



Temas de Gestión Pública y Actualidad

Gestión del Estado

Todo lo que necesitas saber sobre el Marco Macroeconómico Multianual

Instituto Peruano de Economía(*)

RESUMEN EJECUTIVO

En Sesión del Consejo de Ministros del 28.05.2010 se aprobó el Marco Macroeconómico Multianual 2011-2013. Este documento es elaborado anualmente por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), de conformidad con la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal - Ley N° 27245, e incluye las proyecciones macroeconómicas, así como los supuestos en que se basan, para un periodo de tres años: el año para el cual se está elaborando el presupuesto (2011, en este caso) y los dos años siguientes (2012 y 2013).

En ese sentido, contiene un conjunto de medidas de política económica, especialmente vinculadas a la estabilidad macroeconómica, la sostenibilidad de la deuda pública, la consolidación institucional, la transparencia de las acciones públicas, así como la evolución y calidad del gasto social, la promoción de la inversión privada, entre otras, dentro del entorno macroeconómico actual (marcado por la crisis financiera y económica a nivel mundial).

Debido a la trascendencia de este documento, a través del cual se pueden conocer las principales acciones en materia económica y financiera que lleva el Estado Peruano –a través del MEF– para hacer frente a la actual crisis internacional, el Instituto Peruano de Economía (IPE) ha elaborado el presente artículo, a través del cual explica de manera clara y sencilla todo lo que hay que saber sobre el Marco Macroeconómico Multianual 2011-2013, de tal manera que el lector pueda entender a cabalidad el alcance de los temas abordados en tan importante documento.

IPE

(*) Asociación Civil de derecho privado y sin fines de lucro. Desde su creación en 1994, el instituto es considerado uno de los think tanks más importantes en materia de política económica del Perú. Su misión es la promoción del desarrollo equilibrado y sostenido de la economía de mercado en el Perú, a través del fortalecimiento de las reformas inconclusas. El instituto mantiene una amplia agenda de investigación en diversos temas como la reforma del Estado, la reforma de las políticas sociales, la integración del Perú al mundo, el fortalecimiento del sistema financiero, entre otros. Trabaja para alcanzar un mayor acercamiento del público interesado en asuntos concernientes a las políticas económicas, las políticas públicas, la libre iniciativa privada y al papel que debe cumplir el Estado en la economía. Ingresando a su página web (www.ipe.org.pe) o suscribiéndose gratuitamente al e-mail ipe@ipe.org.pe puede leer el IPE Opinión, comentario diario sobre temas económicos del momento.

El sentido de un documento

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) publica periódicamente un documento llamado Marco Macroeconómico Multianual (MMM). En éste se definen las políticas económicas que se buscarán aplicar para los siguientes años. Recientemente se ha publicado su última versión, el MMM 2011 - 2013. Si uno lo hojea rápidamente podrá ver cuáles son los objetivos que perseguirá el MEF en este período y las prioridades que se ha planteado. Pero como no se trata de arrojar tiros al aire ni tomar medidas políticamente populares insostenibles, la decisión del por qué se ha fijado esa prioridad a específicamente esas metas está sustentada con data estadística y proyecciones.

En ese sentido, el MMM cumple varias funciones al mismo tiempo, lo que a su vez hace que sea un esfuerzo que otros ministerios deberían imitar. Por un lado, establece una estabilidad que se supone que se mantendrá independientemente de decisiones políticas. Por ejemplo, en el periodo del actual gobierno se ha cambiado al ministro de economía en más de una ocasión. Y si bien se ha alterado la lista

de prioridades –lo cual es lógico, si se considera que cada ministro trae una visión distinta de qué es lo más urgente que hay que hacer en el país–, no se han alterado las decisiones de largo plazo y se han respetado las restricciones que se han establecido para tener las cuentas macroeconómicas en orden. Después de todo, no olvidemos que si en algo sobresalimos en la economía mundial actualmente es en haber observado eso precisamente, lo cual durante momentos difíciles como la crisis del año pasado rindió frutos, pues nos mantuvo relativamente a salvo de mayores desastres.

