

EL MODELO ECONÓMICO EXPLICADO

AUGUSTO TOWNSEND KLINGE

») comité («

MJ

FUNDACIÓN
BUSTAMANTE DE LA FUENTE



EL MODELO ECONÓMICO EXPLICADO

EL MODELO ECONÓMICO EXPLICADO

UNA PUBLICACIÓN DE COMITÉ
EN ALIANZA CON LA FUNDACIÓN MANUEL J. BUSTAMANTE
DE LA FUENTE

ESCRITA POR
AUGUSTO TOWNSEND KLINGE

LIMA, 2026

El Modelo Económico Explicado

Una publicación de Comité en alianza con la Fundación Manuel J. Bustamante de la Fuente

Primera edición. Lima, mayo de 2026.

De esta edición:

© Augusto Townsend Klinge

© Comité de Lectura
Av. Comandante Espinar 844, Miraflores, Lima, Perú

© Fundación Manuel J. Bustamante De la Fuente
Bolognesi 180, 4° piso, Miraflores, Lima 18, Perú
Telf. (51-1) 221-2634 / 418-4860
Correo electrónico: fundacionm.j.bustamante@gmail.com
Web: <http://www.fundacionmjbustamante.com/>

Edición a cargo de: Ileana Vegas de Cáceres

Diagramación: Tarea Asociación Gráfica Educativa

Tiraje: 2000 ejemplares

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156-164, Lima 5, Perú

Impreso en Perú / Printed in Peru

ISBN: 978-612-5018-16-8

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2026-05345

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra. Ningún texto o imagen de esta edición puede, sin autorización de los autores, ser reproducido, copiado o transferido por cualquier medio impreso o electrónico, ya que se encuentra protegido por el Decreto Ley 822, Ley de los Derechos de Autor de la legislación peruana, así como normas internacionales vigentes.

AGRADECIMIENTO

La publicación del presente libro no hubiese sido posible sin el apoyo permanente que ha recibido Comité de la Fundación Manuel J. Bustamante de la Fuente para producir contenidos educativos que expliquen conceptos fundamentales de la economía y la política que todo ciudadano debe conocer.

Este apoyo se vio materializado en la serie “El Modelo Económico Explicado”, que dio pie a un conjunto podcasts y videocasts en los que Comité desarrolló conceptos que van desde el derecho de propiedad y la libertad para contratar, pasando por la seguridad jurídica y la promoción de inversiones, hasta la subsidiariedad de la actividad empresarial del Estado y la autonomía del Banco Central de Reserva.

El libro que tienen hoy entre manos es el resultado de integrar todos esos contenidos y profundizar más en sus temáticas, para facilitar un entendimiento más holístico sobre cuáles son las características del modelo económico peruano.

Quiero agradecer, de manera muy especial, a los lectores de Comité. Esperamos que esta publicación sea de su agrado y que motive profundas reflexiones.

Cordialmente,

Augusto Townsend
Curador principal de Comité

Lima, 30 de abril de 2026

ÍNDICE

Presentación	11
Introducción: ¿Tiene el Perú un modelo económico?	13
Capítulo I: ¿Qué es una economía social de mercado?	17
Capítulo II: ¿A quién protege principalmente nuestro modelo económico?	19
Capítulo III: ¿Por qué existen las empresas privadas?	35
Capítulo IV: ¿Qué es el derecho de propiedad?	43
Capítulo V: ¿Qué es la libertad de contratar?	53
Capítulo VI: ¿Qué es la seguridad jurídica?	63
Capítulo VII: ¿Por qué los contratos son intangibles?	71
Capítulo VIII: ¿Cómo funciona el sistema de precios?	79

Capítulo IX:	
¿Cómo aborda la Constitución el problema de los monopolios?	87
Capítulo X:	
¿Por qué es subsidiaria la actividad empresarial del Estado?	99
Capítulo XI:	
¿Cómo funciona el mercado laboral?	109
Capítulo XII:	
¿Por qué es importante que el Banco Central sea independiente?	121
Capítulo XIII:	
¿Qué tipo de Estado y de empresas requiere nuestro modelo?	131
Capítulo XIV:	
Reflexiones finales	143
Conclusión	151
Referencias	153

PRESENTACIÓN

Comprometidos con la educación y en el marco de la misión de la Fundación Manuel J. Bustamante de la Fuente de promover la investigación y conocimiento en los campos socioeconómico, jurídico e histórico, mantenemos una alianza con Comité para la producción y difusión de contenidos para que todo ciudadano acceda a conceptos básicos de economía, educación cívica y democracia a través de redes sociales y plataformas virtuales.

Preocupados por promover el desarrollo constante y sostenible del país consideramos prioritario reunir en un texto de fácil consulta los principios que sustentan el modelo económico vigente. Es en la Constitución de 1993 donde se desarrolla y consagra la economía social de mercado, gracias a este modelo el Perú ha vivido ya largas décadas con crecimiento económico, estabilidad monetaria y disciplina fiscal. Es por ello de vital importancia que los jóvenes y la ciudadanía en general conozcan sus preceptos básicos para resguardarlos como un pilar que contribuye de manera consistente a lograr mejores condiciones de vida para los peruanos.

Manuel Bustamante Olivares

Presidente de la Fundación M. J. Bustamante de la Fuente

INTRODUCCIÓN

¿TIENE EL PERÚ UN MODELO ECONÓMICO?

A poco más de 30 años de la entrada en vigencia de la Constitución de 1993, quizá lo que más se ha discutido sobre ella en todo este tiempo es lo que se conoce imprecisamente como su “capítulo económico”¹.

Estamos hablando, en realidad, del Título Tercero llamado “Del régimen económico”, que consta de seis capítulos y que va desde el artículo 58º hasta el 89º, aunque también podríamos incluir en el análisis el Capítulo II del Título Primero (“De la persona y la sociedad”) que se refiere a los derechos sociales y económicos².

Nos referimos entonces a una porción relativamente menor del articulado completo de la Constitución, que llega a los 206 artículos más disposiciones finales y transitorias. Pero una que despierta muchos debates en tanto define aspectos fundamentales del sistema económico, respecto de los cuales existen, ciertamente, opiniones discrepantes.

¿Es este “capítulo económico” tan bueno como dicen sus defensores o tan problemático como reclaman sus detractores?

El objetivo de este libro es poder desentrañar sus componentes principales, entender qué está detrás de cada uno de ellos y dar mayores alcances para que el lector pueda formar su propia opinión sobre aquellos aspectos fundamentales que definen nuestro “modelo económico”.

¹ Algunos abogados constitucionalistas utilizan también la expresión “Constitución económica”. Por ejemplo: “Constitución Económica”, Raúl Chanamé Orbe, *Derecho y Sociedad* #40, 2013; o “La Constitución Económica Peruana y el Derecho de la Competencia”, Ernesto Blume Fortini, *Themis* #36, 1997.

² Son de particular importancia los derechos laborales reconocidos en los artículos 22º a 29º, que están a su vez desarrollados en múltiples tratados internacionales suscritos por el Perú.

Pero, ¿qué entendemos exactamente por “modelo económico”? ¿Es un conjunto de reglas prescritas por mandato constitucional de las que un país no puede apartarse, o es más bien un sistema de principios o directrices que admiten algún nivel de flexibilidad al adaptarse a la realidad?

Podríamos decir que es un poco de las dos cosas. Como reconoce el propio Tribunal Constitucional³, en el articulado de nuestra Carta Magna uno encuentra principios y reglas, que pueden tener, estas últimas, aplicación inmediata o aplazada.

Es decir, hay algunos componentes de nuestro “modelo económico” que son mandatorios (las reglas) y otros que deben entenderse más bien como lineamientos o directrices, que sirven para, por ejemplo, guiar la interpretación que pueda hacer el propio Tribunal Constitucional cuando tenga que resolver una situación determinada, como una acción de inconstitucionalidad contra una ley aprobada por el Congreso.

Dicho esto, es importante tener en cuenta que los modelos económicos perfectos existen solo en el mundo de los sueños. En el mundo real, estos son desafiados una y otra vez en contextos permanentemente cambiantes, lo que permite apreciar cuáles entregan resultados positivos inclusive en circunstancias adversas.

También debe señalarse que, en el mundo real, economía y política no son cuestiones que van por **cuerdas separadas**, sino fenómenos profundamente interconectados e interdependientes. De modo que no puede evaluarse un modelo económico ignorando los aspectos institucionales del país en el que se implementa.

En tal sentido, una propuesta de modelo económico puede estar impecablemente diseñada en el papel, con sus respectivas reglas y principios, pero puede ser llevada a la práctica por autoridades que no necesariamente comparten estos últimos, a veces incluso en abierta contradicción con ellos.

De igual manera, las carencias institucionales que no pueden ser solucionadas desde el modelo económico mismo pueden restringir su alcance y evitar que sus beneficios sean distribuidos transversalmente en la sociedad⁴.

Estos son aspectos que es necesario incorporar en el análisis. Pero, aun considerándolos, sí es posible decir que el Perú tiene un modelo económico

³ Sentencia del Tribunal Constitucional No. 0008-2003-AI/TC.

⁴ Abordamos este dilema en el Capítulo XIII del presente libro.

con características distinguibles, tanto en su diseño como en su implementación, al que su propia Constitución describe como una “economía social de mercado”.

¿Qué implica para el Perú ser una economía social de mercado? ¿Cómo ha sido esto codificado en nuestro marco constitucional y qué ventajas y desventajas tiene?

Las respuestas, en las siguientes páginas.

CAPÍTULO I

¿QUÉ ES UNA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO?

Artículo 58° de la Constitución.

La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura (el resaltado es nuestro).

Quizá el lector haya escuchado decir que, si tenemos democracia en el Perú, es porque es el menos malo de todos los sistemas políticos que podríamos haber elegido. Es decir que, siendo defectuoso, es superior a las alternativas, como, por ejemplo, tener una dictadura.

Con la economía pasa algo parecido. Líneas arriba habíamos señalado que no existe algo que podamos llamar un modelo económico perfecto. Solo existen unos modelos que, con sus defectos, uno puede argumentar que son mejores que otros. La idea entonces es analizar cuán bueno es aquel por el cual ha optado el Perú en su Constitución vigente.

EL JUSTO MEDIO

Hay quienes piensan, desde un extremo del debate, que el modelo económico ideal es uno en el cual el gobierno tiene control absoluto de todo lo que ocurre en la economía. También hay quienes piensan, desde el otro extremo, que el modelo económico ideal es uno en el cual hay libertad absoluta para que todos (personas y empresas privadas) hagamos lo que mejor nos parezca. Un ejemplo de lo primero podría ser un país comunista, mientras que un ejemplo de lo segundo sería un país anarcocapitalista.

El Perú, vamos a ir viendo, ha optado por colocarse en un punto intermedio entre esos dos extremos y le ha llamado a su modelo “economía social de mercado”, inspirándose de la tradición del ordoliberalismo alemán⁵ desarrollada a mediados del siglo pasado.

En sencillo, lo que se ha buscado con ello es procurar un balance adecuado entre dos valores que son fundamentales para la economía, y para la sociedad en general, pero que no siempre están alineados: **libertad e igualdad**.

Recuadro 1:

¿Cómo se entiende la libertad en sentido económico?

Si bien desde una corriente de pensamiento como el liberalismo clásico⁶ se diría que la libertad es una sola, sea que se manifieste en el ámbito económico, político o personal, el filósofo ruso-británico Isaiah Berlin hacía una diferenciación entre *libertad positiva* y *libertad negativa* como conceptos distintos y hasta eventualmente contrapuestos.

Libertad negativa implica que, si una persona decide hacer algo (por ejemplo, emprender un negocio), no enfrenta limitaciones externas que le impidan actuar en esa línea. Lo que puede constreñir la libertad, entendida de esta forma, es que haya un tercero, que podría ser el propio Estado, bloqueando curso de acción elegido por la persona, sea prohibiéndolo o restringiéndolo de alguna forma (por ejemplo, estableciendo requisitos obligatorios muy difíciles de cumplir).

Libertad positiva, en cambio, implica que si una persona se propone hacer algo, solo es libre en tanto estén dadas las condiciones para que pueda conseguir su propósito. Es decir, para que haya libertad, un tercero (digamos, el Estado) tiene que crear esas condiciones habilitantes (por ejemplo, garantizarle un mercado a quien emprende un negocio).

Esta distinción es relevante porque lleva a concepciones muy distintas del rol del Estado en la economía. Quienes están más cercanos al concepto de *libertad negativa*, consideran que la intervención del Estado tiende a restringir la libertad de los agentes económicos y, por tanto, lo mejor es que esta última se reduzca al mínimo indispensable.

⁵ <https://economipedia.com/definiciones/ordoliberalismo.html>

⁶ <https://mises.org/es/mises-daily/que-es-el-liberalismo-clasico>

En sentido inverso, quienes se acercan más al concepto de *libertad positiva* prefieren que el Estado tenga un rol gravitante en la economía, aun cuando eso demande, por ejemplo, cobrarle más impuestos a los actores económicos.

Como vamos a ver a lo largo de este libro, hay una tensión permanente entre estos dos conceptos. Si bien la Constitución intenta balancearlos, tiende a alinearse más con el concepto de *libertad negativa*.

Recuadro 2:

¿Cómo se entiende la igualdad en sentido económico?

De forma similar a lo que ocurre con la libertad, también encontramos diferentes definiciones de igualdad que son relevantes en el ámbito económico. Aquí valdría la pena citar tres: igualdad ante la ley, igualdad de oportunidades, e igualdad material.

Igualdad ante la ley significa que el sistema legal no debe establecer arbitrariamente diferenciaciones donde no corresponde. Es decir, no puede haber un trato discriminatorio que, por ejemplo, lleve a beneficiar exclusivamente a determinados agentes económicos en perjuicio de otros. La ley tiene que ser igual para todos y el Estado está obligado a aplicarla de tal forma.

Igualdad de oportunidades es un concepto que parte por reconocer que, por razones que no controlamos y que tienen que ver con el azar, algunas personas tienen mejores chances que otras de conseguir sus objetivos en el plano económico (por ejemplo, porque han tenido acceso a una mejor educación). Entonces, desde una perspectiva de igualdad de oportunidades lo que se busca es “nivelar el campo de juego”, esto es, asegurar el acceso universal a ciertos servicios básicos (por ejemplo, salud y educación de calidad) para que todos estén en la capacidad de salir adelante por sus propios méritos.

Igualdad material es cuando se considera que el Estado debe ir incluso más allá de la igualdad de oportunidades para asegurar que todas las personas ganen lo mismo o tengan un patrimonio equivalente, sin perjuicio de que unos se esfuercen más que otros o tengan talentos diferentes.

La Constitución peruana incorpora claramente el concepto de *igualdad ante la ley*, por cuanto es un requisito ineludible de toda república democrática, y también promueve la *igualdad de oportunidades*, aunque más adelante en el libro veremos que, en la práctica, está muy lejos de asegurar tal cosa, por cuanto el goce de ciertos derechos fundamentales no es una realidad para millones de peruanos.

Lo que sí descarta la Constitución es el concepto de *igualdad material*, porque entiende que es fundamentalmente contradictorio con el principio meritocrático, vale decir, con la idea de que la economía debería recompensar a las personas según su esfuerzo y talento.

La economía social de mercado no es, pues, un modelo utópico, es decir, uno que aspire a la perfección. Al contrario, es una forma muy práctica de preguntarnos: ¿cómo queremos que funcione nuestra economía para maximizar el bienestar de los ciudadanos, garantizando un equilibrio sano entre libertad e igualdad?

Según nuestro Tribunal Constitucional⁷, el modelo económico peruano, conforme está plasmado en la Constitución de 1993, responde a tres premisas económicas:

1. Bienestar social: empleos productivos, trabajo digno y reparto justo del ingreso.
2. Mercado libre: respeto a la propiedad privada, a la iniciativa privada y a la libre competencia. Y,
3. Estado subsidiario y solidario.

Ya vamos a ir entrando en detalle en cada una de estas premisas o supuestos. Pero es importante, llegado a este punto, profundizar un poco más sobre el concepto mismo de “economía social de mercado”. Para eso, conviene definir, por separado, qué es “economía”, qué es “mercado” y qué implica acompañar a estos dos términos con el adjetivo “social”.

⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional NO. 0008-2003-AI/TC

¿QUÉ ENTENDEMOS POR “ECONOMÍA”?

Nuestro bienestar, el de nuestras familias y el del país en general dependen de que tengamos una economía que entregue los resultados deseados. ¿Qué debemos entender por economía, en ese sentido?

La economía es un sistema que nos permite distribuir en una sociedad recursos que son limitados, buscando su mejor aprovechamiento y procurando evitar el desperdicio.

Quizá pensamos que quien distribuye esos recursos es esencialmente el Estado. En realidad, somos principalmente los ciudadanos y las empresas privadas quienes lo hacemos.

Aunque sea algo que hacemos casi en automático, los ciudadanos intercambiamos cosas todo el tiempo. Si tomamos un taxi o el autobús, estamos entregando dinero para que alguien más nos brinde un servicio de transporte. Cuando vamos a la bodega o al supermercado para comprar víveres, estamos adquiriendo bienes que necesitamos para alimentarnos a cambio de entregarle dinero a quien los produce o los vende.

Hay intercambios que quizá no tengamos muy presentes en nuestra vida cotidiana, pero que son cruciales para que podamos conducirnos a diario. Por ejemplo, si hay luz en nuestras casas es porque estamos pagándole a alguien para que nos suministre electricidad. Si hablamos por teléfono con otras personas es porque estamos pagándole a alguien por el servicio de tener una línea telefónica, y probablemente le hayamos pagado a esa misma empresa u otra el costo del equipo del cual estamos llamando.

Imagine, estimado lector o lectora, la cantidad de cosas que recibimos o damos en el día a día y que suponen un intercambio de recursos. Cuando compramos algo y pagamos impuestos por ello, como el Impuesto General a las Ventas o IGV, también estamos intercambiando recursos, solo que esta vez con el Estado. Pagamos impuestos para que el Estado nos brinde servicios públicos.

Todas estas son transacciones económicas que redistribuyen recursos en la sociedad. Prácticamente todo lo que hacemos en nuestra vida diaria supone algún tipo de transacción económica o es posible gracias a ellas.

Ahora bien, estos intercambios no ocurren en un vacío. A veces los expertos se refieren a la economía como un orden espontáneo⁸ porque no es

⁸ Los valores del liberalismo: orden espontáneo. Ver: <https://www.youtube.com/watch?v=uN-nYmTOzeg>

que haya alguien que nos esté diciendo a cada paso qué debemos hacer con nuestros recursos, sino que decidimos libremente cómo utilizarlos.

Si cada uno de nosotros hace decenas de intercambios económicos al día, imaginen entonces si multiplicamos eso por la cantidad de personas que hay en el país. Estamos hablando de millones de decisiones económicas que ocurren a cada minuto.

Nadie puede controlar todo eso. Es simplemente algo que ocurre y por eso pensamos en la economía como un **orden espontáneo**, es decir, el resultado de millones de intercambios que ocurren libremente sin que alguien en particular los esté coordinando u organizando.

Pero, ¿dónde se producen estos intercambios? Eso nos lleva a la siguiente pregunta.

¿QUÉ ENTENDEMOS POR “MERCADO”?

Cuando escuchamos la palabra mercado quizá pensamos en un lugar físico, tal vez una plaza, o en una plataforma digital donde se venden cosas, como un portal de *e-commerce*. Pero “mercado” es más bien un concepto abstracto que sirve para describir el entorno en que se manifiesta ese orden espontáneo al que nos hemos referido.

¿Desde cuándo existe el mercado en ese sentido de la palabra? Pues, desde hace cientos de miles de años, cuando los primeros seres humanos empezaron a intercambiar cosas.

En épocas prehistóricas, como sabemos, no había dinero. Lo que había era trueque, es decir, el intercambio de un producto por otro: “Yo te doy fruta recolectada y a cambio tú me das pieles que pueda usar para arroparme del frío”. Este es el origen de lo que hoy llamamos “comercio” y es interesante advertir que este es históricamente anterior a la agricultura⁹.

Los seres humanos hemos tenido siempre una predisposición a intercambiar cosas. Por razones evolutivas desarrollamos inteligencia en niveles que ninguna otra especie animal pudo, y esa inteligencia nos permitió comprender que, si yo tengo algo que otra persona necesita, y esa otra persona tiene algo que yo necesito, entonces nos conviene a ambas intercambiar.

⁹ “Commerce: What It Is, How It Differs From Business and Trade” <https://www.investopedia.com/terms/c/commerce.asp#:~:text=Commerce%20began%20when%20prehistoric%20humans,single%20item%20is%20a%20transaction>

Pero la utilidad de esto va más allá de un intercambio puntual. Quizá lo que requiero es satisfacer una necesidad recurrente, como el poder alimentarme, y por tanto tendré que intercambiar no una sino varias veces con una misma contraparte.

Aquí aparece un elemento importantísimo para entender la economía: **la confianza**.

La confianza es clave para uno atreverse a hacer el primer intercambio, pero es esencial para que podamos hacer intercambios de manera repetida, tantas veces como necesitemos.

Si bien en épocas prehistóricas el intercambio seguramente se realizaba entre personas que se conocían en algún nivel, que podían tener incluso una relación personal o familiar, hoy intercambiamos cosas todo el tiempo con gente que no conocemos.

Para el buen funcionamiento del mercado, tal cual lo concebimos hoy, ya no solo es importante la confianza en la persona que tengo enfrente, a quien podría no conocer, sino la confianza en el mercado como sistema. Uno debe poder confiar en que, si entrega algo, va a recibir a cambio aquello que se pactó como contraprestación, porque es lo justo. Es decir, que va a haber **reciprocidad**.

Vean cómo ese sistema de intercambio tan elemental basado en el trueque que existe desde épocas prehistóricas, se ha sofisticado y complejizado a tal nivel que ahora, como decíamos, ocurren al mismo tiempo millones de transacciones económicas en el país y miles de millones en todo el mundo, porque estamos hablando, además, de un sistema que está globalmente integrado.

Consideremos lo siguiente. Los seres humanos, al igual que otros animales, nos movemos principalmente por un **instinto de supervivencia** que hace que siempre estemos compitiendo con otros por recursos o por estatus. Pero, en nuestro proceso evolutivo hemos desarrollado también un **instinto de cooperación** muy fuerte con otros que son como nosotros.

No somos la única especie animal que tiene ese instinto de cooperación, pero somos de lejos la que ha desarrollado mayores niveles de inteligencia. ¿Qué pasa entonces cuando se juntan ese instinto de cooperación con la extraordinaria capacidad humana de aprender e ingeniar cosas nuevas? Pues, empezamos a desarrollar sistemas de cooperación que son cada vez más y más complejos, para producir cada vez más y mejores resultados.

El mercado es, hoy en día, un sofisticado sistema de cooperación a gran escala que está interconectado a nivel global.

Con las distintas revoluciones científicas, tecnológicas e industriales que hemos experimentado, el mercado ha logrado incrementar significativamente los niveles de calidad de vida de las personas en todo el mundo, particularmente en los últimos 150 años en los que hemos visto cambios que antes hubieran parecido imposibles pero que ahora damos por sentados. Por ejemplo, el desarrollo de la medicina moderna, y el que ahora, en teoría, cualquier persona en el mundo pueda tener acceso a un antibiótico para evitar morir por una infección.

La democratización del acceso a estos bienes y servicios, gracias a la expansión del mercado, ha permitido generar avances notables en una serie de indicadores sociales como la reducción de la pobreza, el aumento de la expectativa de vida, la disminución de la mortalidad infantil, la mayor tasa de alfabetismo y otros que han mejorado significativamente, dicho sea de paso, en el caso puntual del Perú¹⁰. Por eso se piensa que:

El mercado es la herramienta más poderosa que se ha inventado en la historia de la humanidad para mejorar la calidad de vida de las personas.

Esto es tan evidente que todos los países económicamente prósperos del mundo, sea que estén gobernados por políticos de derecha, de centro o de izquierda, le dan un rol preponderante al mercado en sus respectivos modelos económicos, aunque con matices, por supuesto.

Pero, volvamos a un punto importante que mencionamos líneas arriba. Aunque a veces pensamos que lo que mueve el mercado es el dinero, lo correcto sería decir que lo que mueve el mercado es la confianza.

Sin un mínimo de confianza, no existirían intercambios voluntarios en la economía, solo aquellos que se hacen usando la fuerza o la violencia, como los que ocurren en regímenes políticos que no son democráticos.

Y el problema con la confianza es que, a medida que el mercado se ha ido haciendo más grande y más complejo, nos vemos crecientemente en la

¹⁰ Las series de datos correspondientes a estos indicadores pueden revisarse en “Our World in Data” (<https://ourworldindata.org>). Complementariamente, conviene leer: “Enlightenment Now: The Case for Reason, Science, Humanism and Progress” de Steven Pinker, y “Factfulness: Ten Reasons We’re Wrong About The World - And Why Things Are Better Than You Think” de Hans Rosling, ambos publicados en el 2018.

situación de tener que intercambiar bienes o servicios con personas que no conocemos.

¿Cómo confiar en que, si yo me involucro en un intercambio, la otra parte no se aprovechará de mí? ¿Que no me estafará y me dará, por ejemplo, un producto defectuoso? ¿O que dejara de pagarme si soy yo quien vende?

El mercado requiere confianza para funcionar, pero esa confianza puede ser defraudada, de modo que necesitamos establecer reglas para asegurar que todos podamos obrar de buena fe y que, si alguien viola la confianza válidamente depositada, sea sancionado y se evite perjudicar así a quien actuó correctamente¹¹.

Aquí es donde el mercado deja de ser solamente un orden espontáneo, según lo habíamos descrito, y se convierte en un sistema que opera dentro de un determinado marco legal o regulatorio. Pues bien, ese conjunto de reglas y principios que establecen cómo debe funcionar de manera general este sistema al que le hemos llamado “mercado”, es lo que conocemos como **modelo económico**.

Entramos, entonces, a un terreno en el que ya no solo estamos hablando de economía, sino de la intersección entre esta y otras disciplinas, como el derecho y la política. Ese es justamente el terreno en el que podemos pasar a discutir a qué se refiere la palabra “social” que la Constitución ha insertado en la frase “economía social de mercado”.

¿QUÉ IMPLICA EL ADJETIVO “SOCIAL” EN EL TÉRMINO “ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO”?

La Constitución, como sabemos, es la norma más importante de nuestro sistema jurídico. Está por encima de todas las leyes y reglamentos que pueden aprobar los distintos poderes del Estado y entidades públicas. Es una norma que se entiende que manifiesta directamente la voluntad de los ciudadanos, o lo que los abogados llaman el **poder constituyente**.

Pero hay otra particularidad que hace que la Constitución sea distinta a todas las demás normas del sistema jurídico: se dice que es una norma jurídica y política a la vez.

¹¹ Los Capítulos III, IV, VI y VII del presente libro explican distintas formas en las que a través del marco legal se protege la confianza en el mercado.

¿Qué significa esto? Es jurídica, como cualquier otra norma, porque establece de manera general los derechos y obligaciones que tenemos los ciudadanos y las personas jurídicas. En materia económica regula, por ejemplo, la libertad de empresa, los derechos laborales, los derechos de los consumidores y varias otras cosas más de las que iremos hablando en los siguientes capítulos de este libro.

Pero, cuando vemos todo esto de manera integral, notamos que la Constitución también está tomando decisiones, que son eminentemente políticas, respecto de la naturaleza o las características principales de nuestra economía.

¿Recuerdan que dijimos que hay quienes prefieren una economía más orientada a promover la libertad y quienes prefieren una economía más orientada a asegurar la igualdad? Pues, esas son preferencias políticas. Tienen que ver con las discrepancias ideológicas que podemos tener entre ciudadanos.

Por eso unos votamos por ciertos partidos políticos y otros por otros, porque tenemos diferencias ideológicas que son muy válidas mientras se manifiesten dentro de las reglas de la democracia.

Pero, fíjense lo que ha hecho nuestra Constitución para encarar esta complejidad. Ha utilizado el término **economía social de mercado** precisamente porque este transmite la idea de compromiso o punto intermedio entre quienes están más del lado de la defensa de la libertad, que hubieran preferido que se hable de economía de mercado a secas o economía de libre mercado, y quienes defienden la igualdad, que hubieran preferido que se hable de economía social o socialista.

¿Por qué es tan importante que se haya buscado deliberadamente ese punto medio? Por la siguiente razón. En un país donde hay alternancia en el poder, podemos tener en un momento un gobierno de derecha y, en otro momento, un gobierno de izquierda. Eso es perfectamente posible dentro de las reglas de la democracia.

Ahora imagínense que la Constitución hubiese definido nuestro modelo económico de una manera tal que solo fuese compatible con una de esas dos opciones políticas, pero marcadamente incompatible con la otra. ¿Qué pasaría entonces?

En ese caso, si llega al poder un Gobierno que siente que el modelo económico, tal cual está regulado en la Constitución, es completamente incon-

gruente con el tipo de programa político o con las propuestas que quiere implementar, pues va a querer cambiar toda la Constitución, o al menos todo el capítulo económico.

Esto, llevado al extremo de lo absurdo, implicaría que cada nuevo gobierno buscaría tener su propia Constitución. ¿Cuál sería el resultado de ello? Pues, que el país estaría en una situación de permanente incertidumbre e inestabilidad.

Como la Constitución es la norma madre del sistema, cuando se plantea cambiarla por completo, uno no sabe qué va a pasar con todas las demás leyes y reglamentos que están por debajo de ella, porque podrían terminar siendo incompatibles con el nuevo texto constitucional que se apruebe.

Eso genera lo que los abogados conocen como **inseguridad jurídica**¹². No sabemos si las normas actuales van a perdurar en el tiempo o cuánto van a cambiar en el futuro, y eso hace que las personas y las empresas suspendan o reconsideren algunas decisiones económicas importantes porque no saben a qué atenerse.

Esta situación, por supuesto, no sería nueva para el Perú. En nuestra historia republicana hemos tenido 12 Constituciones en poco más de 200 años de existencia, y eso ha obstaculizado en buena medida -uno podría argumentar- nuestra capacidad de desarrollarnos como país.

Precisamente para evitar este escenario es que nuestra Constitución vigente ha utilizado para etiquetar a nuestro modelo económico un término como “economía social de mercado” que es suficientemente flexible como para habilitar gobiernos de distinta inclinación política, en tanto coincidan cuando menos con sus reglas básicas.

La excepción a esto es cuando aparecen gobiernos que están más hacia los extremos en términos ideológicos, los cuales sí consideran que el modelo económico debe ser cambiado por completo. Pero, gobiernos moderados de derecha, de izquierda o de centro debieran poder funcionar sin problemas y plantear cambios en línea con sus preferencias dentro de este concepto amplio y flexible de “economía social de mercado”.

¹² Una explicación más detallada de este concepto se encuentra en el Capítulo VI de este libro.

Ahora bien, hay, por supuesto, muchos temas que son centrales en el capítulo económico de la Constitución y que generan discusiones muy intensas entre quienes los defienden y quienes quieren cambiarlos. En los siguientes capítulos vamos a ir abordándolos uno por uno.

CAPÍTULO II

¿A QUIÉN PROTEGE PRINCIPALMENTE NUESTRO MODELO ECONÓMICO?

Artículo 65° de la Constitución.

El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. Asimismo, vela, en particular, por la salud y seguridad de la población (el resaltado es nuestro).

Cualquiera de nosotros podría responder la pregunta que titula el presente capítulo sobre la base de nuestras intuiciones personales. Quizás algunos piensen que los principales beneficiarios de nuestro modelo económico son los **empresarios**. Otros tal vez creen que a quien debería proteger primordialmente el modelo es a los **trabajadores**. Y luego habrá quienes consideren que es a los **consumidores** a quienes se debería priorizar.

Lo primero que habría que decir al respecto es que la Constitución, de manera general, está enfocada en protegernos como ciudadanos, a quienes se nos reconocen derechos fundamentales en virtud de nuestra dignidad personal¹³. La Constitución busca expresamente que podamos autorrealizarnos como personas.

Hablar de bienestar personal siempre es un tanto complejo porque entran a tallar componentes objetivos y subjetivos, es decir, cosas que se pueden medir fácilmente y otras que no. Pero, si lo vemos desde una perspectiva económica, nos interesa que las personas puedan tener al alcance los recursos que requieren para satisfacer sus necesidades.

¹³ “La defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado” (Constitución Política del Perú, artículo 1º).

De las tres etiquetas que mencionamos al inicio (empresario, trabajador y consumidor): ¿cuál se relaciona mejor con esto que acabamos de explicar? Pues, la de consumidor.

El consumidor es el centro de atención en una economía social de mercado, porque la satisfacción de sus necesidades es la finalidad principal que persigue dicho sistema.

Lo que ocurre en el mercado es que las empresas privadas tratan de identificar qué es lo que necesitan los consumidores. Idealmente, el funcionamiento de aquellas está basado en la empatía, esto es, en la correcta identificación de las necesidades ajenas como resultado de asumir la perspectiva del consumidor.

Todo esto debiera ocurrir en un contexto de competencia en el cual las empresas se esfuerzan por ofrecer a los consumidores mejores condiciones de precio y calidad, y de esa manera ganar su preferencia.

