica, innovación y desarrollo en ciencias de la vida, manufactura de alta tecnología, servicios ligados a la salud, turismo médico, etc. Recientemente se firmó un decreto para declarar de interés público este sector, lo cual es una señal correcta en esta dirección.
- **Fomentar e impulsar los encadenamientos productivos** enfocando estos esfuerzos en aquellas actividades productivas más resilientes y ganadoras en esta crisis y que pueden lograr un efecto arrastre en otros sectores de la economía. Estudios publicados por la OECD han determinado que las empresas proveedoras locales de multinacionales son un 8% más productivas. La pandemia nos ha demostrado que sí es posible unir esfuerzos y lograr trabajar coordinadamente y en plazos cortos, entre la academia, sector público y las empresas multinacionales. Estos esfuerzos incipientes nos deben servir de ejemplo para avanzar en potenciar aún más las oportunidades de generar alianzas estratégicas y vínculos entre nuestras empresas de base local y las multinacionales aquí establecidas.
- **Asegurarse de mantener la continuidad y la estabilidad en las reglas del juego del régimen de zonas francas.** Las reglas del juego para las zonas francas deben ser seguras y predecibles en el largo plazo. De una vez por todas es necesario un consenso nacional para mantener esas reglas, que otorgue a la inversión existente y a la que considere venir, un marco jurídico, pero también

un marco político seguro y claro. No es la primera vez que forma parte de la discusión nacional el interés de gravar a las empresas del régimen de zonas francas. En medio de esta crisis sanitaria, esta discusión surge una vez más. Se deja de lado lo que cambiar estas reglas puede implicar en términos de seguridad jurídica para las empresas establecidas, pérdidas de empleo, pérdidas de competitividad y cómo, la política de múltiples países –muchos de ellos competidores directos nuestros por esa inversión– más bien van en la línea de crear nuevos estímulos fiscales para atraer esa inversión extranjera. Es vital no mandar más señales de desconfianza sobre Costa Rica a los inversionistas –a aquellos ya instalados– como aquellos que estarán en sus procesos de toma de decisiones de inversión.

## OTROS TEMAS RELEVANTES A CONSIDERAR EN LA AGENDA NACIONAL

### Mejora de la competitividad

Para poder continuar participando activamente en los mercados internacionales, diversificando aún más la producción de bienes y servicios, atrayendo inversión extranjera, generando más y mejores empleos, escalando en las cadenas de valor, fortaleciendo los vínculos con las empresas locales y en general para tener una economía más ágil y dinámica, es urgente que Costa Rica asuma de manera decidida la tarea del mejoramiento de la competitividad e incremento de la productividad. Para ello se propone **diseñar e implementar una estrategia clara y práctica para ubicar a Costa Rica dentro de los 25 países más competitivos** del mundo en los próximos 4 años.

Esta meta clara y ambiciosa podría tener como referencia lo que han hecho países pequeños, como Costa Rica, tales como Singapur, Holanda, Nueva Zelanda, Irlanda e Israel. En Nueva Zelanda, por ejemplo, abrir una nueva empresa toma un trámite y en medio día puede operar. Debemos ver también qué han hecho en infraestructura, en capacitación del recurso humano, en comercio internacional, en atracción de inversión, en innovación, en sostenibilidad, en conectividad, todos temas críticos para crecer y generar más empleo y prosperidad. El país debe cambiar el “chip” para la recuperación: ¡Costa Rica competitiva!

---

En este ámbito es fundamental construir sobre la base de las recomendaciones de la OECD para alcanzar niveles de competitividad y de apertura de mercados. El ingreso a esta organización es un gran logro, pero es sólo el inicio. Costa Rica debe aprovechar la enorme oportunidad que ofrece esta transmisión de mejores prácticas entre “*policy makers*” para dar pasos concretos que le permitan convertirse en uno de los países más competitivos del mundo.

En este mejoramiento del clima de negocios se deben incluir acciones específicas enfocadas en reducir los costos de operar (simplificación de trámites, costos de electricidad –energía solar, jornadas laborales flexibles); garantizar conectividad de alta velocidad y a costos accesibles a la población y las pymes e impulsar y escalar programas de capacitación y re-capacitación de la fuerza laboral, para garantizar mayor empleabilidad y alineamiento con los sectores dinámicos de la economía.

La posibilidad para Costa Rica de reducir el nivel de afectación causado por esta pandemia depende de la urgencia en que se adopten e implementen medidas concretas para aminorar sus efectos. El sector del comercio exterior y la inversión requiere avanzar a paso firme en la implementación de acciones concretas para facilitar los intercambios, disminuir las barreras y aumentar la competitividad país. El diagnóstico y las propuestas de política pública están ya en la mesa. Es hora de actuar, no podemos esperar más.



Diálogo de Política Pública No. 2

## IMPACTO MACROECONÓMICO DEL CORONAVIRUS EN COSTA RICA

21 de Mayo del 2020

### MODERADOR

José Luis Arce, Profesor Lead University y Director de FCS|  
Análisis & Estrategia.

### PANELISTAS

Rodrigo Cubero, Presidente del Banco Central de Costa Rica.

Priscilla Gutiérrez, Economista País del Banco Interamericano  
de Desarrollo.

Enrique Egloff, Presidente de la Cámara de Industrias de  
Costa Rica.

Gerardo Corrales, Profesor Lead University y Director de  
Economía Hoy.

### MOTIVACIÓN

El covid-19 –enfermedad causada por el nuevo coronavirus Sars-CoV-2– por su alta transmisibilidad tiene el potencial de saturar con rapidez los servicios de salud, lo que trae como consecuencia un incremento intolerable, desde la perspectiva ética, de la letalidad asociada con ese padecimiento.

Como resultado, a lo largo del planeta virtualmente todos los países han debido implementar medidas estrictas de distanciamiento social y confinamiento de la población con el fin de reducir el ritmo de contagio de la enfermedad, acciones que han conducido a una profunda contracción de la demanda y, en consecuencia, de las economías.

Las limitaciones a las actividades comerciales y productivas necesarias para contener la transmisión han, literalmente, colocado a las economías en una especie de “coma inducido” con implicaciones profundas sobre el tejido empresarial, los mercados laborales, la generación de ingreso de los hogares y, además, sobre las políticas fiscales y monetarias necesarias para hacer viable, con el menor efecto colateral permanente, el tipo de medidas extremas a las que conduce el manejo de la emergencia sanitaria.

En este contexto, resulta clave primero poner en el contexto local el impacto que el *shock* pandémico tiene sobre la economía local y en dimensiones claves como el crecimiento económico, la generación de empleo e ingresos, las condiciones de vida de los hogares y, en general el bienestar.

Del mismo modo, resultará clave otear cuáles son las implicaciones de la crisis sanitaria sobre las condiciones financieras y crediticias así como sobre las finanzas gubernamentales; éstas últimas particularmente relevantes en el caso de un país como Costa Rica que recién iniciaba antes del shock un proceso de ajuste con el objetivo de reducir el déficit y procurar que la deuda retornara a una trayectoria de sostenibilidad en el largo plazo. De cara al futuro, tanto próximo como mediano, el diagnóstico del impacto de la crisis pandémica sobre las diferentes dimensiones económicas tiene como objetivo práctico escudriñar cuáles pueden ser las avenidas –y probablemente estrechos pasajes– por las que tanto la política monetaria como la fiscal pueden transitar con el objetivo de mitigar los efectos de la crisis sin comprometer la estabilidad, condición *sine qua non* para la recuperación de la economía después del shock provocado por la pandemia.

Ver grabación en [www.bit.ly/DPP2LEAD](http://www.bit.ly/DPP2LEAD)

## **PUNTOS FUNDAMENTALES PARA LA JUSTIFICACIÓN POSTERIOR DE LAS SUGERENCIAS O MEDIDAS DE ACCIÓN SUGERIDAS PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA**

Las medidas de distanciamiento social y de confinamiento necesarias para contener la propagación del covid-19 tienen efectos económicos adversos profundos y de manifestaciones rápidas, casi inmediatas. Inéditas, además, en el contexto de pasados episodios de recesión y contracción económica mundial y local.