Segundo, un documento como el MMM explica a la gente en general por qué el MEF está tomando tal o cual medida. Es decir, a diferencia de otros ministerios o niveles del gobierno, el MEF se está tomando la molestia de explicar en blanco y negro por qué se están tomando las decisiones que se toman y por qué hay otras tareas urgentes que se están dejando de lado. El MMM también repasa las limitaciones pertinentes que no le permite abordar de manera más agresiva algunas de las tareas pendientes que la po-

blación o cierto sector de nuestros dirigentes políticos podrían estar demandando.

Tercero, el MMM es una rica fuente de información, en el sentido en el que republica y cita información estadística muy útil para los que hacen análisis económico o requieren hacer distintos tipos de proyecciones. Dependiendo de los temas a los que se le da prioridad en los períodos contenidos en el documento, se puede repasar la data más relevante al respecto y entender mejor algunas de las problemáticas económicas del país.

De esta manera, las medidas del MEF, las visitas del ministro de turno al Congreso y todas esas acciones que solían ser motivo de pánico cuando la política peruana era manejada priorizando los temas de corto plazo –lo que para un inversionista de largo plazo es fatal– ya no causan tanta preocupación. Por el contrario, el MMM se convierte así en un instrumento de fomento de las inversiones y de la atracción de capitales, que buena falta nos hace.

Lo que la macroeconomía se llevó

Si uno ingresa a la página web del MEF podrá tener acceso a las versiones del MMM anteriores (http://www.mef.gob.pe/ESPEC/marco_macro.php). Revisando estos documentos uno podrá constatar que se prioriza el crecimiento económico sostenido en el largo y mediano plazo, así como la mantención de las tasas de inflación bajas y un nivel de reservas internacionales que asegure que se pueda sostener las cuentas externas y que se cuenten con recursos para hacer frente a eventualidades. De hecho, el haber sido tan prudentes en materia macroeconómica es lo que nos permitió contar con los recursos y las opciones de política necesarias para hacer frente a la crisis económica mundial del año pasado. De lo contrario simplemente no se habría podido aplicar el Plan de Estímulo Económico (PEE) que permitió minimizar los efectos de la crisis en la economía peruana, lo que es reconocido en el último MMM.

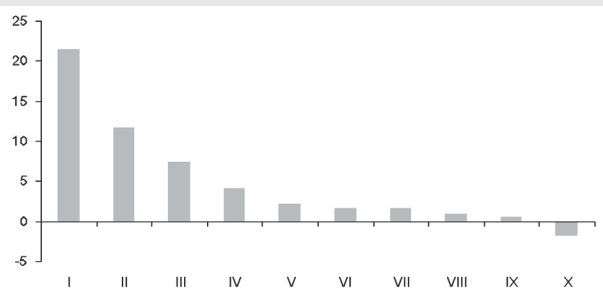
Esto, a su vez, no debe dejar de lado los objetivos más del llano, como el de promover la inversión y apoyar la generación de empleo productivo, reducir la pobreza y ayudar a que el nivel de vida de la población de manera sostenible. De hecho, el primer MMM, referido al período 2001 – 2003 incluía solamente temática estrictamente concerniente al ámbito macroeconómico: política monetaria, balanza de pagos, finanzas públicas, etc. Esta tendencia se mantiene en los siguientes cinco documentos, los referidos a los períodos 2002 – 2004, 2003 – 2005, 2004 – 2006, 2005 – 2007 y 2006 – 2008. En el referido al período 2007 – 2009 se introduce todo un capítulo titulado “Política social y de lucha contra la pobreza”. En éste se muestra, por ejemplo, los avances en los sectores educación y salud y en proyección social.

En dicho capítulo se repasa la estadística que existía en ese momento con respecto a la situación de la población. Pero además, se repasa el efecto que tiene el crecimiento económico obtenido en los años anteriores sobre el empleo para llegar a la conclusión de que la economía peruana cuenta con una dualidad en su estructura productiva. Por un lado tiene un sector moderno y dinámico, compuesto en su mayoría por empresas medianas y grandes con alta productividad e intensivo en capital, que de inmediato ha aprovechado las oportunidades que se presentan como consecuencia de ese crecimiento económico... pero que cuenta con poca capacidad de generación de empleo. Por otro lado hay un sector marginal y de baja productividad, compuesto en su mayoría por pequeñas y microempresas, pero que presentan una rápida y ávida generación de puestos de trabajo. De esto se desprende la importancia de trabajar de la mano con este segundo sector, de tal manera que se puedan sortear los factores que hacen que sean empresas más productivas y más dinámicas. Esto pasa por abordar muchos temas, los cuales actualmente la ministra de economía se encuentra promoviendo, de tal manera que, además, ese trabajo que se genere en empresas pequeñas y micro sean de mejor calidad.