Pero, ¿acaso no es necesario tener dinero para comprar cosas en el mercado? ¿No es igual de importante que una persona tenga un trabajo o alguna fuente de ingresos?

Es muy importante, ciertamente. Pero debe advertirse que quien es trabajador, es consumidor al mismo tiempo. Dichos roles no son excluyentes, sino que esa persona, además de ser el centro de atención de la economía en tanto consumidor, tiene también protecciones adicionales por ser trabajador, que se justifican en la relación de poder asimétrica que puede tener frente a su empleador¹⁴.

Ahora bien, ¿hay razones para proteger al empresario por encima del consumidor o del trabajador? En líneas generales, no. No existe una razón especial para proteger al empresario, salvo por lo siguiente:

La existencia de un número creciente de empresas privadas robustas, sostenibles, innovadoras, dispuestas a invertir en el país, es absolutamente imprescindible para cumplir con el objetivo de proteger a los consumidores y a los trabajadores.

La mejor manera de satisfacer las necesidades de los consumidores es que haya un mercado repleto de empresas privadas compitiendo por ganar su preferencia. Y eso mismo es lo que asegura que haya en el país crecientes oportunidades para los trabajadores.

¹⁴ Ver el Capítulo XI en el que explicamos las particularidades del mercado laboral peruano.

No se puede proteger lo que no existe. Si no habilitamos la creación de un número grande de empresas privadas, no va a haber suficientes oportunidades de trabajo y los consumidores no encontrarán cómo satisfacer sus necesidades adecuadamente. Todo el sistema se cae en ausencia de un vibrante sector empresarial privado.

Entonces, sí hay algo que proteger pero no es específicamente al empresario. Lo que se hace es dar garantías a la **inversión privada**, es decir, generar en el país las condiciones para que prospere la actividad empresarial en sí, porque de ella depende la satisfacción de las necesidades del consumidor y la generación de oportunidades de empleo para el trabajador.

El beneficio del empresario es y debe ser, residual, es decir, la consecuencia de que ya se esté beneficiando a consumidores y trabajadores.

Debe advertirse que, cuando se protege al empresario por encima de los consumidores, ya no estamos en un modelo de economía social de mercado, sino en una economía **mercantilista**.

¿POR QUÉ SE RECHAZA EL MERCANTILISMO?

Cuando un gobierno pone, por ejemplo, el interés de los transportistas por encima del interés de los usuarios del transporte público, o cuando prohíbe la importación de determinados productos para favorecer a productores locales que los venden más caro, está siendo mercantilista.

Desarrollemos un poco más este último ejemplo. Hay muchas personas que creen que es mejor comprar un producto peruano que una alternativa importada. Aparece aquí nuestro patriotismo que, en medidas razonables, es perfectamente válido. Pero, ¿qué pasa si el producto extranjero es mucho más barato o de mejor calidad?

Pongámonos en el escenario de que estamos en plena pandemia y el Estado decide prohibir la importación de vacunas porque quiere proteger a la industria local que también quiere fabricarlas. ¿Sería razonable esto?

Querer defender a los proveedores locales de un bien o servicio es perfectamente válido. El problema aparece cuando eso va en contra de los intereses del consumidor local. Si se da un conflicto entre ambos, porque el producto local es más caro o de menor calidad, nuestro modelo económico dice que debemos priorizar el interés de los consumidores por encima del de los empresarios locales.

¿Esto significa que no interesa la situación de los productores locales? Pues, claro que sí nos interesa. Si fueran a quebrar probablemente se perderían muchos empleos. Eso debe preocuparnos.

Pero, la pregunta que debiéramos hacernos aquí es la siguiente: ¿hay algo que podamos hacer que no involucre *obligar* a los consumidores locales a comprar sus productos? ¿Cómo podríamos hacer para que esas empresas locales se vuelvan más competitivas, de manera que les vaya mejor pero que al consumidor también le vaya mejor y que no tenga que pagar por un producto más caro o de peor calidad?

Vamos recapitulando entonces. Respecto de la pregunta planteada al inicio de a quién protege principalmente nuestro modelo económico, la respuesta correcta es: primero, al consumidor, y en segundo término, al trabajador. Al empresario no se le protege como tal, pero sí se protege la inversión privada, es decir, la actividad empresarial, en la medida en que esta permite satisfacer las necesidades de los consumidores y generar oportunidades de empleo para los trabajadores.

Recuadro 3:

¿Por qué es importante el libre comercio para el consumidor?

Uno de los cambios más importantes que se inició en la década de los noventa del siglo pasado, incluso antes de la aprobación de la Constitución de 1993, pero que fue afianzado por esta y profundizado sobre todo en la década de los 2000, fue la apertura comercial de nuestra economía.

Antes de ello, la economía peruana era muy cerrada. Se pensaba que idealmente debíamos producir en nuestro propio territorio todo o la gran mayoría de cosas que necesitábamos. Importar productos del extranjero era mal visto, porque existía una lógica mercantilista de proteger a la industria nacional.

A quien más perjudicaba esa lógica, que se conocía como la política de **sustitución de importaciones**, era al consumidor, porque se le obligaba a comprar un producto local que podía ser más caro o de peor calidad que uno importado.

Como hemos explicado en este capítulo, es loable que un Estado quiera promover el desarrollo de la industria local, pero el problema surge cuando lo quiere hacer a costa de perjudicar al consumidor.

Cuando finalmente se comprendió en el Perú que esto debía cambiar, el país se insertó en un proceso de apertura comercial que lo llevó a firmar tratados de libre comercio con una serie de países que ahora representan más del 90% de nuestro comercio internacional. Ello ha permitido que el volumen de este se haya multiplicado por siete en las últimas tres décadas¹⁵.

Usualmente se destaca esto último por las oportunidades que le ha generado a las empresas exportadoras peruanas de llegar con sus productos a mercados gigantescos para nuestros estándares sin tener que pagar **aranceles** (impuestos a la importación) muy altos, pudiendo ser competitivos en esas plazas.

Pero, siendo este un beneficio muy importante de la apertura comercial, quizá resulte más relevante incluso la contrapartida de aquel, vale decir, la manera como el haber liberalizado la importación ha permitido que los consumidores en nuestro país tengan acceso a productos de mayor calidad y menor precio, provenientes de todas partes del mundo.

¹⁵ <https://ipe.org.pe/la-apertura-comercial-del-peru-ha-crecido-siete-veces-desde-1990/>

CAPÍTULO III

¿PARA QUÉ EXISTEN LAS EMPRESAS PRIVADAS?

Artículo 58° de la Constitución.

***La iniciativa privada es libre.** Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción del empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura (el resaltado es nuestro).*

Artículo 59° de la Constitución.

***El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria.** El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades (el resaltado es nuestro).*

“Las empresas privadas¹⁶ existen para que sus dueños ganen dinero”, es lo que rápidamente respondería alguien a la pregunta que formula el título de este capítulo. Y podría agregar que eso se desprende de dos derechos individuales que tenemos todos: la **libre iniciativa privada** y la **libertad de empresa**, reconocidos en los artículos 58° y 59° de la Constitución.

Muchas personas, al defender la necesidad de que haya empresas privadas, se ponen en los zapatos de quienes las crean, señalando que no solo

¹⁶ Ver el Capítulo X para una explicación sobre por qué las empresas estatales son distintas a las empresas privadas.

son la manifestación de los derechos a los que nos acabamos de referir, sino que hacer negocios es una forma válida y productiva de ganarse la vida, en línea con el objetivo fundamental de nuestra Constitución de ofrecernos a todos los ciudadanos la posibilidad de autorrealizarnos y garantizar nuestro bienestar y el de nuestras familias.

También ocurre que se destaca mucho la cultura emprendedora de los peruanos y la enorme cantidad de negocios pequeños y microempresas que se van creando, como muestra de que la capacidad que tienen nuestros compatriotas de salir adelante convirtiéndose en empresarios, aunque prefieran referirse a sí mismos como “independientes” en lugar de usar aquella otra etiqueta (ver Recuadro 4: Lo bueno y lo no tan bueno de que existan tantas microempresas).

Pero, siendo todo esto muy cierto, hay una forma distinta de explicar por qué las empresas privadas son tan importantes, más allá de los beneficios que les pueden generar a sus dueños. Para desarrollar esa explicación, tenemos que reflexionar sobre cuál es el rol que cumplen -o deben cumplir- las empresas de cara a la sociedad.

¿PARA QUÉ NECESITAMOS EMPRESAS?

Las personas, como hemos dicho, debemos satisfacer necesidades todo el tiempo. Requerimos de alimentos, ropa, vivienda, educación, salud, transporte, comunicación, entretenimiento y una infinidad de otras cosas. Nada impide que uno intente, por ejemplo, autoabastecer estas necesidades. En teoría, puedo cultivar mis propios alimentos, puedo confeccionar mi propia vestimenta, puedo construir mi propio hogar, y así.

Pero también existen otras personas que tienen mejores capacidades para hacer tales cosas. Por tanto, uno puede trabajar en algo en lo que sí es bueno, satisfaciendo así una necesidad de alguien más y generando con esa actividad ingresos que le permitan satisfacer sus propias necesidades comprando o contratando con terceros. Esto es lo que hacemos las personas todo el tiempo.

Es importante, llegado a este punto, explicar un concepto fundamental para entender la economía que es la **especialización del trabajo**¹⁷. En lugar de que todos aprendamos a hacer de todo, es mucho más eficiente -desde una perspectiva económica y social- que cada quien se concentre en aquello que pueda hacer mejor, y así nos repartimos oficios y profesiones.

¹⁷ <https://economipedia.com/definiciones/especializacion-del-trabajo.html>

De esa manera, yo puedo poner mi trabajo a disposición de otras personas para ayudar a satisfacer sus necesidades, y otras personas harán lo mismo por mí. Esto que aplica para las personas, aplica también para las empresas. Hay tantas necesidades que satisfacer en una sociedad, que requerimos de todo tipo de empresas para cubrirlas.

Si nos fijamos únicamente en nuestra necesidad de alimentación, debemos pensar, por ejemplo, en la empresa que siembra nuestros vegetales, la empresa que los transporta a la ciudad, la empresa que fabrica la envoltura que utilizan, la empresa que los vende, sea una bodega o un supermercado, y así.

La cantidad de empresas que intervienen en algún punto de la cadena de valor de cualquier producto o servicio que consumimos, es enorme¹⁸. Cada una de ellas se especializa en algún rol en particular, y por supuesto, compiten con otras que hacen lo mismo.

Ahora bien, ¿da igual que un producto sea fabricado por una sola persona o por una empresa? Las personas somos de carne y hueso mientras que las empresas son ficciones jurídicas. ¿Qué significa esto? Que no se reproducen en la naturaleza como los organismos vivos, sino que son algo que creamos los seres humanos.

La empresa es un tipo de institución que ha inventado la humanidad porque sirve a un propósito y potencia el buen funcionamiento del sistema económico.

¿Cuál es el propósito de una empresa? Pues, nuevamente, depende de si lo vemos desde la perspectiva de sus creadores o desde la perspectiva de la sociedad. Para quien crea una empresa, esta ofrece la oportunidad de generar una ganancia con la actividad que realiza. Esto es lo que se conoce como el **ánimo de lucro**, que es una frase que muchas veces adquiere una connotación negativa pero que vale la pena explicar mejor.

Desde la óptica de la sociedad, en cambio, las empresas son un vehículo para satisfacer necesidades ajenas. No el único (los gobiernos también satisfacen necesidades ajenas), pero sí el más relevante de todos por su alcance y escala.

Aquí conviene volver al concepto de la especialización del trabajo que mencionamos líneas arriba. Lo que permite una empresa es que un grupo de

¹⁸ Para una reflexión más profunda sobre esto, leer: “Yo, lápiz: mi árbol genealógico”, Leonard Reed, 1958.

gente trabaje de forma coordinada para producir algo que ninguno de sus integrantes podría haber producido por cuenta propia.

Las empresas privadas son, como decíamos, una ficción en términos legales, pero al mismo tiempo son organizaciones con gente de carne y hueso que articulan capacidades distintas, talentos diferentes, y los hacen colaborar en pos de un mismo objetivo que es, una vez más, satisfacer una necesidad ajena.

Todas las personas que integran una empresa privada podrían trabajar por separado y firmar contratos entre ellas como proveedores independientes. Pero, sería muy complicado manejar un sistema así. Mucho más eficiente es tener una organización que se gestione con una determinada distribución de roles y funciones, que responda a una jerarquía interna y a un sistema preestablecido de toma de decisiones.

Las empresas privadas permiten que una sociedad pueda ser más productiva y eficiente en la satisfacción de las necesidades de sus integrantes.

Ahora bien, consideremos lo siguiente. Las personas que crean una empresa privada pueden estar enfocadas en generar un beneficio económico para ellas, es decir, su propósito individual puede ser -digámoslo así- egoísta. Pero si la existencia de esa empresa y el que realice sus actividades en un mercado competitivo, permite que se satisfagan necesidades de los consumidores apropiadamente a criterio de estos, pues esa finalidad egoísta está generando como resultado un bien para la sociedad.

A esto se refiere el Tribunal Constitucional cuando afirma que nuestra Constitución busca “garantizar que la productividad individual sea, por contrapartida, sinónimo de progreso social”¹⁹.

Esta es una de las ideas más importantes que se han establecido desde que existe la economía como disciplina, y que viene del filósofo escocés Adam Smith. Decía este en el siglo XVIII que “no es de la benevolencia del carnicero, cervecero o panadero de donde obtenemos nuestra cena, sino de su preocupación por sus propios intereses”²⁰.

El comportamiento de un agente económico puede entonces tener una finalidad egoísta, estar motivado por el ánimo de lucro, pero ser al mismo tiempo socialmente deseable porque permite satisfacer una necesidad ajena que, de otro modo, quedaría insatisfecha.

¹⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional #0008-2003-AI/TC

²⁰ “La Riqueza de las Naciones”, Adam Smith, 1776.

Mucha gente rechaza esta idea porque siente que es como decir que del egoísmo individual (que normalmente vemos como un defecto moral) surge un sistema (la economía social de mercado) que en realidad tiene una lógica altruista, vale decir, satisfacer tantas necesidades como sea posible, convirtiendo justamente esa búsqueda del interés propio en el principal motor de esos intercambios que generan valor para todas las partes involucradas²¹.

Quizá un ejemplo nos sirva para explicar mejor esta idea. Olvidémonos por un instante de las empresas y pensemos en las personas, en nosotros mismos. ¿Por qué alguien busca un trabajo? En algún nivel, esto puede estar relacionado con el deseo de encontrar la realización personal ejerciendo algún tipo de arte, oficio o profesión. Pero, es razonable pensar que, en la gran mayoría de casos, eso tiene mucho que ver con la necesidad de asegurar un ingreso para satisfacer uno sus propias necesidades.

¿Hay egoísmo en esta última justificación? Lo hay, indudablemente, pero nadie pensaría que esto es criticable en sí. Todos necesitamos vivir de algo. De hecho, vemos como algo moralmente virtuoso que una persona “se gane el pan con el sudor de su frente”, como se dice coloquialmente.

Hacer empresa no es muy distinto en ese sentido. Quienes impulsan la creación de una empresa privada están buscando crear valor para sí, y si les va bien, en buena hora para ellos o ellas. Pero, eso no es lo central aquí. Lo que es realmente trascendental, desde un punto de vista social, es que todas esas empresas privadas que se van creando y manteniendo en el mercado, permiten satisfacer infinidad de necesidades de los consumidores.

Aunque sus impulsores estén motivados en buena parte por el interés propio, el efecto agregado que tiene ese fenómeno hace que la actividad empresarial se convierta en la principal fuente de progreso de una sociedad. Como diría el neurocientífico Steven Pinker, los agentes económicos pueden estar guiados por motivaciones egoístas, pero la economía de mercado, como sistema, está basada en la empatía, porque recompensa en mayor medida a quien entiende mejor cómo ayudar a otros a satisfacer sus necesidades²².

Ahora bien, cuando pensamos en empresas privadas normalmente pensamos en compañías grandes, corporaciones con marcas que son muy reconocibles. Pero todo esto que venimos explicando aplica tanto para las em-

²¹ Para entender por qué los intercambios generan valor para todas las partes involucradas, ver el Capítulo V.

²² “The Better Angels of Our Nature: Why Violence Has Declined”, Steven Pinker, 2011.

presas grandes como para las medianas, pequeñas o microempresas. Más allá del tamaño, todas las empresas son iguales en tanto buscan satisfacer necesidades ajenas.

Y esto, por supuesto, no es tan fácil como parece. Muchísimas empresas privadas fracasan en el intento. En una economía social de mercado, nadie que emprenda un negocio tiene el éxito asegurado. Si lo tuviera, sería porque esa no es una economía social de mercado sino una economía mercantilista, donde no hay suficiente competencia o donde algunos gozan de ciertos privilegios que otros no tienen, como la capacidad de influir en quienes toman decisiones en el Estado.

En una economía social de mercado competitiva, hacer empresa significa asumir un **riesgo**: el riesgo de fracasar porque a los consumidores no les interesa tu producto o les gusta menos que otras alternativas disponibles. No se puede valorar la actividad empresarial sin entender el riesgo que asume todo empresario de perder lo que hubiere invertido.

De hecho, hay negocios en los cuales el riesgo asociado es mayor. Por ejemplo, en el negocio minero o petrolero, una empresa se puede pasar invirtiendo recursos para hallar un yacimiento relevante y nunca encontrarlo.

Mientras mayor sea el riesgo asociado a un negocio, mayor tiene que ser la expectativa de obtener utilidades de él para que se justifique tomar ese riesgo.

Esto que acabamos de explicar nos permite señalar otro componente esencial de las sociedades modernas que termina siendo fundamental en nuestro modelo económico. Nos referimos a la **responsabilidad limitada**.

Quizá hayan escuchado decir que las empresas tienen responsabilidad limitada pero, ¿qué significa esto?

Responsabilidad limitada significa que si uno crea una empresa privada, solo puede perder lo que haya invertido en ella. Es decir, no es que pueda venir alguien y cobrarse una deuda contraída por la empresa quitándole al empresario su casa o cualquier otra propiedad que no sea parte de la empresa misma. Es una forma de separar el patrimonio de la empresa privada del patrimonio personal o familiar de sus dueños.

Esta protección legal no está pensada en incentivar que la gente no pague sus deudas. Más bien, lo que se busca es disminuir el riesgo asociado a emprender un negocio. Si no existiera responsabilidad limitada, cualquier persona que realizara un emprendimiento estaría exponiendo todo su patrimonio a la posibilidad que este fracase.

Ese riesgo sería tan grande que el número de personas dispuestas a crear una empresa sería minúsculo comparado con lo que es hoy²³. Si queremos que haya más empresas privadas en el mercado, para que estas a su vez permitan satisfacer mayores necesidades en la sociedad, debemos reducir tanto como sea razonable el riesgo asociado a hacer empresa. La responsabilidad limitada va muy en línea con eso.

EN RESUMEN

Las empresas privadas son un componente clave de nuestro modelo económico. Pero, no es suficiente decir que es bueno que haya empresas privadas porque esto es una manifestación de la libre iniciativa privada y de la libertad de empresa que tienen sus impulsores. Hay que ir más allá.

Debe uno entender que, desde una perspectiva social:

No existe mejor vehículo para satisfacer necesidades a gran escala que empresas privadas compitiendo intensamente en el mercado para ganarse la preferencia de los consumidores.

Los gobiernos hacen lo suyo, que es fundamental también, pero no pueden llegar ni de cerca a compararse en términos de impacto con lo que puede hacer de forma agregada el sector empresarial privado.

Recuadro 4:

Lo bueno y lo no tan bueno de que existan tantas microempresas

El Perú ha sido considerado en el pasado como el país “más emprendedor del mundo”²⁴, si medimos esto, como lo hace el Global Entrepreneurship Monitor, dividiendo el número de emprendimientos en el país entre la población económicamente activa (PEA).

Una forma de apreciar esto último en términos positivos es entenderlo como el reflejo del ímpetu emprendedor de los peruanos y peruanas, del ingenio de nuestros compatriotas para ganarse la vida poniendo negocios de todo tipo. Y, ciertamente, hay muchísimos emprendedores en el Perú que logran salir adelante contra viento y marea, luchando de formas que uno podría considerar hasta heroicas.

²³ Para un análisis más exhaustivo sobre cómo nuestro marco legal busca reducir el riesgo asociado a hacer empresa, ver los Capítulos VI y VII del presente libro.

²⁴ https://www.up.edu.pe/aplicaciones/boletines/EmprendeUP/ver_articulo.

Pero, sin ser contradictorio con lo anterior, se podría señalar que muchos de esos peruanos y peruanas que deciden emprender lo hacen no porque sea esa necesariamente su preferencia, sino porque no encuentran otras oportunidades laborales en el mercado. Su primera opción podría ser tener un trabajo formal con una remuneración estable, antes que asumir el riesgo de lanzar un emprendimiento.

El que el 99% de las empresas en el Perú pertenezca a la categoría de microempresas (mypes) y que, además, dos de cada tres no sobrevivan diez años después de creadas, debe hacernos pensar que el emprendedurismo en el Perú se da en condiciones muy precarias y de alta mortalidad de los negocios. Por lo mismo, es muy escaso el número de mypes que logra convertirse con los años en una empresa pequeña o mediana.

De hecho, como explica la consultora McKinsey & Company, esto último no es un problema solo del Perú sino de América Latina²⁵, vale decir, la incapacidad que tienen las economías de la región de lograr que un porcentaje aunque sea mínimo de los emprendimientos creados crezca lo suficiente en productividad como para dejar atrás la categoría de mypes.

Esto, hay que decirlo con claridad, es un fracaso de la política pública en el Perú y que se ve reflejado en los altísimos niveles de informalidad de nuestra economía. Como veremos más adelante, hay quienes piensan que esto se debe al elevado costo de ser formal en el país en términos tributarios o laborales, mientras que otros señalan que se debe a factores como la deficiente calidad de la educación o la salud o a la ausencia de políticas efectivas de desarrollo productivo.

Estas no son explicaciones mutuamente excluyentes sino que podrían ser ciertas al mismo tiempo. En cualquier caso, para que el modelo económico funcione como debiera, es necesario que haya políticas públicas que permitan que los emprendimientos de negocio puedan ir creciendo en productividad y escala.

²⁵ <https://www.mckinsey.com/featured-insights/americas/latin-americas-missing-middle-of-midsize-firms-and-middle-class-spending-power.aspx?idsec=264&idnum=>

CAPÍTULO IV

¿QUÉ ES EL DERECHO DE PROPIEDAD?

Artículo 2° numeral 16 de la Constitución.

Toda persona tiene derecho:

*A la **propiedad** y a la herencia (el resaltado es nuestro).*

Artículo 70° de la Constitución.

El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de la ley. A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio. Hay acción ante el Poder Judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio (el resaltado es nuestro).

El elemento principal que hace funcionar a una economía, o más específicamente a una economía social de mercado, hemos dicho que es la confianza. Si no podemos confiar los unos en los otros, la economía simplemente deja de funcionar porque nadie tomaría el riesgo de comprar o vender algo, por cuanto pensaría que la probabilidad de ser estafado por la otra parte es demasiado grande.

Este es un problema relevante porque el mercado, como hemos señalado, es en esencia un sistema de cooperación a gran escala que permite satisfacer las necesidades de las personas a través de intercambios económicos. Sin confianza, el mercado pierde la capacidad de satisfacer esas necesidades.

¿Cómo generamos confianza entonces? Pues, podemos hacer muchas cosas pero la principal de ellas es reconocer el **derecho de propiedad** en sus distintas formas.

LA COMBINACIÓN DE VARIOS DERECHOS EN UNO

¿Qué entendemos por derecho de propiedad o a la propiedad? Hay varias cosas importantes que decir sobre este derecho. Una respuesta intuitiva que alguien podría dar es que se refiere a cuando una persona es dueña de algo, sea un teléfono celular, un auto o una casa, por citar algunos ejemplos.

Pero el derecho de propiedad es mucho más que eso. Una forma de pensar en él es como si fuera la combinación de varios derechos en uno.

Por ejemplo, si yo tengo derecho de propiedad sobre mi teléfono celular, ¿qué puedo hacer con él? Pues, puedo evitar que otros lo utilicen sin mi permiso, es decir, tengo derecho a excluir a terceros de su aprovechamiento, de manera que se satisfaga mi necesidad de comunicación antes que la de alguien más.

Además, tengo derecho a usar ese bien, pero también puedo prestárselo a alguien, puedo venderlo o puedo destruirlo. Mi derecho de propiedad sobre el teléfono celular me faculta a hacer cualquiera de estas cosas.

Conviene advertir también que este derecho tiene ciertas particularidades respecto de otros derechos fundamentales reconocidos por nuestra Constitución, como el derecho a la vida o el derecho a la libertad.

Solemos pensar que cualquier persona, por el solo hecho de serlo, ya tiene derecho a la vida o a la libertad. No es que el Estado le otorgue estos derechos, sino que simplemente los reconoce porque son inherentes a la persona.

¿Pasa lo mismo con el derecho a la propiedad? Algunas personas dirían que no, que la propiedad es una construcción social, algo que hemos inventado los seres humanos para organizar nuestras sociedades. De hecho, hay quienes creen que este derecho no debería existir, porque preferirían vivir en un país donde todo es de todos y, por tanto, nadie tiene propiedad privada sobre nada.

Eso suena como si fuera el paraíso, pero en todos los países donde se ha intentado abolir la propiedad privada de los medios de producción por

ejemplo, como en los regímenes comunistas, el resultado ha sido un fracaso rotundo²⁶.

Líneas abajo vamos a explicar por qué. Pero antes viajemos un poco por la historia para ir contando cómo así surgió la idea de que era importante reconocer y proteger el derecho a la propiedad.

LA GÉNESIS DEL DERECHO DE PROPIEDAD

Uno de los diez mandamientos de la Iglesia Católica, el séptimo, dice: “no robarás”. De hecho, desde mucho antes de la época de Moisés existía la noción de que está mal quitarle a alguien por la fuerza o por engaño algo que está legítimamente en su posesión.

En la época del Imperio Romano se desarrolló mucho el concepto del derecho de propiedad para regular casos puntuales, pero cuando realmente se empieza a profundizar en él es en el siglo XVII, en el periodo de la historia conocido como **La Ilustración**, cuando aparece la corriente ideológica que llamamos **liberalismo**²⁷.

Hablemos un poco sobre quien es considerado el padre del liberalismo: el filósofo inglés John Locke²⁸.

Locke se preguntaba si las personas somos dueños de nuestros propios cuerpos. ¿Por qué se haría una pregunta así? Recuerden que estamos hablando del siglo XVII, una época en la que uno podía comprar un predio y este venía con las personas que lo trabajaban. Es decir, un momento de la historia de la humanidad en la que ignominiosamente estaba todavía normalizada la servidumbre o la esclavitud.

Locke es el padre del liberalismo porque afirma: las personas somos dueños de nuestros propios cuerpos, nadie nos puede vender como quien vende un predio. Pero, no solo eso: si soy dueño de mi cuerpo, entonces también debería ser dueño de los frutos de mi trabajo.

Así surge la idea del derecho a la propiedad y se plasma, por ejemplo, en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en el marco de la Revolución Francesa de 1789, donde se califica a la propiedad como “un derecho inviolable y sagrado”.

²⁶ Para mayor información, leer “Why Communism Failed”, Jasper Becker, 2023.

²⁷ Para mayor información, leer: “On Liberalism”, Cass R. Sunstein, 2023.

²⁸ “The Second Treatise of Government”. John Locke, 1690.

Esta Declaración agrega que nadie puede ser privado de su propiedad salvo por razones de necesidad pública y pagándole una justa y previa indemnización al propietario, cosa que muchas Constituciones dicen hasta el día de hoy usando términos muy similares.

Tiempo después, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, firmada en 1948, estableció que toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente, y que nadie será privado arbitrariamente de esta. Luego, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el llamado Pacto de San José de 1969, también reconoció este derecho en términos similares.

Debido a esto, muchos señalan que el derecho a la propiedad es un derecho humano. Otros, como hemos mencionado, cuestionan esta idea. Algunos creen que es un derecho fundamental pero que no tiene la condición de derecho humano, y otros simplemente no creen en la propiedad privada en general porque tienen una visión más colectivista de la propiedad, es decir, prefieren que las cosas sean de todos. No necesariamente todas las cosas, pero sí algunas como las fábricas, la tierra o las empresas.

Más que ir por lo teórico, vayamos al terreno de lo práctico. El derecho a la propiedad está reconocido en las Constituciones y ordenamientos legales de las economías más prósperas del planeta, porque es, como decíamos al inicio, un componente imprescindible en el buen funcionamiento de la economía y de las sociedades en general.

De todas las razones que podrían darse sobre por qué es importante el derecho a la propiedad, hay cuatro que son particularmente relevantes y que enumeramos a continuación:

1. El derecho a la propiedad es consustancial al ejercicio de otros derechos fundamentales.

Imaginen que no hubiera derecho a la propiedad. ¿Cómo haría uno para garantizar, por ejemplo, el derecho a la intimidad, si nadie puede excluir a los demás, o al Estado, de su propia casa? ¿Cómo garantizamos la libertad de asociación o los derechos políticos de las personas si para todo eso se necesitan recursos propios? ¿Cómo permitimos que se ejerza de verdad la libertad de prensa, la libertad de empresa o la libertad de trabajo?

Hay quienes piensan que las libertades políticas y las libertades económicas que tenemos los ciudadanos son cosas distintas, pero, como he-

mos señalado, son dos manifestaciones de lo mismo, del derecho a la libertad. Y el derecho a la libertad no puede ejercerse plenamente si no está acompañado del derecho a la propiedad.

Dicho de otra forma, si queremos que los ciudadanos y ciudadanas puedan gozar de verdad de su derecho a la libertad, debemos garantizar su derecho a la propiedad porque este es, en muchos sentidos, un prerrequisito de aquel.

2. El derecho de propiedad es clave para asegurar una coexistencia pacífica en sociedad

Esto es, en última instancia, lo que busca la política y el sistema democrático. Si no estuviera claramente definido quién es dueño de qué, viviríamos bajo una especie de ley de la selva donde todos los recursos estarían ahí para ser arrebatados por quien tenga más fuerza.

Esa no es la receta para una sociedad donde haya convivencia armoniosa, sino más bien una receta para el caos, para el conflicto permanente. Por eso, el filósofo y economista austriaco Friedrich A. Hayek decía que “la propiedad es la única solución que la humanidad ha descubierto para reconciliar la libertad individual con la ausencia de conflicto. La ley, la libertad y la propiedad son una trinidad inseparable”²⁹.

3. El derecho a la propiedad incentiva el uso productivo de las cosas y los talentos.

Si uno, como trabajador, no tiene la seguridad de que le van a pagar por su trabajo, porque no tiene un derecho de propiedad exigible respecto de esa remuneración esperada, ¿por qué trabajaría si podrían privarlo de esa recompensa?

Lo mismo pasa con las empresas. Si una empresa no tiene un derecho de propiedad exigible respecto de la utilidad que genere su negocio, ¿por qué invertiría en él, si no puede excluir a otros de las ganancias?

Lo que hace el derecho de propiedad es generar confianza en que los intercambios que uno hace en el mercado (si doy mi trabajo a cambio de un sueldo; si siendo consumidor compro algo; si siendo empresa vendo algo) van a satisfacer de verdad las necesidades que llevan a las partes a buscar esos intercambios.

²⁹ “Law, Legislation and Liberty”, Friedrich A. Hayek, 1978.

Cabe recordar aquí que lo que busca la economía en última instancia es que los recursos en una sociedad sean utilizados a su máximo potencial, que se desperdicie lo menos posible, que esos recursos sean transformados en otros de mayor valor.

Piensen, por ejemplo, en los chips de computadora. Un chip está hecho principalmente de silicio, que es un mineral, pero hay una diferencia de valor enorme entre comprar silicio como mineral y comprar un chip ya desarrollado. Las empresas que desarrollan esos chips le generan un valor inmenso a la sociedad; no tendríamos computadoras si no fuera por ellas.

Pero si esas empresas no tuvieran derecho de propiedad sobre esos chips como para poder venderlos y generar una utilidad por ello, sencillamente no los fabricarían. Y la sociedad se quedaría sin chips y, por tanto, sin computadoras. Todos estaríamos peor.

Sin derecho de propiedad, no habría incentivos suficientes para que la humanidad cree cosas nuevas, para innovar. Ciertamente habrá algunas personas que querrán hacerlo por amor al arte o a su oficio, pero esto no ocurriría ni de cerca en la escala que necesitamos para satisfacer todas las necesidades humanas. Eso solo se puede conseguir en una economía con derechos de propiedad bien definidos y protegidos.

4. Los derechos de propiedad nos ayudan a cuidar el medio ambiente.

Piensen en el mar peruano y la enorme riqueza natural que este tiene para la pesca. El Perú es el principal exportador mundial de harina de pescado, que se fabrica con anchoveta. Pero como la anchoveta va nadando por el mar, cualquiera podría salir a pescarla.

Imaginen que cientos o miles de barcos salen a la vez y pescan toda la anchoveta del litoral, los especímenes adultos pero también los juveniles. Es decir, depredan la especie.

