



La constitución de 1993: El límite de la intervención estatal en la economía peruana

The 1993 constitution: The limit to state intervention in the peruvian economy

Alessandra Ivianka Sanchez Ordoñez

[0009-0008-4783-3110](tel:0009-0008-4783-3110)

Universidad Nacional Mayor de San Marcos

alessandra.sanchez1@unmsm.edu.pe

Yamila Nicole Davila Davila

[0009-0005-2554-1000](tel:0009-0005-2554-1000)

Universidad Nacional Mayor de San Marcos

yamila.davila@unmsm.edu.pe

Angeles Abigail Manrique Huayanay

[0009-0002-7024-2147](tel:0009-0002-7024-2147)

Universidad Nacional Mayor de San Marcos

angeles.manrique@unmsm.edu.pe

Resumen

Este artículo examina el rol y las limitaciones de la intervención estatal en la economía peruana bajo la Constitución de 1993. La investigación se centra en cómo esta Constitución ha delineado la participación del Estado en la economía, en contraste con la Constitución de 1979, enfatizando los principios de libre competencia y libertad de mercado. Se utiliza un enfoque analítico para examinar tanto la teoría como casos prácticos de intervención estatal, incluyendo el control de precios y la intervención en servicios básicos. La revisión de las acciones del Estado durante la pandemia de COVID-19 constituye un aspecto crucial del escrito, destacando los desafíos enfrentados en la implementación de proyectos de ley. Las conclusiones indican que la Constitución de 1993 establece un equilibrio entre un mercado libre y un cierto grado de intervención estatal, necesaria en situaciones específicas para garantizar el bienestar social y económico. Se subraya la importancia de adherirse a la Constitución en la formulación de políticas económicas, respetando los límites establecidos para la intervención estatal para el bienestar económico.

Palabras claves: Constitución de 1993, Intervención estatal, Economía peruana, Libre competencia, Política económica

Abstract

The 1993 Constitution: the limit to state intervention. This article examines the role and limitations of state intervention in the Peruvian economy under the 1993 Constitution. The paper focuses on how this Constitution has delineated state participation in the economy, in contrast to the 1979 Constitution, emphasizing the principles of free competition and market freedom. An analytical approach is used to examine both theory and practical cases of state intervention, including price control and intervention in basic services. A review of state actions during the COVID-19 pandemic is a crucial aspect of the paper, highlighting the challenges faced in implementing draft legislation. The conclusions indicate that the 1993 Constitution establishes a balance between a free market and a certain degree of state intervention, necessary in specific situations to guarantee social and economic welfare. The importance of adhering to the Constitution in the formulation of economic policies, respecting the limits established for state intervention for economic welfare in the Peruvian economy, is highlighted.

Keywords: Constitution of 1993, State intervention, Peruvian economy, Free competition, Economic policy

1. Introducción

La Constitución de 1993 marcó un hito en la historia económica del Perú, estableciendo límites claros a la intervención del Estado en la economía. Este trabajo busca analizar la naturaleza y el alcance de dicha intervención estatal, centrandó la atención en cómo la Constitución de 1993 ha delimitado la actividad económica del Estado peruano. La relevancia de este estudio radica en su capacidad para ilustrar el equilibrio entre la libertad de mercado y la necesidad de regulación gubernamental, un tema de gran importancia en el contexto de las economías de mercado contemporáneas.

La intervención estatal en la economía es un tema ampliamente debatido y estudiado, siendo objeto de numerosas investigaciones y análisis. Antecedentes de esta investigación incluyen estudios sobre las transformaciones económicas en Perú durante las últimas décadas, así como análisis del impacto de la Constitución de 1993 en la economía peruana. Estos trabajos previos han establecido una base sobre la cual se construye el presente estudio, proporcionando un marco teórico y contextual para entender las dinámicas entre la regulación estatal y la actividad económica privada.

El objetivo central de este trabajo es analizar cómo la Constitución de 1993 ha definido y limitado la intervención del Estado en la economía peruana. Para ello, se discutirá el marco teórico de la intervención estatal en la economía, basado en los principios de libre competencia y libertad de mercado que están amparados en la Constitución. Además, se contrastará la normativa actual con la Constitución de 1979 para resaltar los cambios y continuidades en la política económica del país.