El MMM 2007 – 2009 también innova introduciendo material acerca de los cambios en el ingreso y en la distribución del ingreso. Se muestra que si bien el crecimiento económico había tenido un impacto muy modesto en la reducción de la pobreza, el nivel del gasto de consumo en los hogares sí había aumentado sostenidamente entre los años 2001 y 2005,

lo que fue más notable en los segmentos de menores ingresos. Esto se debe a una serie de razones y se celebra que este resultado lleva a pensar que el crecimiento económico, a pesar de las arengas políticas y las críticas de algunos segmentos de nuestra fauna política, aparentemente sí haya sido pro-pobre.

Gráfico N° 1
Variación en el gasto per cápita por deciles(*) de Lima Metropolitana,
2001 - 2004



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 2001 – 2004, INEI

Elaboración: IPE

(*) Decil I: Corresponde al más pobre de la población. Decil X: Corresponde al más rico de la población.

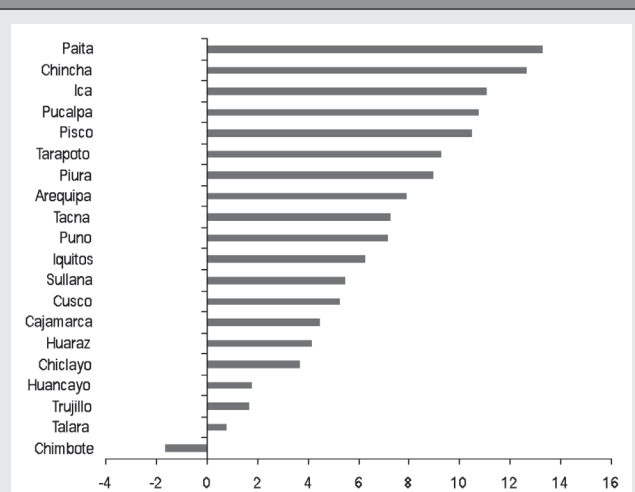
Como parte del repaso se recuerda algunos principios y nociones necesarios para que el uso de los recursos en la lucha contra la pobreza sea más eficiente. Esto para que el objetivo de la reducción de la pobreza sea alcanzado lo antes posible. Por ejemplo, se enfatiza la necesidad de focalizar el gasto en programas sociales. Esto porque en el Perú se hace un muy deficiente esfuerzo por identificar quiénes de los que se benefician de los programas sociales realmente los necesitan y quiénes ya salieron de la pobreza y podrían hacer frente a esos servicios con recursos propios. Un caso emblemático de este despilfarro de recursos es el programa del Vaso de Leche, en donde no solamente se atiende a jóvenes que ya no están dentro de las edades que se suponía se atendería, sino que además se sigue atendiendo a jóvenes de familias que podrían hacer frente al gasto de una correcta nutrición con recursos propios. De esta manera, el presupuesto del Vaso de Leche no alcanza para sí atender a las familias en zonas que realmente necesitan la ayuda. El MEF manifiesta que para hacer frente a esto se requiere un Registro Único de Beneficiarios (RUB).

El siguiente MMM, el referido al período 2008 – 2010, incorpora, además de los temas meramente macroeconómicos, un capítulo dedicado a los impactos económicos y sociales del terremoto en Ica. Éste presenta información del Instituto de Defensa Civil (Indeci) acerca de las pérdidas para mostrar estimaciones preliminares acerca de la reconstrucción de la infraestructura pública, la que se estima en US\$220,7 millones. Pero no sólo eso, sino que además con la intención de planificar de mejor manera la labor de reconstrucción, el MEF aborda el impacto económico que tuvo este desastre, así como el impacto social.