La anchoveta es un recurso renovable si pescamos solo un porcentaje de la biomasa, es decir, una parte de todo lo que hay en el mar peruano, y de esa manera aseguramos que haya suficientes especímenes juveniles para garantizar la reproducción de la especie y que la biomasa se mantenga en niveles saludables.

¿Cómo hacemos entonces para evitar que haya depredación? Pues, con derechos de propiedad. En el Perú existe una ley que se conoce como la

ley de cuotas pesqueras³⁰ que les dice a las empresas del sector: antes de cada temporada pesquera vamos a calcular la biomasa de anchoveta y, en función de eso, le daremos un permiso específico a cada embarcación que pone un tope a lo que puede pescar. Si llegas a esa cuota, ya no puedes pescar más.

Fijense aquí cómo los derechos de propiedad se utilizan para evitar la sobreexplotación de un recurso natural. Existe en economía un concepto que se llama **la tragedia de los comunes**³¹, que básicamente señala que cuando no existen derechos de propiedad bien definidos sobre un recurso natural valioso, lo que va a pasar es que este va a ser sobreexplotado, como en nuestro ejemplo de la pesca.

Por eso se dice de manera popular que *cuando las cosas son de todos, en realidad son de nadie*, porque nadie se preocupa de cuidarlas. Si queremos proteger algo, debemos pues darle un derecho de propiedad a quien tenga incentivos para cuidarlo.

En resumen, es importante proteger el derecho de propiedad porque: 1) es imprescindible para el ejercicio de otros derechos fundamentales; 2) reduce los conflictos y facilita la coexistencia pacífica; 3) asegura que las personas tengan incentivos para transformar los recursos en cosas de mayor valor para la sociedad; y 4) permite cuidar aquellas cosas que, como el medioambiente, nos interesa proteger.

Ahora bien, algunos pueden estar preguntándose: ¿qué pasa en una sociedad cuando unas personas son dueñas de muchos recursos y otras de muy pocos, es decir, cuando hay desigualdad?

Es una buena pregunta. Ninguna sociedad empieza como cuando uno inicia una partida del “Monopolio”, el juego de mesa, y se reparte la misma cantidad de dinero a todos los participantes.

Ese sería, por supuesto, el ideal: que todos puedan competir en estricta igualdad de condiciones y que de ahí sea el talento y el esfuerzo de las personas lo que determine quién genera mayor valor para sí y para la sociedad. Es decir, una **meritocracia** perfecta.

³⁰ El Decreto Legislativo 1084, cuyo nombre oficial es “Ley sobre límites máximos de captura por embarcación”.

³¹ <https://economipedia.com/definiciones/tragedia-los-comunes.html>

Pero la formación de las sociedades o de los países nunca es tan sencilla como el comienzo de un juego de mesa. No habría forma de hacer que algo así ocurriese en la práctica, que haya un punto de inicio en el que todos recibieran exactamente lo mismo. Sería irrealizable.

Igual habría que considerar que aun cuando quisiéramos que pase algo así, nunca existiría igualdad de condiciones en sentido más absoluto del término, porque las personas son distintas, tienen talentos diferentes y no todas están dispuestas a invertir la misma cantidad de tiempo y esfuerzo en las mismas cosas.

Pero, eso no significa que no queramos tomar acción para tender hacia la igualdad, no en cuanto a los resultados, que deberían depender del talento y esfuerzo de cada quien, pero sí en cuanto a las oportunidades, es decir, que nadie tenga que competir con el campo inclinado en contra.

Y hay muchísimo que hacer en ese sentido. Para eso existe, de hecho, el Estado, y es relevante mencionarlo aquí porque la forma cómo se financia el Estado para poder brindar servicios públicos o programas sociales que busquen, justamente, “nivelar el campo” para todos es afectando, en lo que resulte justificable, el derecho de propiedad de las personas. ¿Cómo así? Pues, cobrando **impuestos**.

Hay que recordar que, como cualquier otro derecho fundamental, el derecho a la propiedad no es absoluto. Por ejemplo, uno puede ser dueño de un terreno, pero eso no significa que pueda construir ahí lo que le provoque. Existen normas de zonificación que uno debe respetar aun cuando estas restrinjan su derecho a la propiedad.

En el caso de los impuestos ocurre algo similar: los ciudadanos en teoría accedemos a que se nos afecte nuestro derecho de propiedad vía el cobro de impuestos, porque estamos de acuerdo con que exista un Estado y que este cumpla un rol de redistribuir recursos para corregir problemas de desigualdad de oportunidades.

No es que alguien nos haya preguntado: ¿cuánto quieres pagar en impuestos?, sino que elegimos autoridades (en este caso, congresistas) para que representen nuestros intereses y definan qué impuestos se van a cobrar y a qué tasas.

Ciertamente, a nadie le gusta pagar impuestos, pero debemos hacerlo para que el Estado pueda funcionar. Podemos discutir sobre si el Estado debe hacer más cosas o menos cosas, y, por tanto, si debe cobrar más im-

puestos o menos impuestos, pero eso es parte de la discusión democrática que se da en cualquier país entre personas que tienen preferencias políticas distintas.

Ahora bien, sí hay que tener en cuenta que la cantidad de recursos que tiene un país (lo que podríamos llamar su riqueza agregada) no es algo estático. No es como en los juegos en los que hay un número determinado de fichas y uno solo compite por lo que está en el tablero. Por eso es que nuestra Constitución señala en su artículo 59º que “El Estado estimula la creación de riqueza”.

Lo que ocurre en una economía que funciona bien (ahí donde hay libertad para invertir, para innovar, para crear cosas nuevas) es que las personas y las empresas transforman los recursos en cosas más valiosas. Por ejemplo, convierten mineral de silicio en chips para computadoras. Y al hacerlo, le aportan un valor enorme a la sociedad.

La riqueza en una sociedad no es estática sino que puede crecer y, lamentablemente, también decrecer.

Lo mismo pasa con la recaudación de impuestos. Un país que entiende el rol que cumple el derecho de propiedad y la confianza en la economía, es un país que genera las condiciones para que esa riqueza crezca, de manera que también lo haga la recaudación.

Un país que tiene más recursos para redistribuir entre los que menos tienen, no porque haya subido las tasas de los impuestos necesariamente sino porque ha permitido multiplicar las actividades que generan pago de impuestos, es uno que puede hacer un mejor trabajo en pos de la igualdad de oportunidades.

Más adelante volveremos sobre esto. De momento, es necesario entender por qué el derecho de propiedad es importante para todos los ciudadanos. Recordemos que ha habido muchos momentos en la historia en los cuales este derecho ha estado reservado solo para determinadas personas. Momentos en los cuales no se ha reconocido el derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas sobre su propio cuerpo o sobre los frutos de su trabajo. Sociedades que han legalizado la servidumbre o la esclavitud.

Si acabamos de explicar lo importante que es este derecho para el buen funcionamiento de una economía, lo mínimo que uno debería esperar es que todos puedan beneficiarse de esas consecuencias.

Lamentablemente, ese no es el caso de un país con una economía tan informal como la peruana, pues es justamente esa informalidad la que impide proteger o sacarle el máximo provecho a los derechos de propiedad, porque estos no están claramente definidos o registrados.

Aquí lo que habría que preguntarse es: ¿esos niveles de informalidad tan típicos de la economía peruana son un resultado esperable del modelo económico, de una implementación equivocada de este último o algo que se debe a causas ajenas a este?

Esta es una inquietud muy relevante y volveremos sobre ella en los siguientes capítulos.

CAPÍTULO V

¿QUÉ ES LA LIBERTAD PARA CONTRATAR?

Artículo 2° numeral 14 de la Constitución.

Toda persona tiene derecho:

A contratar con fines lícitos, siempre que no se contravengan leyes de orden público (el resaltado es nuestro).

Artículo 62° de la Constitución.

La libertad para contratar garantiza que las partes puedan pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato. Los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase. Los conflictos derivados de la relación contractual solo se solucionan en la vía arbitral o en la judicial, según los mecanismos de protección previstos en el contrato o contemplados en la ley.

Mediante contratos-ley, el Estado puede establecer garantías y otorgar seguridades. No pueden ser modificados legislativamente, sin perjuicio de la protección a que se refiere el párrafo precedente (el resaltado es nuestro).

Lo que busca la economía, hemos dicho, es satisfacer de la manera más eficiente posible las necesidades de los seres humanos. La principal herramienta que tiene para ello es el mercado, no entendido como un lugar físico sino como un sistema que le permite a las personas intercambiar cosas para conseguir lo que necesitan, normalmente a cambio de dinero.

Por eso decimos que el mercado es un sistema de cooperación a gran escala, que va más allá incluso de las fronteras de los países porque podemos comprar y vender cosas también a nivel internacional.

Para que esos intercambios se puedan dar, es indispensable que se reconozca y proteja el derecho de propiedad, como explicamos en el capítulo anterior. La lógica del mercado es que uno pueda vender aquello de lo que es propietario, y al mismo tiempo tener la certeza de que si uno compra algo, lo hace también de su legítimo propietario.

Uno no puede andar vendiendo cosas que no son suyas, porque, si lo hiciera, estaría cometiendo un delito que se conoce como estafa.

Lo que vamos a explicar ahora es qué pasa, más bien, cuando una persona que es el verdadero propietario de algo se lo vende a un tercero, es decir, cuando válidamente suscriben un contrato de **compraventa**.

EL SENTIDO DE UN CONTRATO

A veces pensamos en los contratos como el papel que uno firma cuando compra o vende algo, pero ese papel no es el contrato sino solo la prueba de que el contrato existe. El **contrato** es, en realidad, el acuerdo de voluntades entre las partes.

Por eso no firmamos contratos cada vez que compramos algo, como cuando uno va a una bodega y adquiere una bebida. La mayor parte de las cosas que compramos no requieren que firmemos un papel, basta que haya acuerdo de palabra.

Pero, otras cosas sí lo requieren, como cuando compramos una casa o un auto, porque ahí sí nos interesa a todos los involucrados que los términos de esa compraventa estén bien claros, y que si alguien no cumple su palabra, la contraparte pueda ir al Poder Judicial con ese documento que prueba que hubo un contrato para que se le exija al primero que cumpla con sus obligaciones según los términos acordados.

Algunas personas creen que lo que hacen los contratos es permitir que una parte se aproveche de la otra: asumen que la ganancia de una es necesariamente la pérdida de la contraparte. Quizá lo ven así porque entienden que al negociar un contrato las partes tienen intereses contrapuestos y que, por tanto, una de las partes, la que tenga mayor poder o capacidad de negociación, terminará imponiéndose sobre la otra.

Veamos algunos ejemplos para determinar si eso es así o no. Imaginemos que uno está vendiendo un auto. Aparece un comprador y le pregunta cuál es el precio. Noten cómo comprador y vendedor se aproximan a este posible intercambio desde posiciones distintas. Lo que hace el vendedor es

preguntarse: ¿cuál es el monto mínimo al que estaría dispuesto a vender el auto? Es decir, si me ofrecen por debajo de tal monto, no me satisface y, por tanto, no lo vendo.

El comprador, en cambio, ve la situación al revés y se pregunta: ¿cuál es el monto máximo que estoy dispuesto a pagar para comprarlo? En esa medida, se fija un límite: no pago más de tal monto.

¿Qué tiene que pasar entonces para que esa transacción se dé? Pongámosle números al ejemplo para que se aprecie esto con más claridad. Digamos que el vendedor piensa: no vendo el auto si no me ofrecen por lo menos 10 mil soles, mientras que el comprador piensa: lo máximo que puedo pagar por el auto, porque tengo un presupuesto limitado, son 8 mil soles.

¿Ocurrirá el intercambio en este ejemplo? Pues, no, porque el vendedor quiere más de lo que el comprador está dispuesto a pagar. ¿Es este un problema para la economía? No necesariamente, porque el vendedor de nuestro ejemplo podría encontrar a otra persona que sí le pague lo que él cree que vale su auto, y el comprador de nuestro ejemplo podría encontrar otro auto que le guste y que sí esté dentro de sus posibilidades pagar. Es decir, sus respectivos recursos podrían dar pie a otras transacciones, aunque no a esta.

Ahora bien, cambiemos un poco las cifras del ejemplo para mostrarles un caso en el que el intercambio sí se da. Digamos que el vendedor se da por satisfecho si le ofrecen 7 mil soles por el auto. Es decir, cualquier cosa por encima de ese monto lo convencería de vender.

Y digamos que el comprador tiene un interés especial por el auto que se está vendiendo porque estaba buscando específicamente ese modelo y año de fabricación, por una cuestión de gustos personales. Por ello, está dispuesto a pagar hasta 9 mil soles por él.

Esos montos, 7 mil soles en el caso del vendedor y 9 mil soles en el caso del comprador, son lo que se conoce como sus respectivos **precios de reserva**, es decir, el punto a partir del cual se activa su decisión de vender o comprar, según sea el caso.

Vendedor y comprador van a tratar, entonces, de negociar el precio a su favor porque el primero quiere recibir lo más posible y el segundo quiere pagar lo menos posible. Pero, fíjense que hay un espacio amplio entre sus respectivos precios de reserva.

¿Qué implica esto? Pues, que el precio podría terminar fijándose en cualquier punto intermedio entre 7 mil soles y 9 mil soles, y que, en cualquiera de esos puntos intermedios, a ambas partes les convendría intercambiar.

Si el precio final queda más cerca de 7 mil soles, será porque el comprador pudo negociar mejor. Y si el precio queda más cerca de 9 mil soles, será porque el vendedor pudo negociar mejor. Pero, en cualquier caso, ambos salen ganando. Uno porque obtiene más de lo que esperaba, y el otro porque paga menos de lo que había previsto. Dicho de otro modo:

Si el precio final se ubica entre los respectivos precios de reserva del vendedor y comprador, ambos salen ganando.

Llegado a este punto, conviene explicar dos conceptos que son fundamentales para entender cómo funciona una economía social de mercado gracias a los contratos. Uno es el de la **teoría subjetiva del valor** y el otro es el de los **juegos de suma positiva**. Sus nombres los hacen sonar complejos, pero aquí los vamos a explicar de forma sencilla y verán por qué es importante conocerlos.

¿QUÉ ES LA “TEORÍA SUBJETIVA DEL VALOR”?

A veces pensamos que las cosas tienen un valor intrínseco y que, por tanto, siempre deberían costar lo mismo no importa quién las compre o quién las venda.

Por ejemplo, en ocasiones requerimos de los servicios de un tasador cuando queremos comprar o vender algo. El tasador es una persona que, gracias al conocimiento experto que tiene del mercado o de una categoría de bienes, nos puede decir cuánto cree que debe costar un determinado bien.

Imaginemos que una persona quiere vender una pintura. ¿Cuánto puede costar un cuadro? Un tasador nos puede ayudar a saberlo comparándolo con otros cuadros del mismo autor y viendo a qué precios se vendieron estos otros.

Ese trabajo, dicho sea de paso, puede ser muy útil cuando hablamos de un bien cuyo precio no es fácil de calcular porque nunca ha sido vendido antes o porque no hay nada suficientemente parecido que nos pueda servir de referencia.

Pero un tasador es simplemente una persona que ayuda en el proceso de definir el precio para un bien determinado, cuyo conocimiento sirve de insu-

mo. Quienes deciden finalmente si hacen o no la transacción son las partes involucradas, porque cada una de ellas le asigna en su mente un valor especial al bien que se busca intercambiar, y esa valoración puede estar basada en criterios económicos (por ejemplo, cuánto cuesta producirlo) pero también en criterios sentimentales o simbólicos.

En el ejemplo del cuadro que habíamos mencionado, piensen que quien lo vende es el autor mismo de la pintura, quien tiene una conexión emocional con esa pieza de arte y, por tanto, un incentivo para cobrar más por ella.

Las cosas no tienen, pues, valores objetivos o verificables en los que todos podamos ponernos de acuerdo. Tienen el valor que las personas les asignamos subjetivamente, y la razón por la cual se dan intercambios en el mercado es precisamente porque las personas valoramos de manera distinta a un mismo bien.

Recordemos la segunda versión de nuestro ejemplo del auto. Esa transacción se dio porque el comprador subjetivamente le asignaba un valor más alto que el vendedor. Si hubiera sido al revés, como en la primera versión del ejemplo, la transacción no se hubiera dado.

Uno podría pensar que es un poco problemático que distintas personas les asignemos valores distintos a las cosas, que todo sería mucho más sencillo si estas tuvieran un precio objetivo. Pero es justamente al revés. Esas preferencias subjetivas son las que mueven a la economía.

¿Cómo así? Pues, porque hacen que los bienes sean asignados a sus usos más valiosos. Si una persona valora subjetivamente un bien más que otra, probablemente sea porque puede sacarle más provecho. Y, por tanto, en términos de eficiencia económica, tiene sentido que ese bien esté en propiedad de quien lo puede aprovechar mejor.

Eso no significa en ningún caso que vayamos a quitárselo a la fuerza a su legítimo propietario para dárselo a otra persona, pero sí implica que si las partes pudieran contratar libremente, esas preferencias distintas se reflejarán en el precio que cada una le asigna al bien. Como la persona que lo valora más estaría dispuesta a pagar más por él, a la otra le convendría venderlo. Mejor dicho, a ambas les convendría intercambiar.

Lo que busca la economía, recordemos, es que los recursos en una sociedad se asignen a sus usos más valiosos, que se aprovechen de la manera más eficiente posible y que se reduzca al mínimo el desperdicio. Y eso se logra,

justamente, cuando las transacciones en el mercado permiten que un bien sea intercambiado de una persona que lo valora menos a una persona que lo valora más.

Lo que hace la teoría subjetiva del valor es decirnos que las personas tenemos preferencias distintas y justamente por eso es que intercambiamos cosas a través de contratos. Nos deshacemos de aquello que valoramos menos y adquirimos aquello que valoramos más.

¿QUÉ ES UN “JUEGO DE SUMA POSITIVA”?

Imaginemos que estamos en casa de alguien y nos ofrecen un pedazo de torta. Esta última está dividida en ocho pedazos de modo que, si comemos uno, ya solo quedan siete. Estamos entonces ante una situación, o llamémosle un “juego” en sentido figurado, de suma negativa, porque la acción que uno toma deja con menos recursos disponibles a los demás.

Los intercambios que se dan en un mercado son típicamente lo contrario, es decir, juegos de suma positiva. ¿Qué significa esto? Volvamos a nuestro ejemplo del carro en el que dijimos que el vendedor estaba dispuesto a vender si le pagaban como mínimo 7 mil soles y el comprador estaba dispuesto a comprar si pagaba como máximo 9 mil soles.

Esto significa que a un mismo bien el vendedor le asigna subjetivamente un valor de 7 mil soles y el comprador, un valor de 9 mil soles. ¿Qué pasa si terminan acordando, digamos, un precio de 8 mil soles?

Pues, el vendedor estará mejor porque ha obtenido mil soles *más* de lo que pensaba que valía el bien, y el comprador estará mejor porque ha pagado mil soles *menos* de lo que pensaba que valía el bien.

El efecto para ambas partes es que sienten que han obtenido una ganancia de mil soles, y el bien está ahora en manos de una persona que le va a sacar más provecho económico porque lo valora más. Ganan las partes involucradas y gana la sociedad.

Por eso es que los contratos, cuando se suscriben libremente, son juegos de suma positiva, es decir, intercambios que crean valor. Dicho de otro modo, si incentivamos la libre contratación, se van a producir millones de intercambios en los que, en cada uno de ellos, las partes involucradas se van a ver individualmente beneficiadas, pues de otro modo no contratarían.

Al mismo tiempo, habría un impacto muy positivo para la economía porque los bienes pasarían de personas o empresas que los valoran menos a personas o empresas que los valoran más. Y eso generaría un mejor aprovechamiento de los recursos en la sociedad.

Este efecto positivo se produce gracias a que existe un mercado, a que las personas y empresas tienen derechos de propiedad definidos sobre las cosas y que por tanto las pueden intercambiar, y a que, según nuestra Constitución, los ciudadanos podemos decidir libremente qué queremos comprar y qué queremos vender, es decir, que tenemos libertad para contratar.

Esa libertad no es absoluta porque hay cosas que es ilegal vender, por ejemplo, determinado tipo de armas, y hay cosas que es obligatorio comprar, como el seguro contra accidentes de tránsito (SOAT) si es que uno maneja un auto.

Pero estas son las excepciones. Lo que sí podemos decir es que mientras más espacio de libertad tengamos las personas para vender y comprar cosas, para contratar en términos generales según nuestras propias preferencias, más transacciones de suma positiva va a haber y más valor generado para nosotros y para la sociedad. Por eso es tan importante reconocer y proteger la libertad de contratación.

A MANERA DE REFLEXIÓN

Un comentario final para absolver una duda que quizá tenga alguno de ustedes. Y volvemos para esto a nuestro ejemplo de la venta del auto. El vendedor quería que le paguen 7 mil soles como mínimo y el comprador quería pagar 9 mil soles como máximo, así que el precio podía definirse en cualquier punto intermedio entre 7 mil y 9 mil soles.

Dijimos que, para efectos del ejemplo, el precio se establecería en 8 mil, lo que significa que ambas partes tuvieron un beneficio de mil soles respecto de lo que esperaban. Pero, ¿qué pasa si termina definiéndose un precio de 8 mil ochocientos soles?

Pues, significaría que el vendedor ha tenido mucho mayor poder o capacidad que el comprador para negociar el precio al alza. Ahora bien, fíjense que eso no hace que el contrato deje de ser un juego de suma positiva. Igual ambas partes ganan, solo que la ganancia de esa transacción se distribuye de forma desigual. El vendedor obtiene un beneficio de mil ochocientos soles y el comprador uno de solo doscientos soles.

¿Es eso justo o injusto? Es una muy buena pregunta. Uno podría pensar que la ganancia que se genera en transacciones de suma positiva debería repartirse siempre en partes iguales. Esa parece una buena idea en el papel, pero es muy problemática en la práctica.

Fíjense que hemos dado cifras hipotéticas para explicar el ejemplo de la venta del auto, pero en realidad, nadie tiene cómo saber cuál es el precio de reserva de vendedores y compradores respecto de un bien. Entran a tallar en estos intercambios, como explicábamos, las preferencias subjetivas de los involucrados, que no podemos adivinar.

Uno podría pensar que, por razones de justicia, el Estado debería intervenir, pero este es un buen ejemplo de cómo las intervenciones del Estado pueden terminar haciendo más daño del que pretenden corregir.

Si el Estado quisiera definir ese precio intermedio tendría que adivinarlo, porque no sabe cuál es el precio de reserva de las partes involucradas en cada transacción en el mercado. En un siguiente capítulo vamos a hablar sobre qué pasa cuando el Estado cree tener la capacidad de fijar discrecionalmente los precios en el mercado e instaura lo que se conoce como controles de precios³². Ya veremos que no termina bien.

Ahora bien, la razón por la cual una de las partes tiene más poder de negociación que la otra puede obedecer a que ese bien se intercambia en un mercado que no es competitivo. Imaginemos que el vendedor es una empresa que tiene posición de dominio en ese mercado y abusa de ella.

También vamos a hablar en un siguiente capítulo de la importancia de proteger la libre competencia, que es otro elemento crucial para el buen funcionamiento de una economía social de mercado, y qué tipo de prácticas están prohibidas por nuestra Constitución en ese sentido, precisamente porque impiden que los intercambios sean verdaderamente libres y voluntarios.

Pero quedémonos de momento con la idea central de este capítulo:

Es gracias a los contratos que podemos intercambiar bienes en transacciones de suma positiva, es decir, que generan beneficios para ambas partes y para la sociedad en general, porque permiten que los recursos sean aprovechados de manera más eficiente en la economía.

Son los contratos los que permiten que el mercado cumpla su rol satisfaciendo a gran escala las necesidades de las personas. Mientras más libertad

³² Ver Capítulo VIII sobre la libre fijación de los precios.

para contratar haya, más efectivo va a ser el mercado logrando ese objetivo. Y mientras más competencia haya en ese mercado, más justa será también la distribución de la ganancia que se produce en esas transacciones de suma positiva.

CAPÍTULO VI

¿QUÉ ES LA SEGURIDAD JURÍDICA?

Artículo 2° numeral 24 de la Constitución.

Toda persona tiene derecho:

A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia:

a) Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe.

d) Nadie será procesado ni condenado por acto y omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley.

Artículo 51° de la Constitución.

La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado.

En capítulos anteriores hemos hablado de cómo la confianza es lo que hace funcionar a la economía, pues es lo que nos lleva a intercambiar cosas en el mercado en transacciones que, típicamente, crean valor para todas las partes involucradas.

Pero dijimos también que el proceso de creación de valor que se da en una economía no existe en el vacío, sino que opera en un entorno en el que se deben cumplir ciertas reglas que están principalmente orientadas a proteger la confianza.

Por eso protegemos los derechos de propiedad y la libertad para contratar, como explicamos en los dos capítulos previos, porque sin esas protecciones sería como si viviéramos bajo la “ley de la selva”, donde las cosas están en poder de quien pueda arrebatarlas a alguien más y donde no tendría sentido intercambiar algo a través de un contrato porque no habría cómo asegurar que la otra parte vaya a cumplir lo que le toca.

Si no hubiera derechos de propiedad y libertad para contratar, las economías no podrían funcionar adecuadamente y no existiría la sociedad moderna tal y como la conocemos, esa que ya va por la quinta revolución industrial y que, por ejemplo, puede meter en dentro de un teléfono un chip miniatura, que es una computadora que antes no cabía en un cuarto entero.

Estos niveles de avance tecnológico no hubieran sido posibles si no existiera el sistema de mercado, que es, como hemos explicado, la mayor herramienta de cooperación a gran escala que ha inventado el ser humano.

Si aún viviéramos bajo la “ley de la selva”, habría tantos peligros y todos estaríamos tan preocupados por sobrevivir, que nadie crearía estas cosas nuevas y, por tanto, esos avances tecnológicos no llegarían a los mercados³³.

Cabe recordar aquí lo dicho respecto de que las personas o empresas privadas que crean cosas nuevas, asumen una determinada cantidad de riesgo. Esas personas podrían, por ejemplo, invertir sus ahorros en lanzar un producto nunca antes visto, y este podría terminar siendo un éxito o un fracaso. Quizá ese emprendedor o emprendedora no comprendió bien la necesidad que debía satisfacer con su innovación y por eso no le fue bien. Sería una pena para él o ella, pero no sería algo inusual en una economía.

Cuando se trata de satisfacer las necesidades de los consumidores (lo que, como hemos dicho, es el fin principal de nuestro modelo económico) hay quienes lo hacen un poco mejor que otros y, por tanto, son más competitivos. Pero, a veces, lo que hace que fracase este proceso de creación de cosas nuevas no es la falta de talento o de esfuerzo de las personas o empresas involucradas, sino otros factores que terminan cerrándoles el camino.

Veamos algunos ejemplos que nos permiten entender mejor esto último.

³³ Algunos autores consideran que el rol del Estado en promover la innovación también es muy relevante. Para una argumentación en ese sentido, ver: “The Entrepreneurial State: Debunking Public vs Private Sector Myths”, Mariana Mazzucato, 2011.

PRIMER CASO:
LA INGENIERA QUE PATENTÓ SU INVENCIÓN

Imaginemos que una ingeniera recién egresada de una universidad diseña una máquina revolucionaria que permite purificar el agua a un costo bajísimo, algo realmente extraordinario para la sociedad. Va ella a la agencia de propiedad intelectual (el Indecopi en el caso peruano) y registra una patente a su nombre, para proteger su derecho de propiedad sobre esa invención.

Pero, una empresa que tiene más recursos que ella, copia su invento y lo empieza a producir a gran escala como si fuera suyo. Nuestra ingeniera demanda a esta empresa que se está aprovechando ilegalmente de su creación patentada, pero la empresa soborna al juez y nuestra ingeniera pierde el proceso judicial.

Ella había invertido todos sus ahorros en desarrollar esa invención. Pese a su enorme talento, nunca más vuelve a aventurarse a crear algo nuevo. Si no tiene cómo proteger sus creaciones y otros van a poder aprovecharse ilegalmente de ellas (lo que conocemos en términos coloquiales como **piratería**), pues no vale la pena para ella asumir el riesgo.

Otros innovadores tecnológicos, conocedores de su caso, deciden por su lado registrar y lanzar sus propias invenciones en otros países, donde sí sienten que sus derechos de propiedad intelectual van a ser protegidos.

SEGUNDO CASO:
LA EMPRESA FAMILIAR QUE CONSIGUIÓ UN CONTRATO IMPORTANTE

Pensemos ahora en un segundo ejemplo. Después de mucho esfuerzo, una pequeña empresa familiar logra conseguir un contrato con una gran compañía, el más importante que había logrado hasta ese momento.

Firman el acuerdo y nuestra pequeña empresa familiar trabaja con mucho esmero para generar una buena impresión en su nuevo cliente, pensando que este contrato es el que le abrirá nuevos mercados y oportunidades. Será el inicio de su consolidación.

De hecho, como nunca había tomado un pedido tan grande, la empresa familiar se ve en la necesidad de invertir en nuevas instalaciones para llegar con la entrega del producto en los plazos establecidos. Pero la empresa grande, que tiene un ejército de abogados, finalmente se niega a pagar lo acordado sobre la base de una interpretación completamente antojadiza de una cláusula del contrato.

Nuevamente van ambas partes a los tribunales, y sospechosamente pierde nuestra pequeña empresa familiar. Para su sorpresa, el fallo del juez cita textualmente los argumentos de la empresa grande, como si hubiera hecho “copiar y pegar” de uno de sus escritos legales. Al poco tiempo, sumida en deudas, la pequeña empresa familiar quiebra y, trágicamente, desaparece.

¿Qué tienen en común estos casos? Son ejemplos de conflictos entre privados en los cuales quien debía resolverlos, una entidad del Estado, no hizo valer los derechos de la parte afectada.

A la ingeniera de nuestro primer ejemplo le violaron su derecho de propiedad intelectual, y a la pequeña empresa familiar de nuestro segundo ejemplo le violaron sus derechos contractuales. Para ellos, es como si la patente, que es un título de propiedad, o el contrato, que supuestamente debiera conferir derechos, no valieran ni la tinta y el papel en el que fueron escritos.

Ahora bien, podemos pensar en estos casos como situaciones en las que se ha cometido una injusticia puntual. Individualmente, cada uno es una tragedia. Pero pensemos por un instante que no son una excepción sino la regla general.

Imaginemos que lo normal en un país es que uno no pueda depender de que el sistema de justicia y las autoridades en general hagan respetar los derechos que tienen las personas y las organizaciones según lo establecen las propias normas del país o los contratos que firman al amparo de estas.

Ya no estaríamos hablando, entonces, de un problema puntual, sino de una situación que es transversal a la sociedad.

Cuando eso ocurre, le llamamos **inseguridad jurídica**. Es decir, los agentes económicos (la ingeniera o la pequeña empresa familiar de nuestros ejemplos) no solo asumen el riesgo asociado al negocio que están haciendo, sino que asumen uno mayor, que se conoce como **riesgo regulatorio**, que es el riesgo de que el sistema de justicia no haga valer los derechos que uno tiene.

TERCER CASO:

LA EMPRESA QUE SUFRE UNA EXPROPIACIÓN POR PARTE DEL ESTADO

Vamos ahora con un tercer ejemplo que es un poco distinto. Los dos anteriores tienen que ver con conflictos entre privados, en los que una parte

viola un derecho y logra salirse con la suya. Pero pensemos ahora en una empresa que viene a invertir en el Perú. Quiere desarrollar, digamos, una central hidroeléctrica, que va a operar por los siguientes 40 años, permitiendo que los peruanos tengamos acceso a energía más barata.

El sector eléctrico es uno altamente regulado, lo que significa que la empresa va a tener que cumplir con un número grande de normas que le dicen cómo operar y cuánto puede cobrar.

Como la inversión inicial de este proyecto es muy elevada, la empresa tiene que entender primero todas esas regulaciones (y otras más generales que se aplican a cualquier empresa, como las tributarias) para hacer un cálculo de qué rentabilidad debe asegurar para que se justifique económicamente ir adelante con el proyecto.

Recordemos que mientras mayor es el riesgo asociado a un proyecto, más alta debe ser la rentabilidad esperada para que tenga sentido desarrollarlo.

Nuestra empresa eléctrica hace entonces sus cálculos considerando las regulaciones del sector y lo que establecen las normas tributarias y encuentra que sí vale la pena hacer la inversión, pues esta tiene una rentabilidad esperada acorde con el nivel de riesgo estimado.

Pero, dos años después de desarrollada la central hidroeléctrica, ocurre lo que la empresa nunca pensó que iba a pasar. Cambia el Gobierno en el país y la gestión entrante modifica la regulación del sector de modo tal que ahora la empresa está obligada a cobrar menos por la energía que vende.

Los cálculos que había hecho la empresa originalmente ya no sirven y con ese cambio regulatorio la operación ha dejado de ser rentable. Tarde o temprano cierra, y con ello los ciudadanos, que habían tenido un beneficio inmediato por la reducción de las tarifas eléctricas, terminan siendo perjudicados en el mediano y largo plazo en mayor medida porque, con la salida de esa central, vuelven a pagar tarifas más altas.

Lo que le genera un problema a la empresa en este tercer ejemplo es una decisión regulatoria del Gobierno que cambia por completo lo que ella esperaba ganar con el negocio. Un efecto similar se podría haber generado con una modificación en el régimen tributario, es decir, con un alza de impuestos.