Este análisis se extiende mediante la exploración de varios tipos de intervención estatal, como el control de precios en sectores críticos (medicamentos, alimentos) y la intervención en servicios básicos. Asimismo, se examinará la justificación constitucional para tales intervenciones y se discutirán las circunstancias en las que estas son permitidas. Un caso particularmente ilustrativo es la intervención estatal durante la pandemia de COVID-19, que puso a prueba los límites de la intervención gubernamental en la economía. Se mencionan proyectos de ley de carácter populista propuestos durante este periodo y se analizarán los obstáculos que enfrentaron para su aprobación, ofreciendo una visión detallada de las implicaciones prácticas de las limitaciones constitucionales en la economía peruana.

Este artículo busca contribuir a la comprensión de cómo la Constitución de 1993 ha influenciado la política económica en Perú, resaltando la importancia de un marco legal que respeta los principios de una economía de mercado, mientras permite cierto grado de intervención estatal en situaciones específicas. La discusión abordará tanto los aspectos teóricos como los casos prácticos, proporcionando una visión integral de la interacción entre la ley y la economía en el contexto peruano.

2. Antecedentes

El desfase de las constituciones previas a 1979 exploraba la economía de una manera general, girando en torno a la libre comercialización e industria. Fue así como surge la Carta Magna de 1979 la cual abordaba el sistema económico peruano de una manera coherente y sistematizada, con un Título III denominado “Régimen Económico” dividido en ocho capítulos y un total de cincuenta y cuatro artículos.

Dicha Constitución Económica fue formulada por la composición plural de una Asamblea Constituyente, siguiendo un acuerdo de intereses, que buscaban la armonía entre el régimen económico y político, superando así la contienda generada desde años atrás por el ente privado y público. De esta manera, se otorgó una validación a las utilidades en beneficio total e igualitario, en cuanto al alcance de ganancias, generadas por las actividades económicas que cada uno realizaba.

Es debido a dicha búsqueda de participación activa del sector privado, que este modelo se consagró como un ejemplo de pluralismo en una naciente economía social de mercado al admitirse, dentro de uno de sus capítulos (iii) las diversas formas de propiedad. Ahora bien, surge la interrogante de si acaso fue dicho pluralismo lo que permitió que se hablara de una tolerancia ante la empresa privada. En primera instancia, Alayza Grundy señala: "Con relación al pluralismo económico, está definido en forma tal que no quepa duda del propósito y posibilidad de la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa"¹ y, Blume Fortini (1997) menciona lo siguiente:

La competencia nace cuando varias personas persiguen un mismo objetivo codiciable y luchan por conseguirlo, subrayando que la pluralidad de aspirantes a una misma meta es requisito característico de la competencia. Partiendo del significado usual del término de competencia se suele definir esta como la actuación de varias personas que se caracteriza por el hecho de que cada una aspira a ganar lo que las demás, al mismo tiempo, intentan conseguir.²

Es entonces que la competencia se entiende como motor y motivo de crecimiento económico, pues incentiva a la mejora y dinamiza los procesos de decisión, además que oferta y demanda por aquellos que participan de la actividad económica del país.

En la constitución de 1979 aparentemente se velaba por un pluralismo y régimen económico que se sustentaba en la economía social de mercado, características que aún se mantienen retratadas actualmente. Sin embargo, el Estado buscó tener un protagonismo al establecer límites a la propiedad privada; por ejemplo, se limitó la prohibición de monopolios sin diferenciar los abusos que estos cometen, como la aparición de cárteles u oligopolios imperantes en el mercado. Así, se infiere que, aunque esta constitución no deseaba tener una participación activa, indirectamente la sostenía, incluso con la emisión de dinero por parte del BCR para ajustar situaciones de nivel privado.

¹ Raúl Chanamé Orbe, “Constitución Económica”, *Derecho y Sociedad*, n.º 40 (2013): 43-63, <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/12788>

² Blume Fortini, Ernesto, “La Constitución Económica Peruana Y El Derecho De La Competencia”, *THEMIS Revista De Derecho*, n.º 36 (1997): 29-37, <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/11717>.

