

Medidas de corto plazo para la reactivación económica

Ideas fuerza

Antes de la pandemia, el Perú tenía solidez macroeconómica y financiera marcada; sin embargo, también mostraba una desaceleración en su ritmo de crecimiento económico. Mantenía, además, problemas estructurales como la informalidad laboral y empresarial, la reducida base tributaria, la deficiente provisión de bienes y servicios públicos, y la alta vulnerabilidad de la clase media ante shocks adversos y, a pesar de una sostenida reducción de la pobreza y la pobreza extrema, alta desigualdad de ingresos y oportunidades.

A lo anterior se sumó una crisis económica por la pandemia y el distanciamiento social, que está lejos de terminar.

Se presentan **10 medidas de corto plazo** para procurar que la recuperación de la economía sea lo más rápida y sostenible posible:

1. Otorgar un bono adicional a las familias vulnerables (medida ya anunciada en el mensaje del 28 de julio).
2. Ampliar el alcance del subsidio a la planilla (número de meses y cobertura de trabajadores) a las empresas más afectadas por la crisis.
3. Dar bono a trabajadores para compensar la caída de ingresos por reducción de jornada laboral o de salarios por hora.
4. Agilizar la aprobación de solicitudes de suspensión perfecta de labores para todo tamaño de empresa, permitir la contratación temporal por motivos de reactivación económica y mantener la figura del trabajo remoto.
5. Ejecutar “combo” de infraestructura social y productiva en zonas donde existan brechas de servicios (e.g. altoandinas) en colaboración con el sector privado.
6. Destruir proyectos APP de impacto nacional (proyectos de irrigación paralizados, aeropuertos regionales, carreteras) así como proyectos de obra pública que mejoran la conectividad (vías paralelas a la Carretera Central, Programa de vías departamentales).
7. Impulsar sectores transables y de gran escala como minería, hidrocarburos y agro exportación.
8. Empaquetar obras públicas paralizadas a cargo de gobiernos sub-nacionales y trasladarlas al Gobierno Central, para ser ejecutadas con mecanismos más eficientes como los convenios Gobierno a Gobierno.
9. Impulsar simplificación administrativa y estandarización de prácticas de fiscalización.
10. Fortalecer capacidades para procesos de reestructuración patrimonial y concursales.

Es necesario que el paquete de reactivación del Gobierno responda a:

- ◆ Compensar la caída de la demanda agregada con gasto público temporal de rápida ejecución y a destruir fuentes de crecimiento del gasto privado;
- ◆ Inyectar recursos privados hacia la ejecución de infraestructura para servicios públicos; Evitar la destrucción de empleos formales y el crecimiento desmedido de la informalidad; Impedir el quiebre de empresas que eran viables antes de la crisis y que lo serán después de esta;
- ◆ Facilitar la reasignación de recursos desde sectores afectados estructuralmente hacia aquellos que crecerán, así como promover nuevas inversiones; y,
- ◆ Evitar que esta crisis exacerbe la desigualdad de ingresos.

Lo que estamos viviendo: choques a la economía

La crisis económica actual no tiene precedentes porque genera diversos golpes o choques simultáneos a la economía, que se retroalimentan entre sí. Estos vienen afectando y afectarán de manera significativa los ingresos de millones de familias, de empresas y del Estado.

Choques a la economía:

- ◆ **Choque de oferta**, ocasionado por las medidas de aislamiento y cierre de sectores no esenciales, con una paralización sustancial de la producción nacional desde la segunda mitad de marzo hasta la primera mitad de mayo. Familias y empresas se vieron obligadas a parar sus actividades e impedidas de generar ingresos, lo que las llevó a utilizar ahorros o endeudarse para cumplir con sus gastos (alimentación, pago de servicios básicos, alquileres, entre otros) u obligaciones (planillas, proveedores, entre otros). Su efecto se ve en la caída del PBI de 16.3% en marzo, 40% en abril y 33% en mayo; y una caída estimada cercana al 20% en junio.
Su efecto se ve también en la destrucción del empleo y la caída de los ingresos laborales: según Ipsos, en julio, el 11% de la población adulta declara haber sido despedido y otro 21% no haber podido generar ingresos como independiente.
- ◆ **Choque de demanda**, que implica que las familias y las empresas gastarán e invertirán menos que antes debido al deterioro de sus balances. Según el BCR, la inversión privada caerá cerca de 30% en 2020, la peor caída en 37 años; adicionalmente, la fuerte caída de ingresos laborales y la cautela de los consumidores contraerán fuertemente el consumo de las familias. Las finanzas públicas también se han deteriorado. El déficit fiscal anualizado se ha incrementado de -1.6% del PBI en diciembre de 2019 a -4.6% del PBI al cierre de mayo de 2020, el mayor déficit desde 1990; esto como reflejo de una drástica caída de los ingresos fiscales y un acelerado incremento del gasto corriente.
- ◆ **Choque negativo sobre la productividad**, por las restricciones regulatorias de aforo máximo, horarios laborales recortados y protocolos sanitarios. Eventualmente, la adaptación de las empresas al nuevo entorno podría generar efectos positivos sobre su productividad.
- ◆ **Contracción global**, que el Fondo Monetario Internacional estima que será de casi -5% en 2020, con una recuperación lenta. El mundo está atravesando la peor crisis en los últimos 100 años. Como consecuencia, el comercio global se verá fuertemente afectado, lo cual limitará la demanda por las exportaciones peruanas. El turismo se encuentra entre los sectores más afectados.
Este entorno internacional adverso también afecta a los precios de los commodities que exporta Perú. Sin embargo, su deterioro ha sido moderado por la subida del precio del oro por la alta incertidumbre y la estabilidad del precio del cobre por la rápida recuperación de China. Esta es una diferencia clave frente a otras crisis externas, que generaron desplomes en nuestros precios de exportación.
Otra diferencia positiva frente a crisis externas pasadas es que no se ha dado una interrupción abrupta en los flujos de capitales hacia Perú. Ello ha permitido que los costos de financiamiento se mantengan en niveles bastante bajos y que el tipo de cambio esté relativamente estable. Esto es producto de la elevada liquidez global, pero, sobre todo, de la solidez macroeconómica del país. Sin embargo, esto puede cambiar si Perú da señales negativas que le hagan perder credibilidad frente a los mercados.

Perspectivas 2020 - 2021: incertidumbre, deterioro y moderación

El nivel de incertidumbre del desempeño económico futuro es muy elevado debido a la poca claridad sobre el frente sanitario, el entorno externo, el económico, la efectividad de la política económica, el escalamiento de una crisis social y, cada vez más, el político/regulatorio.

El consenso de analistas apunta a una caída récord del PBI para 2020, de entre 12% y 17%. Esto implica que después de la caída del PBI de aproximadamente 15% en la primera mitad del año, durante la segunda mitad la caída frente a 2019 también será significativa. En este contexto, se estima que el empleo formal podría caer más de 15% este año. De deteriorarse severamente algunos de los frentes inciertos anteriormente mencionados, la caída podría ser mayor, acompañada de escenarios muy adversos como quiebra de empresas o una crisis financiera. En un contexto como este, el regreso a niveles pre-COVID no se daría en 2 o 3 años, y podría extenderse más allá de un quinquenio.

Por ello, a pesar de que los niveles de producción han ido mejorando mes a mes desde que inició la reapertura, la crisis económica está muy lejos de terminar. Los ingresos de las familias y empresas se recuperarán lentamente y se mantendrán en niveles muy por debajo de los observados el 2019, la informalidad aumentará significativamente, la clase media se achicará hasta niveles no vistos en diez años, la pobreza podría aumentar de 20% a 30% y no se descarta un escenario de alta convulsión social. Por eso, no se descarta que muchas empresas quiebren, que el empleo formal siga cayendo y que este deterioro afecte al sistema financiero, por el incumplimiento en el pago de los préstamos. De la misma forma, habrá una mayor oferta laboral informal que presionará a la baja los salarios de dicho segmento, los cuales de por sí son menores a los del segmento formal.