Dichas medidas conducen a que se presente tanto un shock de oferta –asociado con el efecto de las medidas de distanciamiento social sobre la producción– como de demanda vinculado, este último, al impacto sobre la demanda de las empresas y, especialmente de los hogares, producto de las limitaciones de movimiento que han debido de instaurarse para enfrentar la emergencia sanitaria.

Como resultado, la actividad económica internacional y local se contrajo marcadamente desde mes de marzo, conduciendo a un fuerte aumento en el desempleo y a una reducción en los ingresos de los hogares.

Al mismo tiempo, un evento inédito, inesperado, y tan profundamente disruptivo de las actividades económicas normales tuvo su correlato en el plano financiero en términos de una fuerte caída en los precios de los activos financieros considerados riesgosos y un deterioro marcado de las condiciones crediticias.

En este contexto, y de acuerdo con los espacios que otorga la realidad de cada economía, los gobiernos y bancos centrales debieron actuar con prontitud para tratar de mitigar los efectos del shock pandémico. Las autoridades monetarias proveyendo liquidez a la economía en una magnitud inédita con el fin de evitar que los sistemas y mercados financieros colapsaran por la incertidumbre y el crédito continuara fluyendo a las empresas y familias. Mientras que los gobiernos actuando para proveer mecanismos de apoyo a las familias y empresas que les permitan mitigar y sobrellevar la contracción de sus ingresos durante el periodo de confinamiento.

Estas medidas crean estrés en las políticas públicas, en especial, en la fiscal pues además del impacto negativo sobre la recaudación tributaria y las condiciones de acceso a financiamiento que genera el shock pandémico, debe lidiarse con un creciente gasto en

atenciones sanitarias y en medidas de apoyo a los hogares y las empresas.

En este contexto general, el BCCR ha estimado para Costa Rica una contracción del PIB real del orden de 3,6% en 2020. Desde la perspectiva de la demanda, el escenario previsto para 2020 por el BCCR supone una contracción de 0,5% de la demanda interna explicada por una caída de -0,9% en el consumo de los hogares y de -3,1% en la inversión. Desde la perspectiva de la demanda externa, el BCCR estima una caída de -15,7% en las exportaciones de bienes y servicios.

En un escenario de confinamiento acotado, la economía empezaría a recuperarse hacia final de año, lo que conduciría a un escenario de crecimiento de la producción de 2,5% en el 2021.

Una de las principales secuelas del shock pandémico es su efecto sobre las finanzas gubernamentales. La caída en la recaudación tributaria y el aumento en los gastos asociados con la atención sanitaria y los programas de asistencia a familias y hogares conducirían a un aumento sustancial del déficit gubernamental –de 7,0% a 8,6% del PIB entre 2019 y 2020– generando preocupaciones sobre la forma en que se restauraría la sostenibilidad de la deuda y, particularmente, se financiará la brecha entre ingresos y gastos y los vencimientos de deuda gubernamental en 2020 y 2021.

Es en este contexto de contracción económica, deterioro del mercado de trabajo y vulnerabilidad en las finanzas públicas deberán desenvolverse las acciones de política económica general –monetaria y fiscal– que tengan como objetivo mitigar los efectos de la crisis.

Un delicado equilibrio debe mantenerse entre la atención de las necesidades primarias asociadas con la crisis y la necesaria sostenibilidad de las finanzas gubernamentales en el largo plazo, pues de lo contrario la estabilidad macroeconómica y la recuperación se pondrían en entredicho.

## **SUGERENCIAS DE ACCIÓN O MEDIDAS ESPECÍFICAS DE POLÍTICA DE APOYO A LOS SECTORES PRODUCTIVOS Y GENERACIÓN DE EMPLEO**

Desde la perspectiva de las políticas macroeconómicas generales –fiscales y monetarias– algunas de las medidas que han tomado las autoridades o que recomiendan los expertos son las siguientes:

**a. Medidas adoptadas por las autoridades:**

- i. Provisión apropiada y oportuna de liquidez al sistema financiero: Reducción en Tasa de Política Monetaria, reducción del encaje mínimo legal, participación del BCCR en los mercados de negociación proveyendo liquidez en los mercados de fondos de corto plazo o actuando como comprador en los mercados secundarios, cambios en las normas de supervisión y regulación prudencial del sistema financiero con el fin de facilitar prórrogas y readecuaciones de operaciones crediticias.
- ii. Moratoria en los pagos de impuestos.
- iii. Flexibilización de jornadas y contratos laborales.
- iv. Diseño de un programa de transferencias no condicionadas para apoyar a los hogares afectados por la pérdida de empleo e ingresos.
- v. Programas especiales de apoyo a sectores económicos y actividades afectadas por la crisis.
- vi. Medidas para ajustar el presupuesto gubernamental y allegar más ingresos para financiar la brecha creada por la crisis.

**b. Propuestas de reactivación económica impulsadas por el sector empresarial:**

- i. Debe avanzarse en las acciones para aumentar la competitividad de las actividades productivas y la capacidad de generación de empleo.
- ii. Debe procurarse que las medidas de naturaleza sanitaria para combatir el covid-19 profundicen los efectos económicos adversos.
- iii. Garantizar la disponibilidad de recursos para el financiamiento del capital de trabajo, mantener las cargas sociales de la CCSS basadas en horas laborales efectivas (flexibilización laboral y de contratación) e intensificar los esfuerzos de simplificación de trámites.
- iv. Impulsar acciones y políticas de reactivación de mediano y largo plazo como la ejecución de infraestructura pública, reducción de las tarifas eléctricas y de los impuestos a los combustibles.
- v. En materia legislativa es necesaria la aprobación de la reforma a la ley del Instituto

Nacional de Aprendizaje (INA), del proyecto de ley de jornadas excepcionales (flexibilización laboral) y el de transformación del CONICIT en un sistema nacional de innovación.

- vi. Debe continuarse con el proceso de fortalecimiento de las finanzas gubernamentales, especialmente en el ámbito de empleo público.
- vii. Fomentar formas alternas de producción de energía como la generación solar distribuida y la explotación del gas natural.

