



VOL. 1

PROPUESTAS PARA RESTAURAR EL DINAMISMO DE LA ECONOMÍA PERUANA

Opinión:

APOYO Consultoría y Consejo Privado de Competitividad

Noviembre 2023

En el 2023, la economía peruana tendrá su peor desempeño de los últimos 30 años, excluyendo la pandemia. En APOYO Consultoría estimamos que la actividad económica caerá -0,5% con respecto al 2022. Para el 2024, esperamos que la economía crezca a una tasa baja, entre 2,2% y 3,2% dependiendo de la magnitud del Fenómeno El Niño. A partir del 2025, el panorama tampoco es muy alentador: el PBI crecerá a un ritmo de entre 2% y 3%, insuficiente para impulsar mejoras importantes en la calidad de vida de la población. De hecho, en este escenario, la capacidad adquisitiva promedio de los peruanos recuperaría su nivel prepandemia recién en 2026 y la pobreza se mantendría en niveles elevados, alrededor del 25% en este horizonte (llegó a estar en 20% en 2019).

En los 20 años previos a la pandemia, el PBI peruano crecía a tasas más altas, 5% en promedio, por encima de América Latina y del mundo. Sin embargo, el

crecimiento económico ha sido afectado por factores tanto estructurales, que se han agudizado con el tiempo, como temporales en los últimos años. Por un lado, existen factores estructurales asociados al retroceso de la productividad y al menor crecimiento de la inversión. Los problemas de institucionalidad (partidos políticos débiles, alta fragmentación y falta de mecanismos para garantizar el balance de poderes entre Ejecutivo y Legislativo) generaron un entorno de alta y prolongada inestabilidad política y elevaron el riesgo de cambios al modelo económico. Esto, sumado a otros factores, limitaron el crecimiento. El endurecimiento de la regulación laboral aumentó los costos de contratación formal para las empresas y la aprobación de retiros de fondos AFP redujo el tamaño del mercado de capitales. Además, la brecha en infraestructura en algunos casos, como saneamiento, comenzó a aumentar desde el 2019, en línea con el deterioro en la capacidad de los gobiernos locales y regionales de ejecutar su presupuesto.

Por otro lado, situaciones coyunturales como las protestas violentas, el Fenómeno El Niño, el limitado impulso fiscal del gobierno, la política monetaria restrictiva y el deterioro de expectativas del sector privado están afectando la demanda.

En este contexto, se necesitan dos tipos de medidas para restaurar el dinamismo de la economía peruana. Primero, medidas que tengan impacto en el 2024 y eviten que el PBI crezca por debajo del 2%. Segundo, medidas que sienten las bases para un mayor crecimiento a partir del 2025 y que apunten a alcanzar un ritmo de crecimiento de

por lo menos 5% en los siguientes 10 años. Es importante resaltar que este segundo grupo de medidas tendría un impacto de mediano y largo plazo, pero es urgente que se implementen en el corto plazo.

Si bien el Perú necesita reformas estructurales en distintos ámbitos como la política, economía y seguridad, el enfoque de este documento estará en lo económico. Así, desde APOYO Consultoría y el Consejo Privado de Competitividad buscamos que nuestras propuestas cumplan con cinco objetivos de política económica:

CINCO OBJETIVOS DE POLÍTICA ECONÓMICA



Enfocar el gasto del gobierno en la provisión de servicios públicos de calidad.

Se necesita mejorar la calidad del gasto y la capacidad de ejecución, asegurando la estabilidad fiscal. Los proyectos deben ejecutarse por las entidades que cuentan con la capacidad técnica, bajo un marco que asegure la autonomía en la gestión presupuestaria del gobierno central.

Mejorar en la prevención, respuesta y recuperación frente a desastres naturales.

Se necesita infraestructura que permita mitigar significativamente los efectos de desastres naturales como inundaciones o terremotos. Asimismo, es necesaria una estrategia detallada respecto a la atención de una potencial emergencia y recuperación post desastre.

Aumentar la base imponible y contar con una política tributaria simple y racional.

El enfoque debe estar en elevar ingresos sin subir impuestos, combatiendo la elusión y la evasión, simplificando los regímenes tributarios y racionalizando exoneraciones.