Incluso luego de superar la emergencia sanitaria, se espera que el crecimiento económico sea moderado debido a la falta de motores que impulsen la economía. Así, el crecimiento de la capacidad productiva se verá limitado debido a la importante contracción de la inversión privada y el posible deterioro del entorno para hacer negocios generado por el populismo regulatorio del Congreso de la República. Por ello, más de la mitad de las empresas grandes consultadas por Apoyo Consultoría estima que sus mercados recuperarán los tamaños pre-covid en el 2022 o después. El crecimiento mediocre, a su vez, hará más desafiante resolver los grandes cuellos de botella y vulnerabilidades que ha presentado el país y que se vienen acrecentando en esta coyuntura, como la pobreza, la desigualdad, la informalidad y la precaria institucionalidad.

Mientras menos empresas quiebren, se destruyan menos puestos de trabajo y se protejan los ingresos de las familias más vulnerables, será más fácil recuperar los niveles de producción pre-covid y retomar una agenda pro-crecimiento que apunte el ritmo de expansión de los próximos años. La sobrevivencia de las empresas grandes formales es particularmente importante, pues estas explican el 80% de la producción y el 60% del empleo formal.

Asimismo, será imprescindible que el Estado genere un marco regulatorio que fomente y no trabe la transformación y adaptación de las empresas frente a este nuevo entorno de negocios, a través de una mayor competencia en algunos sectores, y también un proceso ordenado y predecible de quiebra de empresas.

Medidas de política económica

Para hacer frente al choque de oferta generado por el aislamiento obligatorio, el objetivo central de las medidas era impedir que se rompa la cadena de pagos y que empresas viables quiebren o que empleos se destruyan debido a problemas de liquidez o falta de acceso a crédito, que no les permitan soportar un periodo con gastos, pero sin ingresos. Lo mismo con las familias, ya que muchas debían cubrir sus gastos sin generar ingresos. Por ello, era crucial que el Gobierno entregue bonos a las familias sin condiciones, que facilite un programa de crédito masivo con garantía del Estado y genere mecanismos que reduzcan los gastos de familias y empresas. Para esto último, se dieron medidas que prorrogaron y fraccionaron las obligaciones financieras y tributarias. Además, fue fundamental crear el subsidio a la planilla y mecanismo de suspensión perfecta de labores, que permitía a las empresas reducir los gastos de planilla, sin destruir los vínculos laborales y sin dejar a los trabajadores sin ingresos. Todas estas medidas fueron adecuadas en su diseño, pero tuvieron serios problemas de implementación, lo que redujo su efectividad.

Conforme se van reanudando las actividades económicas, el choque de oferta se va diluyendo y el choque de demanda se vuelve más relevante. En esta etapa es fundamental que el Gobierno implemente medidas orientadas a compensar la caída de la demanda del sector privado, a través de un paquete de estímulo fiscal focalizado en una mejor combinación de instrumentos (impuestos, gasto corriente e inversión pública) que potencie el impulso fiscal sobre la actividad económica y otorgando, a su vez, la flexibilidad necesaria para su retiro gradual.

Dicho impulso fiscal será necesariamente temporal por lo que debe venir acompañado de una agenda de mediano plazo de destrabe y promoción de proyectos de inversión privada, en especial, en sectores transables; esto permitirá aprovechar los estímulos monetarios y fiscales que vienen anunciando las principales economías del mundo. Esta agenda de mediano plazo, complementada con medidas que faciliten el proceso de adaptación de las empresas y el flujo de recursos desde instituciones e industrias inviables hacia aquellas que sí lo son, es imprescindible para apuntalar el crecimiento de mediano plazo y amortiguar el choque de productividad que enfrentará la economía peruana.