**c. Otras propuestas:**

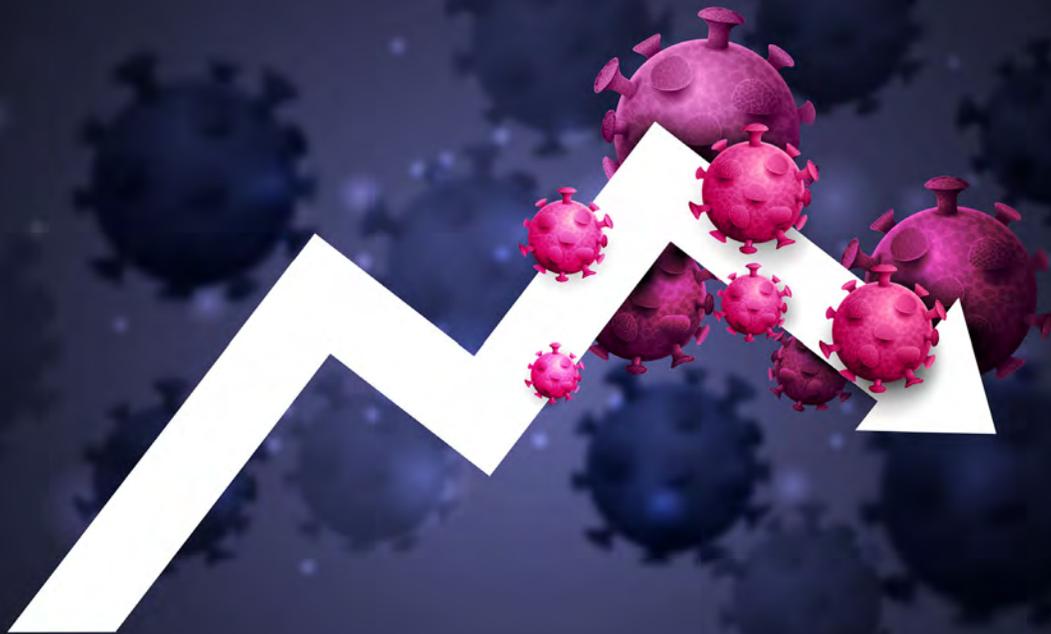
- i. En el ámbito de las finanzas gubernamentales, una revisión integral al esquema de financiamiento de la seguridad social, evaluar el espacio para ajustar la carga tributaria como una forma de cerrar el déficit y financiar el Estado de Bienestar (por ejemplo a través de una mayor tasa de IVA), mejorar los sistemas de compras públicas (mayor competencia y transparencia), reformas al marco de empleo público y reformas administrativas, reforzar el marco fiscal de mediano plazo y la gestión de la deuda gubernamental y revisar las partidas de gasto y especialmente el gasto tributario (exoneraciones).
- ii. En el ámbito del sector privado, innovación y productividad: diseño de protocolos de reapertura para los diferentes sectores, asegurar liquidez y el acceso al crédito a costos razonables para las empresas, atracción de inversiones en zonas rurales y de menor desarrollo relativo, escalar el apoyo a micro y pequeñas empresas exportadoras (Programa Alivio de Procomer), mejorar las habilidades de las personas desocupadas de manera que se propicie su revinculación laboral en los sectores dinámicos de la economía y el uso de tecnologías para explotar nuevos nichos de mercado.
- iii. En el caso del sector social asegurar que la atención en salud sigue siendo apropiada y satisfactoria en medio de la crisis pandémica, por ejemplo, implementando esquemas de telemedicina, en el ámbito educativo asegurar la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo.

---

## OTROS TEMAS RELEVANTES A CONSIDERAR EN LA AGENDA NACIONAL

En el diseño de las acciones de política económica deben tener en mente algunos rasgos y principios rectores.

- i. No se tiene certeza acerca del tamaño y la duración del impacto económico de esta crisis.
- ii. Todas las medidas que se adopten deben tener un horizonte temporal acotado y deben diseñarse cuidando los incentivos que generan, de manera que no se comprometa la posición fiscal de mediano plazo y se maximicen sus beneficios.
- iii. El *timing* de las acciones es fundamental, primero es urgente obtener los recursos o el financiamiento para las acciones, segundo deben priorizarse las medidas de protección social, apoyo a las pequeñas y medianas empresas y apoyo a la liquidez y, finalmente, considerando los espacios existentes, la posibilidad de implementar una política fiscal expansiva.
- iv. Como todas las acciones de política económica, de ellas derivarán ganadores y perdedores, deben tratar de acotarse el riesgo de que las medidas resulten regresivas y aumenten la desigualdad.



Diálogo de Política Pública No. 3

## **POLÍTICA DE APOYO A LOS SECTORES PRODUCTIVOS Y GENERACIÓN DE EMPLEO**

26 de Mayo del 2020

### **MODERADOR**

Ronulfo Jiménez, Economista y Asociado de La Academia de Centroamérica.

### **PANELISTAS**

Silvia Lara, ViceMinistra de la Presidencia de la República.

José Manuel Salazar, Investigador Asociado de LEAD University y Ex Director Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

Pablo Sauma, Economista, Profesor Universitario e Investigador Asociado de LEAD University.

### **MOTIVACIÓN**

La crisis del COVID-19 está creando la mayor recesión y el mayor desempleo en América Latina y en Costa Rica desde la Gran Depresión. La estructura productiva y del empleo con que Costa Rica va a salir de la crisis, cuando eventualmente lo haga, va a ser muy diferente: el desempleo se habrá más que duplicado, una parte importante del tejido productivo en empresas de varios tamaños habrá sufrido daños y destrucción en su capital organizativo y humano, en su nivel de endeudamiento, en su conexión con cadenas de valor y nivel de ventas, etc.; los ingresos de los trabajadores independientes e informales habrán sido fuertemente golpeados, a pesar de la compensación del Programa Proteger; la informalidad habrá aumentado; muchos estudiantes habrán visto su educación interrumpida por la cancelación de clases presenciales. Es decir, la crisis habrá traído una combinación muy dañina de empobrecimiento con pérdida de capacidades productivas. Esta sesión se enfocará en las políticas necesarias para la reconstrucción de las capacidades productivas, para prender los motores del crecimiento y la creación de empleo, para aprovechar las nuevas oportunidades del comercio y la inversión en una economía mundial con fuertes reajustes, así como para abordar las brechas y carencias previas a la crisis en materia de productividad, digitalización, innovación, formación vocacional y encadenamientos productivos.

Ver grabación en [www.bit.ly/DPP3LEAD](http://www.bit.ly/DPP3LEAD)

## **PUNTOS FUNDAMENTALES PARA LA JUSTIFICACIÓN POSTERIOR DE LAS SUGERENCIAS O MEDIDAS DE ACCIÓN SUGERIDAS PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA**

El 6 de marzo de 2020 se identificó el primer caso de Covid-19 en el país, y diez días después, el 16 de marzo, se declaró Emergencia Nacional. Esta situación se presentó en un mal momento económico y social para el país, caracterizado, principalmente, por un bajo nivel de crecimiento de la producción, elevados niveles de desempleo e informalidad, así como un alto déficit fiscal, y un estancamiento en la incidencia de la pobreza por insuficiencia de ingresos.

Luego de un crecimiento promedio del PIB real de 4,5% desde 1994, a partir del año 2013 y hasta el 2019, ese promedio se redujo a 3,2% (2,7% en 2018 y 2,1% en 2019), con una proyección inicial para el 2020 de 2,5% (BCCR). Por su parte, según la Encuesta Continua de Empleo (INEC), en el I trimestre del 2020, previo a la pandemia, la tasa de desempleo abierto se mantuvo por encima del 12%, igual que el trimestre anterior. Según esa misma encuesta, en ese trimestre un 47% de los ocupados eran informales, cifra bastante mayor que la estimada para el I trimestre de 2018 (41,4%).<sup>1</sup> A pesar de que en diciembre de 2018 fue aprobada la “Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas”, el año 2019 cerró con un déficit fiscal equivalente al 7% del PIB, mayor que el del año previo (6%). Por último, entre las variables aquí destacadas, desde 1994 la incidencia de la pobreza por insuficiencia de ingresos en los hogares se ha mantenido en 20% +/- 1,5 puntos porcentuales (la pobreza extrema en 6% +/- 1 punto porcentual).

En ese contexto, las prioridades pre-pandemia del gobierno eran la reactivación económica (crecimiento de la producción y el empleo/reducción del desempleo y la informalidad) y la reducción del déficit fiscal. El 6 de setiembre 2019 en gobierno presentó la denominada “Estrategia Nacional de Crecimiento, Empleo y Bienestar”, con acciones en cuatro ejes. En primer lugar, una fuerte inversión pública en infraestructura. En segundo lugar, modificaciones a las condiciones habilitantes para la inversión privada, que, entre otros, incluyó la emisión de tres decretos para reducir los tiempos

de autorizaciones en tres ámbitos; así como la promoción de una línea de crédito para pymes turísticas. En tercer lugar, una serie de estímulos a la contratación de personas, que en el caso de la CCSS incluyó la flexibilización de acuerdos de pago para patronos y trabajadores independientes; base ajustada al salario para microempresas en seguro de salud; simplificación de la afiliación de trabajadores independientes; y cotización por horas realmente laborales, entre otras. Por último, en cuarto lugar, medidas para cuidar el bolsillo de la gente, entre las que destaca la fijación de un límite a las deducciones a los salarios de lo empleados públicos.