Asegurar un mercado laboral flexible que promueva la formalización.

Es importante reducir los costos de contratación formal y simplificar los procesos de contratación y despido; así como mejorar la fiscalización laboral.

Fomentar un entorno de negocios favorable para la inversión privada.

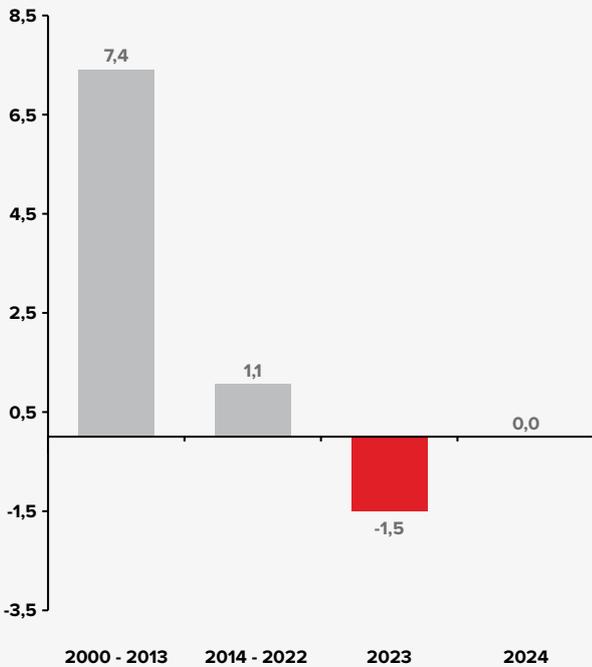
Reconstruir la confianza requiere un marco regulatorio ágil, claro y predecible; destrabar proyectos paralizados y acelerar los que avanzan lento; y promocionar sectores claves para la población como la minería y la agroindustria.

En las próximas semanas publicaremos una serie de documentos con medidas que apunten a cumplir los objetivos mencionados y que, en nuestra opinión, deben ser implementadas de manera inmediata. Así, no solo podríamos dinamizar la economía hacia la segunda mitad del 2024, sino que se comenzaría a generar las condiciones para impulsar un crecimiento económico más sólido en el mediano plazo.

En este primer volumen nos enfocaremos en el primer objetivo: “enfocar el gasto del gobierno en la provisión de servicios públicos de calidad”. En APOYO Consultoría estimamos que la inversión pública crecerá 0% el próximo año, luego de caer -1,5% este año. Este estancamiento se explica por la baja ejecución del Gobierno, tanto a nivel nacional como regional. De hecho, en los últimos cinco años, el Gobierno Nacional ha ejecutado solo el 68% del presupuesto asignado para inversiones y actualmente existen más de 1 800 obras paralizadas. Problemas en el desarrollo de expedientes técnicos, procesos engorrosos y falta de capacidad de las entidades públicas explican las demoras. **En este contexto, consideramos que el objetivo para el 2024 debería ser asegurar una ejecución mínima del 80% y 70% del presupuesto asignado a inicios de año para la inversión del Gobierno Nacional y Gobiernos Regionales, respectivamente. Alcanzar esta meta permitiría que la inversión pública crezca 4,3% el próximo año, en lugar de 0%.**

2023-2024: CRECIMIENTO HISTÓRICAMENTE BAJO DE INVERSIÓN PÚBLICA^{1,2}

Var. % real



¹Para los periodos 2000-2013 y 2014-2022 se ha tomado la variación porcentual real promedio de los respectivos periodos.
² Desde el 2023 son proyecciones de set-23

FUENTE: BCR, APOYO CONSULTORÍA

Para ello, proponemos cuatro medidas: dos para impulsar el crecimiento de la inversión pública en el 2024 y otras dos para generar mejoras estructurales en la capacidad de ejecución. Estas propuestas resultan oportunas frente al reciente anuncio del plan de reactivación del Gobierno. El MEF está realizando asignaciones presupuestarias importantes a distintas entidades del Gobierno, pero es necesario asegurar que este dinero se gaste.