A continuación, se presentan 10 medidas de corto plazo que se consideran las más importantes para asegurar que la recuperación sea lo más rápida y sostenible posible, que son adicionales a las ya anunciadas por el Gobierno, como Arranca Perú, Reactiva 2 o FAE-Mype:

MEDIDAS	EXPLICACIÓN
<p>Otorgar un bono adicional a las familias vulnerables (medida ya anunciada en el mensaje del 28 de julio)</p>	<p>Muchas familias han pasado bastante tiempo sin poder generar ingresos y ahora que se reinseran al mercado laboral enfrentarán salarios deprimidos. Los hogares más afectados han sido aquellos que percibían los ingresos más bajos, lo que incrementará la desigualdad.</p> <p>El bono universal dado hasta la fecha ha sido insuficiente, considerando la duración e intensidad de la cuarentena. Esta medida no solo atiende este problema y transfiere recursos directamente a la población, sino que además tiene una ejecución más rápida que otros rubros y un efecto multiplicador importante.</p>
<p>Ampliar el alcance del subsidio a la planilla (número de meses y cobertura de trabajadores) a las empresas más afectadas por la crisis</p>	<p>La medida busca desincentivar los despidos en un contexto de fuerte caída de las ventas, deterioro de los balances de las empresas e incertidumbre sobre la intensidad y duración de la recesión.</p> <p>Evitar despidos en el sector formal es relevante para no perder las habilidades y la capacidad productiva que se ha formado de manera sostenible. Además, es conveniente, no solo para el trabajador que mantiene su puesto de trabajo, sino también para el resto de los colaboradores, pues mientras más empleos formales se pierdan, más presiones a la baja habrá en los salarios en todo el mercado laboral, como consecuencia del exceso de oferta de trabajadores.</p>
<p>Dar bono a trabajadores para compensar la caída de ingresos por reducción de jornada laboral o de salarios por hora.</p>	<p>Esta crisis genera que, en varias empresas, las restricciones de aforo y los protocolos sanitarios necesarios para evitar los contagios tengan un efecto negativo sobre la productividad de los trabajadores. Esto podría hacer inviable la sostenibilidad de algunos puestos de trabajo en las condiciones de jornadas o salarios establecidas previas a la crisis.</p> <p>Frente a esto, esta medida hace dos cosas. Por un lado, ofrece a las empresas un mecanismo de reducción de costos laborales alternativo al despido de su personal (la reducción de jornada o de salario por hora, por mutuo acuerdo). Por otro lado, reduce el impacto negativo de este mecanismo sobre los ingresos de los trabajadores. Así, por ejemplo, un trabajador que vio reducida su jornada laboral a la mitad, percibiría una reducción de sus ingresos bastante menor, gracias al bono.</p>
<p>Agilizar la aprobación de solicitudes de suspensión perfecta de labores para todo tamaño de empresa, y permitir la contratación por motivos de reactivación económica y mantener la figura del trabajo remoto.</p>	<p>La medida busca que no se rompa el vínculo laboral, pues destruye mucho valor económico ("capital invisible") construido en el pasado y hace costosa la futura contratación. Además, las empresas de todo tamaño van a necesitar ser muy flexibles para adaptarse a un entorno tan cambiante e incierto. La normatividad debe facilitar esa adaptación y no obstaculizarla.</p> <p>Se requiere volver permanente la norma de trabajo remoto (en vez de la de teletrabajo), perfeccionar régimen MYPE considerando al SIS como forma de aseguramiento y facilitar contratación de jóvenes estableciendo para ellos co-afortes Estado-empleador en el tema previsional.</p>
<p>Ejecutar "combo" de infraestructura social y productiva en zonas donde existan brechas de servicios (e.g. altoandinas) en colaboración con el sector privado a nivel regional, provincial y local, acompañado de un Bono de Ejecución Eficaz</p>	<p>El objetivo de la medida es cerrar gradualmente las brechas de infraestructura y desigualdad en dichas zonas, en estrecha colaboración con la comunidad y el sector privado a nivel regional, provincial y local. Los proyectos deben contener carácter productivo y de inversión de capital humano dentro del hogar: carreteras y caminos, electricidad, agua y saneamiento, conectividad, entre otros.</p> <p>Para asegurar la efectividad de la medida es clave incrementar el "ancho de banda" del Estado, a través de mecanismos de ejecución no convencionales (Proyectos Especiales que faciliten la toma de decisiones y la rendición de cuentas) y una mayor tercerización de la ejecución en la comunidad y el sector privado con nuevos instrumentos de gestión de inversiones.</p> <p>Dada la heterogeneidad de los proyectos de inversión pública, esta mayor tercerización de la ejecución podría segmentarse en tres modalidades:</p>