A partir de ahí el MEF se emocionó y comenzó a darle un lugar más preponderante a la materia social. Por ejemplo, el MMM 2009 – 2011 llevaba el particular subtítulo de “Del crecimiento económico al bienestar social”. Además de incluir un capítulo entero dedicado a la influencia de la crisis inmobiliaria y la actividad económica-financiera de los Estados Unidos en la economía peruana, contenía un capítulo entero con un balance de la política social en el Perú y perspectivas al respecto y un capítulo adicional con un balance del proceso de la descentralización y perspectivas al respecto.

Este documento resalta la importancia que tiene contar con un mercado laboral dinámico y flexible para que el crecimiento económico pueda volcarse en una efectiva reducción de la pobreza inclusiva en el Perú. Esto porque las zonas de mayor empleo –ya sean éstas urbanas o rurales– los ingresos familiares se incrementan. No solamente porque individuos que antes no tenían empleo ocupan puestos de trabajo nuevos, sino también porque las condiciones salariales de los empleos existentes mejoran. En ese sentido, en el Perú el 2007 fue un buen año para el mercado laboral. En empresas de 10 a más trabajadores se alcanzó un crecimiento del empleo de 8.7% en el ámbito urbano, pero a nivel descentralizado.

Gráfico N° 2
Variación porcentual en el empleo(*) en principales ciudades, 2006 – 2007



Fuente: MTPE
Elaboración: IPE
(*) En empresas de 10 a más trabajadores

En ese sentido, se resalta como tareas pendientes hacer algo con respecto al bajo nivel educativo de la PEA (29% tiene solamente primaria completa), la baja productividad de la fuerza laboral peruana, los altos costos laborales no salariales generados por la rigidez laboral en el Perú y el alto nivel de informalidad (apenas el 24% de la PEA ocupada peruana se encuentra asegurada).

El MMM 2010 – 2012 continúa con la tendencia, dedicándole nuevamente todo un capítulo a los efectos de la crisis en el Perú y a la aplicación del plan de estímulo económico. De nuevo tenemos un capítulo entero para el balance y las perspectivas en política social, el cual se divide en dos: un balance social y material sobre la calidad del gasto público en programas sociales. Nuevamente tenemos estadísticas que respaldan la necesidad de ser más cuidadosos en el uso de los recursos fiscales para luchar contra la pobreza, lo que implica contar con un sistema de focalización de hogares. En ese sentido, presenta al Programa Juntos como un buen ejemplo a seguir. Juntos ha estado reportando buenos resultados, lo cual se supone sería consecuencia de que se esté focalizando geográficamente en los distritos más pobres, pero a la vez se esté focalizando individualmente a partir de un padrón de hogares que levantó información acerca de la realidad social de las familias en dichas zonas.

La combinación de estos dos factores permite asegurarse con relativa certeza de que la ayuda se está aplicando a los que realmente la necesitan y no a familias que ya no se encuentran a tal nivel de pobreza. Además, el Programa Juntos brinda ayuda condicionada. Es decir, mantiene el apoyo a una familia, siempre y cuando ésta cumpla una serie de condiciones relacionadas a educación, salud, nutrición e identidad. Éstas tienen que ver con, por ejemplo, garantizar que los menores en edad de ir al colegio efectivamente lo hagan y que las madres cuenten con DNI. Si se cumple con estas condiciones, recibe un subsidio monetario que cada familia utiliza bajo su criterio. No obstante, como el subsidio al mes siguiente está condicionado, se entiende que la familia le dará prioridad a estos temas. Al final, los resultados le dan la razón a este planteamiento.

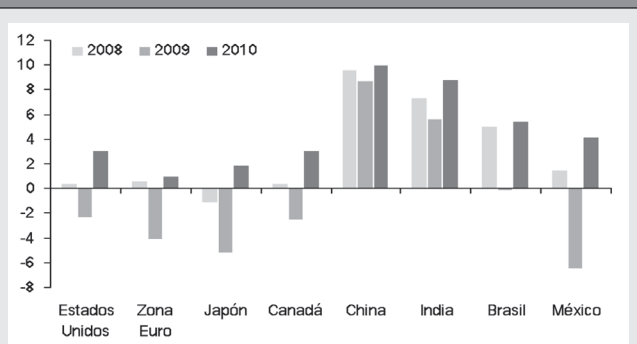
En ese sentido queda claro que no solamente se trata de incrementar el presupuesto de los programas sociales, sino que el sistema por el cual ese dinero es usado es hartamente relevante, pues tiene un impacto en la efectividad y en la eficiencia del uso de esos recursos.