PARA IMPULSAR UN MAYOR CRECIMIENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EL 2024 PROPONEMOS:



Implementar un seguimiento focalizado de 25 proyectos prioritarios del Gobierno Nacional en el 2024. Proponemos una meta de ejecución del 80% del presupuesto asignado para el 2024. Para ello, el MEF —a través del Equipo Especializado de Seguimiento de la Inversión (EESI)— debería monitorear permanentemente 25 proyectos con presupuestos anuales mayores a S/ 80 millones, fuera de la cartera de proyectos de Gobierno a Gobierno (G2G), y plantear una meta de ejecución de 90% para estos. Entre estos 25 proyectos, algunos ya han sido licitados y otros están en proceso de licitación. Para alcanzar la meta es crucial que las licitaciones pendientes avancen sin retrasos o contratiempos significativos, mientras que los ya licitados requieren un seguimiento continuo. Así, si consideramos una ejecución promedio histórica del resto de la cartera de 70% y que los acuerdos G2G logran ejecutar el 90% de su presupuesto, el Gobierno Nacional alcanzaría la meta de 80% en promedio.



Implementar un seguimiento focalizado de un proyecto prioritario por Gobierno Regional en el 2024. Históricamente, los episodios de lluvias fuertes han obstaculizado la ejecución de proyectos a nivel regional. Por ello, es clave asegurar que los niveles de inversión pública no se vean afectados en el 2024. En ese sentido, proponemos una meta de ejecución mínima de 70% del presupuesto asignado para la inversión de Gobiernos Regionales el próximo año. El seguimiento focalizado a proyectos de los gobiernos regionales resulta complejo por la elevada atomización. Sin embargo, un esfuerzo importante que podría contribuir a alcanzar la meta de ejecución sería que el EESI del MEF monitoree permanentemente solo un proyecto principal por región.

Adicionalmente, si bien el seguimiento focalizado es importante, su eficacia está limitada por las capacidades de la entidad ejecutora para desarrollar el proyecto (empezando desde los estudios preliminares hasta la entrega de obra completa). Así, resulta clave asegurar que las entidades que cuenten con la

capacidad técnica se encarguen de realizar las obras. Hemos identificado dos ejes clave donde hay espacio de mejora: infraestructura educativa y pavimentación de vías departamentales. Estos dos rubros son los que tienen una mayor asignación presupuestaria a nivel de Gobiernos Regionales.

PARA MEJORAR LA EJECUCIÓN DE LA INVERSIÓN EN EL MEDIANO Y LARGO PLAZO, SUGERIMOS:



01



Ampliar el alcance del Proyecto Especial de Inversión Pública (PEIP) Escuelas del Bicentenario. A nivel nacional, cerca de 40 mil colegios están en riesgo de colapsar y necesitan refacción total. Sin embargo, la ejecución en infraestructura educativa básica ha sido de 68% en promedio en la última década. En línea con ello, proponemos que se le asigne al Minedu la responsabilidad de definir las unidades ejecutoras para los colegios en riesgo, mediante una regla que utilice como criterio la capacidad de ejecución. Así, las entidades con una ejecución por debajo del umbral establecido no desarrollarían los colegios, sino que estos estarían a cargo de Escuelas del Bicentenario. A octubre de este año, las Escuelas del Bicentenario presentaban una ejecución récord del 75% de su presupuesto (S/600 millones ejecutados) y estimamos que cerrará el año con casi 100%. Todo el traspaso debería ser gradual para no colapsar a la entidad. Con esta medida, se espera dinamizar la ejecución de la inversión pública en el mediano plazo y lograr reducir la brecha en infraestructura educativa.

02



Crear un PEIP para pavimentación de vías regionales. El avance en pavimentación de vías regionales ha sido muy lento en los últimos años (pasó de 13% a 17% entre el 2015 y 2022). Planteamos establecer una norma que permita realizar una reasignación de los responsables de la ejecución de vías regionales. Bajo esta regla, los gobiernos que no alcancen el umbral de ejecución dejarían de ser unidades ejecutoras y la responsabilidad pasaría a un nuevo PEIP de vías regionales. Este cambio no solo dinamizaría la ejecución de la inversión pública a mediano plazo, sino que también aceleraría el proceso de pavimentación.

Este documento fue elaborado colaborativamente por



CONSEJO PRIVADO DE
COMPETITIVIDAD



APOYO
CONSULTORIA