En materia fiscal, el 10 de febrero de 2020, en entonces Ministro de Hacienda, Rodrigo Chaves, compareció en la Asamblea Legislativa, donde presentó las principales propuestas en la materia. En primer lugar, reducir la evasión a la mitad, para lo cual propuso, básicamente, la modificación de las exenciones, mejora en la estrategia de recaudación, el cobro judicial, las aduanas y la policía fiscal. En segundo lugar, reducir el gasto público mejorando la gestión administrativa y la aprobación de una nueva Ley de Empleo Público. En tercer lugar, la sustitución de deuda cara por deuda barata. Finalmente, hacer pagos extraordinarios de deuda en 2020 y 2021, para lo cual se utilizarían los excedentes de instituciones autónomas, la venta de BICSA, la concesión de FANAL y otras fuentes.

Una vez declarada la emergencia nacional, el gobierno puso la prioridad en garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de las familias y mantener la estructura y capacidad productiva del país y mantener y generar empleo. Muy rápidamente, emitió una directriz presidencial para readecuar los créditos a personas y empresas afectadas. También se invitó a los empresarios a utilizar el procedimiento ya existente para solicitar al MTSS suspensiones temporales de contrato o la reducción temporal de la jornada laboral. El 9 de abril se lanzó el Bono Proteger, consistente en una ayuda de ₡ 125.000 o ₡ 62.500 colones mensuales por tres meses, dirigido a asalariados que fuesen despedidos o que sufrieran suspensión total o parcial de su contrato laboral, así como a trabajadores independientes y trabajadores informales que vieron reducidos sus ingresos. La idea original era proteger a 790 mil personas, con un costo total de ₡ 296.000 millones de colones.

<sup>1</sup> La definición de informalidad que utiliza el INEC para esas estimaciones incluye principalmente los asalariados sin seguridad social financiada por el empleador y los trabajadores por cuenta propia y patronos con empresas no constituidas en sociedad.

El 24 de abril el BCCR presentó su nueva estimación del PIB para el 2020 incluyendo el impacto del Covid-19, con el resultado de una caída de -3,6% (la estimación original fue 2,5%). Por actividades, la más afectada es hoteles y restaurantes, con una caída de -27,6%, seguido por construcción con -8,7% y comercio, transporte y manufactura, cada uno con alrededor de -5,0%. Pocos días después, el Ministro Hacienda (Chaves) anunció que déficit fiscal 2020 ascendería a 8,6% del PIB. Estas cifras son similares a las estimadas por diferentes organismos internacionales e instituciones nacionales para las mismas fechas. Vale destacar también que el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE) de la UCR, estimó que la pobreza por insuficiencia de ingresos podría afectar a entre un 24% y un 29% de los hogares.

El impacto en la parte laboral es una mezcla de pérdida del empleo (desempleo), con la reducción de las jornadas laborales, y la reducción en los ingresos laborales –especialmente en este último caso de los trabajadores independientes y los informales–. Se estima que más de 500.000 personas se verán afectadas, especialmente en las actividades mencionadas en la estimación del PIB realizada por el BCCR, que en buena medida conforman el sector turismo, que resulta el más afectado.

Obviamente, cualquier estimación hasta ahora realizada o que se realice más adelante sobre el impacto de la pandemia, depende de varios aspectos, entre los que destacan, la duración del gran confinamiento, el ritmo al que las actividades económicas se vayan abriendo, el impacto de la contracción en los flujos internacionales de comercio y las respuestas de política en el ámbito nacional.

Ante la evolución del flagelo, el 7 de mayo el gobierno presentó una propuesta para hacerle frente a la situación, que denominó “Planificación de la ruta económica post COVID-19”. Luego de destacar lo realizado hasta ese momento con la política monetaria, la política fiscal y las acciones dirigidas a la liquidez y solvencia de hogares y empresas, se presentaron una serie de acciones que a ser implementadas para reactivar la economía y mejorar la situación de la población. Básicamente se hace referencia a la secuencia de reapertura gradual; a una directriz dirigida a bancos estatales para que dispongan más de 900 mil millones para capital de trabajo de las empresas; a las propuestas de inversión pública en infraestructura; a medidas de apoyo al sector

productivo (entre las que se encuentran un proyecto de ley para flexibilizar el INA y generar empleo, jornadas flexibles para generar más empleos, disminución de la comisión datafonos y mejora regulatoria –simplificación de trámites, eliminación y racionalización de trámites–. También acciones para la atracción de inversiones y nuevos negocios (Programa Alivio –para 200 MIPYMES exportadoras o con potencial exportador con capital semilla y acompañamiento especializado–, atracción de personas pensionadas extranjeras e inversionistas, producción de cáñamo, decreto de interés público empresas de dispositivos médicos); así como acciones para el impulso a la Productividad en MIPYMES, agricultura y turismo.

### **SUGERENCIAS DE ACCIÓN O MEDIDAS ESPECÍFICAS DE POLÍTICA DE APOYO A LOS SECTORES PRODUCTIVOS Y GENERACIÓN DE EMPLEO**

Dos acciones resultan relevantes para reparar los daños en el mercado laboral y el empleo: 1) mantener a las personas en algún trabajo, aún si no son los trabajos ideales o los trabajos del futuro; y 2) en ausencia de trabajo, mantenerlas en algún sistema de entrenamiento.

En el caso de mantener a las personas en el trabajo, que implica la protección de los empleos en el corto plazo, pueden considerarse las siguientes alternativas:

- a. **Esquemas de jornada reducida:** permiten a las empresas retener a sus trabajadores temporalmente, con un costo de planilla reducida. Es útil poner los empleos a “hibernar”, pero presenta tres limitaciones: esquemas no tienen la escala necesaria para retornar a los niveles de empleo pre-crisis cuando venga la recuperación; esquemas pueden ayudar a mantener el vínculo con la empresa por 3 o 4 meses, pero si la situación económica persiste más allá, muchas empresas pueden terminar despidiendo; y muchas empresas han despedido a todos o parte de sus trabajadores.
- b. **Estímulos fiscales y crediticios:** exenciones o postergaciones tributarias, crédito. Estos ayudan en corto plazo, pero no evitarán desempleo en el mediano plazo si la crisis se prolonga. Además, son fiscalmente onerosos, en momentos de muy baja holgura para políticas anti-cíclicas.

**c. Otras formas innovadoras/excepcionales de proteger empleos, aunque sea temporalmente:**

- Subsidios temporales a los salarios para estimular la contratación.
- Programas públicos o en Alianzas Público-Privadas (APP) para proveer “bienes públicos” (infraestructuras, servicios).
- Reactivación lo más acelerada posible de sectores intensivos en mano de obra (turismo).

En el caso de la ausencia de trabajo, resulta relevante mantener a las personas en algún sistema de entrenamiento. Propuestas específicas en este caso consisten en:

- Implementación acelerada de la formación dual (Reglamento listo, pero duda sobre voluntad de las empresas de aceptar aprendices post covid).
- Programas de entrenamiento masivos en inglés y en competencias digitales, las últimas tanto para personas como para PYMES.
- Escalar masivamente programas de empleabilidad y de inserción laboral como Empléate y Puente al Trabajo.
- Escalar Sistema Nacional de Empleo (SNE) para mejorar intermediación laboral, echar a andar la Agencia de Empleo, y el Centro de Operación Virtual.

La pandemia profundiza las brechas y dualismos que constituyen factores estructurales del desempleo, por lo que las políticas de desarrollo productivo de mediano y largo plazo deben abordarlas:

- Educativos y de habilidades: alta educación y calificaciones vs baja educación y calificaciones.
- Laborales: trabajadores formales vs informales
- Productivos: nueva economía dinámica y de alta productividad vs vieja economía rezagada y de más baja productividad
- Territoriales: GAM versus zonas periféricas.
- Digitales: conectados vs desconectados, alfabetas digitales vs analfabetas digitales.
- Empresas grandes y modernas vs empresas pequeñas y micro, donde predomina la informalidad.