Que pase el 2011 – 2013

Sabiendo todo eso, la publicación del MMM más reciente es algo muy relevante que quizás los medios deberían cubrir mejor. El MMM 2011 – 2013 presenta un cuadro bastante positivo para el Perú si se evita cometer atrocidades que nos saquen del carril. Por ejemplo, dados los resultados de la economía mundial, se puede plantear que crecimiento peruano para

el periodo 2010 – 2013 podría ser de hasta 5.5%, con un déficit fiscal se iría reduciendo para convertirse en superávit para el año 2013. Esto debido a dos razones: los precios de los metales que exportamos se incrementarán y la moderación del gasto público en un contexto en el que ya no hay crisis y un plan de estímulo económico ya no es necesario.

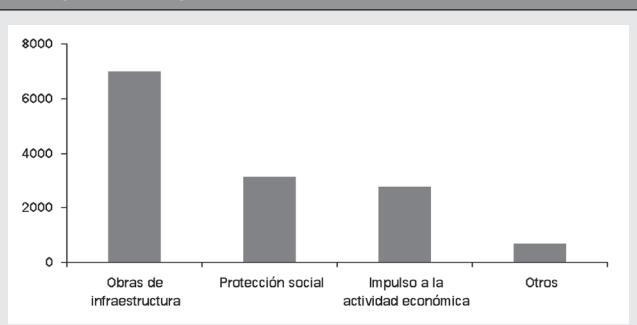
Gráfico N° 3
Crecimiento del PBI en las principales economías del mundo



Fuente: Bloomberg
Elaboración: IPE

El retroceso de la crisis es un tema bastante importante para el planeamiento de las medidas económicas de lo que queda del año y del próximo, pues se corre el riesgo de sobrecalentar la economía. El Plan de Estímulo Económico (PEE) fue posible gracias a la acumulación del superávit de los años anteriores. Fue así que el PEE representó el 3.5% del PIB sin poner en peligro la sostenibilidad fiscal. Al final, funcionó a favor de dos objetivos que se plantearon. Primero –y más importante–, mitigar los efectos de la crisis internacional en la economía peruana. Segundo, avanzar en la reducción de la brecha de infraestructura. Para el 2010 la inversión pública se ubica por encima del 6% del PIB, el cual para el período 2001 - 2008 fue de apenas 3.1% en promedio.

Gráfico N° 4
Componentes del plan de estímulo económico (En millones de soles)



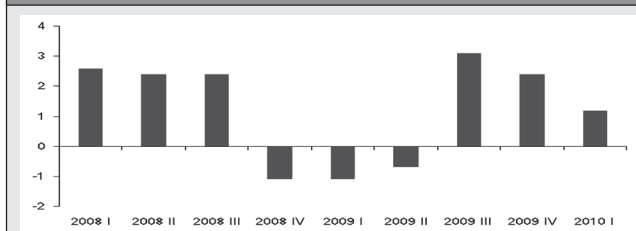
Fuente: MEF
Elaboración: IPE

Para algunos la recuperación de la economía peruana se demoró en registrarse. Esto se debe básicamente a la costumbre que tienen las autoridades oficiales peruanas de reportar el crecimiento económico comparando la cifra de un mes con la del mismo mes del año pasado. No obstante, en un contexto como el de la crisis, en el que las condiciones exógenas estaban variando a una base mensual, era más útil hacer un análisis desestacionalizado. Esto es, comparando un mes con el mes anterior, pero limpiando estadísticamente las razones que harían que la comparación no sea posible –como el distinto número de los días y de feriados o la presencia de campañas estacionales como navidad o fiestas patrias–, data que el BCR ya presenta cada mes en su página web.