Esta situación cabalga la incongruencia que hemos venido sosteniendo por años, ya que nuestra Constitución retrata algo que la realidad no refleja. Bien lo demuestra en el citado artículo “Más allá de la Constitución” al mencionar que “todas las constituciones peruanas fracasaron en el propósito de dar estabilidad jurídica y, sobre esta base, alentar el desarrollo económico y social.”³ Aquello refleja el intento forzado que ha caracterizado a cada una de nuestras constituciones por representar fielmente la realidad del país; sin embargo, la insostenibilidad de no poder comprender la ruta social por la cual nos hemos dirigimos o queremos regular, siempre ha existido. Es por ello la importancia de aterrizar en cuestiones que respondan si la carta magna que nos rige actualmente se asemeja a lo que estamos viviendo.

Y, ahora que somos un Estado con un papel netamente regulador, es un dilema saber cuáles son los límites de su intervención y cuánta libertad ha de tener la empresa privada, así como determinar si esto se cumple en la realidad material o no. Es ahora, con la constitución de 1993 que se aprecia una clara diferencia respecto al panorama planteado por la constitución anterior, puesto que sí diferencia entre los abusos de monopolios.

3. De la República a la Libertad de Mercado

No fue hasta la Constitución de 1979 que aparece el capítulo del régimen económico, si bien esta constitución abrió el camino hacia una libertad de mercado, la participación del sector privado aún se encontraba restringida. Esta constitución potenció el rol del Estado en la economía, dándole potestad hacia las actividades productivas y de servicio por lo que aparecieron muchas empresas estatales. Mas no fue hasta la instauración de la Constitución de 1993 que los cambios pretendidos en su antecesora se materializan en la realidad económica peruana, así se dio paso a optar por un sistema ortodoxamente liberal. Según el análisis de Waldo Mendoza en su obra “Constitución y crecimiento económico: Perú 1993-2021”⁴, esta nueva constitución jugó un papel crucial al permitir que el Perú sea más amigable con la inversión privada, y garantizar un funcionamiento eficaz de entidades clave como el Banco Central de Reserva y el Ministerio de Economía y Finanzas, a la par de los mejores del mundo. Este cambio normativo dio paso a optar por un sistema ortodoxamente liberal, donde nuestro régimen económico se consolida y permite la participación de nuevos actores privados en el mercado. Además, se buscó la privatización de la vida económica como respuesta a la crisis estatal producida por el intervencionismo anterior del Estado. El estudio de Mendoza corrobora que el régimen económico de la Constitución de 1993 ha tenido una influencia positiva en el desempeño macroeconómico del país durante las últimas tres décadas, al contener artículos que moldearon un modelo de crecimiento promotor de la inversión privada. Nuestro régimen económico se consolidó y permitió la participación de nuevos actores privados en el

³ Raúl Chanamé Orbe, *Más allá de la Constitución* (Lima: Inca Garcilaso de la Vega, 2014), 79.

⁴ Waldo Mendoza, *Constitución y crecimiento económico: Perú 1993-2021*. (Lima: Fondo editorial PUCP, 2023).



mercado, además, se buscó la privatización de la vida económica como respuesta a la crisis Estatal producida por el intervencionismo anterior del Estado.

El intervencionismo es la predominancia del sector público sobre el privado en una economía, siendo el estado el ente que vigila y controla la actividad económica en su territorio, este ejerce este poder por medio de normas y leyes de tipo económico, la estatización de activos o recursos, la política fiscal del gobierno (abarcando la gestión de impuestos y subsidios), política monetaria (regulando la oferta monetaria y las tasas de interés), y la regulación del comercio se ejecuta a través de aranceles y controles aduaneros. El tipo de intervencionismo que tendrá el estado dependerá del grado y teorías económicas que se apliquen, como señala Portocarrero, “el hecho básico es que el Estado introduce una dimensión de conciencia e intencionalidad en la acumulación de capital”.⁵

Visto esto, podemos darnos cuenta de que el enfoque contemplado en la Constitución del 79 era económico, enfatizado en la planificación y regulación estatal en la economía, como podemos ver en el artículo 111 de la constitución: “Estado formula la política económica y social mediante planes de desarrollo que regulan la actividad de los demás sectores. La planificación una vez concertada es de cumplimiento obligatorio” (Constitución Política del Perú, Art. 111, 1979). Este artículo no solo refleja las directrices económicas y sociales, también destaca el desarrollo de planes específicos que se van a encargar de regular las actividades de todos los sectores económicos. En el mismo tenor, el artículo 113 plasma lo siguiente: “Están prohibidos los monopolios, oligopolios, acaparamientos, prácticas y acuerdos respectivos en la actividad industrial y mercantil. La ley asegura la normal actividad del mercado y establece las sanciones correspondientes” (Constitución Política del Perú, Art. 113, 1979). La rigidez presentada en la regulación obstaculizó la inversión y el desarrollo empresarial, especialmente si las políticas no se aplican de manera flexible y adaptativa.