O peor aún, el Gobierno podría haber considerado que la industria energética califica como “sector estratégico” y tomado la decisión de estatizar esa empresa, es decir, de quitarle propiedad sobre ella a sus inversionistas para que ahora el Estado sea su propietario.

Hemos usado el término **estatización** en esta última variante del ejemplo, pero en realidad podríamos usar de manera general otro término que se conoce como **expropiación**. En las tres variantes de este último ejemplo, sea un cambio regulatorio, un cambio tributario o una estatización, el Estado termina apropiándose de algo que le pertenece a la empresa. En la tercera variante se apropia de la empresa misma, pero en las primeras dos se apropia, de manera más o menos directa, de sus utilidades.

Recordemos ahora lo que dijimos para nuestros dos primeros ejemplos, el de la ingeniera y el de la pequeña empresa familiar. Ambos podían ser vistos como injusticias que los afectaban a ellos individualmente, pero señalamos también que si este tipo de afectaciones no fuesen la excepción sino la regla general en el país, tendríamos un problema transversal de lo que hemos llamado inseguridad jurídica, es decir, la incapacidad del Estado de hacer valer los derechos de las personas o las organizaciones, concretamente en el ámbito económico.

Con este tercer ejemplo, en sus tres variantes de expropiación por cambio regulatorio, expropiación por cambio tributario o estatización, podemos hacer lo mismo. Son situaciones que afectan individualmente a una empresa, pero si en lugar de ser la excepción fuesen, más bien, la regla general, lo que tendríamos es un país donde es el propio Estado el que genera inseguridad jurídica de forma transversal.

Es decir, además de los riesgos propios del negocio, las personas o las empresas que quieran invertir en el país tienen sumar, por encima de eso, el riesgo regulatorio de que sus derechos no sean respetados, que el Estado termine adoptando decisiones que les expropian valor, y que buena parte de lo que hubiesen invertido para ese punto se convierta en un **costo hundido**, es decir, algo que no van a poder recuperar.

A veces pensamos que los inversionistas o empresarios actúan sobre la base de corazonadas, que siguen su intuición y que les gusta arriesgarse. Ciertamente es el caso de algunos, pero no de la mayoría. Hacer empresa supone asumir riesgos, como hemos dicho, pero los riesgos propios del negocio y de la competencia que uno puede enfrentar.

La existencia de esos riesgos es algo positivo, no para los negocios que fracasan, evidentemente, pero sí para la economía en general porque generan los incentivos correctos para innovar y competir en el mercado, en beneficio de los consumidores.

Pero el riesgo regulatorio no tiene un aspecto positivo como los anteriores. Cuando no hay predictibilidad en cómo se va a comportar el Estado y las empresas sienten que en cualquier momento las pueden expropiar vía cambios regulatorios o tributarios, o, peor aún, vía estatizaciones, simplemente no van a tener el grado de confianza suficiente como para invertir en el país.

Algunas lo harán, pero quizá desarrollarán formas cuestionables de controlar ese riesgo, como estar cerca del poder político de turno. Y ahí ya no estaremos en una economía social de mercado, sino en una economía mercantilista, como señalamos en el Capítulo I.

Lo que hacen las empresas es tratar de reducir al mínimo ese riesgo regulatorio o escogen invertir en países donde este es más bajo. Y para ello un primer desafío es saber medirlo bien. No hay una única forma de hacerlo, existe lo que se conoce como el indicador de riesgo-país que miden las agencias calificadoras, pero también hay índices de libertad económica, de competitividad, de protección de derechos de propiedad, de facilidad para abrir negocios, de respaldo a la democracia, entre otros.

Lo que sí es claro es que los países que quieren atraer inversiones a su economía, tienen que tomar medidas para reducir ese riesgo regulatorio, de modo que lo predominante no sea la inseguridad jurídica sino, al contrario, la **seguridad jurídica**.

¿Y cómo exactamente lo hacen? Pues de eso hablaremos un poco más en el siguiente capítulo.

Recuadro 5: ¿Qué es la “destrucción creativa”?

Si bien debe preocuparnos que en una economía haya un mínimo de seguridad jurídica como para que las empresas tengan confianza suficiente para invertir, existe un riesgo que es consustancial a los negocios y que se vincula con la posibilidad de que aparezca un competidor con una oferta tan superior que haga que la propia pierda todo atractivo.

Por ejemplo, cuando en un mercado se produce una **innovación disruptiva**, es decir, cuando alguien inventa un producto completamente nuevo que satisface una necesidad de una manera antes impensada y mejor que todo lo que existía hasta ese momento, el efecto puede ser que muchos negocios pierdan la capacidad de competir y terminen cerrando.

Eso indudablemente entraña un costo, porque se pierden los empleos que generaban las empresas que salen del mercado. Pero, el efecto agregado que tiene esa innovación por el valor que le genera a los consumidores, sobrecompensa los costos asociados. Pensemos, por ejemplo, en cómo el auto con motor a combustión desplazó a las carretas tiradas por caballos.

El economista austriaco Joseph Shumpeter fue quien, en su libro “Capitalismo, Socialismo y Democracia” de 1942, le puso un nombre a este fenómeno. Le llamó el proceso de **destrucción creativa** y describe cómo desde el propio mercado van creándose nuevas industrias que desplazan a otras, haciendo que la economía satisfaga necesidades de maneras cada vez mejores y más eficientes.

Es otro nombre para referirnos a cómo la capacidad de innovar del ser humano impulsa el progreso tecnológico en la sociedad.

CAPÍTULO VII

¿POR QUÉ LOS CONTRATOS SON INTANGIBLES?

Artículo 62 ° de la Constitución.

*La libertad para contratar garantiza que las partes puedan pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato. **Los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase.** Los conflictos derivados de la relación contractual solo se solucionan en la vía arbitral o en la judicial, según los mecanismos de protección previstos en el contrato o contemplados en la ley.*

Mediante contratos-ley, el Estado puede establecer garantías y otorgar seguridades. No pueden ser modificados legislativamente, sin perjuicio de la protección a que se refiere el párrafo precedente (el resaltado es nuestro).

Artículo 103° de la Constitución.

*Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. **La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos;** salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad.*

La Constitución no ampara el abuso del derecho (el resaltado es nuestro).

En este capítulo vamos a hablar sobre uno de los aspectos del modelo económico plasmado en la Constitución de 1993 que genera mayor debate: lo que se conoce como la intangibilidad o la “santidad” de los contratos. Esto

es, la regla establecida en el artículo 62º citado líneas arriba que prescribe que el contenido de los contratos válidamente firmados no puede ser modificado por leyes u otras normas aprobadas por el Estado.

Intentaremos explicar los argumentos que sustentan la posición que ha asumido la Constitución peruana sobre este tema y también los argumentos de quienes critican esa posición. Para eso, empezaremos con una reflexión sobre la naturaleza de los derechos fundamentales que resulta pertinente.

En el Capítulo V dijimos que la libertad para contratar es un componente esencial del modelo económico peruano. Sin embargo, señalamos también que, como cualquier otro, este derecho no puede ser absoluto y, de hecho, admite excepciones. Por ejemplo, si uno es dueño de un vehículo en el Perú, tiene necesariamente que comprar un seguro obligatorio contra accidentes de tránsito, también conocido como SOAT.

¿Es coherente con el modelo económico que en este caso la contratación de ese seguro no sea libre sino, más bien, forzosa? Algunas personas dirán que resulta, en efecto, contradictorio. Otros señalarán que es una restricción razonable a la libertad para contratar, porque se está poniendo por encima de ella otros derechos, como la vida o la salud de las personas que pueden ser víctimas de accidentes de tránsito.

No es inusual que dos derechos reconocidos por la Constitución colisionen en un caso puntual y que no resulte tan obvio cuál debe prevalecer sobre el otro. Pasa incluso con el derecho a la vida: cuando un homicidio es cometido en ejercicio de la legítima defensa, esto libera a su autor de tener que ir a la cárcel aunque la vulneración al derecho a la vida de alguien más sea indubitable.

Lo que sucede en este último caso es que entran en conflicto dos derechos distintos: el derecho a la vida de quien ataca y el derecho a la vida de quien se defiende, y el sistema jurídico elige proteger el segundo sobre el primero.

Los abogados tienen distintas herramientas y métodos interpretativos para definir qué debe hacerse en un caso puntual de conflicto de derechos. A veces se elige uno y se niega el otro, y a veces se busca compatibilizar ambos derechos de manera que se apliquen los dos pero cada uno de forma recortada.

Lo primero se conoce jurídica como una **dirimencia disyuntiva de derechos** (solo uno prevalece) y lo segundo como una **dirimencia conjuntiva de derechos** (se flexibilizan ambos para que coexistan).

De todos los casos de conflictos de derechos fundamentales que podríamos imaginar, no es obvio qué casos deben ser resueltos con dirimencias disyuntivas o con dirimencias conjuntivas. Como suelen decir los abogados, siempre habrá algún margen de debate.

Pero, fíjense lo que ha pasado con la libertad para contratar. El conflicto de derechos al que alude el presente capítulo es uno que tiene, de un lado, a los ciudadanos y su derecho a pactar libremente los términos de sus contratos según las normas vigentes, mientras que, del otro lado, está el Estado y su derecho a cambiar las normas según lo que considere conveniente para el país, lo cual puede terminar afectando contratos vigentes.

En lugar de dejar ese conflicto tan abiertamente a la interpretación de los jueces y tribunales, lo que ha hecho la Constitución de 1993 es decir que, de producirse, debe prevalecer el derecho de los ciudadanos a pactar libremente los términos de sus contratos según las normas vigentes. Está dando a entender -si queremos ponernos técnicos- que aquí opera una dirimencia disyuntiva de derechos en favor de la libertad para contratar.

Ahora bien, eso puede tener sentido para los abogados, pero es importante explicarlo en términos que todos podamos entender. Para tal efecto, olvidémonos por un instante de la libertad para contratar y planteemos un ejemplo con un derecho distinto: el derecho a la propiedad.

Imaginemos que nuestro marco legal dice lo siguiente: *todo ciudadano tiene derecho a la propiedad pero el Estado se reserva el derecho de expropiar cualquier bien mueble o inmueble si considera que hay razones de interés público.*

Uno podría sugerir casos en los que esto último resulte razonable. Por ejemplo, podría sustentarse un caso de interés público en la necesidad de expropiar terrenos a sus legítimos propietarios para ampliar el número de carriles de una carretera que es vital para el tránsito en el país.

De hecho, la Constitución de 1993 regula expresamente en su artículo 70° el supuesto de expropiación por causa de seguridad nacional o necesidad pública como una afectación al derecho a la propiedad que puede ser válida, siempre y cuando se cumplan los requisitos ahí establecidos.

Pero fíjense que en el texto que formulamos para describir el ejemplo (que está líneas arriba en cursivas) no se establecen mayores requisitos. Si

existiera realmente una norma redactada de esa manera, le estaría dando al Estado una facultad de expropiar demasiado amplia, que no tendría mayores controles y que podría, en la práctica, dejar sin protección al derecho a la propiedad, porque cualquier cosa podría expropiarse con la excusa de que hay “interés público” de por medio.

Esta misma reflexión que acabamos de hacer respecto del derecho de propiedad, la vamos a aplicar ahora a la libertad para contratar, para explicar por qué la Constitución ha optado por defender la intangibilidad de los contratos.

Imaginemos que la Constitución dijera lo siguiente: *Los ciudadanos tienen libertad para contratar y definir por acuerdo voluntario entre las partes los términos de esos contratos. Sin embargo, el Estado se reserva el derecho de intervenir y cambiar los términos de cualquier contrato si considera que hay razones de interés público.*

¿Se dan cuenta de que ocurre aquí el mismo problema que describimos en el ejemplo anterior, vale decir, que dándole al Estado una atribución así de amplia e indefinida básicamente se abre la puerta a que cualquier excusa de un supuesto “interés público” pueda servir para justificar una violación del derecho a la libertad para contratar?

Quienes redactaron la Constitución de 1993 vieron esto como un riesgo relevante. Cabe recordar aquí que en el momento en el que esta fue aprobada, el Perú tenía un problema muy severo de inseguridad jurídica, tal cual hemos explicado en el capítulo anterior, y lo que se quería era generar las condiciones de confianza y estabilidad para reactivar las inversiones en el país.

Por esto se consideró adecuado incluir en el citado artículo 62º de la Constitución una regla que literalmente dijera que “los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase”. Dicho de otro modo, que los contratos entre privados son intocables y que se les aplican las leyes y demás normas que estuvieren vigentes en el momento en el que fueron suscritos.

¿Cuál es el riesgo que se está buscando evitar aquí de cara a las personas o empresas que quieran invertir en el país? Se les quiere proteger frente a un escenario en el que entra un nuevo Gobierno y decide desconocer o modificar los términos de los contratos que viabilizaron sus respectivas inversiones, expropiándoles sus ganancias o llevándoles de alguna otra manera a la insolvencia.

Esto es fundamental para quienes piensan que:

Uno de los pilares del modelo económico, el más trascendental de todos quizá, es poder asegurarle reglas de juego estables y predecibles a quienes deciden invertir en el país.

Como decíamos, esto resulta particularmente importante en nuestro contexto, con un Congreso que privilegia muchas veces regulaciones anti técnicas por razones demagógicas, o con un Poder Ejecutivo donde hay excesiva rotación de personal y ello incide en que se modifiquen con bastante frecuencia las normas sectoriales.

El Perú, dicho sea de paso, es un país que ha sabido gestionar muy bien su entorno macroeconómico³⁴, pero que es excesivamente burocrático, sobre-regulado e impredecible a nivel microeconómico³⁵. Por eso es que resulta tan valioso para quienes invierten en el país saber que pueden contratar asumiendo que las reglas de juego vigentes al tiempo del contrato van a seguir siendo aplicables a este.

Ahora bien, ir por este camino tiene un costo que ya habíamos adelantado: limita al mismo tiempo la capacidad del Estado de usar el marco normativo para cambiar cosas que para este pudieran ser relevantes pero que tuvieran como efecto vulnerar contratos válidamente suscritos.

Aquí es donde entramos al meollo de la polémica. ¿Qué razones podría tener el Estado para cambiar o afectar contratos vigentes? En algunos casos el Estado podría querer actuar de buena fe pero en otros sus motivaciones podrían resultar muy objetables.

Veamos un ejemplo del segundo tipo. Imaginemos que el Gobierno en funciones es de corte populista y decide sacar una norma que prohíbe que los precios de los alquileres estén por encima de un determinado monto. Es decir, genera un control de precios en el mercado de alquiler de viviendas.

En un siguiente capítulo vamos a explicar por qué desde la óptica de nuestro modelo económico (y considerando la evidencia histórica) los controles de precios son una mala idea. Pero el Gobierno de nuestro ejemplo no estaría tomando esta decisión basado en argumentos económicos o legales, sino en función de su conveniencia política.

³⁴ Ver el Capítulo XII sobre la independencia del Banco Central de Reserva.

³⁵ Ver el Capítulo XIII sobre el tipo de Estado que requiere una economía social de mercado.

Lo que busca es beneficiar en el corto plazo a quienes alquilan viviendas, en perjuicio de quienes ofrecen viviendas en alquiler, pensando que una decisión como esa va a aumentar su popularidad o movilizar votos en su favor. Es decir, estaría cediendo aquí a la tentación de intervenir demagógicamente en contratos firmados para obtener un provecho político de ello.

Pensemos ahora en otro ejemplo. Imaginemos que un Gobierno quiere, de buena fe, mejorar las condiciones ambientales en el país, pero elige para ello emitir una norma cuyo objetivo manifiesto es intervenir en los contratos que se hubieren firmado para sumar a ellos obligaciones ambientales que antes no existían.

¿Estaría mal eso? Algunos pensarán que no, que en cumplimiento de su responsabilidad de velar por la protección del medio ambiente, debería permitirse que el Estado pueda hacer tal cosa. Otros pensarán, más bien, que es muy grande el riesgo de que se abuse de un poder como ese y que es preferible que existan restricciones muy claras a la capacidad del Estado de afectar contratos vigentes, precisamente como las que impone el artículo 62º de la Constitución.

No hay que perder de vista aquí que el artículo 62º no está restringiendo por completo la facultad legítima que tiene el Estado para modificar el marco legal en un país. Lo único que está diciendo es que, si eso ocurre, los cambios no pueden aplicarse retroactivamente, es decir, hacia atrás, afectando contratos que se hubieren suscrito válidamente al amparo de las leyes que estaban vigentes en ese momento.

Consideren entonces que la posición que uno tenga sobre si la intangibilidad de los contratos es razonable o excesiva dependerá de la percepción que se tenga respecto del riesgo de darle al Estado un poder discrecional para intervenirlos.

Si uno cree que el Estado obrará generalmente de buena fe y con argumentos técnicos, entonces preferirá que sí tenga esa capacidad en alguna medida. Pero si uno cree que el peligro de que actúe demagógicamente es mayor, o que la mera existencia de esa posibilidad afecta de por sí la seguridad jurídica y, por tanto, la capacidad de atraer inversiones al país, pues preferirá que los contratos sean intangibles.

Esta última, como decíamos, es la posición en la que se ha puesto nuestra Constitución. Ha decidido que la libertad para contratar de los ciudadanos y las empresas prevalezca sobre el derecho del Estado a modificar el marco jurídico para afectar contratos ya firmados. No es una limitación absoluta

porque el Estado sí puede cambiar las reglas y, en esa medida, afectar contratos que estén por firmarse, es decir, hacia adelante.

¿QUÉ SON LOS CONTRATOS-LEY?

Ahora bien, la Constitución no se queda en reconocer la intangibilidad de los contratos entre privados, sino que va más allá. El segundo párrafo del artículo 62º ya citado dice que: “Mediante contratos-ley, el Estado puede establecer garantías y otorgar seguridades. No pueden ser modificados legislativamente, sin perjuicio de la protección a que se refiere el párrafo precedente”.

¿Qué significa esta segunda parte del artículo 62º? Lo que hace aquí la Constitución es decir que la intangibilidad de los contratos a la que nos hemos referido no solo aplica para los contratos entre privados, sino también a los contratos que pueda firmar el Estado con privados.

¿De qué tipo de contratos estamos hablando? De aquellos contratos en los cuales el Estado le dice a una empresa internacional: ven a invertir a nuestro país y yo me comprometo contigo a que las condiciones en las que vas a invertir se mantengan estables en el tiempo.

¿Qué tipo de condiciones? Las tributarias, por ejemplo. Es decir, las tasas de los impuestos que va a tener que pagar en el tiempo esa empresa como resultado de la inversión que está haciendo. Dicho de otro modo, se le ofrece a esa empresa estabilizarle el marco tributario de tal manera que si el Congreso fuera a, por ejemplo, subir las tasas de los impuestos, esos cambios no se le van a aplicar. Por eso, a este tipo de contratos-ley se le llama **convenios de estabilidad tributaria**.

A veces se piensa que los convenios de estabilidad tributaria son una forma de evitar el pago de impuestos para las empresas que los suscriben, pero esa es una percepción equivocada. De hecho, una empresa podría firmar un contrato-ley que estabiliza tasas de impuestos *mayores* a las vigentes al momento de firmarlo, porque valora la predictibilidad de las condiciones en las que invierte más que ese adicional de impuestos que se estaría comprometiendo a pagar. La seguridad jurídica tiene, pues, un valor económico por el cual algunas empresas están dispuestas a pagar.

Ahora bien, si el primer párrafo del artículo 62º de la Constitución ya resultaba polémico en algunos sectores de la opinión pública, el segundo párrafo lo es más. Sus críticos señalan que esta concesión por parte del Estado a empresas que invierten en el país resulta excesiva y que parte del negocio de

cualquier empresa, aquí y en cualquier parte del mundo, pasa por saber que el marco tributario del país puede cambiar en alguna medida y, por tanto, estimar el costo y la probabilidad de ocurrencia de algo así.

Los defensores del artículo 62º, no obstante, responderán que en el momento en que se creó la Constitución de 1993, la economía peruana estaba en una situación tan complicada que sí se requería dar este tipo de concesiones a empresas privadas que estaban evaluando hacer inversiones de gran envergadura en el país puesto que, de otra modo, no las hubiesen hecho.

Hay, en efecto, inversiones multimillonarias que salieron adelante (por ejemplo, megaproyectos mineros) gracias a que las empresas que las impulsaron pudieron suscribir con el Estado peruano convenios de estabilidad tributaria³⁶.

Dicho lo anterior, hay una reflexión más profunda que hacer aquí y que se conecta con los que vamos a tratar en el Capítulo XIII de este libro. Figuras como la de los contratos-ley que se ha incluido en la Constitución funcionan en realidad como parches mientras no se pueda solucionar el problema de fondo, que es la incapacidad de nuestro sistema político de garantizar, de ordinario, seguridad jurídica.

Ahí entramos a problemas cuya solución no está en el capítulo económico de la Constitución sino en la parte política. Si las empresas pudiesen confiar en que el Congreso o el Poder Ejecutivo van a regular los temas tributarios de manera técnica y no demagógica, entendiendo que las tasas de los impuestos tienen que ser competitivas frente a las de otros países que buscan captar las mismas inversiones que nosotros, pues no habría razón para que existan contratos-ley.

Pero dado que ese, trágicamente, no es todavía el caso, es entendible que haya una defensa tan intensa desde el sector empresarial a que la intangibilidad de los contratos se mantenga como un pilar de nuestro modelo económico. Como decíamos, es cierto que la libertad para contratar no debe entenderse como un derecho absoluto y que sí podría haber limitaciones a ella basadas en razones válidas. Pero no parece aconsejable irse al otro extremo y otorgarle al Estado un poder omnímodo para cambiar los contratos con absoluta discrecionalidad. Eso es lo que ha querido evitar la Constitución de 1993.

³⁶ Ver: <https://www.snmpe.org.pe/marco-normativo/convenios-de-estabilidad.html>

CAPÍTULO VIII

¿CÓMO FUNCIONA EL SISTEMA DE PRECIOS?

Artículo 58° de la Constitución.

La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura (el resaltado es nuestro).

Sentencia del Tribunal Constitucional 0008-2003-AI/TC

(Fundamento 4.1.c.a.)

La economía social de mercado es una condición importante del Estado social y democrático de derecho. Por ello debe ser ejercida con responsabilidad social y bajo el presupuesto de los valores constitucionales de la libertad y la justicia. A tal efecto está caracterizada, fundamentalmente, por los tres elementos siguientes:

a) Bienestar social; lo que debe traducirse en empleos productivos, trabajo digno y reparto justo del ingreso.

b) Mercado libre; lo que supone, por un lado, el respeto a la propiedad, a la iniciativa privada y a una libre competencia regida, prima facie, por la oferta y la demanda en el mercado; y, por otro, el combate a los oligopolios y monopolios.

c) Un Estado subsidiario y solidario, de manera tal que las acciones estatales directas aparezcan como auxiliares, complementarias y temporales. En suma, se trata de una economía que busque garantizar que la productividad individual sea, por contrapartida, sinónimo de progreso social (el resaltado es nuestro).

Hemos dicho en capítulos anteriores que el elemento central de toda economía social de mercado es que pueda haber intercambios voluntarios entre agentes económicos, sean estos personas naturales o personas jurídicas (empresas u otras organizaciones), que les permitan satisfacer sus respectivas necesidades.

También dijimos que un intercambio se dará si, por ejemplo, quien vende algo le asigna un valor (precio de reserva del vendedor) menor que el que le asigna quien desea comprarlo (precio de reserva del comprador). En tal supuesto, se puede esperar que la transacción se dé a un precio que deje a ambas partes en mejor situación, contribuyendo a que los recursos en la economía estén asignados a sus usos más eficientes (es decir, a quienes los valoran más).

Pues bien, si vemos más allá de los casos puntuales, notaremos que hay ciertas características sistémicas de cómo se determinan los precios en los mercados que conviene entender. Quizá hayan escuchado decir que lo que determina los precios en una economía son “las leyes de la oferta y la demanda”. Ahora toca explicarlo.

El término “leyes”, hay que decir, resulta un tanto equívoco aquí, porque no estamos hablando de normas legales sino de algo más parecido a cuando nombramos una regularidad científica, como la ley de la gravedad (“todo lo que sube, tiene que bajar”, en el argot popular).

Las “leyes” económicas, como las de la oferta y la demanda, no son predicciones exactas, sino expectativas racionales de que, frente a determinados escenarios, es altamente probable que ocurran determinadas consecuencias.

Por ejemplo, si hay escasez de un bien en el mercado, la alta demanda hará que suba su precio, lo que, a su vez, motivará que aumente su producción. En sentido inverso, si hay abundancia de un bien, bajará su precio y esto desincentivará que más agentes económicos quieran producirlo.

Por tanto, el sistema de precios es, esencialmente, un sistema de información que manda señales a los agentes económicos sobre qué se necesita producir para satisfacer adecuadamente las necesidades de los consumidores. No es un sistema perfecto, pero es asombrosamente eficiente y, como veremos, demostrablemente superior a cualquier otra alternativa para guiar los comportamientos en una economía social de mercado.

Para explicarlo mejor, vale la pena parafrasear aquí un estupendo ensayo de Leonard Read, el creador de la Fundación para la Educación Económica, que se llama en inglés “I, pencil”³⁷ (“Yo, el lápiz”) y que fue publicado originalmente en 1958.

LA “MANO INVISIBLE” DEL MERCADO

Imaginen que les preguntan: ¿quién en el mundo sabe fabricar un lápiz? Quizá alguno responderá muy rápidamente: cualquiera de las empresas que se dedican justamente a producir lápices. Pero, ¿quién en esas empresas sabe todo lo que implica fabricar un lápiz? Pues, nadie en su totalidad. En esas compañías hay personas que cumplen roles diferentes, en línea con el concepto de especialización en el trabajo al que nos hemos referido antes.

Quien ejerce como gerente general de la empresa está a cargo de supervisar todo el proceso, pero hay una cantidad enorme de conocimientos distribuidos entre todos los que intervienen que él o ella no posee. Por eso decimos que una empresa es un esfuerzo colectivo, donde confluyen talentos y capacidades distintas.

Pensemos ahora que estamos hablando de una fábrica ubicada en el Perú y nos preguntan: ¿qué materiales componen un lápiz y de dónde vienen? Un lápiz está hecho principalmente de madera. Esta podría haber sido talada e industrializada por una compañía maderera en algún bosque aquí mismo en el Perú o en algún país vecino. Sin ese bosque, y sin esa empresa maderera, no habría lápiz.

¿Y cómo es que pinta el lápiz? Pues, con la mina de grafito que lleva adentro. ¿De dónde viene el grafito? Podría venir de China o de Turquía, que son los principales productores globales de ese mineral. Es decir, nuestro lápiz requiere también que exista una empresa minera en China o Turquía que provea ese grafito.

¿Y el borrador que lleva el lápiz, cómo se hace? Antes se requería de un tipo especial de caucho que se importaba de Malasia u otros países, pero ahora se usan materiales sintéticos. Además, ese borrador está sostenido por un anillo que se fabrica con metales que vienen de otras partes del mundo.

Podríamos continuar enumerando no solo los materiales que están físicamente en el lápiz y su procedencia, sino todos los insumos que deben

³⁷ <https://oll.libertyfund.org/titles/read-i-pencil-my-family-tree-as-told-to-leonard-e-read-dec-1958>

asegurar, a su vez, las empresas que venden aquellos materiales. Esa red de conexiones que se expande por todo el planeta es lo que se conoce como una **cadena de valor**.

Fíjense cómo algo aparentemente tan sencillo como un lápiz requiere de esta dinámica tan compleja de interacciones e intercambios entre múltiples empresas en varios países distintos, cada una haciendo lo que sabe hacer bien, sin que ninguna empresa o ninguna persona sepa todo lo que se necesita saber para fabricar un lápiz. Y, sin embargo, como decíamos, *el sistema funciona*.

Preguntémonos entonces: ¿por qué funciona este sistema? ¿Acaso hay alguien que organizó a esos cientos o miles de empresas involucradas para que cada una haga exactamente lo que le toca hacer y que así terminen todas produciendo, conjuntamente, un lápiz?

La respuesta es no. No hay nadie que se encargue de organizar todo eso, simplemente ocurre. Y esto pasa porque cada una de esas empresas opera en un mercado y saben que en él hay demanda por aquello que producen. ¿Y cómo lo saben? Pues, porque hay quienes están dispuestos a pagar un precio por ello.

Ese precio se convierte entonces en una señal que le dice a potenciales productores de ese producto que pueden obtener una rentabilidad si lo fabrican. Y eso se da, de manera independiente, en cada uno de los mercados involucrados en la cadena de valor de nuestro lápiz, y todos los que participen en ellos reaccionan a esas señales de precio de manera voluntaria, a través del ejercicio de su libertad de empresa.

Como diría el premio Nobel de Economía Milton Friedman, se trata de organizaciones que no están en la misma geografía, no hablan el mismo idioma, sus integrantes no profesan la misma religión ni votan por el mismo tipo de políticos; y, sin embargo, todas terminan colaborando en pos de un mismo objetivo: crear un lápiz.

Si bien no hay *alguien* que esté organizándolas a todas, si hay *algo* que lo está haciendo. Es la famosa “mano invisible del mercado”, que no es más que otro nombre para referirnos al sistema de precios. Esto, diría Friedman, no es menos que un milagro.

El sistema de precios, entonces, no es un “sistema” en el sentido de que haya alguien a cargo de operarlo. Es, más bien, una especie de orden espontáneo que, a partir de los millones de intercambios que se van dando a

cada segundo en la economía, permite que se vayan formando los precios de aquello que se puede comprar o vender.

Y la gran virtud de este sistema radica justamente en la imposibilidad de someterlo al control de una sola persona o grupo de personas, en el hecho de que descentraliza el poder y que está permanentemente autocorrigiéndose en función de la nueva información que va incorporando.

EL ESTADO Y EL SISTEMA DE PRECIOS

Llegado a este punto, es importante recordar que el sistema de precios no es una forma de establecer cuánto vale objetivamente algo, sea un producto, un servicio o el trabajo de alguien. Esto, por cuanto los recursos en una economía no tienen valores objetivos o intrínsecos, sino que son valorados subjetivamente por los agentes económicos, como ya hemos explicado en el Capítulo IV. Lo que hacen las leyes de la oferta y la demanda es agregar esas valoraciones subjetivas y convertirlas en señales de precio.

Esto que acabamos de explicar puede resultar contraintuitivo si uno cree, por ejemplo, que los bienes y servicios en una economía deben tener “precios justos” y que le corresponde a alguien (digamos, al Estado) fijarlos.

Esta creencia asume, correctamente, que el Estado tiene el deber de asegurar que los consumidores en el país tengan acceso a los bienes y servicios que necesitan a precios asequibles. Pero lo que debemos preguntarnos aquí es cuál es la mejor manera de lograr esto último, porque hay distintos cursos de acción habilitados, cada uno con sus respectivos pros y contras.

Por ejemplo, es distinto que el Estado se enfoque en asegurar que haya más competencia en los mercados de manera que sea esta la que presione los precios a la baja, a intervenir directamente fijando tarifas máximas aplicando lo que se conoce comúnmente como un **control de precios**.

En el siguiente capítulo vamos a analizar a profundidad lo que dice la Constitución sobre la responsabilidad del Estado de promover la libre competencia y sancionar las prácticas monopólicas o lo que se conoce como abuso de posición dominante. Pero aquí vale la pena analizar si es una buena idea aplicar controles de precios en una economía social de mercado.

Imaginemos que un Gobierno integrado por políticos bienintencionados decide armar un grupo de trabajo con los economistas más destacados del

país para que estos decidan qué precio ponerle a cada bien o servicio que se produce en el mercado. Aun cuando estén reunidas en ese grupo las mejores mentes disponibles, estas no son omniscientes, es decir, no tienen ni pueden tener conocimiento suficiente de todo lo que está pasando, en cada momento, en cada uno de los mercados interconectados y cambiantes que permiten la fabricación de esos bienes y servicios.

Eso significa que, por más sofisticado que fuese su proceso de deliberación, estarían básicamente haciendo un ejercicio de adivinación o especulación. ¿Y qué pasa si adivinan mal, lo cual, como vemos, es altamente probable? Pues, si establecen un precio demasiado alto para un bien, beneficiarán a sus productores a expensas de los consumidores, lo cual va esencialmente en contra de lo que busca una economía social de mercado y, además, genera desperdicio de recursos porque propiciará que haya sobreoferta de ese bien.

Pero, si establecen, más bien, un precio demasiado bajo (que es típicamente lo ocurre cuando los gobiernos se atribuyen esa facultad), se desincentiva la producción de ese bien porque los costos de fabricarlo superan lo que se puede cobrar por venderlo. Nadie puede producir algo de manera sostenible si, al hacerlo, incurre en una pérdida. Por ello, la consecuencia de fijar precios artificialmente bajos es que se genera escasez en el mercado.

Esto es lo que pasa cuando desde el Estado se intenta manipular el sistema de precios, incluso con las mejores intenciones. Toda vez que no se puede “derogar” las leyes de la oferta y la demanda, un Estado produce desperdicio cuando fija precios artificialmente altos y escasez cuando fija precios artificialmente bajos. Es decir, desnaturaliza el sistema quitándole su eficiencia estructural y eliminando su capacidad de autocorregirse.