MEDIDAS	EXPLICACIÓN
	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Núcleos ejecutores de la comunidad para proyectos de menor cuantía (< 100 UIT). ◆ Obras por Impuestos para proyectos medianos, incluyendo mecanismos de fast track y la ejecución de inversiones en optimización, ampliación, rehabilitación y reposición (IOARR). ◆ Proyectos Especiales vía el nuevo modelo de ejecución de obras públicas (DU021-2020) para proyectos grandes.
<p>Destruir proyectos APP de impacto nacional paralizados, así como proyectos de obra pública que mejoran la conectividad.</p>	<p>La medida apunta a 1) destrabar en el corto plazo el gasto en inversión público-privada para compensar la caída de la demanda agregada y generar empleo en el sector construcción, uno de los sectores más afectados por la crisis, y 2) reducir los costos logísticos y ampliar la oferta exportable para recuperar nuestra capacidad productiva en base a mejoras de competitividad.</p> <p>Las concesiones ya adjudicadas pero paralizadas o de muy lento avance suman cerca de US\$10 mil millones (5% del PBI). Entre ellas figuran proyectos como el de Chavimochic III, Majes Siguanas, la Línea 2 del metro de Lima, aeropuertos regionales, carreteras, entre otros.</p>
<p>Impulsar sectores transables y de gran escala como minería, hidrocarburos y agro exportación.</p>	<p>Esta propuesta contempla:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Incentivos a la exploración minera a través de la optimización de los procesos de evaluación, fiscalización ambiental y participación ciudadana. ◆ Aprobación de la Ley General de Hidrocarburos, que se encuentra actualmente en el Congreso. ◆ Hacer permanente el Régimen Laboral Agrario. <p>Solo en el sector minero hay una cartera de proyectos que suman más de US\$40 mil millones de inversiones (20% del PBI).</p>
<p>Empaquetar obras públicas paralizadas a cargo de gobiernos subnacionales y trasladarlas al Gobierno Central, para ser ejecutadas con mecanismos ágiles.</p>	<p>Hay varios miles de millones de soles en proyectos de inversión pública totalmente paralizados, por expedientes mal hechos, denuncias y casos de corrupción. Por ejemplo, Costa Verde Callao, puentes en distintas zonas del país y obras de saneamiento en varias ciudades.</p> <p>Esto requiere de un mapeo previo del estado de los proyectos, de actualizar el expediente técnico, para luego licitarlos.</p> <p>Según la Contraloría, hay más de 3000 obras públicas paralizadas en el país. Por lo tanto, reactivarlas tendría un impacto importante en la recuperación económica y en la calidad de vida de la población.</p>
<p>Impulsar simplificación administrativa y estandarización de prácticas de fiscalización.</p>	<p>Muchas empresas necesitarán reconvertirse, cambiar su manera de operar para cumplir con los protocolos sanitarios o cambiar de giro de negocio, para adaptarse a los cambios tan drásticos que esta crisis viene generando.</p> <p>Para ello es indispensable que no enfrenten trabas burocráticas o fiscalizaciones arbitrarias en el camino que hagan que ese proceso sea engorroso o inviable. De eso dependerá la sobrevivencia de muchos negocios, sobre todo en Mypes.</p> <p>Esta medida propone reducir el espacio al surgimiento de trabas irracionales o ilegales en el camino de adaptación de las empresas, estandarizando los TUPA y los procesos administrativos. También proponemos una profundización del Análisis de Calidad Regulatoria, a través de la ampliación del universo de los procedimientos administrativos bajo análisis.</p>
<p>Fortalecer capacidades para procesos de reestructuración</p>	<p>El objetivo es tener procesos que permitan la reestructuración ordenada de las empresas en problemas o, cuando estas sean inviables, proteger al máximo el valor de los activos económicos del país. Se trata de fortalecer capacidades para atender eficientemente un nivel récord de procesos.</p> <p>Eso va a ser determinante para evitar que esta crisis genere daños permanentes en nuestra capacidad productiva y para permitir que la recuperación de la producción y del empleo sea lo más rápida posible.</p>