En los últimos años el país ha carecido de políticas de desarrollo productivo. Si bien hay un conjunto de instituciones que tienen a cargo desde distintos ámbitos

el fomento de la producción, las mismas actúan de forma descoordinada, dispersa y sin visión de conjunto. La única excepción son COMEX, PROCOMER y CINDE, que desde la década de los años noventa han actuado de forma conjunta, con resultados muy favorables en materia de comercio exterior y atracción de inversión extranjera directa. Eso no se hizo para el resto de la economía. La coyuntura actual de urgencia en la reactivación económica pone en evidencia el problema. No se cuenta ni con los instrumentos de política de desarrollo productivo, ni con una institucionalidad pública organizada en este sentido. Se debe avanzar en este sentido.

Por último, respecto a la última propuesta del gobierno sobre la planificación de la ruta económica post COVID-19, si bien incluye varias acciones específicas que en conjunto podrían tener un importante impacto en la reactivación de la economía y la generación de empleo, lo cierto es que no se incluyen estimaciones del tiempo que requiere su implementación (especialmente las que requieren trámite legislativo), ni estimaciones de su impacto sobre la producción y el empleo que permitan definir prioridades. La única excepción es la inversión pública, pero supone que de ahora en adelante todo se va a hacer bien (educación) y no hay obstáculos (expropiaciones). Tampoco se considera explícitamente el tema fiscal, que es el principal determinante de lo que se pueda ejecutar o no. Es este sentido, resulta de gran importancia replantear las propuestas considerando esos aspectos, de forma que se puedan definir prioridades de implementación a partir de la viabilidad y el impacto.

## **OTROS TEMAS RELEVANTES A CONSIDERAR EN LA AGENDA NACIONAL**

Se requiere de políticas verticales y focalizadas de reactivación/transformación económica, que se conformen en una verdadera agenda de desarrollo productivo y de cierre de brechas, la cual debe contemplar:

- Políticas microeconómicas con enfoque de clústeres para promover la productividad, activar motores de crecimiento y superar dualismos.
- Acciones para reducir brechas educativas y de calificaciones.
- Acciones para promover la transformación digital y ofrecer acceso a internet de banda ancha para todos.

- 
- Racionalizar, fortalecer y modernizar la institucionalidad de apoyo a los sectores productivos locales.
  - Modificación del umbral MiPymes.
  - Acciones para promover la formalización.
  - Revisión estructural de las tarifas de los servicios públicos.
  - Acciones para enfrentar retos ambientales, de producción sostenible y de economía circular.



Diálogo de Política Pública No. 4

# COMPETITIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

26 de Mayo del 2020

## MODERADORA

Abril Gordienko, Profesora de Lead University y Consultora en Políticas Públicas.

## PANELISTAS

Miguel Cantillo, Profesor de la Escuela de Economía de la UCR, Vicepresidente de la Junta Directiva del Banco Central, y Presidente de MC Logística.

Ricardo Monge, Profesor en LEAD University e Investigador Asociado de la Fundación CAATEC, La Academia de Centroamérica y Programa Estado de la Nación.

Edgar Robles, Profesor Catedrático de la Escuela de Economía de la UCR y Ex Superintendente de Pensiones de Costa Rica.

Luis Mesalles, Economista y Empresario. Gerente General de La Yema Dorada S.A.

Gerardo Corrales. Profesor Lead University y Director de Economía Hoy.

## MOTIVACIÓN

La productividad explica la mayor parte de las diferencias entre los niveles y tasas de crecimiento entre los países. Según el Foro Económico Mundial, la competitividad es el conjunto de factores, instituciones y políticas que determinan la productividad de un país. De allí que hablar de competitividad es sinónimo de productividad. Además, Costa Rica es un país que no puede pretender competir a nivel internacional sino es en base a productos y servicios de alto valor agregado, lo que implica la necesidad de intensificar el uso del conocimiento en la producción (innovación). La innovación es la base del crecimiento de la productividad, la cual como se ha señalado en el factor más importante para el crecimiento económico. Por ello, discutir en los momentos actuales debería ser una ruta de hoja para la mejora de la productividad, incluyendo el tema de innovación, tiene vital importancia para la recuperación económica.

Ver grabación en [www.bit.ly/DPP4LEAD](http://www.bit.ly/DPP4LEAD)

## **PUNTOS FUNDAMENTALES PARA LA JUSTIFICACIÓN POSTERIOR DE LAS SUGERENCIAS O MEDIDAS DE ACCIÓN SUGERIDAS PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA**

Costa Rica es considerada un caso de éxito en Latinoamérica en muchos aspectos. La combinación de estabilidad política, sólida institucionalidad democrática, inversión de larga data en educación y salud, y la plataforma exportadora, se ha traducido en indicadores de desarrollo humano superiores a los de la mayoría de los países de la región y de la mayoría de las economías emergentes.

Hemos tenido crecimiento económico moderado pero sostenido en los últimos 25 años. Ese crecimiento se ha debido en gran parte al modelo de desarrollo basado en la apertura comercial, la promoción de las exportaciones no tradicionales, la firma de tratados comerciales preferenciales y una muy efectiva labor de atracción de inversión extranjera directa orientada a la exportación, que ha generado una importante transferencia de tecnología y de conocimiento a nivel local.

Asimismo, Costa Rica es líder mundial en políticas para la sostenibilidad ambiental que han fortalecido la marca país; esto, a su vez, ha tenido un impacto positivo en el aumento del turismo, en la generación de divisas y en una significativa distribución de ingresos gracias al encadenamiento con MYPYMES.

Por otra parte, nuestro país acaba de ser admitido como miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Esto redundará en la adopción de mejores prácticas en muchas áreas, lo que, junto con los esfuerzos de consolidación fiscal, nos ofrece un horizonte de esperanza ante otros factores no tan prometedores.

Desafortunadamente, no todo es positivo. La pandemia del virus SARS COVID-2 nos sorprendió con una situación fiscal muy frágil, con una de las tasas de desigualdad más altas de la región y con poco avance en la mejora de la productividad y competitividad, lo cual en parte se debe a la baja innovación. Costa Rica invierte apenas de 0,47% del PIB en I&D, frente a un promedio de 2,4% de los países de la OCDE, dentro de la que destacan Israel y Korea, que dedican a I&D más del 4% del PIB.

Tenemos un aparato productivo heterogéneo, con grandes asimetrías en desempeño, eficiencia e innovación entre las empresas atraídas por CINDE como

Inversión Extranjera Directa versus las empresas domésticas. El país ha descuidado la transformación y modernización del aparato productivo nacional. Como consecuencia, la productividad costarricense como un todo, ha disminuido vis a vis la de otros países, lo cual dificulta el futuro del crecimiento.

Otros factores que han incidido en el deterioro de la competitividad del país son infraestructura deficiente y hasta obsoleta, conectividad desigual a la Internet, altas tarifas eléctricas, desmejora en la calidad y pertinencia de la educación, crédito caro y poco accesible, entre otros.

Más allá de la situación sanitaria, la pandemia del COVID-19 nos está planteando retos sumamente difíciles. Se estima que la contracción producto de la crisis en el turismo, el comercio, parte de las exportaciones, la construcción y la agricultura, provocará la pérdida de cerca de medio millón de empleos, aumento del subempleo, la informalidad, la pobreza y la desigualdad.

La mengua en los ingresos derivada de la caída de la demanda y la actividad económica, más el aumento del gasto para atender la emergencia sanitaria y dar subsidios directos a las familias más afectadas, compromete aún más la ya delicada situación socioeconómica del país.

Costa Rica tiene, entonces, el enorme desafío de no perder los logros obtenidos hasta ahora, de contener la situación fiscal, y de atajar el aumento del desempleo, la pobreza y la desigualdad, a través de la incorporación de la mayoría de la población y del diverso entramado productivo en las dinámicas de crecimiento.

Ante este panorama, la productividad y la competitividad son factores determinantes para reactivar la economía, y nos señalan una agenda de medidas que es necesario abordar con prontitud.