Entender por qué esto es un problema es complicado porque desafía las intuiciones que solemos tener las personas. Es más fácil imaginar un grupo de servidores públicos bienintencionados queriendo fijar precios para beneficiar a los consumidores, que a un sistema complejo que nadie controla y del que nadie se hace personalmente responsable.

Pero, afortunadamente, lo que sí tenemos a disposición es la evidencia de lo que ocurre en los países que permiten que el sistema de precios opere de la manera más libre posible, y los países cuyos Estados deciden arrogarse ellos mismos la facultad de fijar los precios en los mercados.

En estos últimos sucede exactamente lo que se puede esperar que ocurra por efecto de las leyes de la oferta y la demanda, vale decir, que los Estados fijan precios artificialmente bajos y que, más temprano que tarde, esa sociedad enfrenta un problema severo de escasez.

Aquí vale la pena preguntarnos: ¿por qué un Gobierno podría estar interesado en establecer precios demasiado bajos? Pues, por razones de conveniencia política. Un Gobierno que quiere mantenerse en el poder puede considerar que el camino para lograrlo es abaratando artificialmente los precios en la economía. Pero, aun cuando eso pueda generar un beneficio inmediato para los consumidores, la evidencia es muy clara en demostrar que no se va a poder evitar una crisis de escasez más adelante en el camino.

Para evitar tal cosa, los Estados deben permitir, en línea con lo que propugna la economía social de mercado, que haya libre fijación de precios.

Ahora bien, esto no significa que no tome acción para, por ejemplo, controlar la volatilidad de precios de algunos bienes que son críticos para la economía. Por ejemplo, el Banco Central de Reserva, del que hablaremos en el Capítulo XII, actúa en el mercado cambiario para reducir la volatilidad del tipo de cambio, es decir, del precio del dólar expresado en soles. Del mismo modo, en el sector energético existe el Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles, que cumple un rol similar.

También existe normativa específicamente aplicable al sector Salud cuando hay una pandemia, como la del COVID-19 que sufrimos recientemente, que le permite al Estado de manera excepcional intervenir en el mercado de las vacunas. Y de manera más general, en los mercados en los que hay monopolios naturales, vale decir, aquellos donde es económicamente inviable que haya competencia de verdad, el Estado sí está legalmente habilitado para regular tarifas.

¿Son estos ejemplos contrarios a los principios de una economía social de mercado? Uno podría argumentar que no, que reflejan un país que ha optado desde su marco constitucional por privilegiar la libre fijación de precios, para permitir que el sistema de precios haga lo que hace mejor que nadie, y que ha establecido casos excepcionales donde o bien no se puede esperar que haya competencia, o bien el impacto de la volatilidad de precios es sistémico, y por esa razón justifica algún nivel de intervención. No todos estarán de acuerdo pero es, en todo caso, una discusión válida en una sociedad democrática.

Lo que sí sería visiblemente contrario a los principios de una economía social de mercado como la peruana, y por tanto inconstitucional, es que un Gobierno asuma que los controles de precios son herramientas que puede utilizar de manera general para intervenir en mercados competitivos según sus conveniencias políticas. Eso supondría una desnaturalización del modelo económico con las consecuencias trágicas que, fruto de nuestra propia historia, podemos prever.

CAPÍTULO IX

¿CÓMO ABORDA LA CONSTITUCIÓN EL PROBLEMA DE LOS MONOPOLIOS?

Artículo 61° de la Constitución.

El Estado facilita y vigila la libre competencia. Combate toda práctica que la limite y el abuso de posiciones dominantes o monopolísticas. Ninguna ley ni concertación puede autorizar ni establecer monopolios.

La prensa, la radio, la televisión y los demás medios de expresión y comunicación social; y, en general, las empresas, los bienes y servicios relacionados con la libertad de expresión y de comunicación, no pueden ser objeto de exclusividad, monopolio ni acaparamiento, directa ni indirectamente, por parte del Estado ni de particulares (el resaltado es nuestro).

En capítulos anteriores hemos señalado que lo más característico de la forma como opera el mercado es que permite la colaboración a gran escala. Las personas podemos satisfacer nuestras necesidades haciendo intercambios voluntarios en él, a través de transacciones que dejan en mejor situación a todas las partes involucradas pues, de otro modo, no serían voluntarias.

Pero, en las relaciones humanas, sea en el mercado o en cualquier otro ámbito, siempre hay en juego relaciones de poder. Si tenemos, de un lado, a miles o millones de potenciales consumidores, y de otro lado, a una sola empresa, es decir, un **monopolio**, la relación de poder favorece fuertemente a esta última y la puede facultar incluso a imponer sus condiciones frente a los consumidores.

Si lo que fabrica esa empresa monopolística es un producto de necesidad básica del cual el consumidor no puede prescindir, es decir, lo que los eco-

nomistas conocen como un bien con demanda inelástica³⁸, lo que ocurre entonces es que ese intercambio deja de ser voluntario y los consumidores terminan siendo obligados a comprar un producto en condiciones muy desfavorables.

La voluntariedad, hemos dicho, es la base moral del funcionamiento del mercado, y cuando aquella desaparece, este pierde su virtud ética. En esos casos, tenemos que buscar soluciones ya no solo en la economía misma, sino en la política y el derecho, como explicaremos en breve.

Para entenderlo, describamos mejor el fenómeno de la **competencia**. Si bien la base del mercado es la colaboración, lo que hace que esta colaboración se dé de manera genuinamente voluntaria en la gran mayoría de casos es, precisamente, la competencia.

Si estamos en una situación en la que tenemos miles o millones de consumidores de un lado y una sola empresa del otro, es decir, lo que conocemos como un monopolio en sentido estricto, la relación de poder favorece tan marcadamente a la empresa que esta puede hacer prácticamente lo que quiera en perjuicio de los intereses de los primeros.

Pero, si estamos, más bien, en un escenario en el que hay múltiples empresas compitiendo intensamente por ver quién gana la preferencia de esos consumidores, la situación cambia y esa relación de poder se va equilibrando en favor de estos últimos.

¿Cómo exactamente? Las empresas pueden competir por precio, es decir, por ver cuál cobra menos que las alternativas. Esto ocurre típicamente en los mercados en los cuales los productos en competencia son relativamente similares entre sí. Pero, en mercados en los cuales los productos pueden distinguirse más, las empresas pueden competir también por calidad o por algunos atributos que son especialmente valiosos para el consumidor.

Por ejemplo, no es lo mismo comprar gasolina que comprar un teléfono celular. En el primer caso, nos interesará mucho más el precio, mientras que, en el segundo, valoraremos las funcionalidades del equipo o el valor que le asignamos subjetivamente a la marca.

Pensemos un instante en la competencia que se da en torno a la variable precio. Cuando hay muchas empresas compitiendo en un mercado, es-

³⁸ <https://www.youtube.com/watch?v=10ZBnyzci0w>

tas son *tomadoras de precios*. Es decir, es la competencia misma entre ellas la que incide en los precios y, como vimos en el capítulo anterior, estos terminan determinándose como resultado de las leyes de la oferta y la demanda. Mientras más intensa sea esa competencia, más se favorece el interés del consumidor.

Cuando tenemos, más bien, una sola empresa en un mercado, es decir, un monopolio en sentido estricto, esta deja de ser tomadora de precios, y se convierte en *fijadora de precios*. Al no haber oferta competidora, la empresa monopolista tiene el poder suficiente como para imponer sus condiciones en perjuicio del consumidor.

¿Qué es lo que hace? Típicamente, reduce la oferta (es decir, produce menos de lo que demanda el mercado), baja sus estándares de calidad (porque sabe que igual le van a comprar) y sube el precio al que vende, para así poder maximizar su rentabilidad a costa del consumidor, que tiene que pagar más por un producto de peor calidad.

Esto es lo que nos preocupa de los monopolios: que le den a la empresa monopolista la capacidad de imponer sus condiciones, de ser fijadora y no tomadora de precios, de bajar indiscriminadamente los estándares de calidad, y todo ello sin que los consumidores puedan hacer mucho al respecto, por lo cual terminan en una situación en la que no les queda más remedio que sobrepagar por un producto malo y caro.

Siendo esto así, es lógico preguntarse: ¿por qué la Constitución no ha prohibido de plano los monopolios?

NO TODO LO QUE PARECE ES UN MONOPOLIO

Cuando uno lee el artículo 61° de la Constitución que se refiere a los monopolios, puede llamarle la atención que este no los prohíba de plano sino que solo afirme, en términos más bien generales, que se combate “el abuso de posiciones dominantes o monopólicas”. Lo único que se prohíbe expresamente es que estos se creen por ley, es decir, que el Estado -o, más específicamente, el Congreso- impulse la creación de un monopolio.

Después de lo que ya hemos dicho sobre cuán perjudiciales pueden terminar siendo los monopolios, uno podría pensar que la Constitución debió haberlos proscrito y hasta podría considerar sospechoso que no lo haya hecho. Esta es una inquietud válida, pero tiene una respuesta muy concreta. Para llegar a ella, sin embargo, tenemos que entender primero qué es y qué no es un monopolio.

En sentido estricto, estamos ante un **monopolio** cuando una sola empresa tiene control absoluto y exclusivo en la producción de un bien o un servicio en un determinado mercado. Esto significa que, si yo quisiera comprar ese bien o servicio, solo podría tocarle la puerta a esa empresa porque nadie más vende algo parecido.

En tal sentido, puede ocurrir que haya empresas con posiciones de mercado cuasi monopolísticas pero que, en rigor, no lo son porque hay algún nivel de competencia, aunque mínimo. Sin embargo, si nos preocupa que haya competencia en un mercado, no debemos quedarnos tranquilos si este no califica estrictamente como un monopolio, porque puede haber empresas con posiciones tan dominantes que igual pueden sacar ventaja indebida de los consumidores.

Por esto es que la Constitución dice en su artículo 61° que combate “el abuso de posiciones dominantes o monopolísticas”. Debe notarse que no rechaza per se las posiciones de dominio, sino específicamente el que se haga abuso de ellas.

Volviendo entonces a lo que veníamos diciendo, no es necesario que exista un monopolio en sentido estricto para que nos preocupe si un mercado es suficientemente competitivo. Podríamos estar ante un **oligopolio**, vale decir, un mercado en el que solo hay unos cuantos oferentes, o un **duopolio**, donde hay solo dos. En cualquiera de estos casos podría haber un problema serio de ausencia de competencia, pero no necesariamente en todos los supuestos porque puede haber oligopolios o duopolios que sí sean competitivos.

Otro aspecto que debemos considerar cuando nos preguntamos si estamos ante un monopolio, es cuál es el **mercado relevante**. Por ejemplo, una empresa podría ser el único productor de un bien en el mercado peruano, pero, si no existen barreras de entrada al país para la producción extranjera, otras empresas podrían importar un producto equivalente y competir con el fabricante local.

De hecho, hay bienes que se pueden importar con facilidad (los llamados bienes transables) y otros que no. Si estamos en un caso del primer tipo, el mercado relevante para definir si hay un monopolio ya no es solo el mercado local, sino también el internacional.

También es importante preguntarnos, de manera más general, si el bien del que estamos hablando tiene sustitutos o no. Por ejemplo, si sube el precio del producto que supuestamente se vende en condiciones monopolísticas,

pero lo que hace el consumidor es empezar a comprar otro producto que no está exactamente en la misma categoría pero cumple una finalidad parecida, entonces se podría argumentar que el segundo resulta ser una alternativa al primero y, por tanto, no necesariamente estaríamos ante una situación monopolística.

Finalmente, no es igual cuando el bien que se ofrece en condiciones de monopolio es un bien de consumo suntuario, es decir, algún producto de lujo, que cuando hablamos de un producto que es de necesidad básica. No es lo mismo poner al consumidor en la situación de tener que cortar un lujo que en la de quedarse sin consumir algo esencial para vivir.

Hechas estas precisiones, toca ahora pasar a la siguiente pregunta.

¿TODOS LOS MONOPOLIOS SON MALOS?

Pensemos en una empresa que crea algo completamente nuevo, algo en lo que nadie había pensado antes pero que permite solucionar una necesidad apremiante de los consumidores y, por tanto, es muy valorado por ellos.

¿Estamos hablando de una innovación, no es cierto? Pues sí, e intuitivamente sabemos que la innovación es algo bueno, porque es lo que le permite a la humanidad ir descubriendo o inventando cosas nuevas que mejoran nuestra calidad de vida.

Ahora pensemos que hay innovaciones que hacen algo que ya se hacía solo que un poco mejor. Estas se conocen como **innovaciones incrementales**. Pero luego hay otras que nos traen cosas completamente nuevas, a las que conocemos como **innovaciones disruptivas**.

Las innovaciones disruptivas pueden generar en lo inmediato situaciones de monopolio, porque nadie más que la empresa innovadora sabe hacer lo que ella acaba de inventar. ¿Ese monopolio es malo o bueno? Fíjense qué pasaría si prohibiéramos por se los monopolios derivados de innovaciones disruptivas: estaríamos quitando los incentivos para que la gente o las empresas creen cosas nuevas que mejoren nuestras vidas.

Todas las empresas que crean algo nuevo, algo para lo cual todavía no existe un mercado, suelen invertir montos importantes de dinero sin saber si su innovación va a ser exitosa o no, o siquiera si van a poder completarla. Podrían perderlo todo en el intento.

¿Por qué lo hacen entonces? Porque, si lo logran, van a poder rentabilizar esa innovación y recuperar lo invertido con creces, en la medida en que haya un tiempo en el que operen prácticamente como un monopolio.

Tan importante es este proceso de innovación disruptiva que incluso desde el sistema jurídico generamos monopolios para beneficiar a esas empresas. Nos referimos aquí a las **patentes** y otros derechos de propiedad intelectual.

Es como si le dijéramos a las empresas: me interesa que crees innovaciones disruptivas que mejoren la calidad de vida de las personas, de modo que, si decides hacerlo a tu propio riesgo y lo logras, te voy a dar un derecho a que nadie pueda copiar tu invención y que, de esa forma, puedas recuperar lo invertido. Si no existiera ese incentivo en el sistema legal, sería muchísimo más difícil ver a empresas u otras organizaciones apostando por hacer innovación disruptiva.

Ahora bien, si ese derecho de propiedad intelectual fuese permanente, sería como garantizarle a esa empresa un monopolio de por vida, y eso muy probablemente nos llevaría a ese escenario problemático que mencionamos al inicio de este capítulo, con una empresa monopolista convertida de fijadora de precios, aprovechándose permanentemente del consumidor.

Por eso, la protección que dan las patentes, por ejemplo, es temporal. ¿Cuánto debe durar? Pues, esa es una buena pregunta para quienes hacen las políticas públicas. Se trata de encontrar un equilibrio entre dar un incentivo correcto para motivar la innovación disruptiva, pero al menor costo posible para los consumidores.

Aquí se abre un abanico de temas que podríamos discutir pero que ya no están regulados en la Constitución sino en leyes de inferior jerarquía, como, por ejemplo, qué pasa si una empresa tiene una patente sobre una vacuna y se desata una pandemia. ¿Debería esa patente ser un derecho absoluto o hay supuestos de excepción en el que debiera flexibilizarse?

Hay mucho que discutir aquí sobre el siempre interesante tema de la propiedad intelectual, pero ya habrá oportunidad de hacerlo en otra publicación. Regresando a lo nuestro, es importante advertir que no todos los monopolios son malos, hay algunos que incluso nos puede interesar proteger, aunque siempre de forma temporal.

Veamos ahora otro ejemplo. ¿Alguna vez se han preguntado por qué el servicio de agua potable o de distribución de luz eléctrica, si uno vive en una determinada localidad, solo se puede adquirir de una sola empresa?

En lo que respecta a estos servicios, hay distintas empresas en diferentes zonas del país, pero no suele haber más de una en un territorio definido. Es como si fueran monopolios que se han repartido distintos mercados geográficos. ¿Por qué pasa esto?

Estos son ejemplos de lo que se conoce como un **monopolio natural**. Usualmente ocurren en industrias de redes, como el agua potable, la distribución o transmisión de electricidad, la distribución de gas natural, o en algunos casos la infraestructura de uso público.

Son situaciones en las que la inversión para montar toda la red (digamos, los cables que llevan la electricidad o las cañerías que llevan el agua) es tan elevada, que no se justifica, en términos económicos, que haya a la vez dos redes compitiendo entre sí.

Cuando un mercado tiene estas características, la lógica económica lleva a pensar que lo razonable es que exista una sola empresa, que va a operar efectivamente como un monopolio. ¿Cómo hacemos entonces para que esa empresa no se aproveche de los consumidores? Nuevamente, entra a tallar aquí el sistema legal y la política pública.

Nuestro marco jurídico admite que, en estos casos de monopolios naturales, el Estado, a través de un organismo regulador especializado, pueda fijar las condiciones y las tarifas a las cuales se provee ese servicio. Es decir, en estos casos sí interviene el Estado en la fijación de precios, pero no con criterios políticos sino con criterios técnicos, idealmente a través de organismos autónomos.

En estos casos, lo que hace el Estado es presumir las condiciones en las que sería provisto ese servicio si hubiera competencia de verdad. En esa línea, proyecta cuál sería la rentabilidad que debiera obtener una empresa si operara de manera eficiente en dicho mercado y, en función de eso, le dice a la empresa que tiene el monopolio natural cuánto es lo que puede cobrar.

Este es un proceso complejo y con todos los problemas que entraña cualquier intento de fijar precios de forma centralizada, pero es la alternativa menos mala para enfrentar casos de monopolios naturales. Salvo que haya

una innovación disruptiva que rompa esa condición. Piensen, por ejemplo, en cómo el paso de la telefonía fija a la telefonía móvil cambió la forma en la que se puede competir en este mercado.

Vamos a ahondar en un tercer ejemplo, que nos va a preparar además para lo que vamos a ver en el siguiente capítulo. Es el caso de la intervención subsidiaria del Estado en la economía. Nuestra Constitución admite que el Estado pueda realizar actividad empresarial, de forma estrictamente excepcional, cuando el sector privado no esté dispuesto a proveer un determinado bien o servicio porque no puede hacerlo en condiciones de rentabilidad.

Pensemos en la capital de una región de la selva a la que solo se puede llegar por avión, pero ninguna aerolínea desea abrir un vuelo a esa localidad porque no hay suficiente demanda de pasajeros para hacerlo de manera rentable. En un caso como este, el Estado podría asumir subsidiariamente la responsabilidad de montar un vuelo hacia dicha ciudad operado por una empresa pública.

Este es un tema que genera mucho debate. Por ejemplo, alguien podría decir que, en lugar de poner una empresa pública para operar ese vuelo, el Estado podría pagar un subsidio a una aerolínea privada para que esta pueda hacerlo cubriendo sus costos y teniendo una rentabilidad modesta. Pero, en cualquier caso, ese vuelo sería provisto en condiciones de monopolio.

De modo que aquí tenemos un tercer ejemplo, el caso de la intervención subsidiaria del Estado en la economía, en los que se podrían dar monopolios simplemente porque no hay otra alternativa.

Hemos visto, entonces, tres razones por las que no tiene sentido prohibir de plano los monopolios. Primero: porque el que existan monopolios temporales es algo clave para promover la innovación disruptiva. Segundo: porque es imposible en el corto y mediano plazo evitar que ciertas industrias operen como monopolios naturales. Y, tercero: porque en los casos en los que el Estado interviene de manera subsidiaria en la economía, puede no haber más opción que hacerlo en términos monopólicos.

Por esto, es razonable, y guarda además coherencia interna con el tipo de modelo económico que ha elegido nuestra Constitución, el que esta haya dicho que combate las prácticas que limitan la libre competencia, pero sin establecer una prohibición absoluta a los monopolios.

¿CÓMO COMBATE EL ESTADO LAS PRÁCTICAS ANTICOMPETITIVAS?

Más allá de que no contenga una prohibición absoluta de los monopolios, el artículo 61° de la Constitución sí dice que combate toda práctica que limite la libre competencia, e incluye allí los casos de abuso de posición dominante. Pues bien, ¿cómo lo hace?

El cómo ya no es algo que se defina en la misma Constitución, sino en las leyes que desarrollan el artículo 61° antes citado. En esencia, hay dos formas principales de proteger la libre competencia: sancionando las prácticas anticompetitivas y controlando las fusiones y adquisiciones que generan concentración en los mercados.

En el primer caso, hablamos de prácticas que no tienen que ser cometidas necesariamente por un monopolio en sentido estricto, sino por empresas cuyo poder de mercado es tan grande que pueden tomar acciones que restringen aún más la competencia.

Aquí están los casos de abuso de posición dominante, a los que nuestra Constitución alude directamente. Estas son acciones que toma una empresa con poder de mercado para dificultar o cerrarle el paso a otras empresas que quieran competir con ella, como, por ejemplo, firmar contratos de exclusividad con proveedores clave de la industria.

La ley menciona varios ejemplos de este tipo, pero a todos les aplica prohibiciones relativas. ¿Qué significa esto? Que su mera ocurrencia no es causa de sanción, sino que se tiene que demostrar que la práctica en cuestión efectivamente limita la competencia en el mercado en el que se da.

Luego existen otro tipo de prácticas sobre las cuales sí recae una prohibición absoluta, como la concertación de precios. Aquí no estamos hablando de un monopolio, sino de -digamos- un oligopolio cuyas empresas integrantes se ponen de acuerdo para reducir la oferta o fijar sus precios por encima de un determinado nivel, renunciando así a competir entre ellas. Al actuar coordinadamente, es como si esas empresas se comportaran como un monopolio. A esto también se le conoce como un **cartel**.

En el segundo caso, hablamos de una forma de proteger la libre competencia que no pasa por controlar prácticas sino por controlar estructuras. ¿A qué nos referimos? Pues, a la regulación vinculada al control de fusiones y adquisiciones de empresas.

Lo que se hace aquí es obligar a las compañías que quieran fusionarse o adquirir a otras empresas, a someter esas transacciones a una autoriza-

ción previa por parte de la autoridad de competencia -el Indecopi en nuestro caso-, si el resultado de esas operaciones va a ser que se superen ciertos umbrales de participación de mercado u otros criterios.

El Perú tiene, a nivel legislativo, ambos tipos de controles. Primero tuvo controles de prácticas antimonopólicas, y más recientemente, desde el 2020, tiene un control de estructuras. No todos valoran por igual este tipo de controles. Sobre el control de fusiones y adquisiciones, hay mucha discusión porque algunos especialistas piensan que, por el tamaño relativamente pequeño de nuestra economía, sí tiene sentido que las empresas vayan creciendo vía fusiones y adquisiciones.

Estos piensan que, en todo caso, es un riesgo alto que, con información limitada o incentivos políticos interfiriendo en el proceso, el Indecopi bloquee alguna fusión o adquisición que sí podría ser positiva para el mercado, pues no hay cómo saberlo *antes del hecho*.

Desde la orilla opuesta del debate, se señala que la gran mayoría de países desarrollados tienen controles de fusiones y adquisiciones y que es, además, una política pública que recomiendan entidades como la Organización para la Cooperación y del Desarrollo Económico (OCDE), a la que el Perú quiere pertenecer.

Pero, más allá de la discusión, el que la Constitución se haya referido a este asunto de manera amplia, permite que haya flexibilidad a nivel legal para desarrollarlo utilizando distintos mecanismos de política pública, sea controles de prácticas monopólicas o de estructuras.

UN APUNTE FINAL

Aun cuando nuestra Constitución haya optado por un modelo de economía social de mercado, en el Perú existe una visión mercantilista de la economía que es muy prevalente, y que incluso permite que ciertos sectores consigan que el Estado los proteja frente a, por ejemplo, la competencia extranjera.

Muchas veces, los monopolios son el resultado de las decisiones que toma el propio Estado desde el sistema legal, cuando está capturado por intereses mercantilistas. Ya no es un problema del capítulo económico de la Constitución o de cómo está diseñado el marco legal que se desprende de este, sino de cómo lo aplican las autoridades, muchas veces en contra de su propio espíritu.

Cuando hablamos en este capítulo de la necesidad de proteger la libre competencia en el mercado, es clave que sepamos defenderla del mercantilismo que se manifiesta tanto en el sector privado como en el sector público. Porque conviene recordar siempre que, quien tiene que estar al centro de nuestro modelo económico, es el consumidor.

CAPÍTULO X

¿POR QUÉ ES SUBSIDIARIA LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO?

Artículo 60° de la Constitución.

El Estado reconoce el pluralismo económico. La economía nacional se sustenta en la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa.

Solo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional.

La actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento legal (el resaltado es nuestro).

Uno de los aspectos del capítulo económico de la Constitución que genera más debate es el que haya establecido que la actividad empresarial del Estado solo puede darse si cumple, entre otras, con la condición de ser subsidiaria. Pero, ¿qué exactamente significa esto?

Para un sector relevante de la opinión pública en el país, la idea de tener un Estado-empresario resulta atractiva. Se piensa que, si en lugar de comprarle a empresas privadas los bienes y servicios que uno requiere se los compramos al propio Estado, podría irnos mejor.

¿Cómo así? Toda vez que el Estado debe protegernos y velar por nuestros intereses como ciudadanos, entonces podría uno asumir que es esperable que nos provea esos bienes y servicios en mejores condiciones de lo que lo haría una empresa privada. A diferencia de esta última, el Estado no tiene la necesidad de obtener una rentabilidad así que, en ausencia de ánimo de lucro, todos nos veríamos beneficiados con productos más baratos.

Esto suena muy bien pero, ¿ocurre en la práctica?

EL ESTADO-EMPRESARIO EN LA CONSTITUCIÓN

El artículo 60° de la Constitución establece que el Estado no puede hacer actividad empresarial salvo en circunstancias muy excepcionales. Dice en su segundo párrafo que “Solo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional”.

Es decir, no es que el Estado pueda abrir una empresa porque quiera, en el sector que quiera, para proveer el producto que quiera. La Constitución deja claro que, para que esto ocurra, tienen que darse varios presupuestos. Por ejemplo, tiene que haber alto interés público o manifiesta conveniencia nacional.

Fíjense que no dice “conveniencia nacional” a secas, sino que agrega el término “manifiesta”, para darle énfasis a que no puede ser cualquier razón sino que tiene que ser algo realmente importante. Esto, para evitar que se utilice aquella frase como un “cajón de sastre” que permita justificar cualquier cosa.

Luego dice la Constitución que el Estado puede realizar actividad empresarial “subsidiariamente”. ¿Qué significa “subsidiariamente”? Significa: en ausencia de. Pero, ¿en ausencia de qué exactamente? Pues, de oferta privada.

Dicho en sencillo, lo que quiere indicar aquí la Constitución es que el Estado solo puede hacer actividad empresarial si es que no hubiere empresas privadas proveyendo ese bien o servicio que se considera de alto interés público o manifiesta conveniencia nacional.

Estrictamente, solo podría hacerlo si no hubiera o no pudiese haber empresas privadas en tal mercado, o solo para aquel segmento de ese mercado al que la oferta privada no estuviese interesada o en condiciones de abastecer.

Este es un candado bien fuerte que limita la actividad empresarial del Estado. Pero hay otro más que va por encima, que establece que el Gobierno no puede decidir hacer esto por cuenta propia, aun cuando crea que está cumpliendo todos los requisitos ya mencionados, sino que necesariamente tiene que conseguir que el Congreso se lo apruebe mediante una ley.

De modo que es bien claro que nuestra Constitución ha querido, tanto como fuese posible, desincentivar la actividad empresarial del Estado. Y ustedes se preguntarán: ¿por qué le tiene tanto miedo a esto? ¿Por qué para

algunas personas la llamada subsidiariedad de la actividad empresarial del Estado es uno de los elementos más importantes no solo del capítulo económico sino de toda la Constitución? Pues, vayamos a la explicación.

LA SUBSIDIARIEDAD EXPLICADA

Mucha gente encuentra razones para defender la opción constitucional por la subsidiariedad de la actividad empresarial del Estado, luego de hacer un análisis histórico de lo que ha sido esta en el pasado reciente y no tan reciente del Perú.

En los años setentas y ochentas del siglo pasado, el Estado peruano tuvo una apuesta muy grande por desarrollar actividad empresarial propia y los resultados fueron desastrosos. Esto podemos medirlo en la cantidad de dinero que se perdió por la mala gestión de dichas compañías estatales, lo malos que eran los servicios y lo que tardaba conseguir acceso ellos, los problemas de escasez que se generaron al querer utilizar a las empresas estatales como una herramienta para hacer control de precios, los casos de corrupción que se conocieron y se siguen conociendo, etc.

Para hacernos una idea, según el Instituto Peruano de Economía³⁹ las pérdidas acumuladas de las empresas estatales fueron equivalentes al 13% del PBI entre 1984 y 1989. Y, si nos fijamos en tiempos más recientes, entre el 2012 y el 2021, una sola empresa estatal, Petroperú, perdió 14 mil millones de soles.

Entonces, el fraseo tan estricto y la cantidad de candados que le puso nuestra Constitución vigente a la actividad empresarial estatal, se entienden como una reacción al pésimo desempeño que tuvo nuestro Estado cuando quiso ser empresario antes de los años noventa. Se podría pensar que, con la Constitución de 1993, quisimos curarnos en salud para que eso no volviera a suceder.

Algunos críticos de la actual Constitución consideran, no obstante, que la crítica al rol empresarial del Estado refleja una posición ideológica o *ideologizada*, en el sentido que lo que ocurrió en el pasado no tendría por qué ocurrir en el futuro.

Estos críticos señalan que existen empresas estatales bien gestionadas en otros países, algunas de las cuales operan en el Perú como si fueran

³⁹ <https://ipe.org.pe/los-resultados-del-estado-empresario/>

empresas privadas. Que sí se justifica, por tanto, darle una nueva oportunidad a las empresas estatales nacionales, y que, para que eso ocurra, necesitamos cambiar ese segundo párrafo del artículo 60° de la Constitución y eliminar la llamada subsidiariedad de la actividad empresarial del Estado.

Pero, si uno se fija bien, no es que tengamos que darles esa nueva oportunidad a las empresas estatales, porque en la práctica ya se la estamos dando. Si bien en los noventas se redujo de manera importante el número de empresas estatales en el país, todavía existen más de 100 que representan el 2.3% del PBI.

Esto puede parecer poco, pero esas empresas estatales tienen el 11% de los activos financieros en el sector bancario, atienden al 63% de los usuarios del sistema eléctrico y son responsables del 41% de las conexiones de agua potable⁴⁰. De cara a los ciudadanos, cumplen un rol que cuyo alcance es significativo, pero no es que lo estén haciendo necesariamente bien, ahora mismo, en todos los casos.

Podríamos entrar a discutir aquí caso por caso, porque no es lo mismo el Banco de la Nación que Petroperú o que alguna empresa regional de agua y saneamiento. Pero lo que sí es indiscutible es que la Constitución dice hoy, textualmente, que la actividad empresarial solo puede ser subsidiaria, y, sin embargo, en la práctica tenemos empresas estatales que operan en mercados donde sí hay oferta privada, incumpliendo por tanto ese mandato.

¿Cómo es posible que ocurra esto? Lo que sucedió es que el proceso de privatización de las empresas estatales quedó trunco en los años noventas. El Estado peruano no terminó de privatizar todas las empresas estatales que incumplían el requisito de subsidiariedad. Por eso tenemos hoy al Banco de la Nación disputando con bancos privados negocios donde sí hay competencia; a Petroperú haciendo lo propio en el mercado de gasolinas; Electroperú haciéndolo en el mercado de generación eléctrica; y así sucesivamente.

Es decir, si uno cree que hubo una decisión políticamente ideologizada de eliminar a las empresas estatales no subsidiarias a inicios de los noventa,

⁴⁰ Datos compartidos por Lorena Masías, entonces directora ejecutiva del holding de empresas estatales Fonafe, un evento de la Universidad Continental, Intelfin y Gestión en el 2020. <https://www.fonafe.gob.pe/nuestraorganizacion/noticias/a867db30-28cd-4127-a114-c3f9f1b77b4e>

pues podría decir también que, más adelante en esa misma década, hubo otra decisión políticamente ideologizada de mantener vivas empresas estatales no subsidiarias, aunque al hacerlo se estuviese yendo directamente en contra de lo que planteaba la Constitución de 1993.

PRIVATIZACIÓN TRUNCA

Comprensiblemente, hay mucha discrepancia alrededor de estos temas por razones ideológicas, y eso no necesariamente está mal. Las personas nos adherimos a ideologías distintas y estas discusiones son importantes, sobre todo cuando sirven para evaluar la evidencia que respalda una u otra posición.

En el Perú, se podría argumentar que la evidencia es contundente en el sentido de que el Estado peruano ha sido generalmente un mal empresario. No se configura, entonces, ese escenario idílico al que nos referimos al inicio del capítulo en el cual la oferta estatal, por definición, debía ser más favorable para el consumidor que la oferta privada.

El proceso de privatización en el Perú tuvo muchas cosas objetables, pero en líneas generales, las empresas que fueron privatizadas se gestionan hoy mucho mejor de cara a los intereses de los consumidores que cuando eran estatales.

Pero, sigue estando presente el argumento de quienes señalan que el pasado no siempre es una condena, y que el futuro podría ser distinto si le damos una nueva oportunidad a las empresas estatales, procurando que estén mejor gestionadas. Que, en cierto sentido, lo importante no es si una empresa es privada o estatal, sino que haya gente competente gestionándola.