Contexto adecuado en lo sanitario, lo político y lo económico

Para que la implementación de las medidas anteriores tenga el impacto esperado sobre la recuperación, es necesario un contexto adecuado:

1. El control del contagio y tratamiento del Covid-19 será fundamental para avanzar en la reanudación de actividades y en generar confianza en los consumidores e inversionistas. Riesgos de nuevos rebrotes y nuevas restricciones de cuarentena generalizadas no se encuentran todavía descartados. De igual modo, el manejo adecuado de medidas sanitarias en sistemas de transporte o el incremento de la capacidad de respuesta del sistema de salud serán fundamentales para establecer un clima de seguridad sanitaria y asegurar el éxito de medidas de reactivación de la oferta.
2. El crecimiento económico del Perú durante los próximos años dependerá, de manera habitual, de las principales economías mundiales y, específicamente, de sus socios comerciales más relevantes. Si países como China y Estados Unidos, por ejemplo, presentan problemas en su recuperación, su demanda por productos de exportación nacional como el cobre se mantendrá deprimida, lo cual limitará la recuperación de sectores de exportación, minería, agroindustria, entre otros.
3. El entorno político deberá garantizar la claridad de las reglas de juego para minimizar la incertidumbre en los negocios. En este sentido, un aumento de medidas populistas o conflictos de oposición en el Congreso podrían fomentar la desconfianza empresarial y desincentivar la inversión privada. Además, las medidas políticas a tomar en los próximos meses deben evitar poner riesgo las buenas condiciones macroeconómicas que se han visto amenazadas anteriormente. El Gobierno deberá establecer consensos claros con el Legislativo, para fomentar un clima de estabilidad política de cara a la transición hacia la nueva normalidad.
4. En línea con el factor político, el entorno económico debe buscar también generar confianza en los inversionistas globales para evitar una parada súbita (sudden stop) en el flujo de capitales extranjeros. Esto se logrará a través del diseño de un plan de reactivación creíble, que fortalezca la institucionalidad del actual marco macrofiscal y asegure una consolidación de las cuentas fiscales en los próximos años. Buenas condiciones macroeconómicas y fiscales promoverán el mantenimiento de un tipo de cambio estable, niveles de inflación dentro del rango meta y costos de financiamiento accesibles para la economía peruana.
5. Para que las medidas tengan el impacto requerido, estas deben ser implementadas de manera rápida y adecuada. Con esta finalidad, se debe hacer un esfuerzo por mejorar la capacidad de gestión del Poder Ejecutivo y evitar trabas usuales como la corrupción y falta de agilidad en la ejecución. Asimismo, el Estado deberá apalancarse más en el sector privado, para impulsar medidas innovadoras y agilizar la ejecución de proyectos a través de mecanismos de cooperación.

**DOCUMENTO ELABORADO
POREL GRUPO DE TRABAJO
DE REACTIVACIÓN
ECONÓMICA PROMOVIDO
POR IPAE, CUYOS
INTEGRANTES SON:**

Pablo Lavado

Economista, Profesor Asociado del Departamento Académico de Economía de la Universidad del Pacífico. Ex Viceministro de Salud.

Cesar Liendo

Economista, Gerente de Relaciones Gubernamentales de Compañía Minera Antamina. Ex Viceministro de Economía.

José Carlos Saavedra

Economista, Socio y Economista Principal de Apoyo Consultoría

Con la asistencia de Mauricio Guzmán y de Andrea Sotelo en el desarrollo del documento base.