Los temas abordados en el conversatorio fueron:

- Productividad
- Competitividad
- Investigación y Desarrollo
- Financiamiento
- Informalidad
- Otros factores para mejorar la productividad y la competitividad
- Países exitosos

En este compendio, los dos últimos temas fueron incorporados dentro de las recomendaciones para los primeros 5 temas.

## SUGERENCIAS DE ACCIÓN O MEDIDAS ESPECÍFICAS PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA

### Productividad

Hay una correlación entre crecimiento económico y productividad total. De los 3 factores que componen el crecimiento económico (trabajo, capital y productividad), la productividad es el factor determinante y el que explica las diferencias entre países y regiones dentro de un mismo país.

Países con alta productividad y competitividad como Irlanda y Finlandia, le apostaron al capital humano en cantidad y en calidad. CR pierde anualmente cerca del 50% de estudiantes en el proceso educativo.

El sector productivo se caracteriza por la dualidad: mientras las empresas en el régimen de Zonas francas siguen creciendo a 10%, el régimen definitivo decrece sostenidamente. Las causas se han venido enumerando ya y otras se verán en los temas siguientes.

### Recomendaciones

- a. Capital humano: El aporte del capital humano a la productividad depende de la calidad y la pertinencia de la educación. Hay que invertir en aumentar los años de escolaridad (que más jóvenes terminen el colegio y accedan a formación terciaria) y en mejorar la calidad de la educación; esto pasa por revisar la pertinencia de los contenidos y el método de enseñanza, y por implementar sistemas de evaluación del cuerpo docente y garantizar la mejora continua en sus conocimientos.
- b. Aumentar la capacidad doméstica de innovación (I&D es determinante para innovación).
- c. Continuar con la apertura comercial y la atracción de Inversión Extranjera Directa.
- d. Mejorar la competitividad de los productos y del aparato productivo.
- e. Contener el gasto público como parte de las medidas de reducción del déficit fiscal.
- f. Reformar el sistema de financiamiento de la CCSS, para reducir el impuesto implícito a la

contratación de personal que implica los aportes actuales a la Caja Costarricense del Seguro Social. Esto serviría para aumentar la base de contribuyentes lo cual contribuiría a las finanzas de la CCSS, alivia la carga al sector asalariado y a los empresarios que actualmente sostienen a la CCSS y otros servicios sociales incluidos en el aporte, a pesar de que casi toda la población se beneficia de ellos, y contribuiría a la formalización de gran parte de la fuerza laboral. Es decir, no es justo ni efectivo que unos pocos carguen con el funcionamiento de servicios que benefician a casi todos. Esa carga debe ser redistribuida entre todos los beneficiarios por la vía de los impuestos corrientes.

- g. Eliminar barreras a la reasignación de recursos hacia las empresas más productivas.
- h. Desarrollo de *clusters*<sup>2</sup> productivos con enfoque en las cadenas de valor y no en sectores. Estos son especialmente útiles para reducir la dualidad del sector productivo, generar encadenamientos que permiten incorporar a las Pymes, mejorar la productividad, facilitar la permanencia de los pequeños en el mercado, permite aumentar la escala, ampliar mercados, bajar costos de transacción, entre otros beneficios.

### Competitividad

Es difícil hablar de competitividad de forma separada de la productividad.

A favor, tenemos buena institucionalidad, reglas claras, seguridad jurídica, sistema de seguridad social universal, fuerza de trabajo relativamente bien educada y con capacidad para upskilling.

Costa Rica está en la llamada “Trampa del ingreso medio”: tiene bajo crecimiento económico y no puede competir internacionalmente en productos estandarizados intensivos en mano de obra porque nuestros salarios son relativamente altos, pero tampoco puede competir en actividades de alto valor agregado en una escala suficientemente alta, porque nuestras capacidades de innovación son muy débiles y nuestra productividad muy baja para competir en los países más avanzados.

<sup>2</sup> “Los clusters consisten en poner a trabajar de forma coordinada el sector productivo, academia y gobierno, para la mejora continua de las cadenas de valor” (Ricardo Monge). Los clusters se dan a través de la concentración geográfica e interconexión de empresas e instituciones que operan en una misma cadena de valor, con el objeto de beneficiar el desarrollo productivo (productividad y competitividad) de las empresas que componen el cluster.

Hay una importante cantidad de factores que colocan a Costa Rica en desventaja en términos de competitividad. Entre las que señala el Índice de Competitividad Global están el marco regulatorio para insolvencias, prevalencia de barreras no impositivas, calidad de las carreteras, tasa de homicidios, carga regulatoria del gobierno, cargas sociales (somos de los 13 países con mayores cargas sociales).

Aparte de esos indicadores, los panelistas mencionaron exceso de regulaciones tanto a nivel municipal como nacional, estructura gubernamental poco flexible, costo y tiempo para empezar negocios, alto nivel de deuda pública que produce inestabilidad desde punto de vista macroeconómico, mercado laboral rígido por leyes laborales poco flexibles; tenemos sectores con poca competencia debido a impuestos, subsidios o barreras no arancelarias.

Hay que mejorar condiciones de competencia en banca, electricidad, combustibles, arroz y azúcar.

### *Recomendaciones*

- a. Es imperativo bajar las cargas sociales, que no son sino un impuesto al trabajo, trasladando el financiamiento de la CCSS a los impuestos generales.
- b. Se debe analizar la estructura de costos de electricidad para reducirlos<sup>3</sup>.
- c. La conectividad a internet de alta velocidad debería ser accesible en todo el país. Esto tiene impacto sobre productividad, competitividad, innovación, y sobre el medioambiente (teletrabajo y menor necesidad de movilización).
- d. Ampliar aún más la apertura comercial.
- e. Mejorar la calidad y el control del gasto público, con evaluación de pertinencia y eficiencia de programas.
- f. Mejorar el alfabetismo financiero de los productores y empresarios; esto podría hacerse a través de transferencia de conocimiento financiero por parte de universidades a los empresarios, mediante programas de cooperación y apoyo, TCU y otros. Esto permitiría al sector productivo un uso más eficiente y estratégico de sus recursos.

- g. Facilitar reasignación de recursos desde unidades poco productivas a unidades más productivas. Esto a veces no sucede porque cerrar una empresa privada poco productiva es difícil (costos de cierre o bien porque le garantizan un sistema de protección: ej. arroceros pequeños) o si es pública (porque el Estado la protege: ej. JAPDEVA; CNP, etc). Así, una política de competencia bien sólida facilitaría este proceso de salida y entrada de empresas (reasignación de recursos).

### **Investigación y desarrollo**

Para mejorar la productividad y la competitividad, es necesario innovar. La innovación es hija de la inversión que se haga en Investigación y Desarrollo, entre otras cosas. Los factores que explican por qué en CR se innova tan poco (I&D es de menos 0,47% del PIB y el sector privado invierte tan sólo el 24% de la inversión total en I&D del país) son principalmente los siguientes:

- Falta de capital humano bien preparado
- Deficiencia de instrumentos financieros distintos del crédito tradicional (capital semilla, de aventura, ángeles, etc.) que favorezcan la I&D
- Problemas para acumulación de conocimiento y adaptación de tecnologías
- Estructura productiva poco propicia para fomentar la inversión en I&D

### *Recomendaciones*

- a. Aumentar el aporte del sector público al menos al doble en Investigación y desarrollo y debe incentivar la participación del sector privado.
- b. La inversión del sector público debe ser orientada por “misión” (para solventar necesidades del mercado y para resolver problemas del sector productivo), no principalmente por curiosidad del investigador. Solo 13% de la inversión pública en I&D es para resolver problemas, frente a 71% en OECD. O sea, el 87% de todo el gasto dirigido a I&D es orientado por curiosidad del investigador. Por ejemplo, las tesis de graduación de carreras en STEM, deberían hacerse orientadas por misión, para aportar soluciones al sector productivo.

<sup>3</sup> El sistema tarifario del ICE está diseñado sobre la base de lo que al ente le cuesta producir electricidad; ese costo es trasladado a los usuarios; si el ICE es ineficiente y no tiene competencia, claramente los costos son altos.