El problema con este último argumento es que, como diría el economista argentino Alberto Benegas Lynch (hijo), existen objeciones de principio que cabe hacer respecto de las empresas estatales que no aplican de igual manera a las empresas privadas.

Pensemos en lo siguiente. Hacer empresa siempre es una actividad de riesgo. Uno puede ganar o puede perder. Habida cuenta de ello, lo que arriesga una empresa privada es el capital de sus inversionistas. Si quiebra, son estos quienes pierden su inversión.

Los sistemas capitalistas (y nos referimos aquí a aquellos donde verdaderamente hay libre mercado y no a los sistemas mercantilistas que se hacen

pasar por capitalistas), lo que hacen es privatizar las ganancias y privatizar también las pérdidas. ¿Qué significa esto? Si la empresa privada gana, gana quien invirtió en ella. Pero si la empresa privada pierde, pierde también quien invirtió en ella, por aquello que hubiese invertido.

Pero, ¿qué pasa cuando la que pierde o quiebra es una empresa estatal? ¿De quién es el dinero que esta pierde? Pues, de todos los contribuyentes. Y a diferencia de los accionistas de una empresa privada, nosotros los ciudadanos no podemos ir donde el directorio o el gerente de una empresa estatal para reclamarle por sus malos manejos.

Esto lo tendrían que hacer en todo casos los políticos que nos representan, pero en muchos casos los intereses de estos y los nuestros no están alineados, como vamos a explicar en breve.

Cuando se trata de empresas privadas, el mercado suele ser implacable. Si no te va bien como negocio, quiebras. Ahora, ¿recuerdan ustedes algún caso de una empresa estatal que haya quebrado y desaparecido del mercado? No suele pasar, porque los Estados no dejan quebrar a sus empresas, aunque estén generando pérdidas cuantiosas.

Como hemos visto recientemente en el caso de Petroperú, prefieren sacar dinero del Tesoro Público y con ello cubrir las pérdidas de las empresas estatales. Por eso se suele decir que estas tienen una “garantía tácita” del Estado. Aunque no consta en ningún papel o norma jurídica, es esperable que los Estados tarde o temprano rescaten a sus empresas estatales si están a punto de quebrar.

¿Y cuál es el problema con esto? Hay un argumento económico a considerar, pues un Estado que rescata irremediabilmente a sus empresas estatales, está dilapidando sus recursos en un negocio que no es rentable ni sostenible. Pero, el argumento más importante a tener en cuenta aquí es moral: el dinero que se tiene que inyectar a una empresa estatal para cubrir las pérdidas de una gestión ineficiente es dinero que se podría haber utilizado para atender otras finalidades más urgentes y apremiantes de la ciudadanía.

Ese dinero, en el caso del Estado, tiene un costo de oportunidad muy alto. ¿Qué significa esto? Que podría estar destinado a mejores usos. En lugar de financiar la planilla dorada de una empresa estatal, podría ir como un subsidio directo al ciudadano para cubrir alguna necesidad, si esto fuese una mejor manera de satisfacer un objetivo de política pública.

Aquí hay que considerar, además, que el mal desempeño económico de una empresa estatal podría deberse a un manejo incompetente, pero también podría deberse a una interferencia del Gobierno de turno que busca satisfacer intereses políticos de corto plazo, o las dos cosas a la vez.

Un ejemplo de lo primero sería un gobierno que entiende a las empresas estatales como un botín para repartir puestos de trabajo a sus militantes o allegados, por más que no tengan las capacidades requeridas. En estos casos, las empresas estatales se convierten en una suerte de agencia de empleo para quien esté circunstancialmente en el poder. De manera que, cada vez que hay cambio de gobierno, cambia la gente empleada en las empresas estatales.

Un ejemplo de lo segundo sería un Gobierno que, preocupado por su baja aprobación, decide reducir artificialmente los precios de los bienes o servicios que ofrece una empresa estatal, para ganar popularidad de cara a una siguiente elección.

Aquí lo que estaría haciendo ese Gobierno es comprometer la sostenibilidad de esa empresa estatal tomando decisiones que van a comprometer sus finanzas en el mediano plazo. Puede hacerlo pensando en que luego podrá sacar dinero del Tesoro Público para cubrirlo, o creyendo que cuando estalle el problema, ya no se va a estar en el poder y resolverlo será responsabilidad de quien venga después.

Fíjense cómo, en cualquiera de estos dos casos, las decisiones que se toman en la empresa estatal no están alineadas con los intereses de mediano y largo plazo de quienes supuestamente somos sus dueños, vale decir, los ciudadanos de un país.

Cuando las empresas estatales funcionan como agencias de empleo y se premia la incompetencia, terminan proveyendo bienes o servicios malos y caros. A veces, ese mal desempeño lo que oculta es corrupción, es decir, funcionarios que, al no ser adecuadamente fiscalizados, se dedican a cobrar sobornos a cambio de favorecer a tal o cual empresa contratista con una licitación.

Por otro lado, cuando por razones políticas se reduce artificialmente el precio de lo que vende una empresa estatal, esta pierde la posibilidad de ampliar su capacidad o su alcance, porque deja de ser una empresa que puede reinvertir sus utilidades para generar mayor valor. Y el no hacer esas inversiones, tarde o temprano pasa factura.

Tener productos artificialmente baratos puede parecer algo bueno hoy pero, como vimos en el Capítulo VIII, eso puede condenarnos a no tener productos en el futuro, porque una empresa -sea estatal o privada- no puede sostenerse en el tiempo vendiendo por debajo de sus costos.

EN RESUMEN

Hemos mencionado dos problemas que típicamente se relacionan con las empresas estatales. El primero es que tener empresas implica que el Estado realice una actividad de riesgo con recursos públicos que podrían estar mucho mejor invertidos en otro tipo de intervenciones (no empresariales) que pueden atacar los mismos problemas pero de manera más efectiva o eficiente.

Cuando se trata de enfrentar un problema público, los economistas suelen diferenciar entre subsidiar la oferta y subsidiar la demanda. Volvamos al ejemplo que utilizamos líneas arriba para explicar esta diferencia. Digamos que no existen vuelos para llegar a una determinada ciudad del país porque no es rentable hacerlo para alguna aerolínea privada. Pensemos que hay 30 personas dispuestas a pagar por ese vuelo cada semana, pero se necesitan 60 para hacerlo rentable. ¿Qué podría hacer el Estado?

Pues, podría ofrecerle a las aerolíneas privadas que si alguna decide realizar ese vuelo, el Estado va a cubrir el costo de esos 30 pasajeros faltantes, para que se vuelva rentable. O, alternativamente, el Estado podría decidir crear su propia aerolínea estatal para hacer ese vuelo.

¿Qué creen que es más eficiente? En el primer ejemplo estamos subsidiando la demanda, y en el segundo, subsidiando la oferta. La lógica de nuestro modelo económico es que, en líneas generales, para cumplir un objetivo de política pública debe prevalecer generalmente una opción que subsidie la demanda por encima de una que subsidie la oferta, pues eso supone un uso más eficiente de los recursos públicos.

El segundo problema tiene que ver con los incentivos perversos en el gobierno corporativo de las empresas estatales, que hacen que quienes las gestionan no estén necesariamente alineados con los intereses de la ciudadanía en general, sino con los intereses de los políticos que están en el Gobierno de turno, sea para usarlas como agencias de empleo o como una forma de ganar popularidad a punta de decisiones populistas como fijar precios artificialmente bajos, destruyendo valor en el mediano y largo plazos. Esto hace que se comporten más como empresas del Gobierno que como empresas del Estado.

Conviene sumar aquí un tercer argumento. Muchas de las empresas estatales operan en condiciones de monopolio. Ya hablamos en el capítulo anterior de los problemas que se dan cuando, respecto de un bien de demanda inelástica, es decir, algo que la gente realmente necesita, solo existe un proveedor en el mercado, un monopolio, y, por tanto, este puede imponer sus condiciones en contra de los intereses de los consumidores.

Pues bien, ahora pensemos en una empresa estatal, con todos los problemas de gobierno corporativo que antes mencionamos, y sumémosle el hecho de que esta opera en condiciones de monopolio, sin que los consumidores podamos considerar alternativas.

En fin, hay muchas cosas más que se pueden discutir en torno a este tema. Incluso para quienes consideran que las empresas estatales solo deberían existir en casos muy excepcionales, donde realmente se pudiese acreditar la subsidiariedad, hay mucho que se podría hacer para mejorar la gestión de las empresas estatales existentes, si no hubiera la voluntad política de cerrarlas o privatizarlas, como demanda el capítulo económico de la Constitución.

CAPÍTULO XI

¿CÓMO FUNCIONA EL MERCADO LABORAL?

Artículo 22° de la Constitución.

El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona (el resaltado es nuestro).

Artículo 23° de la Constitución.

El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y a la persona con discapacidad que trabajan.

El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo.

Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador.

Nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento (el resaltado es nuestro).

En el presente capítulo, vamos a hablar del derecho al trabajo y de cómo funciona -o cómo debiera funcionar- el mercado laboral en el Perú. Si bien se trata de un tema que no está regulado específicamente en el capítulo económico de la Constitución sino, más bien, en la parte dogmática de esta última -vale decir, aquella en la que se enumeran los derechos fundamentales que tenemos las personas-, la forma como están reguladas las relaciones laborales es un aspecto crucial para entender el modelo económico peruano.

Podría decirse que nadie está verdaderamente satisfecho con cómo opera el mercado laboral en el Perú, solo que las razones que motivan esa insatisfacción son distintas. Algunas personas creen que los trabajadores no están suficientemente protegidos por nuestro marco legal, mientras que otros creen que ese marco legal es muy rígido y demasiado costoso de cumplir, lo que dificulta la creación de empleos formales y genera, más bien, mucha informalidad. ¿Quién tiene la razón?

Antes de responder, veamos qué establece nuestra Constitución en materia laboral. El artículo 22° señala, por ejemplo, que el trabajo es un deber y un derecho, y que no es solo un medio de realización personal, sino la base del bienestar social.

Es un poco extraño que la Constitución diga que el trabajo es tanto un derecho como un deber. Poder invertir nuestro talento y esfuerzo en una actividad productiva que nos permita generar ingresos para nosotros y nuestras familias, es una manifestación de nuestro derecho a la libertad, en este caso, de nuestra libertad de trabajo.

Pero cuando la Constitución dice que el trabajo es también un deber, no parece estar diciéndolo en el sentido legal del término, porque en el Perú no existe -o no debiera existir- el trabajo forzoso. Parece, más bien, que la Constitución está usando aquí la palabra “deber” en un sentido más moral o cívico que jurídico, como diciendo que todos debiéramos sentirnos moralmente obligados a ser agentes productivos en la sociedad pero que, al hacerlo, debiéramos tener la libertad de escoger la profesión u ocupación que más nos guste.

¿Ocurre así en la práctica? Pues, no para todos, porque el que todos podamos autorrealizarnos en el mercado laboral depende de que haya oportunidades para ejercer la actividad que nos gusta y poder vivir de ello. La economía peruana, si bien ha venido mostrando crecimiento económico en los últimos 30 años, no ofrece iguales oportunidades laborales para todos, por razones que tienen que ver con una serie de aspectos, de los cuales la regulación laboral es uno, aunque ciertamente no el único.

De hecho, la Constitución reconoce este problema y en su artículo 23° le asigna al Estado la responsabilidad de promover “condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento de empleo productivo y de educación para el trabajo”.

Aquí hay un matiz que es bien importante entender. Fíjense que la Constitución no está diciendo que es un deber del Estado asegurar que todos ten-

gan un puesto de trabajo. Lo que está diciendo es que el Estado debe generar las condiciones, legales y económicas, para que todos puedan acceder a un puesto de trabajo que ofrezca una serie de beneficios y protecciones y que reconozca la dignidad del trabajador o trabajadora.

El Estado no podría encargarse de que cada persona, individualmente, tenga el trabajo que desee, pues eso sería imposible y además supondría un nivel de intervención estatal en la economía que no es acorde con nuestro modelo de economía social de mercado. Es más, sería impracticable en cualquier tipo de modelo, porque la economía no es algo que se pueda planificar centralmente a ese nivel.

Pero regresemos a lo nuestro. Lo que resulta indiscutible es que el Estado sí tiene el deber de asegurar que la economía tenga una gran capacidad de generación de empleos formales, potenciando un entorno de negocios en el que sea la propia actividad privada la que visibilice en qué rubros hay más demanda de trabajadores, es decir, dónde podrían encontrar estos mejores condiciones salariales y laborales en general.

¿Es esto algo que el Estado peruano logra en la práctica? La verdad es que no. En el Perú la informalidad laboral es mayor al 70%. ¿Qué significa eso? Qué siete de cada 10 trabajadores laboran al margen de la ley, esto es, en organizaciones que no pueden o no quieren cumplir con todo lo que la Constitución y las normas laborales les exigen, o que trabajan como independientes informalmente y en condición precaria.

Es decir, para más del 70% de trabajadores en el Perú, el marco legal laboral es letra muerta, y los derechos y protecciones que este reconoce y supuestamente garantiza, no son más que un sueño inalcanzable.

Todos podemos estar de acuerdo en que aquí hay un problema muy serio. Todos, independientemente de nuestras preferencias ideológicas -seamos de izquierda, centro o derecha; conservadores, liberales o progresistas-, podemos advertir inobjetablemente que la economía peruana es altamente informal, y lo es de manera particularmente grave en el aspecto laboral.

Entonces, ese escenario que prescribe la Constitución, en el cual tenemos al Estado asegurando a través de una política pública efectiva que la economía genere muchas oportunidades de empleo formal para todos los peruanos y peruanas, pues no se configura en la práctica.

Es importante anotar aquí que lo que tenemos no es tanto un problema de ausencia absoluta de oportunidades, pues la tasa de desempleo en nues-

tra economía no es tan alta (algo superior al 6%). Más bien, el problema que tenemos, para ser precisos, es que la gran mayoría de oportunidades laborales que se generan son informales y, por tanto, precarias. Al estar al margen de la ley, no ofrecen los beneficios y la protección mínima que nuestra propia Constitución dice que todos los empleos debieran garantizar.

Fijense ahora que la discrepancia aparece cuando intentamos definir cuáles son las causas de esa realidad, qué es lo que nos lleva a ese escenario. ¿Por qué en el Perú hay un incumplimiento sistemático de la regulación laboral, al punto que la informalidad es la regla y no la excepción?

ABOGADOS *VERSUS* ECONOMISTAS

Esta pregunta suele generar dos tipos de explicaciones. Podría ser (primera explicación) que las empresas *no quieren* cumplir las normas laborales o podría ser (segunda explicación) que *no pueden* cumplirlas. O, quién sabe, podría ser una mezcla de las dos cosas. Pero, ¿qué es lo preponderante?

Quienes piensan que el problema está primordialmente en que las empresas *no quieren* cumplir las normas laborales, concluyen que lo que se necesita es más fiscalización del Estado. El Ministerio de Trabajo o entidades como Sunafil deben redoblar esfuerzos haciendo inspecciones a nivel nacional para identificar a las empresas que están violando la regulación laboral.

En cambio, quienes piensan que el problema no es que las empresas no quieren cumplir sino que simplemente *no pueden* hacerlo, creen que habría que hacer cambios que hagan más fácil o menos costoso el poder cumplir con las normas laborales. ¿Qué tipo de cambios? ¿Acaso estamos hablando de cambios que van a dejar desprotegidos a los trabajadores?

Es una buena pregunta, así que pasemos a responderla. Pero, primero es necesario explicar una discrepancia bien relevante, que tiene que ver con la manera distinta en la que los abogados y los economistas se aproximan al tema laboral.

Los abogados y los economistas ven las relaciones de trabajo y el mercado laboral de manera muy diferente. No es que unos tengan la razón y los otros estén equivocados, simplemente ocurre que se aproximan a este fenómeno desde ópticas distintas, y es bueno escuchar ambas.

Para los abogados, el vínculo laboral es principalmente una relación de asimetría de poder. ¿Qué significa esto? Que el empleador, es decir, la empresa, tiene mucho más poder de negociación que el trabajador y, por tanto, puede imponer sus condiciones en el contrato de trabajo que firman ambas partes. ¿Qué es lo que tiene que hacer el sistema legal entonces? Pues, tiene que proteger a la parte débil de esa relación, es decir, al trabajador, reduciendo la asimetría de poder que tiene frente a su empleador. Por eso, la regulación laboral tiene una lógica de normas o estándares mínimos que toda empresa debe cumplir.

Por cierto, hay diferencias porque en el Perú hay distintos regímenes laborales, pero, para no complicarnos, hablemos del régimen laboral general. Este le dice a los empleadores: no puedes ofrecer menos de tantos días de vacaciones, no puedes pagar menos que tantas gratificaciones al año, no puedes pagar menos que tanto en Compensación por Tiempo de Servicios (CTS), no puedes pagar un sueldo inferior a la remuneración mínima vital (también conocida como sueldo mínimo), no puedes pagar menos que tantos sueldos por cada año trabajado si decides despedir arbitrariamente a un trabajador, etc.

Hay una norma muy importante que es, más bien, un máximo. Es la que regula la jornada de trabajo, por cuanto determina que una persona no puede trabajar más de tanta cantidad de horas a la semana o tantas horas al día. Pero, en general, fíjense cómo lo que le dice el derecho laboral a las empresas es: yo te voy a establecer dónde tienes que empezar; si tú quieres tratar a tu trabajador mejor de lo que yo te exijo, pues en buena hora, pero estás prohibido de ponerle peores condiciones que las que yo te impongo como mínimo”.

Vale la pena hacer un par de reflexiones sobre lo que les acabo de decir. La primera es la siguiente: ¿esa situación de asimetría de poder se da exactamente de la misma manera en todas las relaciones laborales? Pues, no. Pienso en quien, en el momento en que ustedes leen este libro, es considerado el mejor jugador de fútbol del mundo. ¿Creen que esa persona está en una situación de debilidad cuando negocia su contrato con el club que lo emplea?

Quizá lo esté cuando ya esté próximo a jubilarse, pero si pensamos en ese jugador en el pico de su carrera, es obvio que es él quien tiene la sartén por el mango. ¿Por qué? Porque tiene un talento irremplazable. Eso le permite ser él, en mayor medida, quien define las condiciones de su contrato de trabajo con el club que quiera incorporarlo.

Hablamos de un caso único si nos referimos al mejor jugador de fútbol del mundo, pero piensen que hay muchas especialidades o funciones donde el talento disponible es escaso. Por ejemplo, ¿cuántos científicos de datos o especialistas en inteligencia artificial hay actualmente en el Perú? Estos son muy demandados en el mercado y, por tanto, pueden encontrar muy buenos puestos, con buenas condiciones y buenos sueldos. En este tipo de casos, la relación de poder no está fuertemente inclinada hacia el empleador, sino que puede ser más pareja o incluso inclinada a favor del trabajador.

Desde la óptica de un abogado laboralista, ¿a quiénes tendría que proteger, primordial aunque no exclusivamente, el derecho laboral? La respuesta que este podría dar es: a los trabajadores menos especializados, los que tienen competencias más básicas, los que realizan tareas manuales no sofisticadas. Es decir, aquellos que tienen menos capacidad de negociar por sí solos frente a sus potenciales empleadores.

Debido a que tenemos en el país un sistema educativo muy deficiente, no logramos como sociedad que nuestros conciudadanos a nivel nacional desarrollen las capacidades o competencias que los harían más valorados en el mercado laboral. Y, por tanto, en la gran mayoría sí se verifica esa situación de asimetría de poder.

Ahora pensemos en cómo ve un economista el mercado laboral. Hace un instante hablábamos de la situación de asimetría de poder que hay (no siempre, pero sí en la mayoría de casos) entre el empleador y el trabajador. Quizá eso nos haga pensar que es una situación similar a la que hay entre una empresa y sus consumidores, que muchas veces permite (por ejemplo, cuando no hay competencia en el mercado) que la empresa tenga la capacidad de imponer sus condiciones sobre el consumidor.

Pero, curiosamente, en el mercado laboral los roles están invertidos. En los mercados de consumo de bienes tradicionales, el demandante es el consumidor y el oferente es la empresa. Pero en el mercado de trabajo, el demandante es la empresa, y el oferente es el trabajador. Es este último el que ofrece su talento y esfuerzo a quien lo quiera contratar. Es decir, el mercado de trabajo es único porque, más que proteger al consumidor, lo que hacemos es proteger al proveedor del servicio.

Quizá el concepto más importante para entender el trabajo desde la óptica del economista es la **productividad**. Mientras más productivo sea un trabajador, más valor genera para su empleador. Si estuviéramos hablando de un mercado altamente competitivo, una empresa debiera pagarle a su

trabajador algo muy cercano a lo que este aporta como resultado de su productividad. No exactamente lo mismo, porque las empresas deben generar una utilidad para ser sostenibles en el tiempo, pero sí algo razonablemente cercano.

Ahora pensemos en esto que acabamos de decir a la luz de esa relación de asimetría de poder a la que antes nos referimos. ¿Qué podría pasar en ese caso? Pues, como la empresa tiene mucho más poder que el trabajador, podría imponer sus condiciones y pagarle al trabajador algo muy por debajo de su productividad real.

¿Este es un problema? Sí, claramente es un problema, es injusto con el trabajador. ¿Y cómo se soluciona? Pues hay distintas formas de abordarlo. Si en general los mercados fueran más competitivos, es decir, si hubiera menos monopolios u oligopolios, también sería más difícil para las empresas imponer sus condiciones en el mercado laboral. Así que más competencia siempre es una buena idea.

También podrían desarrollarse políticas públicas que permitan capacitar mejor a los trabajadores, hacerlos más empleables y, por tanto, darles más poder de negociación. Pero hay otra opción que se usa en países como el nuestro, que es establecer un sueldo mínimo.

En un capítulo anterior hemos hablado de los controles de precios y los problemas que estos generan. Sin embargo, para un economista, la regulación de un sueldo mínimo es, para todo efecto práctico, un control de precios, solo que en este caso está legalmente permitido.

¿Por qué se permite si hemos dicho que los controles de precio tienen efectos negativos? Un abogado responderá que es por una cuestión de justicia, porque no queremos que nadie viva con un ingreso menor al que le permitiría cubrir una canasta básica de alimentos, vestimenta, vivienda y otras necesidades ineludibles.

Entre los economistas, algunos dirán que es una mala idea precisamente porque tiene todos los problemas que suelen tener los controles de precios, y otros dirán que puede ser el caso pero que el sueldo mínimo tiene otros beneficios como impulsar el consumo agregado en la economía o que funciona como una especie de “faro” que impulsa todos los sueldos al alza.

¿Quién tiene la razón? Para responder, volvamos un instante al concepto de productividad. Habíamos dicho que en un escenario ideal las empresas deberían pagarle a los trabajadores un monto muy cercano a su productivi-

dad. Pues bien, poner un sueldo mínimo es como decir que todos los trabajadores en el Perú tienen una productividad que, cuando menos, es equivalente a ese sueldo mínimo.

Pero, ¿es así? Trágicamente, no. La productividad promedio de los trabajadores en el Perú está por debajo de ese sueldo mínimo. Es importante señalar aquí con mucha claridad que esto no es culpa de los trabajadores peruanos, que están entre los más esforzados del mundo. El problema está, como decíamos al inicio, en lo deficiente que es nuestro sistema educativo a todo nivel, que no les da a los ciudadanos las herramientas que necesitan para ser más productivos.

Cuál es, entonces, el efecto económico de que el sueldo mínimo sea mayor a la productividad promedio del trabajador peruano? Básicamente, se crea una situación en la que muchas empresas deben pagarle a sus trabajadores bastante más de lo que estos generan con su productividad. El resultado de esto es que muchas de esas empresas eligen mantenerse en la informalidad para poder pagarle a esos trabajadores algo más acorde al valor económico que generan.

Esto es una tragedia. Y, nuevamente, no es algo de lo que haya que culpar a los trabajadores, porque el problema de baja productividad es transversal en esas empresas y tiene que ver con muchos factores, como la falta de acceso a tecnología. La razón por la cual ocurre esta tragedia es sistémica.

¿Cómo tomamos esto habida cuenta de que, según el artículo 23° de la Constitución, el Estado debe fomentar el empleo productivo y la educación para el trabajo? Pues, esa tasa de informalidad laboral superior al 70% es la muestra más patente de que no lo está haciendo bien.

Hemos estado hablando de sueldo en general y del sueldo mínimo en específico, pero para un economista hay muchas cosas que tienen que salir de la productividad del trabajador.

Decíamos al inicio que el derecho laboral establece una serie de protecciones o beneficios mínimos que todo empleador debe cumplir de cara a sus trabajadores: vacaciones, gratificaciones, CTS, participación en utilidades, asignaciones diversas, seguros, aportes previsionales, etc. Esto es relevante por la siguiente razón: cuando una empresa contrata a un trabajador, tiene que calcular la sumatoria de todos esos costos, y luego compararlo con la productividad esperada de ese trabajador, pues solo tendría sentido económico contratarlo si lo segundo fuese superior a lo primero.

A los abogados les cuesta mucho tener esta conversación hablando de costos, porque lo que los economistas ven como “costos” ellos los ven como derechos. Pero, la verdad es que ambos tienen razón, son derechos y costos a la vez. Todos los derechos cuestan, y alguien tiene que pagar por ellos. Normalmente lo hace el Estado o las empresas de forma directa, pero en el fondo quienes cubrimos ese costo somos los contribuyentes y/o consumidores.

Debemos entender entonces que existe algo a lo que le podemos llamar el **costo de contratación** de un trabajador. Mientras más alto sea en promedio ese costo en una determinada economía, más difícil va a resultar para esta crear empleos formales.

Y hay otro costo que hay que considerar aquí, que es el **costo de despido**. Este es otro tema que abogados y economistas no ven igual necesariamente. Para muchos abogados laboristas, lo ideal sería que el trabajador tenga estabilidad en el empleo, y, por tanto, favorecen regulaciones que o bien prohíben el despido en determinadas circunstancias, o bien imponen un costo alto para poder despedir a alguien, como pagarle un número elevado de sueldos como indemnización.

Un economista podría pensar, en cambio, que es bueno que los recursos estén asignados a sus mejores usos, de modo que, si una empresa es insolvente o no le va bien en el mercado, no tiene mucho sentido forzar que se mantenga viva aun cuando a uno le interese proteger a sus trabajadores. La economía funciona mejor cuando las empresas pueden crecer o achicarse en términos laborales según cómo les vaya a sus respectivos negocios. Y eso no debiera dejar desprotegidos a los trabajadores, pues, aunque no se les asegure estabilidad laboral absoluta, podría haber otras formas de protegerlos.

En breve vamos a profundizar un poco más en esto último, pero vayamos redondeando algunas ideas. Cuando uno habla con un abogado laborista sobre el mercado laboral peruano, es probable que este afirme que el nuestro no protege lo suficiente al trabajador, que ha habido un proceso de precarización del empleo que quizá relacione con la propia Constitución de 1993 y las leyes laborales que se crearon a la luz de ella.

Pero si uno habla con un economista, es probable que le diga que no hemos logrado como país incrementar significativamente la productividad promedio de los trabajadores y que, mientras tanto, lo que sí ha aumentado es el costo de contratación y el costo de despido, agravando aún más ese problema.

Uno puede simpatizar mucho con la preocupación de los abogados laboristas y su esfuerzo por poner al trabajador en el centro de esta discusión porque, efectivamente, así debería ser. Pero, no les falta razón a los economistas que identifican aquí esencialmente un problema de productividad.

Aunque existe la percepción de que el Perú liberalizó sus mercados como consecuencia de la Constitución de 1993, hay un fuerte debate sobre hasta qué punto esto ocurrió en el mercado laboral. Uno podría revisar los índices de instituciones internacionales como el Foro Económico Mundial, el Banco Mundial o los informes de competitividad que producen algunas universidades para comprobar que, en términos comparativos, el marco legal peruano no es uno que otorgue pocos beneficios laborales sino lo contrario, y es también uno de los más rígidos a nivel global.

¿Qué hacemos entonces? ¿Hay alguna manera de encontrar coincidencias entre estas interpretaciones tan disímiles? Pues, quizá sí. El Perú podría enfocarse en tener una política pública bien diseñada de fomento del empleo, soportada por una reforma educativa que nos permita tener los niveles de acceso y calidad de educación que una economía de ingresos medios como la nuestra debería tener. Eso es lo principal y lo que podría hacer la mayor diferencia.

Pero, también hay problemas puntuales con el marco laboral que necesitamos abordar y debatir abierta y constructivamente, aunque estos sean, naturalmente, temas muy sensibles de tratar. Esa es una discusión muy compleja, pero sí hay una manera de compatibilizar las preocupaciones que tienen tanto abogados como economistas en torno a este tema.

Y esa manera tiene un nombre: se llama **flexiseguridad**, y ofrece darle a los economistas lo que piden, es decir, más flexibilidad para el mercado laboral, pero, al mismo tiempo, busca ofrecerle a los abogados lo que demandan, vale decir, más protección para los trabajadores.

Para entender la potencia que tiene este concepto, primero hay que explicar que existe una diferencia entre proteger al trabajador y proteger el puesto de trabajo. ¿No es acaso lo mismo? Pues, no. Pensemos que a una empresa le está yendo mal en su negocio, que no encuentra la manera de generar más ingresos y que la única alternativa que vislumbra es recortar su fuerza laboral, es decir, despedir gente.

Si nuestra lógica fuese la de proteger el puesto de trabajo, tendríamos que decirle a esa empresa: estás prohibida de despedir personal. ¿Qué pasará entonces con esa empresa? Podría quebrar, y si eso ocurre, no importa que

en un primer momento hayamos querido proteger esos puestos de trabajo que la empresa iba a eliminar porque, a fin de cuentas, igual se perdieron con la quiebra, y no solo esos puestos de trabajo sino todos los que generaba la empresa.

Si nuestro enfoque fuese proteger al trabajador más que al puesto de trabajo, enfrentaríamos este problema de manera distinta. Comprenderíamos que si le restringimos a la empresa las posibilidades que tiene a la mano de recortar costos, podemos precipitar su quiebra y ahí vamos a perder todo lo que nos interesaba proteger.

Puede no gustarnos, pero bien podría ser el caso que el único camino para que esa empresa sobreviva es que despidan trabajadores. Entonces, tenemos que pensar lo siguiente: ¿cómo evitamos que esto sea una tragedia para esos trabajadores? Siempre lo va a ser de alguna manera, porque a nadie le gusta perder su trabajo de un día para otro, considerando que el trabajo es importante para las personas no solo por cuanto genera un ingreso sino por el sentido de propósito que le da a quien lo ejerce.

Lo que sí podemos hacer es pensar cómo nos aseguramos de que esa persona pueda encontrar rápidamente otra oportunidad de trabajo, y cómo garantizamos que aquella y su familia no se vean severamente afectadas en su calidad de vida en ese periodo en el que estará entre trabajos. Para lo primero, es decir para que la economía genere nuevas oportunidades laborales cuando se acaba una, lo importante es tener una política económica que nos permita crecer y tener un mercado vibrante donde todo el tiempo se estén creando nuevas empresas con buenas proyecciones de expansión.

Pero, para lo segundo, es decir, para asegurar que la persona que se ha quedado sin trabajo no se vea seriamente afectada en su calidad de vida, podemos pensar en medidas de política pública que cubran ese riesgo. Ya tenemos una que es la compensación por tiempo de servicios (CTS), que es un dinero que uno puede retirar cuando se queda sin trabajo, pero pueden haber otras como crear un seguro de desempleo, que busca hacer lo mismo pero de otra manera.

Sí es posible pensar en un mercado laboral que, por un lado, es más flexible, porque se toman medidas para reducir el costo de contratación y de despido, pero en el que, al mismo tiempo se elevan, quizá significativamente, las protecciones a las que puede acceder una persona que ha perdido el trabajo.

Esto es lo que se conoce como flexiseguridad y es lo que aplican exitosamente los países escandinavos, como Suecia, Noruega o Dinamarca. Estos

últimos, dicho sea de paso, son países que pudieron crecer y desarrollarse sobre la base de políticas liberalizadoras que luego supieron complementar bien con esquemas de estado de bienestar.

Ojalá pudiéramos tener algo así en el Perú. Un mercado laboral que encuentre el balance correcto entre la necesidad de flexibilidad con la necesidad de protección. La Constitución de 1993 no es, dicho sea de paso, un obstáculo en ese sentido. Sin tener que moverle una coma, podríamos implementar una gran reforma laboral que nos lleve a ese ideal de flexiseguridad.

Pero, para eso tenemos que estar primero en la capacidad de discutir estos temas abiertamente, porque es evidente que estamos lejos de que haya un consenso sobre esto y es importante escuchar lo que cada lado del debate tiene que decir.

Debemos encarar esa discusión con sentido de urgencia porque, si no encontramos la manera de arreglar nuestra problemática laboral, vamos a seguir estando no solo en situación de permanente violación respecto de lo que dispone nuestra Constitución en materia laboral, sino que, como sociedad, seguiremos fracasando en nuestro objetivo de asegurarle a todos los peruanos y peruanas la chance de poder acceder a un empleo formal con el cual puedan autorrealizarse. Y no hay fin más noble que perseguir que ese.