Si uno hacía esa comparación habría podido ir a dormir tranquilo todas las noches desde el tercer trimestre del año pasado en términos desestacionalizados. Esta recuperación se dio gracias a los estímulos monetario y fiscal y la recomposición de inventarios. De hecho, en marzo del 2009 las exportaciones ya estaban creciendo en 37% en términos nominales.

Gráfico N° 5

PBI desestacionalizado Variación porcentual con respecto al trimestre anterior - ARIMA x12

Fuente: INEI, MEF
Elaboración: IPE

El MMM 2011 - 2013 trae más datos para respaldar el planteamiento de que ya no hace falta seguir preocupándonos por la crisis. Por ejemplo, que el sector construcción creció desde octubre del año pasado a tasas superiores al 10% o que la manufactura no primaria -el sector más golpeado por la crisis- llegó en diciembre del año pasado su primer crecimiento para dicho año y en marzo del 2010 creció en 18.1%. Además, la importación de bienes de capital creció en marzo en 47.8%, lo cual evidencia mayor inversión en el país. En el primer trimestre del 2010 la venta de autos nuevos creció en ni más ni menos que 45%. Y en abril los despachos de cemento crecieron en 17.7%. En este nuevo contexto el MEF estima que el crecimiento de la economía será de alrededor de 5%, debido a tres razones. Primero, la situación transitoria del 2010 se habría diluido: el impulso fiscal y la contribución del efecto inventarios al crecimiento serían menores. Segundo, no se espera una rápida recuperación de la economía de nuestros principales socios comerciales, lo que hará que nuestro sector externo no impulse nuestra economía muy fuertemente. Tercero, las elecciones del próximo año incorporan un factor de incertidumbre que afectará las inversiones durante el 2010.

Y lo que se viene

Como ya se indicó, parte de la fortaleza del MMM como instrumento de política es que define la posición oficial del MEF acerca de lo que se viene. Es decir, revela algunas de las proyecciones en las que se basan para tomar decisiones. Esto tiene un valor increíble para empresarios que están decidiendo si invertir o no y las condiciones bajo las cuales hacerlo, así como para analistas que necesitan definir algunas variables para poder hacer sus estimaciones.

Por ejemplo, el MMM 2011 - 2013 indica que es la posición del MEF que la recuperación de las principales economías del mundo continuará durante el 2010. Esto sobre la base del buen desempeño que han tenido durante el primer trimestre del año. Por ejemplo, el índice de la Zona Euro alcanzó su mayor ritmo en 47 meses, el de Estados Unidos su más alto nivel desde junio del 2004 y la producción manufacturera de China se expandió en 17.8% solamente en abril del 2010 con respecto al mismo mes del año pasado. Sin embargo, esta recuperación aún no es lo suficientemente potente como para tener impacto considerable en el consumo y en el empleo de estas economías.

Esto, a su vez, seguirá teniendo un impacto positivo en la economía peruana. De hecho, durante los primeros tres meses del año ya lo han estado teniendo. En dicho periodo la economía de expandió en 6%, la tasa más alta desde el cuarto trimestre del 2008. En el primer trimestre del 2010 las exportaciones crecieron en 43.2%, un incremento sorprendente que se explica mayormente por el incremento en los precios internacionales. En este periodo la recaudación del impuesto a la renta proveniente de la minería creció en términos reales en un fuerte 185.3%. Otros sectores como la manufactura no primaria y la construcción, también muestran evidencia de recuperación.

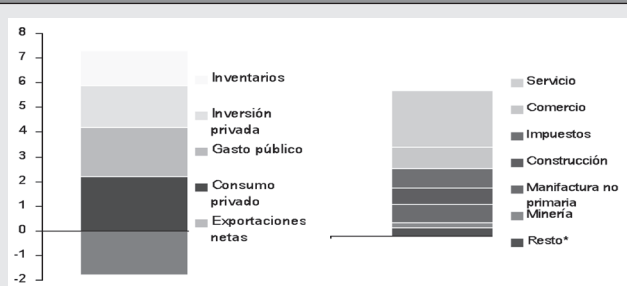
Sobre la base de estas buenas perspectivas, el MMM 2011 - 2013 estima que en el 2010 el PBI de nuestros principales socios comerciales crecerá en 3.4%, el cual es un estimado más conservador que el del FMI. El crecimiento de la demanda externa y la recuperación de los precios de los materiales primas, así como la mayor demanda interna impulsarán que la balanza comercial peruana termine con un superávit de aproximadamente US\$6,303 millones, lo cual representa un 4.4% del PBI. Esto resulta de estimar que las exportaciones peruanas para el 2010 alcancen US\$31,571 millones (17.4% más que el de 2009) y las importaciones llegarán a US\$25,268 millones (20.3% más que en 2009, pero aún así sin alcanzar los niveles pre-