- c. La academia debe crear incentivos para los profesores asignándoles tiempo y remuneración adecuadas para aumentar la investigación y desarrollo, condicionándolos a estándares internacionales de producción científica.
- d. El sector agrícola es uno de los que más requiere innovación. Es necesario que las universidades prioricen la transmisión de conocimiento y ofrezcan soluciones a los agricultores a través de la I&D, así como la provisión de otros insumos para la innovación.
- e. Una vez que se desarrolla y patenta un nuevo producto, los derechos y beneficios de la Propiedad intelectual se deben distribuir en partes iguales entre el investigador, la universidad y la empresa.
- f. Estructura de pagos de la academia debe revisarse para tener salarios competitivos en la franja de reclutamiento para atraer talentos. El que el salario de los profesores aumente por antigüedad produce un doble perjuicio: no se atraen talentos porque los salarios de entrada son muy bajos y quienes han acumulado muchos años, incluso llegan a su edad de pensión, no quieren pensionarse pues están ganando muy bien, a pesar de que su productividad posiblemente ha mermado con los años. Esos dos factores obstaculizan la incorporación de talentos jóvenes, probablemente con mayor productividad e innovadores.
- g. El proyecto de ley # 20038 de convalidación de títulos obtenidos en el extranjero debe aprobarse sin dilación. Su potencial para aumentar la transferencia de conocimiento y buenas prácticas que se enseñan en las principales instituciones educativas del mundo es alto, pues reduciría las trabas burocráticas que incentivan la fuga de cerebros y más bien se fomentaría la repatriación de talentos.
- h. Conectividad a internet. Es necesario invertir efectivamente los recursos de FONATEL para eliminar la brecha digital y llevar conectividad de alta velocidad a todo el territorio nacional.
- i. Marco institucional: Es necesario garantizar la coordinación interinstitucional para el correcto

diseño e implementación de las políticas públicas, su monitoreo y mejora permanente, mediante la institucionalización del Consejo Presidencial de Competitividad e Innovación.

- j. Aprobar el Proyecto de Ley N°21660 para la creación de la Promotora Costarricense de Innovación (PROINNOVA) presentado "con el fin de promover, articular y fortalecer las capacidades del Sistema Nacional de Innovación para alcanzar el desarrollo productivo y social del país"<sup>4</sup>

### Financiamiento

En el mercado financiero costarricense hay poca competencia:

- a. Hay 13 bancos, pero 4 bancos estatales que realmente no compiten entre ellos, concentran 72% de activos. El sistema financiero es complejo, pero poco sofisticado y diversificado. Hay muchos participantes (cooperativas de ahorro y crédito, mutuales con apoyo del Estado, bancos estatales y privados) sin que esto aporte en términos de competitividad del sistema.
- b. El margen de intermediación financiera de 6% (OCDE 2-3% de margen de intermediación, Panamá 4%).

La falta de competencia genera menor eficiencia, costos administrativos más altos, más incobrables porque no hay incentivo para ser cuidadoso en la selección de clientes, hay conformidad mayor con los beneficios obtenidos y se descuidan los costos.

Por otra parte, el déficit fiscal y el alto endeudamiento, que fuerza al sector público a captar más recursos, lo que eleva la tasa pasiva y el costo de financiamiento para el sector privado.

Hay diversas ineficiencias. Los costos no financieros para obtener un crédito son altos; para Mipymes y emprendedores, en particular, los costos no financieros se vuelven desproporcionadamente onerosos versus el costo financiero. El Sistema de Banca de Desarrollo (SBD) nace como algo adicional, porque los bancos estatales no estaban dando fondos para Desarrollo.

<sup>4</sup> El proyecto de ley presentado por la diputada Silvia Hernández, conlleva la reforma a la Ley de Promoción de Desarrollo Científico y Tecnológico, Ley N°7199 y a la Ley Constitutiva del Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas, Ley N°5048.

## Recomendaciones

- a. Analizar a fondo a qué se debe la falta de competencia. Hay que revisar si hay colusión entre los bancos. ¿Qué regulaciones están limitando la competencia y ahuyentan a la banca comercial internacionales grande?
- b. Revisar el margen de intermediación. ¿Es alto por falta de competencia?
- c. Revisar la institucionalidad encargada de promover la competencia en este mercado y corregir lo que haga falta para que se promueva la competencia de forma efectiva en este sector.
- d. Revisar la tasa de adquirencia de tarjetas de crédito (comisión por uso de tarjeta de crédito) que actualmente es 5% (UE es 0,3%), que resulta muy onerosa para MiPymes y puede sacarlas de la formalidad o incluso del mercado.
- e. Facilitar la entrada de más sucursales bancarias para fomentar competencia.
- f. Hay que reducir las cargas parafiscales de la banca estatal.
- g. Se podría pensar en que los bancos privados puedan competir con los estatales en captación de fondos de entidades públicas.
- h. Se debería vender uno de los bancos públicos y transformar el Banco Popular para hacer el esquema más competitivo y menos costoso.
- i. Educación financiera sería conveniente desde la educación secundaria, lo cual implica empezar por capacitar a los y las maestras. Se podrían impulsar cursos de alfabetización financiera para pequeños empresarios.
- j. Mejorar el monitoreo y evaluación sobre los programas de financiamiento del SBD, para determinar si están ampliando cobertura, o si le están llegando a los mismos clientes que nada más se benefician de condiciones mejores, con el beneficio colateral para los intermediarios financieros.
- k. Enfocarse en ampliar el acceso al crédito, no solo en la tasa que cobran los intermediarios por los préstamos. De vital importancia reducir los costos diferentes de las tasas para los usuarios del crédito, los cuales podrían ser mayores a las tasas mismas.

## Informalidad

Es multicausal. Abarca personas físicas y empresas. Hay una asociación usual entre empresas informales y trabajadores informales. También hay empresas formales con trabajadores informales

Ser informal se vuelve una necesidad cuando el costo de la formalidad es muy alto: costo de salarios, alto costo de cargas sociales que en la práctica se convierte en un impuesto al trabajo, patentes municipales, diversos permisos, Ley 7600, factura electrónica, pago de contador, costo de adquirencia de tarjeta de crédito, costos financieros y no financieros para crédito. Las cargas sociales tienen un peso determinante en la informalidad. Además de costoso, el sistema es tan complejo que expulsa a “la gente del juego”.

Las altas cargas sociales no solo incentivan la informalidad, sino el que trabajadores decidan convertirse en cuentapropistas. Hay incidencia negativa sobre la formalidad y el trabajo asalariado, en particular de 2010 en adelante.

Hay relación entre pobreza e informalidad. Es mayor en zonas rurales, es mayor conforme más pequeña es la empresa, y se correlaciona con el nivel educativo de la persona. El costarricense es un mercado pequeño con muchas regulaciones que dificultan la competencia, empujan varios a la informalidad. En general las empresas informales son pequeñas empresas y poco productivas. Para aumentar la productividad, se requieren unidades productivas de escala; cuando un país tiene un alto porcentaje de informalidad, es más difícil alcanzar la escala necesaria para ser más productivos y competir en mercados internacionales.

La informalidad no solo tiene un alto costo para el país, sino también para quienes son informales, pues su productividad se ve obstaculizada por factores como la dificultad de acceso a crédito entre otras cosas. Después del COVID la informalidad podría llegar a ser 60%.

## Recomendaciones

- a. Disminuir el costo de la seguridad social. Se podrían buscar esquemas que la desvinculen del empleo, de modo que no sean contribuciones sobre los salarios, sino que se financie con cargo a impuestos generales
- b. Otra opción es que la CCSS cobre contribuciones de forma diferenciada y escalonada a

---

diferentes grupos de personas, tomando en cuenta variables como años de estar operando, nivel de ingresos, etc.