CAPÍTULO XII

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE QUE EL BANCO CENTRAL SEA INDEPENDIENTE?

Artículo 84° de la Constitución.

El Banco Central es persona jurídica de derecho público. Tiene autonomía dentro del marco de su Ley Orgánica.

La finalidad del Banco Central es preservar la estabilidad monetaria. Sus funciones son: regular la moneda y el crédito del sistema financiero, administrar las reservas internacionales a su cargo, y las demás funciones que señala su ley orgánica.

El Banco informa al país, exacta y periódicamente, sobre el estado de las finanzas nacionales, bajo responsabilidad de su Directorio.

El Banco está prohibido de conceder financiamiento al erario, salvo la compra, en el mercado secundario, de valores emitidos por el Tesoro Público, dentro del límite que señala su Ley Orgánica (el resaltado es nuestro).

En este capítulo trataremos un tema que es quizá el más lejano o complejo de los que nos ha tocado abordar en el libro, pero que podría ser el más relevante de todos en contribuir al buen desempeño que tuvo nuestra economía en las primeras dos décadas del siglo XXI. Nos referimos a la independencia del **Banco Central de Reserva** (BCR).

¿Por qué algo como la autonomía de una entidad pública es tan importante y a qué exactamente nos referimos cuando hablamos de “independencia”?

Vamos por partes. Primero necesitamos entender bien qué es y qué hace el BCR. Quizá no estemos muy familiarizados con su trabajo o tal vez nos re-

sulte un poco confuso su nombre, al punto que nos haga pensar que se trata del banco del Estado peruano, es decir, el que le presta dinero al Gobierno para hacer tales o cuales cosas.

El BCR es un organismo constitucionalmente autónomo. Esto significa que no pertenece ni al Poder Ejecutivo, ni al Poder Legislativo ni al Poder Judicial. Es independiente de cualquiera de ellos en la manera como toma decisiones. Tiene su propia ley orgánica y su propio sistema de gobernanza, es decir, puede actuar incluso en contra de lo que el Gobierno preferiría que haga en un momento dado.

Veamos qué dice textualmente la Constitución de 1993 sobre su rol en el segundo párrafo de su artículo 84°:

“La finalidad del banco central es preservar la estabilidad monetaria. Sus funciones son: regular la moneda y el crédito del sistema financiero, administrar las reservas internacionales a su cargo, y las demás funciones que señala su ley orgánica”.

También dice lo siguiente -ojo con esto- en su cuarto párrafo:

“El banco está prohibido de conceder financiamiento al erario, salvo la compra, en el mercado secundario, de valores emitidos por el Tesoro Público, dentro del límite que señale su ley orgánica”.

Todo esto suena bastante complejo, pero intentaremos explicarlo de manera sencilla. Es probable que, entre quienes nos leen, haya muchos que tienen una relación con algún banco comercial privado o tienen una idea más o menos clara de qué es lo que hacen.

Los bancos privados, por un lado, les dan opciones a las personas y a las empresas para que puedan ahorrar su dinero y ganar un interés por ello, y por otro, con ese dinero que le entregan sus ahorristas, le dan préstamos a otras personas o empresas. Préstamos de todo tipo: para consumos, para comprarse un carro o una casa, para pagar estudios, para invertir en algo, y así.

Entonces, uno puede pensar -erróneamente en este caso- que el BCR es como si fuera el banco del Estado peruano, el que le presta dinero al Gobierno. De hecho, en algunos países el banco central se llama “banco del país tal”, como el Bank of England en el Reino Unido, lo que da pie a esta confusión.

Si esto fuera así, el Estado peruano podría depositar en ese banco central sus ingresos producto del cobro de impuestos, y también podría pedirle préstamos. Lo primero sí se da de alguna manera, porque, como decíamos

al inicio, la Constitución le da la responsabilidad al BCR de administrar las reservas internacionales del país, que son como una especie de ahorro en monedas distintas al sol para que el país afronte imprevistos como shocks externos. Pero, lo que no es cierto es que sea función del BCR prestarle dinero al Estado peruano cuando este se lo pida.

Para explicar por qué, fijémonos antes en un detalle importante. El artículo 83° de la Constitución de 1993 dice que es facultad del BCR emitir billetes y monedas. Todos sabemos que necesitamos dinero para comprar bienes y servicios en la economía. Pues bien, piensen ustedes que el dinero es como una ficción a la que le atribuimos valor.

Un billete de 10 soles no vale intrínsecamente 10 soles, solo ocurre que, como sociedad, elegimos asignarle ese valor para que sirva precisamente como moneda de intercambio o medio de pago y que facilite de esa manera las transacciones en la economía. Esta es una de las funciones que cumple el dinero pero no la única. El dinero también hace que funcione el sistema de precios y opera como un depósito de valor, es decir, te permite ahorrar.

Dicho sea de paso, estamos viviendo una época en la que el dinero está pasando de ser principalmente un medio físico (es decir, billetes y monedas que uno puede tocar), a ser crecientemente un producto digital, que se transfiere electrónicamente (esto es, por Internet) entre cuentas bancarias.

El BCR es el que crea el dinero físico, es decir, el que emite los billetes y monedas. Es el único que puede hacerlo porque, de otro modo, todos estarían creando dinero para sí. Por eso hablamos de falsificación cuando alguien que no es el BCR decide imprimir billetes, y de hecho comete un delito muy grave al hacerlo.

Pero la responsabilidad del BCR no se agota en el dinero físico: su responsabilidad es asegurar que haya circulando en la economía la cantidad apropiada de dinero. ¿A qué nos referimos con “cantidad apropiada”? Pues, pensémoslo de la siguiente manera.

El dinero es como cualquier otro bien, en el sentido que está sujeto a las leyes de la oferta y la demanda. Si hay mucho dinero circulando, es decir, mucha oferta de dinero en la economía, este pierde su valor. Y si hay poco dinero circulando, es decir, poca oferta, pasa lo contrario: sube el valor del dinero.

Esto se ve reflejado, por ejemplo, en el tipo de cambio. A veces vemos que el valor del sol frente al dólar estadounidense baja, lo cual puede ocurrir

por varias razones, entre ellas, porque hay una oferta creciente de soles en la economía. Es decir, si el BCR emite demasiado dinero, el valor de nuestros soles (los que tenemos en la billetera, ahorrados debajo del colchón o en cualquier banco comercial, o los que recibimos mes a mes por nuestro trabajo), valen menos. Y si necesitamos pagar deudas en dólares o comprar cosas cuyo precio está en dólares, ahora eso nos resultará más caro.

Pensemos en qué ocurre si pasa lo contrario, es decir, si se reduce la oferta de soles en la economía. Ahí los que se ven afectados son quienes ganan en dólares pero tienen que pagar cosas en soles, porque el valor del sol sube con respecto al dólar. ¿De quiénes podríamos estar hablando? Por ejemplo, de las empresas que exportan bienes. Generalmente, ellas ganan en dólares pero deben pagar remuneraciones y tributos aquí en soles.

Pero, así como hay empresas que exportan cosas, también hay empresas que importan cosas, y estas más bien se benefician porque, en términos relativos, los productos que traen del extranjero les cuestan menos.

El tipo de cambio es quizá algo complejo de entender, pero lo que sí podemos comprender todos, porque lo podemos experimentar de forma mucho más cercana, es la **inflación**.

¿Qué es la inflación? Es el aumento generalizado y sostenido de los precios en una economía. Dicho en sencillo, cuando todo empieza a subir de precio, y no por una cuestión coyuntural sino que se ha vuelto algo persistente.

Quienes vivimos los años ochenta tenemos un recuerdo muy vívido de qué pasa en un país cuando la inflación se sale de control y se convierte en hiperinflación. Todos los días suben los precios, pueden cambiar incluso de la mañana a la tarde, el dinero pierde valor, nuestros ahorros se licuan, la gente empieza a necesitar rumas de billetes para pagar cualquier cosa, le empiezan a aparecer más ceros a los billetes, etc.

Todos nos vemos afectados, pero sobre todo los más pobres, que no tienen cómo adaptarse a esa nueva realidad. Como dicen algunos economistas, la inflación es como un impuesto que golpea más duramente a las familias pobres.

Llegado a este punto, es importante entender que la inflación es un fenómeno que se relaciona con cuánto dinero está circulando en la economía. Si hay demasiado dinero y la economía se recalienta, entonces sube la inflación. Si, en cambio, hay muy poco dinero y la economía se enfría, puede haber

deflación, que es lo contrario a la inflación, vale decir, la caída generalizada y sostenida de los precios.

Lo que es importante advertir aquí es que, si el BCR es responsable por la emisión de dinero en la economía, y tiene por tanto la facultad de controlar hasta cierto punto cuánto dinero hay circulando en ella, entonces sus decisiones impactan directamente en variables como la inflación o el tipo de cambio.

Si el BCR toma decisiones de manera equivocada y emite, por ejemplo, demasiado dinero, todos nos podemos ver perjudicados por la inflación o hiperinflación que podría resultar de ello y por la pérdida de poder adquisitivo de los soles que ganamos o tenemos ahorrados.

Dicho lo anterior, volvamos a preguntarnos si el BCR funciona como si fuera el banco del Estado o del Gobierno peruano. Noten ustedes que más que parecerse a un banco comercial, el BCR se parece a un organismo regulador. ¿Qué es lo que regula? Pues, la cantidad y el precio del dinero en la economía. ¿Para qué lo hace? Para asegurar que el valor de nuestra moneda, el sol, sea lo más estable posible, controlando tanto como se pueda la inflación y evitando cambios bruscos en el tipo de cambio.

Hay bancos centrales de otros países que hacen varias cosas a la vez. Pueden tener como objetivo asegurar la estabilidad de la moneda, como les acabo de explicar, pero también podrían tener como objetivo estimular la economía para, por ejemplo, aumentar el empleo. O también podrían ser responsables de regular de manera más general el funcionamiento del sector bancario y financiero de un país.

Nuestro caso es particular porque la regulación del sector bancario y financiero la hemos puesto en otro organismo constitucionalmente autónomo, que es la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, que funciona también de manera independiente.

Pero, ¿por qué no le hemos dado al BCR la responsabilidad de estimular la economía para generar más empleo? Pues, porque ese objetivo puede ser contradictorio con el objetivo de asegurar la estabilidad de precios y evitar la inflación. Es decir, el BCR podría tomar decisiones con el objetivo de maximizar el empleo, inyectando más dinero a la economía, pero generándonos a la vez un problema de inflación.

Lo que ha establecido nuestra Constitución vigente es que no queremos tener ese conflicto en el BCR y le damos a este solo la función de controlar la

estabilidad de los precios. Esto no significa, en ningún caso, que maximizar el empleo no sea algo importante, lo es y mucho, pero esa responsabilidad no está en el BCR sino en el Gobierno. Este último se encarga de la política económica del país, o más específicamente, de la política de generación de empleo, mientras que el BCR se enfoca exclusivamente en la política monetaria.

Pero, ¿qué es la **política monetaria**? Justamente, la que controla el mercado del dinero. Hemos estado hablando de la emisión de moneda para entender cómo el BCR puede controlar cuánto dinero hay circulando en la economía, pero de hecho las principales herramientas que utiliza para hacer efectivo ese control son dos: la tasa de interés de referencia y la política de encajes. Expliquemos esto de forma sencilla, porque es importante entenderlo.

Cuando uno pide un préstamo a un banco, este le cobra un interés. Pues bien, líneas arriba decíamos que el BCR no es el banco del Estado peruano, pero sí opera como si fuera el banco de los bancos privados que hay en el sistema. ¿Por qué lo hace? Pues, para evitar que se produzcan crisis financieras.

Si un banco importante se enfrenta a una posible quiebra, y eso puede hacer que todo el sistema bancario entre en crisis, ahí el BCR puede actuar como “prestamista de último recurso”, evitando el colapso del sistema. Pero, claro, no es algo que deba hacer siempre sino en circunstancias muy excepcionales.

Si lo hiciera siempre, generaría lo que los economistas conocen como **riesgo moral**, es decir, les hace creer a los bancos que no pasa nada si quiebran porque el Estado los va a rescatar. Ese es un incentivo peligroso porque los puede llevar a actuar de manera irresponsable y, por tanto, lo ideal es que esta atribución del BCR no tenga que ser utilizada nunca.

Como vemos, estamos hablando aquí de situaciones límite pero, en circunstancias normales, los bancos hacen operaciones con el BCR para que este les preste dinero a cambio de un interés, con la condición que estos le dejen como garantía activos de alta calidad que valgan lo mismo que ese préstamo. Es una operación parecida a lo que que pasa cuando alguien empeña una joya.

El BCR utiliza estas operaciones, que se denominan de mercado abierto, para influir en cuánto interés le cobra un banco a otro por prestarle dinero. El objetivo del BCR es que esa tasa interbancaria (es decir, entre bancos) se acerque a la tasa de interés de referencia (que, habíamos dicho, es una de las

dos herramientas principales de política monetaria que tiene el BCR) que fija todos los meses el banco central.

Lo que ocurre, en consecuencia, es que la tasa de interés de referencia del BCR se convierte en una que incide en buena medida en todas las tasas de interés en el sistema financiero peruano. Por tanto, si el BCR sube su tasa de referencia, los bancos en general suben sus respectivas tasas. Y lo opuesto si decide bajarla.

Veamos entonces cómo sirve esto en la práctica. Si la economía se está sobrecalentando y estamos enfrentando un problema de inflación, lo que hace el BCR es subir su tasa de interés de referencia, con lo cual los bancos privados tienen que subir las suyas. Con ello se encarece y, por tanto, se frena el crédito en la economía, con lo cual esta se enfría y se controla la inflación.

La política de encajes, que es la segunda herramienta que mencionamos que tiene el BCR, busca lo mismo pero de otra manera. El encaje es una regulación que le dice a los bancos privados qué porcentaje de los fondos que tienen no pueden prestar y se tienen que quedar, más bien, como una reserva de seguridad.

Para explicarlo en sencillo, digamos que un banco tiene 100 soles para prestar, y el BCR establece un encaje obligatorio de 10. Eso significa que ese banco solo puede prestar 90 y los otros 10 los tiene que mantener guardados.

Entonces, volviendo a nuestro ejemplo práctico, si la economía se recalienta, lo que puede hacer el BCR es subir los encajes, es decir, decirle a los bancos que tienen que guardar más y, por tanto, la cantidad de fondos que pueden prestar se reduce. Esta es otra manera de frenar el crédito para reducir la cantidad de dinero circulando en la economía y así poder controlar la inflación.

Hay dos cosas muy importantes que podemos afirmar respecto de lo que hemos venido explicando. Una es que nuestro BCR maneja todos estos instrumentos que les acabo de mencionar de manera muy competente. Esto no es algo que digamos los peruanos para darnos una palmada en la espalda y congratularnos entre nosotros, sino que nuestro banco central es reconocido como uno de los mejores a nivel internacional.

De hecho, el actual presidente del BCR, Julio Velarde, ha sido destacado varias veces como el mejor banquero central del mundo. No porque sea un buen tipo, que lo es, sino porque el trabajo de la institución que lidera es excepcional. Prueba de ello es cómo el Perú ha gozado en estos últimos 20 años

de estabilidad monetaria, inflación controlada en torno a la meta oficial que es entre 1% y 3%, y un tipo de cambio mucho menos volátil que el de otros países.

Todo esto ha permitido que nuestro país tenga uno de los entornos macroeconómicos más favorables del mundo. Si la economía peruana ha tenido una evolución positiva en estas últimas dos décadas es en muy buena medida por lo que ha hecho BCR, muchas veces a pesar de las malas políticas económicas o sectoriales que han tenido los Gobiernos de turno.

Veamos la segunda conclusión que conviene subrayar. Hay razones por las cuales el BCR ha sido tan efectivo en cumplir su labor. Aquí no ha habido magia, lo que ha habido es una entidad pública que ha logrado en el tiempo mantener una cultura meritocrática que ha permitido captar lo mejor del talento nacional.

Y eso es así por diseño, porque es una institución con su propio sistema de gobernanza, empezando por un directorio que, pese a todo, se ha mantenido esencialmente técnico, y con un equipo de servidores públicos muy destacado debajo, comenzando por el propio Julio Velarde pero que es sólido en todas sus líneas.

La razón por la cual ese equipo puede tomar decisiones acertadas, es precisamente porque no responde a los intereses políticos del Gobierno de turno, sino que es independiente.

A un Gobierno que enfrenta, digamos, un bajo nivel de aprobación popular, puede interesarle que el BCR se ponga a estimular artificialmente a la economía, para generar la sensación de que las cosas mejoran, aun cuando no haya sustento real para eso. Pero, nos ha costado muchísimo aprender de nuestra historia lo peligroso que es eso.

Vale recordar aquí lo que pasó cuando el banco central no era independiente, en la época previa a la Constitución de 1993. Si bien la Constitución anterior ya hablaba de independencia del BCR, esta no se daba en la práctica. En los años ochenta, durante el primer gobierno de Alan García, el control que tenía este sobre el BCR le permitió financiar políticas populistas con emisión inorgánica de dinero, es decir, con lo que se conoce como “la maquinita”.

Al inicio, con todo ese dinero que entraba a la economía se empezó a generar la sensación de que las cosas iban bien, pero al poco tiempo se vio que todo era solo un castillo de naipes y explotó la peor espiral inflacionaria

que ha tenido nuestro país y una de las peores de la historia del mundo. Con la hiperinflación se licuaron los ahorros de las personas, muchísima gente pasó a situación de pobreza o pobreza extrema y la economía del país quedó arruinada.

Algunos de ustedes recordarán que pasamos de tener billetes de 10 intis (que era como se llamaba la moneda en ese entonces) a billetes de 5 millones de intis. La inflación acumulada durante el primer gobierno de Alan García fue de 2,178,482%. Eso solo ha sido superado en la región por la hiperinflación en la Venezuela de Nicolás Maduro.

En los últimos años el Perú ha enfrentado presiones inflacionarias, pero nada remotamente parecido al desastre que vivimos en los años ochenta. La Constitución de 1993 quiso vacunarnos para que nunca nos volviera a pasar algo similar e instauró en ese sentido un marco legal mucho más estricto para garantizar la independencia del BCR.

Y los resultados, hay que decirlo, fueron extraordinarios. Por eso, si hay algo que uno podría decir enfáticamente que debe defenderse a toda costa en nuestra Constitución, es la independencia del Banco Central del Reserva del Perú.

CAPÍTULO XIII

¿QUÉ TIPO DE ESTADO Y DE EMPRESAS REQUIERE NUESTRO MODELO ECONÓMICO?

Dijimos al inicio de este libro que no existe el modelo económico perfecto. Algunos pueden estar mejor diseñados que otros, pero su adecuado funcionamiento depende también del comportamiento de los agentes económicos y el contexto en el cual este se da, que va mucho más allá de los contornos del modelo económico.

En varios de los capítulos precedentes hemos profundizado en los roles que deben tener el Estado y las empresas privadas en el marco de un modelo de economía social de mercado que, según hemos explicado, debe tener al consumidor en el centro. Vale preguntarnos, por tanto, cuán bien cumplen esos roles.

EL ESTADO

Empecemos el análisis profundizando en el caso del Estado. Si bien podemos establecer aquí responsabilidades diferenciadas por cuanto existen entidades públicas con desempeños muy disímiles, vamos a enfocarnos en cómo cumple el Estado de manera transversal cinco roles que son fundamentales para el buen funcionamiento del modelo económico.

1. El Estado como garante de la estabilidad macroeconómica

A pesar de todas las carencias históricas que ha tenido el Estado peruano, conviene empezar por un rol en el que ha tenido un desempeño extraordinario, merecidamente considerado de los mejores del mundo en lo que respecta al manejo de la política monetaria.

Como explicamos en el capítulo precedente, ha sido notable cómo, en lo que va del siglo XXI, el Perú ha logrado mantener a raya a la inflación, darle estabilidad a su moneda y acumular responsablemente reservas

internacionales para estar protegido frente a eventuales crisis económicas.

Esto último es esencialmente un logro de nuestro Banco Central de Reserva, que probablemente sea el mejor ejemplo dentro del Estado peruano de una entidad pública gestionada de manera competente y meritocrática.

Sin embargo, en los últimos 25 años el Perú también ha tenido gestiones destacables en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que han permitido que la macroeconomía del país sea sólida no solo en el frente monetario sino también en el frente fiscal, con una política y gestión públicas que han sido responsables en el manejo de los recursos públicos.

Esto último, sin embargo, no es algo que hayamos podido mantener en el tiempo, y particularmente en la última década hemos visto cómo la salud de las finanzas públicas se ha deteriorado en buena medida por acción del Congreso sin que el MEF haya podido hacerle frente, como ha advertido en numerosas ocasiones el Consejo Fiscal⁴¹.

En consecuencia, seguimos siendo un país reconocido internacionalmente por su buen manejo de la política monetaria, pero ya no puede decirse lo mismo en lo que respecta a la política fiscal, por la demagogia del Congreso y la debilidad del MEF.

2. El Estado como garante del Estado de derecho

Si consideramos que existe más de 70% de informalidad en la economía peruana, se desprende de ello que el Estado de derecho es una realidad solo para una minoría. La actividad económica en el país se realiza mayoritariamente al margen de la ley, en permanente incumplimiento de la regulación y sin que los trabajadores que participan en ella tengan algún nivel de protección social.

Incluso para la minoría de agentes económicos que sí opera dentro de la formalidad, tampoco se puede afirmar que existe pleno Estado de derecho, porque no hay garantía de estabilidad en las reglas para invertir por los constantes cambios en el marco legal desde el Congreso y la impre-

⁴¹ <https://cf.gob.pe/documentos/comunicados/comunicado-n-02-2026-cf-el-consejo-fiscal-reitera-su-preocupacion-por-la-persistencia-en-la-aprobacion-de-iniciativas-legislativas-que-comprometen-la-sostenibilidad-fiscal/>

dictibilidad del sistema de justicia, a lo cual se suma, para empeorar las cosas, la omnipresencia de la corrupción.

En la edición 2025 del Índice del Estado de Derecho que publica el World Justice Project⁴², el Perú obtuvo un puntaje de 0.5, ubicándose en el puesto 93° a nivel global y 21° en América Latina, lo que representa una caída de dos posiciones respecto de 2024. Corrupción y justicia son los subtemas en los que obtenemos nuestros peores puntajes.

El Perú, qué duda cabe, es un país donde lo que reina no es la ley sino la anomia, y eso es un severo lastre a nuestra capacidad de seguir creciendo económicamente e ir convergiendo hacia el desarrollo.

3. El Estado como regulador de la actividad microeconómica

Aun cuando el entorno macroeconómico haya sido bien gestionado en los últimos 25 años, a nivel microeconómico lo que se ha visto es una expansión regulatoria en lo que respecta a trámites, permisos y exigencias mínimas -lo que popularmente se conoce como “tramitología” o “permisología”-, tanto a nivel general como sectorial, que han hecho muy difícil poder operar para sectores tan relevantes para el crecimiento como el minero⁴³.

Esta es una de las principales paradojas que muestra nuestro modelo económico: aun cuando el marco general establecido por la Constitución está orientado a promover la inversión y garantizar la seguridad jurídica, no pasa lo mismo en el desarrollo legal o reglamentario de este marco constitucional, que crea una maraña de trámites burocráticos que resulta muy engorrosa y difícil de cumplir para empresas privadas de todo tamaño.

Adicionalmente, muchos de esos trámites generan incentivos perversos, porque las entidades que los supervisan se financian de las tasas que cobran por ellos o de las sanciones que aplican, y le dan un margen de discrecionalidad muy grande a la persona o la entidad pública que los aprueba, restándole predictibilidad al sistema y propiciando en algunos casos la oportunidad para que ocurran situaciones de corrupción.

⁴² <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/downloads/WJPIndex2025.pdf>

⁴³ <https://ipe.org.pe/wp-content/uploads/2023/09/El-impacto-economico-de-los-conflictos-sociales-y-la-tramitologia-en-la-mineria.pdf>

Si bien la corrupción es un fenómeno que tiene que ver principalmente con la ausencia de valores morales en quienes se ven implicados en ella -tanto el funcionario público que pide un soborno como el representante de una entidad privada que lo entrega-, cuando no hay claridad en el marco regulatorio y el Estado tiene demasiada discrecionalidad, se habilita un contexto que favorece su ocurrencia.

La reflexión que podemos compartir aquí es que hay descalce muy notorio entre los principios que inspiran el capítulo económico de la Constitución -libre iniciativa privada, promoción de la inversión, seguridad jurídica, etc-, y los que terminan influyendo en cómo se redactan las normas de inferior jerarquía -controlismo, discrecionalidad del funcionario público, desconfianza de la libre iniciativa privada, etc.-.

4. El Estado como prestador o asegurador de servicios públicos

Si bien el Perú mostró una evolución notable en las primeras décadas de este siglo en lo que respecta a la reducción de la pobreza monetaria -evolución que trágicamente se vio revertida en parte por la pandemia del COVID-19 de la que aún no nos recuperamos-, seguimos siendo un país que el que millones de compatriotas no tienen acceso a agua potable o servicios de salud o educación de calidad.

La pobreza monetaria, como sabemos, calcula el costo de una canasta básica de consumo para determinar cuántos compatriotas no alcanzan esa condición mínima de subsistencia. Según cifras de INEI, al cierre del 2024 un 27.6% de peruanos estaba en situación de pobreza monetaria⁴⁴.

Sin embargo, si uno considera una medición de pobreza multidimensional, que evalúa carencias simultáneas en salud, educación, vivienda, empleo y servicios básicos, se aprecia que son 32% los peruanos en dicha situación, el equivalente a 10.8 millones de compatriotas al cierre del 2024. Esto, a nivel nacional, pero si uno hace la estimación para las zonas rurales del país, la cifra sube a un 63%.

Es decir, existen peruanos que, sin calificar su situación como de pobreza monetaria, sí enfrentan privaciones severas que implican que, aun cuando tengan indiscutiblemente derechos fundamentales a la salud, a

⁴⁴ <https://rpp.pe/economia/economia/pobreza-multidimensional-108-millones-de-peruanos-carecen-de-servicios-de-salud-educacion-vivienda-y-conectividad-noticia-1673643?ref=rpp>

la educación o a la vivienda, estos no son efectivamente garantizados por el Estado peruano.

Por ejemplo, la brecha a nivel nacional de infraestructura educativa alcanzaba los S/.158,832 al cierre del 2024 según ComexPerú⁴⁵, y un 16.3% de los colegios estaba, para esa fecha, al borde del colapso. De acuerdo con el mismo gremio, al cierre del 2024 había una brecha en el país de 888 centros de atención primaria de salud y de 129 hospitales a nivel nacional⁴⁶.

5. El Estado como empresario

En el capítulo X evidenciamos cómo, si bien la Constitución vigente establece que el rol empresarial del Estado debe ser estrictamente subsidiario, en la práctica no lo es y se da en mercados donde sí hay oferta privada, generando situaciones de competencia desleal porque el Estado termina siendo regulador y empresario a la vez. Y, a diferencia de las empresas privadas, si una empresa estatal tiene un mal desempeño financiero, puede confiar en que el Estado saldrá a su rescate con dinero de los contribuyentes, premiando de esa manera una gestión deficiente ya sea por incompetencia o por interferencia política.

Para algunos compatriotas, el valor que perciben de que existan empresas estatales es que se sienten, en parte, propietarios de aquellas, lo cual tiene un determinado simbolismo aunque no sea mucho el beneficio que uno recibe, como ciudadano, de tal situación. Al contrario, es a través de los impuestos de los contribuyentes que se siguen sosteniendo empresas agonizantes como Petroperú.

Otros piensan que la existencia de empresas estatales garantiza precios más bajos en un determinado mercado, pero eso no necesariamente es cierto. Podría darse, como en el caso de Petroperú, que se tiene una empresa estatal con niveles de ineficiencia muy superiores a los de sus competidores privados que, además, realiza inversiones elefantiásicas que no se justifican económicamente, como la llamada modernización de la Refinería de Talara. Esa empresa estatal podría terminar fijando precios en su mercado muy por encima de lo razonable, porque estaría incorporando en estos su ineficiencia o el costo de sus malas decisiones.

⁴⁵ <https://www.comexperu.org.pe/articulo/cerrar-la-brecha-en-infraestructura-educativa-costaria-s-158832-millones>

⁴⁶ <https://www.comexperu.org.pe/articulo/avance-del-cierre-de-brechas-en-infraestructura-del-sector-salud>

O podría ocurrir lo contrario, vale decir, que esta empresa estatal esté intervenida políticamente y que, desde el Gobierno de turno, se le obligue a cobrar por debajo de sus costos para darle popularidad a este último. El resultado de eso, nuevamente, es una empresa insolvente que, tarde o temprano, va a tener que ser rescatada con dinero de los contribuyentes.

El problema que muchas veces tenemos en el Perú es que se cree que el rol empresarial del Estado debe precluir o reemplazar el rol regulador de este último. Como explicamos en el capítulo VIII, la mejor manera de asegurar precios bajos es fomentando la competencia. Para ello, el Estado necesita fomentar mucho más la inversión privada, para asegurar el ingreso de más competidores a mercados donde hay pocos oferentes.

Muchas veces eso no ocurre porque el Estado se reserva ciertos sectores para sí, en los cuales quiere desempeñarse con empresas estatales, o establece regulaciones mercantilistas que terminan beneficiando a los pocos actores que ya están en ellos.

LA EMPRESA PRIVADA

Pese a ser el Perú un país con enormes carencias, el paradigma dominante en la discusión pública sobre las empresas privadas es, hasta hoy, aquel esbozado por el premio Nobel de Economía Milton Friedman en un artículo muy influyente de 1970 en el que señala que la única responsabilidad que tiene una empresa privada es garantizar la mayor utilidad posible a sus accionistas⁴⁷.

Friedman suele ser citado de forma equívoca para dar a entender que él estaba proponiendo que las empresas debían actuar al margen de cualquier consideración moral que no fuese el interés patrimonial de sus dueños. Esto no es cierto, porque el economista estadounidense subrayaba que no se podía perseguir ese fin de cualquier forma, sino que había que hacerlo dentro del marco legal y las reglas socialmente aceptadas.

El argumento de Friedman era esencialmente moral y construía sobre lo que siglos antes había reconocido el propio Adam Smith en su obra “La riqueza de las Naciones” al señalar que “no es por la benevolencia del carnicero, del cervecero o del panadero que podemos contar con nuestra cena, sino

47 https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-540-70818-6_14

por su propio interés". Smith primero, y luego Friedman, estaban haciendo ver que el mercado es un sistema cuya principal virtud consiste en poner el interés personal al servicio de la satisfacción de las necesidades ajenas.

Cualquier economía social de mercado, desde Alemania hasta el Perú, funciona sobre la base de esa premisa. Sin embargo, también es cierto que el paradigma de Friedman puede ser utilizado como una excusa para que una organización empresarial, o sus líderes circunstanciales, se desentiendan de lo que ocurre alrededor de aquella, en la medida en que los buenos resultados financieros sigan acompañándola en el corto plazo. O, en todo caso, se concluirá que esa empresa ya cumple lo suficiente con ser formal y pagar sus impuestos a tiempo.

La fe ciega en este paradigma es, sin embargo, una amenaza a la continuidad del modelo económico peruano, y eso hay que decirlo enfáticamente. Porque, como hemos señalado, el resultado de la implementación del modelo económico peruano muestra luces y sombras.

Por un lado, ha permitido que se multiplique la inversión privada, que la economía peruana crezca a tasas altas y que se reduzca significativamente la pobreza monetaria. Pero, por otro, no ha revertido de forma importante la naturaleza mayoritariamente informal de esa economía y persisten enormes niveles de desigualdad en el país no solo de oportunidades, sino de acceso a servicios básicos y de aseguramiento efectivo de derechos fundamentales.

Tras admitir esta ambivalencia, lo que algunas personas hacen es decir que los aspectos positivos son consecuencia del modelo económico, mientras que la parte negativa está más relacionada con las deficiencias estatales, con lo que podríamos llamar el modelo de Estado que tenemos.

Pero, aun cuando uno pueda encontrar base en esta diferenciación, esta termina siendo muy poco persuasiva como argumento, porque el ciudadano promedio no distingue entre modelo económico y modelo de Estado como si fueran cosas claramente excluyentes, sino que ve todo como parte integral de un mismo status quo que puede o no estar mejorando su situación personal o familiar.

Previo a la codificación del modelo económico en la Constitución de 1993, el Perú ya era un país con profundas desigualdades. Si bien el tipo de crecimiento económico que tuvimos no aumentó sino que disminuyó la desigualdad (más detalles sobre esto en el siguiente capítulo), esta sigue siendo muy elevada si nos comparamos con economías sociales de mercado como las escandinavas.

Algún nivel de desigualdad, como hemos dicho, es necesario en una economía que busca recompensar a quienes mejor trabajo hacen satisfaciendo las necesidades de los demás. Pero, para que una sociedad tolere esa desigualdad, debe estar claro que esta es el resultado de un sistema en el que el azar cumple un rol, pero que es esencialmente meritocrático. Es decir, que recompensa a quienes son más innovadores o a quienes se esfuerzan más, no a quienes tienen mejores contactos o políticas mercantilistas que los favorecen.

El problema con la desigualdad en el Perú es que no es un resultado meritocrático, sino una consecuencia sistémica de la falta de condiciones mínimas para poder prosperar, como tener acceso a salud o educación de calidad o infraestructura de uso público para acceder a mercados.