vios a la crisis). La combinación de estos y otros factores lleva al MEF a estimar que el crecimiento de la economía peruana para el 2010 sea de 5.5%.

Quizás sea interesante comentar los componentes de este crecimiento proyectado. Para el MEF, durante el primer trimestre del 2010, el crecimiento será impulsado mayormente por los estímulos monetarios y fiscales introducidos en el 2009, a lo que se le añadirá la recomposición de inventarios. Pero para el segundo semestre al crecimiento se deberá principalmente a la demanda privada por la reactivación de proyectos de inversión que fueron postergados debido a la crisis, así como a la recuperación del consumo privado. Esto, a su vez, se espera que traiga consigo un crecimiento del empleo.

Gráfico N° 6

Contribución al crecimiento del PBI 2010. En puntos porcentuales

Fuente: BCR, INEI
Elaboración: IPE

(*) Incluye sector agropecuario, pesca y manufactura primaria.

En el 2011 nuestro PBI crecerá en 5%, empujado básicamente por el aumento del gasto público. Esta reducción con respecto al año anterior se estima porque en el 2010 habría factores transitorios como el efecto inventarios y el mayor gasto público motivado por el PEE, los cuales para el 2011 ya se habrían disipado. No obstante, esto no debe preocupar, pues en la medida en la que el mundo se siga recuperando y el efecto de las elecciones en las inversiones se retire, el crecimiento pueda ser mayor al estimado por el MMM. De hecho, para el 2012 se espera que la economía regrese a su tendencia de crecimiento potencial. Por ello el MEF proyecta para el 2012 un crecimiento de 5.5% y para el 2013 uno de 6%.

Un detalle importante es que el MMM 2011 - 2013 deja en claro la intención del MEF de que el país se mueva hacia una situación en la que sea el sector privado el principal motor del crecimiento económico, lo que se opone directamente a propuestas políticas que aún se escuchan y que seguramente conforme se acerquen las elecciones escuchemos con mayor frecuencia. Por ejemplo, esto se refleja en su supuesto de que el gasto público vaya creciendo a tasas más bajas que las de los años previos motivado por la política fiscal más neutral que se propone.

Los principales proyectos de inversión que el MMM considera tendrán impacto en el crecimiento de la economía peruana se concentran en los sectores minería e hidrocarburos, infraestructura e industrial. Por ejemplo, se espera para el 2012 entre en operación el proyecto de cobre Toromocho en Junín, el cual involucra aproximadamente US\$2,200 millones, y que para el 2011 entre en operación el proyecto también de cobre Antapaccay en Cusco, el cual involucra US\$1,310 millones. Claro, esto es si en el camino algunos gobiernos regionales no persisten en su iniciativa de prohibir el inicio de nuevas operaciones mineras en sus jurisdicciones. En el ámbito de la infraestructura, se espera que los puertos de Paita y Ancón, así como la Red Vial N°4 tengan un impacto considerable.

Y por eso, que pase el sector privado

En general se espera que el incremento de la inversión privada tenga efectos positivos en la economía peruana, entre los que se encuentra el positivo desempeño del empleo, lo que a su vez impulsa el consumo. Definitivamente en la medida en la que nos vayamos insertando a la economía mundial y sigamos avanzando en la mejora de la competitividad, tendremos mayor espacio para que nuestros emprendedores sigan invirtiendo tiempo y dinero en hacer empresa y seguir creando puestos de trabajo. No solamente la gran empresa, sino sobre todo la micro y la pequeña empresa.

El contexto es cada vez más propicio para ello. Nos toca seguir avanzando en las reformas necesarias para promocionarlo y seguir teniendo espíritu emprendedor para aprovecharlo. 🏡