- c. Explorar la posibilidad del salario mínimo básico universal que evite la necesidad de dar subsidios particulares, complejos, que generan desperdicio, duplicidad, y pueden generar incentivos perversos. El BID y varios países del mundo están evaluando esa opción.
- d. Establecer sistemas de pensiones que garanticen un ingreso mínimo a cargo de impuestos necesarios. La tercera edad es el grupo etario que más incide en la pobreza en CR
- e. Bajar tarifas eléctricas.

## CONCLUSIÓN

El conversatorio fue muy ambicioso en cuanto a la cantidad de ejes que se abordaron; sin embargo, era difícil dejar alguno por fuera dada la interconexión entre todos ellos. En lo que menos se profundizó fue en ejemplos de otros países exitosos en productividad y competitividad; sin embargo, hay abundante investigación disponible al respecto, incluso elaborada por los mismos panelistas.

Muchas de las recomendaciones se repiten a lo largo de los ejes tratados, lo cual nos da una pista de qué acciones son más urgentes y tendrían un mayor peso en la reactivación económica.

El mensaje final es que Costa Rica ha perdido competitividad y hay una dualidad en su capacidad productiva con un mayor deterioro de la productividad en el régimen definitivo. Es necesario reformar el marco regulador, el clima de negocios y la canalización de recursos para mejorar significativamente la productividad y la competitividad.



Diálogo de Política Pública No. 5

# **POLÍTICAS MICROECONÓMICAS Y ESTRATEGIA DE REAPERTURA DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS EN EL CORTO PLAZO**

19 de Mayo del 2020

## **MODERADOR**

Álvaro Ramos Chaves, Director Académico y Profesor de LEAD University.

## **PANELISTAS**

Ana Morice, Consultora Internacional en Epidemiología y ExViceministra de Salud de Costa Rica.

Eli Feinzaig, Profesor de LEAD University, Economista y Formador de Opinión.

Roberto Artavia, Presidente de VIVA Trust y de la Fundación Latinoamérica Posible. Ex Rector de INCAE Business School.

## **MOTIVACIÓN**

La rápida expansión del altamente contagioso virus SARS-CoV-2 en todo el planeta, requiere medidas de control sanitario de impacto severo sobre las economías, por cuanto las cadenas de valor locales y globales sufren interrupciones, además de fuertes contracciones en el consumo final de muchos bienes y servicios. Así, se buscaba que la sesión explorase la interacción entre las políticas y estrategias de reapertura de los diferentes sectores con la dominancia de las políticas epidemiológicas, así como abrir el debate sobre si realmente existe un *trade-off* entre el control sanitario y la reapertura económica.

**Ver grabación en [www.bit.ly/DPP5LEAD](http://www.bit.ly/DPP5LEAD)**

## **PUNTOS FUNDAMENTALES PARA LA JUSTIFICACIÓN POSTERIOR DE LAS SUGERENCIAS O MEDIDAS DE ACCIÓN SUGERIDAS PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA**

El proceso de reapertura costarricense requiere una adecuada comprensión de la dimensión epidemiológica e internacional.

Hoy sabemos que el virus tiene un  $R(0)$  –número de personas adicionales que un infectado puede contagiar– de 2 o 3 lo cual lo hace sumamente contagioso. Las estadísticas estiman que 80% de infectados sufren consecuencias leves, 14% severas, 5% llegan a estado de salud crítico y un 2% fallece. Está demostrado que funciona la higiene y el distanciamiento y que será muy difícil obtener inmunidad de rebaño hasta que dispongamos de vacuna. El éxito inicial de Costa Rica se debió a oportunas respuestas a los primeros casos, seguimiento de *clusters*, confianza de la población y decisiones basadas en evidencia.

Sin embargo, la situación económica mundial es muy compleja con los principales mercados costarricenses contrayéndose significativamente durante el 2020: EE.UU. (-5,9%), Eurozona (-7,5%) y Latinoamérica (-5,2%). Ante este panorama, probablemente son optimistas las estimaciones del BCCR que la economía se contraerá -3,6% y son más realistas los modelos que reflejan una potencial contracción de -6,2%, tomando en cuenta la importancia del sector turismo y que se encuentra prácticamente paralizado internacionalmente.

En Costa Rica, hay factores de riesgo económico adicionales: pueden seguirse dando brotes de la enfermedad que continúen provocando contracciones del consumo privado, desde antes del COVID teníamos indicadores elevados de deuda pública y privada que ahora son un lastre para la reactivación. Por ello, el contrato social costarricense puede estar en riesgo si no se atiende con claridad el impacto que tendrá la crisis COVID sobre temas tan sensibles como salud, seguridad, conocimiento y libertad (como los mide, por ejemplo, el Índice de Progreso Social en el que veníamos teniendo buenos resultados).

Este difícil panorama se oscurece un poco más dado que se percibe poca coordinación entre el gobierno y los sectores económicos, que la estrategia de apertura basada en “burbujas sociales” ha sido poco transparente con aparentes contradicciones como la reapertura

de los moteles. La sociedad necesita parámetros claros sobre en qué momento se tomará la decisión de abrir o cerrar y por qué.

## **SUGERENCIAS DE ACCIÓN O MEDIDAS ESPECÍFICAS PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA**

La reapertura económica requiere combinar índices paramétricos objetivos y medibles (números frecuentemente actualizados que resumen la información pertinente con una metodología transparente) un diálogo constante que permita a los actores económicos tomar decisiones fundamentadas. A la posible vacuna que permitiría la reapertura total le faltan muchos meses, por lo que reabrir requiere de un plan B.

Así, se puede implementar algo similar al **Índice de Apertura** con lo cual se obtiene un número o valor, para cada actividad económica, que resume y pondere el riesgo de contagio, el impacto económico y el impacto social (valor social) de dicha actividad.

Para controlar el riesgo de contagio, se debe considerar en qué áreas geográficas hay transmisión, cuál es el riesgo de la actividad económica específica e incluso el riesgo individual de la persona según sus características. Controlar el contagio también requería coordinación con el resto de Centroamérica, pero esto se complicó dado el liderazgo político de dichos países y las decisiones que han tomado respecto de controlar la pandemia en sus países.

A partir de los resultados que muestra el Índice de Apertura, se puede coordinar con los sectores económicos:

1. Un cronograma consensuado de reapertura (semanas, meses) y
2. El protocolo de reapertura adecuado a las realidades de cada sector, que en casos más básicos puede ser simple distanciamiento social, y en casos más complejos, utilizar teletrabajo, rediseño de instalaciones físicas y test frecuentes a los trabajadores.

No se deben tomar decisiones únicamente con base en un índice paramétrico porque éstos no necesariamente capturan la diferencia entre, por ejemplo, muchos contagios pero concentrados en una sola región versus menos contagios pero muy dispersos en todo el país. Las autoridades sanitarias sí deben comunicar

---

cuáles serían los umbrales del índice que dispararían decidir un retroceso en la apertura, una nueva cuarentena o una prolongación del confinamiento.

A todo esto se le suma un fisco ya deteriorado que tendrá que contribuir para que el sector informal también pueda reabrir de manera segura porque muchas medidas de reapertura tienen costos que los informales difícilmente podrán sufragar. Una manera de proteger dicho fisco, sin menoscabo de proyectos públicos importantes, es profundizar en las opciones que brindan las Alianzas Público-Privadas para financiar dichos proyectos públicos.

También es conveniente hacer reformas que, eran necesarias desde antes de COVID-19, pero que ahora, lamentablemente, se tendrán que hacer a la carrera, como mejoras en los puestos fronterizos, el ferry a El Salvador. Otra opción es la depreciación acelerada de inversiones por los próximos dos años para estimularlas.

El proceso de reapertura requiere un sistema de salud preparado, una población siguiendo las reglas, unos criterios de contención, fuerte coordinación con los sectores para tener protocolos especializados por actividad económica y el monitoreo público y privado para que se cumpla lo anterior con transparencia en la información que fluye al sector privado.

Esa transparencia es la que permitirá al sector privado planificar el reinicio o incremento de sus actividades, las precauciones que deben tomar y las potenciales consecuencias de su cumplimiento o incumplimiento de las medidas precautorias.