A nadie que valore el modelo económico peruano debería darle consuelo pensar que los problemas están principalmente del lado del Estado, porque la continuidad de aquel depende ineludiblemente de la funcionalidad de este.

¿QUÉ DEBEN HACER LOS EMPRESARIOS?

En un contexto como el peruano, lo primero que deberían hacer los líderes empresariales es superar la miopía de creer que un negocio puede ser exitoso en un entorno que no prospera junto con él. Ese cambio de paradigma debe suponer que las empresas se empiecen a ver a sí mismas como agentes de cambio positivo en la sociedad que, aun cuando no les corresponda reemplazar al Estado, sí reconocen que tienen un rol relevante de contribuir a solucionar los problemas que arrastra históricamente la sociedad peruana.

Desafiando el paradigma de Milton Friedman, su colega de la Universidad de Chicago, el profesor italiano Luigi Zingales, y su coautor Oliver Hart de la Universidad de Harvard, decían que lo que debe maximizar una empresa no es el *valor* para el accionista, sino el *bienestar* del accionista⁴⁸. Bienestar, señalaban Zingales y Hart, es un concepto más amplio que incluye, por ejemplo, las preferencias morales de quienes hacen empresa o su preocupación por impactar positivamente en su entorno, no solo por conveniencia sino por compromiso ético.

⁴⁸ https://www.ecgi.global/sites/default/files/working_papers/documents/5212017_0.pdf?utm_source=chatgpt.com

En esa línea, hay tres compromisos que son especialmente relevantes que asuman las empresas para garantizar la continuidad del modelo económico:

1. **Compromiso con la sostenibilidad**

Uno de los principales cuestionamientos al paradigma de Milton Friedman de la preeminencia de la utilidad para el accionista como objetivo de la empresa, ha venido de organizaciones como las Empresas B (B-Corps) que han propuesto como alternativa el concepto de **triple impacto**.

La idea del triple impacto supone que las empresas deben asignarle igual importancia al impacto en el medio ambiente por un lado y al impacto en la sociedad por otro, que a la rentabilidad financiera de un negocio. De esa manera, se asegura que la utilidad de una empresa ocurra al mismo tiempo que esta disminuye su huella ambiental y construye valor para sus distintos grupos de interés y no solo sus accionistas.

El Perú es uno de los países más biodiversos del mundo, pero también uno en el que -como hemos visto- sigue habiendo enormes carencias, y el empresariado privado, visto de manera agregada, está en la capacidad de contribuir significativamente para cuidar esa biodiversidad y acortar las brechas sociales, si elige ver más allá de sus utilidades.

Este no debe ser un reto individual solamente. El compromiso con la sostenibilidad debería nacer en la empresa, o antes que eso, en sus líderes, pero luego articularse sectorialmente en una industria o territorialmente en una localidad, para que un número creciente de empresas pueda sumar esfuerzos en esa línea.

A veces se piensa que este es un compromiso que solo le toca asumir a las grandes empresas corporativas. Es verdad que las empresas más grandes pueden hacer más, pero si entendemos que la preocupación por la sostenibilidad debe estar incorporada en toda estrategia empresarial, es razonable exigirla según las capacidades de cada quien, pero de manera transversal.

2. **Compromiso con la institucionalidad**

Si bien podemos hablar de la sostenibilidad como un paraguas y de la institucionalidad como un aspecto de esta, este último tema es tan importante en el Perú que merece un acápite propio.

A diferencia del modelo económico, el sistema político en el Perú es pro-

fundamente disfuncional. Uno podría decir, incluso, que el nuestro no es un país que salte de una crisis política a otra, sino que la realidad es que, aunque cambien los protagonistas, el Perú vive permanentemente en crisis política.

El que tengamos una economía con buenos fundamentos y un modelo económico con mucho a su favor, es, al mismo tiempo, una bendición y un problema. Lo primero por cuanto el nivel de resiliencia de nuestra economía permite que, incluso cuando la política está en su peor momento, la tasa de crecimiento siga siendo destacable en términos comparativos y las empresas sigan obteniendo resultados de negocio positivos.

Pero es un problema porque nos hemos habituado a ese status quo, que no parece generar entre los empresarios suficiente sentido de urgencia como para entender y tomar acción respecto de las carencias institucionales del país que afectan, sobre todo, a los más vulnerables.

Aquí hay otra paradoja que comentar. En el tiempo en que ha estado vigente la Constitución de 1993, algunas instituciones públicas relacionadas principalmente con el quehacer económico -el Banco Central de Reserva, el Ministerio de Economía y Finanzas, Indecopi, etc.- se han profesionalizado o consolidado de forma importante, pero no ha habido progresos similares en otras instituciones que son cruciales para el buen funcionamiento de una democracia, como el Ministerio Público y el Poder Judicial.

Aun cuando a las empresas no les corresponda reemplazar al Estado en el cumplimiento de sus tareas, sí tienen un rol crucial de promover una discusión abierta y transparente sobre cómo mejorar el desempeño del Estado peruano, del sistema político y de la democracia en general, porque no hay modelo económico que pueda subsistir sin resolver esto último.

3. Compromiso con la ética

Hemos mencionado anteriormente cómo la corrupción es un fenómeno omnipresente en el país. Ha habido casos muy sonados en los últimos años de empresas peruanas y extranjeras implicadas en denuncias de haber pagado sobornos, como en el conocido caso Lava Jato, o de participar de alguna forma en economías ilícitas, como la minería o la tala ilegal, el contrabando, el narcotráfico, etc.

No se puede sostener en el tiempo una economía social de mercado donde lo que prevalecen no son los valores sino antivalores, como la viveza criolla, que hace pensar a algunos que el que hace trampa y sale airoso, es merecedor de aplauso e imitación.

Para que una sociedad funcione adecuadamente, las personas debemos estar en la capacidad de ser nosotros mismos el ejemplo de las virtudes que queremos ver, por ejemplo, en nuestras autoridades. Porque no hay autoridad moral en condenar la corrupción en el Estado cuando, en el sector privado, algunos hacen trampa sistemáticamente, y otros, conscientes de que eso ocurre, no son capaces de señalarlo o condenarlo porque prefieren no enemistarse con otras organizaciones que pertenecen a sus mismos gremios o rubros.

Si la economía social de mercado está basada, como hemos dicho reiteradas veces, en la confianza, debemos ser conscientes de que ese valor debe venir acompañado o estar precedido de otros como la integridad, la honestidad, la justicia y la veracidad. En ausencia de valores como estos, sencillamente no funciona como debería.

Por eso, la ética no es opcional: debe entenderse como el fundamento mismo del modelo económico. De ahí que deba materializarse en compromisos concretos de las empresas de transparencia, prevención del delito, normas internas de cumplimiento, buen gobierno corporativo, etc.

Y no solo exigirlo para sí, sino también demandarlo de quienes participan en el Estado y la política, y no guardar silencio respecto de aquellos que deben ser públicamente condenados.

EN RESUMEN

A lo largo del presente capítulo, hemos profundizado en los roles y compromisos que deben asumir el Estado por un lado, y el empresariado por otro, para que el modelo económico funcione como debiera. Vale la pena añadir aquí una reflexión final.

Muchas veces en el debate público se presenta al Estado y al empresariado como si fuesen actores permanentemente enfrentados. Quienes empatizan más con el rol del Estado, pueden caer en el prejuicio de ver a los empresarios como si fuesen gente esencialmente egoísta, que solo actúa en función de sus intereses patrimoniales y que explota o saca provecho de terceros cada vez que puede.

Quienes empatizan más con el rol del empresariado, pueden caer en el prejuicio de ver a los políticos o a los servidores públicos como gente improvisada o hasta incompetente, que también persigue sus intereses personales y saca provecho como puede del poder que tiene, mientras les dure.

Los sesgos con los cuales se miran entre sí Estado y empresariado, no solo no se condicen con la realidad, porque hay gente buena y mala en ambos espacios y es injusto generalizar, sino que terminan minando la sostenibilidad del propio modelo económico porque impiden reconocer que ambos tienen un rol crucial.

No hay economía social de mercado sin empresa privada y tampoco sin Estado. Estas categorías pueden tener roles diferenciados, pero se necesitan una a la otra y viceversa.

Por ello, sea que a uno le toque estar de un lado o del otro, más que despreciar a quien esté en la vereda de enfrente, conviene entender cómo el que uno haga mejor su trabajo conviene al otro, e igual en sentido contrario, porque, como venimos diciendo, ambos actores, Estado y empresariado, son consustanciales el buen funcionamiento de una economía social de mercado.

CAPÍTULO XIV

REFLEXIONES FINALES

Muchas gracias, apreciado lector o lectora, por habernos acompañado hasta aquí. Llegado a este punto, es importante señalar que lo que hemos buscado con este libro es explicar el modelo económico adoptado por el Perú en su Constitución de 1993, que hemos identificado como el de una economía social de mercado, defenderlo en cuanto corresponda y señalar también aquellos aspectos en los que ha resultado insuficiente o ha sido implementado transgrediendo sus propios principios.

No hemos entrado a discutir, de manera más general, las circunstancias en las que se aprobó la Constitución que instaura ese modelo económico, que ciertamente son motivo de controversia. Pero conviene dejar en este capítulo final una reflexión al respecto.

EL ORIGEN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1993

Un sector de la opinión pública considera que la Constitución de 1993 tiene un “defecto de origen” por suceder a un golpe de Estado. Por esta razón se piensa que resulta inválida o ilegítima, y que por tanto debe ser derogada y reemplazada por la que existía previamente (es decir, la Constitución de 1979) o por una completamente nueva.

Este argumento tiene algunos aspectos atendibles y otros rebatibles. En efecto, la Constitución de 1993 se aprobó al poco tiempo de cometer Alberto Fujimori un golpe de Estado, el famoso “autogolpe” del 5 de abril de 1992. Este rompió el orden constitucional y democrático en ese momento y, por tal motivo, debe ser severamente condenado, por más que haya sido una medida con alto respaldo popular cuando se dio. La inferencia, por tanto, es correcta: sin ese antecedente, no se hubiese precipitado el escenario para aprobar la Constitución hoy vigente.

En términos legales y políticos, sin embargo, cabe diferenciar lo ocurrido con la Constitución de 1993 de lo que pasó en otras situaciones -muy frecuentes en nuestra historia- en las cuales representantes de las Fuerzas Armadas tomaron el poder por la fuerza e introdujeron estatutos militares para gobernar autocráticamente.

Ya dijimos que lo que hizo Alberto Fujimori en abril de 1992 debe ser reconocido sin contemplaciones como un golpe de Estado, que le permitió disolver el Parlamento e intervenir el Poder Judicial. Sin embargo, aun cuando él hubiera querido seguir gobernando autoritariamente y sin controles democráticos (cosa que logró de manera más definitiva en su segundo mandato presidencial), en ese momento la presión internacional del Gobierno de Estados Unidos y de organismos multilaterales como la Organización de Estados Americanos (OEA) lo obligó a recular y a restablecer el principio de separación de poderes.

Dos meses después del autogolpe, en junio de 1992, Fujimori se vio forzado a convocar elecciones para un Congreso Constituyente Democrático (CCD), vale decir, una asamblea constituyente. Esas elecciones se llevaron a cabo en noviembre de ese mismo año. Organizaciones relevantes del sistema de partidos en ese entonces, como el APRA, Acción Popular (AP) e Izquierda Unida (IU), decidieron no competir en protesta por el autogolpe, pero otras como el Partido Popular Cristiano (PPC), el Frente Independiente Moralizador (FIM) y Renovación sí lo hicieron.

Finalmente, por la popularidad que tenía el Gobierno de Fujimori en ese momento (entre otras razones, por la captura de altos mandos de los grupos terroristas Sendero Luminoso y MRTA), el oficialismo, representado por el partido Cambio 90-Nueva Mayoría, obtuvo 44 de los 80 escaños en disputa en el CCD, mientras que el PPC, el FIM y Renovación, que fueron los siguientes en el orden, consiguieron 8, 7 y 6 escaños, respectivamente.

El CCD, con esa composición que no fue impuesta sino resultado de una elección popular, pero mayoritariamente oficialista, aprobó el texto de la Constitución de 1993, y este luego fue sometido a un referéndum en virtud del cual un 52.24% votó a favor y un 47.76% votó en contra. Tras conseguir el respaldo ciudadano mayoritario, la Constitución entró en vigor el primero de enero de 1994.

Cuando el Gobierno de Alberto Fujimori se vino abajo años después, en el 2000, tras el escándalo de los “vladivideos”⁴⁹ y el intento de reelegirse fraudulentamente por segunda vez consecutiva, en violación de lo que literalmente establecía la propia Constitución de 1993⁵⁰, se conformó en el Congreso, durante el gobierno de transición de Valentín Paniagua, la Comisión de Estudio de las Bases de una Reforma Constitucional⁵¹. Esta última planteó sustituir la Constitución de 1993 por una nueva, pero el texto constitucional propuesto no alcanzó el número necesario de votos para ser aprobado.

Sirva esta breve cronología para ilustrar por qué hay opiniones tan intensamente contrapuestas sobre la validez de la Constitución de 1993. Sin entrar siquiera al análisis de fondo (o de las identidades políticas de uno y otro lado del debate), hay quienes piensan que dicha Constitución debió y debe ser derogada por lo que califican como vicios insalvables en su proceso de aprobación, mientras que otros consideran que, al haber sido redactada y aprobada por un asamblea constituyente multipartidaria y sometida a ratificación ciudadana mediante referéndum, puede entonces afirmarse que tiene suficiente validez y legitimidad de origen.

Otro argumento a considerar aquí es que, por ser la norma más importante del sistema legal de un país y de la cual dependen todas las demás por ser la de mayor rango, no es razonable que un país esté cambiando todo el tiempo de Constitución. Más bien, esta debe tener vocación de permanencia, considerando los niveles de incertidumbre e inseguridad jurídica (recordemos lo dicho en el Capítulo VI) que se generan cuando se propone un cambio total de Constitución.

Quienes le asignan valor a este argumento consideran que, aun cuando haya objeciones sobre cómo se aprobó una Constitución, lo importante es entender si existen razones para proponer cambios sustantivos en su texto. Y de ser este el caso, para preservar la vocación de permanencia del texto constitucional, siempre resultará preferible que se realicen cambios puntuales a los artículos correspondientes, en lugar de plantear un cambio total de Constitución.

⁴⁹ <https://lum.cultura.pe/cdi/palabra-clave/vladivideos?page=1>

⁵⁰ <https://web.archive.org/web/19961129103817/http://ekeko.rcp.net.pe:80/LaRepublica/AGOSTO/pdf24/politica.htm>

⁵¹ [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/A45FA9A297ABA5A205258304005C0423/\\$FILE/informe_final_comision_reforma_Paniagua.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/A45FA9A297ABA5A205258304005C0423/$FILE/informe_final_comision_reforma_Paniagua.pdf)

No es propósito de este libro resolver este debate, que viene sosteniéndose por décadas. Sin embargo, sí resulta pertinente pasar a un siguiente nivel del análisis más relacionado con la utilidad de dicha Constitución.

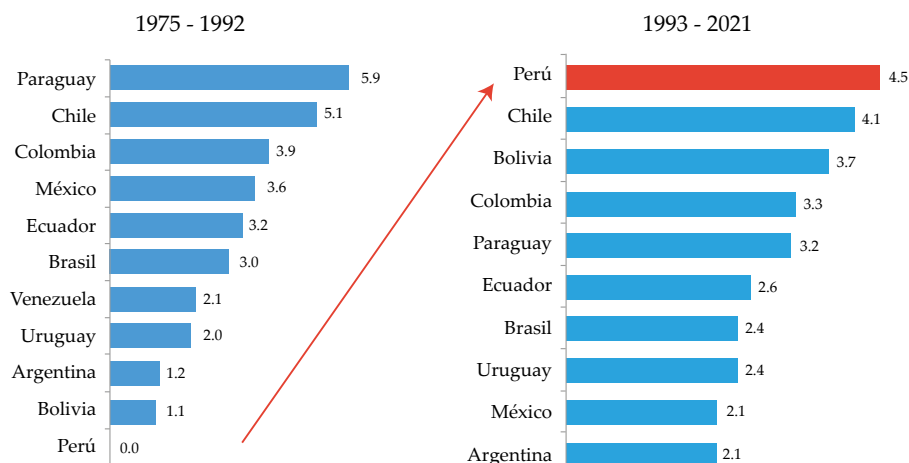
LOS RESULTADOS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1993

Dejemos de lado por un instante la discusión sobre el origen de la Constitución de 1993 y enfoquémonos en cuáles han sido sus consecuencias prácticas, vale decir, en entender qué cambios en la realidad podemos identificar que hayan sido causados o catalizados por aquel texto constitucional.

No alcanzaría el espacio aquí para hacer ese análisis respecto de todos los aspectos de la Constitución (aunque hay otros muy pertinentes como nuestro modelo político y de relación entre poderes), pero sí conviene concentrarnos en los cambios que introdujo el capítulo económico, que hemos venido diseccionando.

Si uno compara, como ha hecho el Instituto Peruano de Economía (IPE) con cifras del Fondo Monetario Internacional (FMI), el período 1975-1992 con el período 1993-2021, habiendo estado el primero regido principalmente por la Constitución de 1979 y el segundo por la Constitución de 1993, lo que encuentra es que el Perú pasó de ser uno de los países con menor crecimiento económico en América Latina, a ser el país con mayor tasa promedio de crecimiento, como se aprecia en el siguiente gráfico:

AMÉRICA LATINA Crecimiento promedio anual, 1975 - 2021 (en var. % promedio del periodo)



Fuente: FMI / Elaboración: IPE

Según destaca el IPE, luego de entrar en vigencia la Constitución de 1993, la inversión privada se quintuplicó, pasando de S/18,028 millones en 1993 a S/101,002 millones en el 2019, a precios constantes del 2007⁵². Aquella, cabe añadir, llegó a representar el 80% de la inversión total en el periodo 2010-2019.

Si nos fijamos más específicamente en la inversión extranjera directa (IED), esta pasó de un promedio de US\$1,576 millones en la década de los noventa, a un promedio de US\$8,045 millones entre los años 2010 y 2019, de acuerdo con el IPE⁵³.

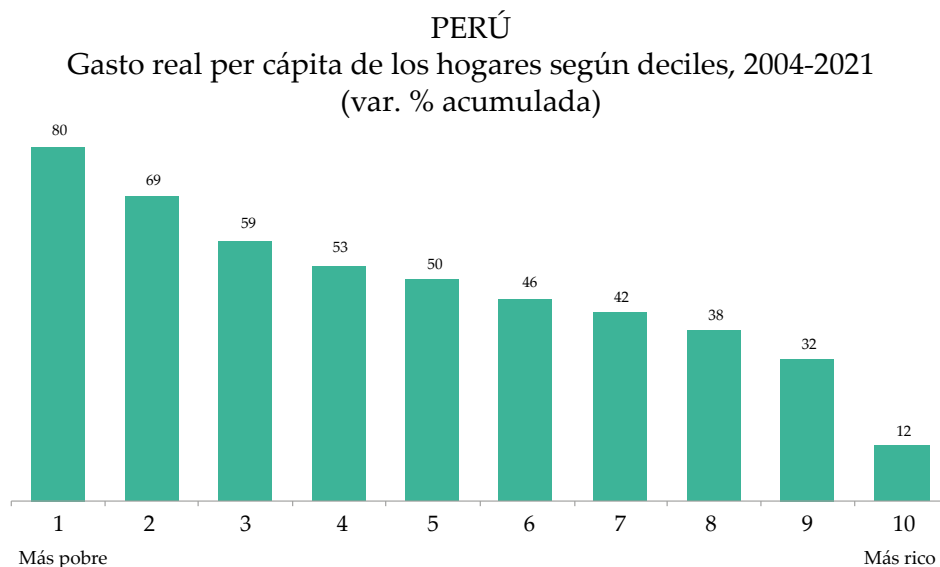
Frente a estas cifras, alguien podría señalar que el crecimiento de la economía o de la inversión más específicamente no son fines en sí mismos, lo cual es correcto. Pero, si miramos el índice de pobreza monetaria, notaremos que el Perú vio caer el indicador de alrededor de 60% en el 2004 a cerca de 20% en el 2019, lo cual es absolutamente superlativo.

Y si miramos el gasto real per cápita de los hogares entre el 2004 y el 2021 diferenciados por deciles, comprobamos que tal indicador aumentó de

⁵² <https://ipe.org.pe/claves-economicas-de-la-constitucion/>

⁵³ Ibid.

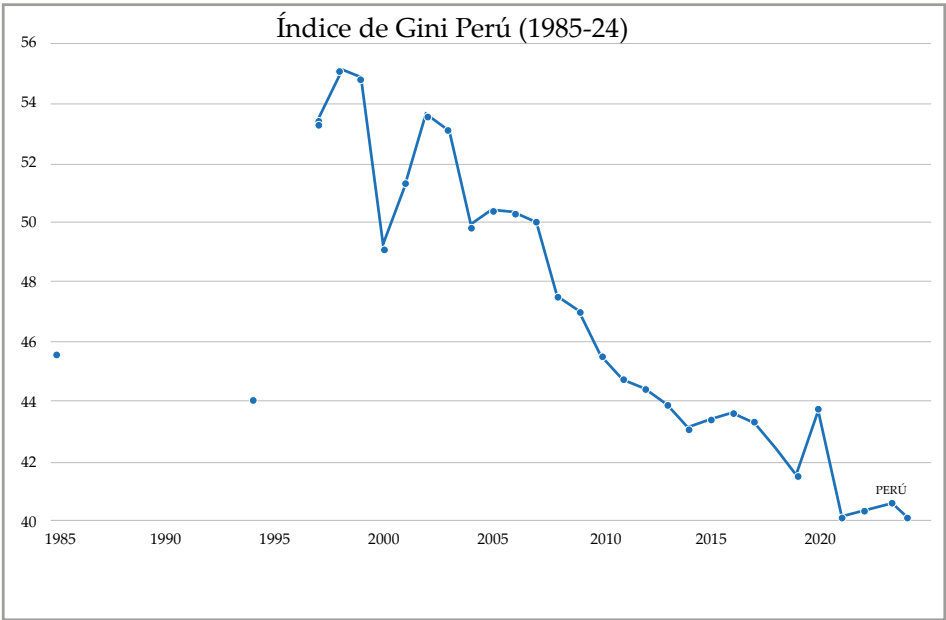
forma mucho más pronunciada en los deciles más pobres, como se aprecia en el siguiente cuadro:



Fuente: INEI - ENAHO / Elaboración: IPE

Esto último es notable porque muestra que el tipo de crecimiento que ha habilitado el modelo económico peruano, en lugar de favorecer a los que más tienen, ha beneficiado en mayor medida a los más vulnerables.

De ahí que también hayamos visto una reducción relevante en el resultado para el Perú del índice de Gini, que es la forma más utilizada de medir la desigualdad de ingresos en un país, según se aprecia en el siguiente cuadro del Banco Mundial:



Fuernte y elaboración: Banco Mundial

Ahora bien, alguien podría pensar que todos estos buenos resultados se deben a causas distintas a la aprobación de la Constitución de 1993. Y, ciertamente, hay muchos factores que confluyen, como el ciclo alcista de precios de los minerales que benefició al Perú entre el 2004 y el 2014.

Sin embargo, para responder esa pregunta, el profesor de economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Waldo Mendoza, ha realizado un análisis contrafáctico utilizando el método de control sintético⁵⁴. Para explicar esto en sencillo, lo que se hace es identificar países semejantes al Perú y, a partir de sus indicadores, trazar una proyección de cómo se hubiera comportado la economía peruana si continuaba la tendencia anterior, es decir, en ausencia de una nueva Constitución.

Al hacer ese análisis, Mendoza encuentra que entre 1994 y 2008, el PBI per cápita de esa versión contrafáctica de la economía peruana hubiera crecido 1.9% anual en promedio, mientras que el crecimiento observable en la realidad fue de 3.34% anual promedio. Esto le permite concluir que la dife-

⁵⁴ <https://cies.org.pe/publicaciones/constitucion-y-crecimiento-economico-peru-1993-2021/>. Para ver una crítica a las conclusiones de Mendoza, se puede revisar este trabajo de Félix Jiménez, José Oscátegui y Marco Arroyo: <https://scispace.com/pdf/peru-1990-2021-la-causa-del-milagro-economico-constitucion-4wabaeeokd.pdf>

rencia entre una tasa y la otra es, en buena medida, el efecto de la Constitución de 1993.

El IPE ha realizado un ejercicio similar y concluye que en los últimos 25 años el Perú hubiese crecido 1.5 puntos porcentuales menos por año si no se hubieran realizado los cambios que trajo la Constitución de 1993 para promover la inversión privada.

CONCLUSIÓN

Hemos repasado en las líneas precedentes el debate político y legal que existe respecto del origen de la Constitución de 1993, y sus resultados prácticos medidos a partir del desempeño de la economía peruana posterior a su aprobación.

¿Qué pasa si a uno le parece objetable que la entrada en vigencia de la Constitución de 1993 haya sido antecedida de un golpe de Estado pero, al mismo tiempo, está convencido de que, a juzgar por sus resultados, dicho texto constitucional y, en particular, su capítulo económico, han generado un valor enorme para el país? ¿Qué resulta más relevante en esa disyuntiva?

Es válido discrepar sobre esto, pero creemos que lo segundo. La discusión política y legal sobre el origen de la Constitución es importante, pero en términos agregados, es mucho más relevante juzgar a la actual Constitución y el modelo económico que instauró a partir de los resultados que ya dio y puede seguir dando.

Y eso pasa también por despersonalizar la Constitución o desvincularla de algún partido en especial. En el Perú se ha discutido, por ejemplo, sobre el simbolismo de que la Constitución de 1993 lleve la firma de Alberto Fujimori. Esta fue retirada por Alejandro Toledo en diciembre del 2001 tras el retorno a la democracia, y restituida por iniciativa de la bancada de Fuerza Popular en el 2025.

Precisamente porque estamos hablando de la norma más importante de nuestro sistema legal, que además fue aprobada por un Congreso Constituyente y no por una persona, es que resulta objetable que se quiera presentarla como la Constitución “de alguien”. Debería ser simplemente la Constitución Política del Perú. Cuánto más apartidaria, mejor.

Vamos recapitulando entonces. Como hemos dicho a lo largo de este libro, ningún modelo económico es perfecto. El peruano está bien diseñado

y funciona bastante bien en una serie de aspectos en los que hemos profundizado en los capítulos anteriores. Sin embargo, adolece principalmente de la ausencia de un Estado competente y eficaz, lo cual no es poca cosa porque impide que podamos avanzar con mayor rapidez en objetivos impostergables como el cierre de brechas sociales y la reducción de la informalidad.

Una crítica que se le puede hacer a algunos defensores del modelo económico es que prefirieron despreciar al Estado y encasillarlo como “el enemigo”, principalmente para criticarlo -merecidamente- en su rol como empresario, pero olvidaron que sus roles como garante del Estado de derecho y como nivelador de oportunidades son y seguirán siendo absolutamente fundamentales.

El que haya una tarea urgente en materia de reforma del Estado y otras reformas de segunda generación (laboral, tributaria, educativa, etc.) no excluye que, la mejor manera de acometer esos desafíos pendientes, es sobre las bases sólidas de nuestro actual modelo económico que, como hemos visto, es probadamente el que mejor puede canalizar las inversiones necesarias y la recaudación tributaria suficiente como para acelerar el cierre de brechas en el país.

Se le atribuye al economista alemán Karl Schiller, uno de los padres intelectuales del concepto de economía social de mercado, una frase de 1959 que lo describe de forma sencilla aunque magnífica: “Tanto mercado como sea posible, tanto Estado como sea necesario”.

Siempre va a haber tensión entre esas dos piezas, pero la clave del éxito para una economía como la peruana está en encontrar el engranaje adecuado entre ambas. Y eso es lo que debería permitir nuestro modelo económico.

REFERENCIAS

- Adam Smith, p.25
- Alberto Benegas Lynch, p.87
- Ánimo de lucro, p.24
- Aranceles, p.21
- Banco Central de Reserva, p.104
- Cadena de valor, p.67
- Cartel, p.81
- Competencia, p.74
- Confianza, p.11
- Consumidores, p.17
- Contrato, p.41
- Convenio de estabilidad tributaria, p.63
- Costo de contratación, p.100
- Costo de despido, p.100
- Costo hundido, p.54
- Demanda inelástica, p.74
- Derecho de propiedad, p.30
- Destrucción creativa, p.56
- Dirimencia de derechos, p.58
- Duopolio, p.76
- Economía social de mercado, p.15
- Empatía, p.26
- Empresa, p.24
- Empresa B, p.121

- Empresarios, p.17
- Especialización del trabajo, p.23
- Estatización, p.53
- Expropiación, p.53
- Flexiseguridad, p.101
- Friedrich A. Hayek, p.34
- Igualdad (ante la ley, de oportunidades, material), p.7
- Impuestos, p.37
- Inflación, p.107
- Innovación (disruptiva, incremental), p.77
- Inseguridad jurídica, p.52
- Instinto de cooperación, p.12
- Intangibilidad de los contratos, p.57
- Inversión privada, p.19
- Isaiah Berlin, p.7
- John Locke, p.32
- Joseph Schumpeter, p.56
- Juego de suma positiva, p.45
- Karl Schiller, p.132
- Leonard Read, p.67
- Leyes de la oferta y la demanda, p.66
- Liberalismo, p.32
- Libertad (positiva, negativa), p.7
- Libertad de empresas, p.22
- Libre comercio, p.20
- Libre iniciativa privada, p.22
- Luigi Zingales, p.120
- Mano invisible del mercado, p.67
- Mercado, p.12
- Mercado relevante, p.76
- Mercantilismo, p.19
- Meritocracia, p.37
- Modelo económico, p.14

- Monopolio, p.75
- Monopolio natural, p.79
- Oligopolio, p.76
- Orden espontáneo, p.9
- Ordoliberalismo, p.7
- Patente, p.78
- Piratería, p.51
- Poder constituyente, p.14
- Política monetaria, p.109
- Precio de reserva, p.42
- Productividad, p.97
- Reciprocidad, p.12
- Responsabilidad limitada, p.27
- Riesgo, p.27
- Riesgo moral. P.109
- Riqueza, p.48
- Sistema de precios, p.66
- Steven Pinker, p.26
- Sustitución de importaciones, p.20
- Teoría subjetiva del valor, p.43
- Trabajadores, p.17
- Tragedia de los comunes, p.36

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE

TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA

PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156-164 - BREÑA

CORREO E.: tareagrafica@tareagrafica.com

PÁGINA WEB: www.tareagrafica.com

TELÉFONO: (01) 244-6647

MAYO 2026 LIMA - PERÚ

**Últimas publicaciones de la Fundación
M. J. Bustamante de la Fuente**

**Historia Social de la minería en el Perú Borbónico
y La Independencia**

Scarlett O'Phelan Godoy

Fundación M. J. Bustamante de la Fuente
Lima, 2021

**Saberes, silencios, instituciones. Alexander von Humboldt
a los 250 años de su nacimiento**

Scarlett O'Phelan Godoy

Sandro Patrucco Núñez

Fundación M. J. Bustamante de la Fuente
Lima, 2023

**La edad de oro en Arequipa. Cultura y tradición jurídica
en el siglo XIX**

Mario Rommel Arce Espinoza

Fundación M. J. Bustamante de la Fuente
Lima, 2023

Emilio Guimoye Hernandez. Un peruano ejemplar

Luis Gamarra Otero

Fundación M. J. Bustamante de la Fuente
Lima, 2023

Genalogía Arequipeña

Luis Ernesto Cáceres Angulo

Fundación M. J. Bustamante de la Fuente
Lima, 2023

Sueños por la tierra.

**El gobierno militar, la reforma agraria y el conflicto
por la hacienda Huando.**

Fabio Cabrera Morales.

Fundación Bustamante e Instituto Riva Agüero.
Lima, 2023

**La Patria americanizada. Facetas de modernización del
Oncenio de Leguía. Perú (1919-1930)**

Susy Sánchez

Fundación Bustamante e Instituto Riva Agüero.
Lima, 2024

**El Perú a través de su diplomacia: la política exterior durante
la Guerra del Pacífico (1879-1884)**

Julio César Abanto Chani

Pontificia Universidad Católica del Perú

Instituto Riva-Agüero (IRA)

Fundación Bustamante e Instituto Riva Agüero.
Lima, 2024

Guía para la elaboración de Planes de Gobierno

Comité de Lectura

Fundación Bustamante e Instituto Riva Agüero.
Lima, 2025

Testimonio de un proceso fallido en el agro peruano

Luis Gamarra Otero

Fundación Bustamante e Instituto Riva Agüero.
Lima, 2025

Luis Bustamante Belaunde. Persiguiendo la libertad

Luis Bustamante Belaunde

Fundación Bustamante e Instituto Riva Agüero.
Lima, 2025

La Casa del Puente

Diana Millies

Fundación Bustamante e Instituto Riva Agüero.
Lima, 2026

El crecimiento silencioso de la economía peruana 1821-2025

Richard Webb

Fundación Bustamante e Instituto Riva Agüero.
Lima, 2026

ISBN: 978-612-5018-16-8



9 786125 018168