La Constitución del 79 permitió abiertamente la participación del Estado en la actividad empresarial, en consecuencia, se crearon de más de 175 empresas estatales,⁶ muchas de ellas como resultado de expropiaciones, el impacto de la creación se vio en la economía donde existieron pérdidas de alrededor de 2,481 millones de dólares, además, la planilla pública tuvo un incremento del 83%. La creación masiva de estas empresas, seguida de su rendimiento deficitario,⁷ puso en evidencia las dificultades de la gestión estatal en el ámbito empresarial Este fenómeno se situó dentro de las políticas de Industrialización por Sustitución de Importaciones (De ahora en adelante ISI), un enfoque económico predominante en muchas naciones latinoamericanas durante mediados del siglo XX. La ISI buscaba fomentar la producción nacional y reducir la dependencia de las importaciones

⁵ Portocarrero, Gonzalo, “Sobre La Intervención Del Estado En La Economía”, Debates En Sociología, n.º 3 (1978): 77-90, <https://doi.org/10.18800/debatesensociologia.197802.004>.

⁶ Instituto Peruano de Economía (IPE). 2010. "La aventura empresarial del Estado en la década de 1970." Columna de opinión. Acceso el 07 de noviembre. <https://www.ipe.org.pe/portal/comentario-diario-05-5-2010-la-aventura-empresarial-del-estado-en-la-decada-de-1970/>

⁷ Daniel Macera, “Estado empresario: ¿Qué tan eficientes son en realidad las empresas públicas?”, El Comercio Perú, 8 de junio del 2019, acceso el 9 de noviembre del 2023 <https://elcomercio.pe/economia/peru/empresario-eficientes-son-realidad-empresas-publicas-noticia-642947-noticia/>.



mediante el desarrollo de industrias locales capaces de producir bienes que anteriormente se importaban. En el caso de Perú, como en otros países de la región, esta política implicó la creación de numerosas empresas estatales destinadas a impulsar sectores industriales estratégicos.

El objetivo de la ISI no era erróneo en su concepción, ya que apuntaba a fortalecer la economía nacional, diversificar la producción y lograr una mayor autosuficiencia económica; sin embargo, en la práctica estas políticas enfrentaron desafíos significativos. La falta de competitividad, la ineficiencia en la gestión, y a menudo una infraestructura y tecnología insuficientes limitaron la capacidad de estas empresas para ser rentables. Además, la protección otorgada a estas industrias a menudo resultaba en una calidad inferior de los bienes producidos, y precios más altos para los consumidores locales. En Perú, el resultado fue un rendimiento empresarial deficitario que no solo falló en alcanzar los objetivos de la ISI, también significó una carga financiera significativa para el Estado.

Si nos preguntamos por qué las empresas estatales no funcionan, la respuesta sería la siguiente: las empresas estatales a menudo enfrentan problemas debido a la falta de incentivos de mercado, burocracia excesiva, interferencia política, falta de transparencia y corrupción institucionalizada, gestión no especializada y dependencia de subsidios gubernamentales; lo que deriva en una eficiencia y rentabilidad reducidas. Andrés Calderón⁸ divide esta problemática en dos aspectos:

(i) El monitoreo imperfecto y los escasos incentivos que tienen los gerentes de las empresas estatales respecto al manejo de estas, esto el resultado de diversos factores. Dado que las empresas estatales no cotizan en la bolsa, se reduce significativamente la amenaza de un cambio de control por parte de inversores externos, esta situación puede disminuir la rendición de cuentas y la presión para mantener una alta eficiencia y rentabilidad. Sin la presión de los accionistas y sin el riesgo de quiebra —ya que el Estado generalmente cubre las pérdidas— puede haber menos incentivos para una gestión eficiente y rentable.

La dirección de estas empresas frecuentemente cambia por razones políticas y no por competencia o desempeño, lo que puede llevar a una gestión inestable y posiblemente ineficaz. Además, las empresas estatales suelen enfrentar limitaciones en términos de contratación y gastos operativos, lo que puede restringir su capacidad para competir con empresas privadas más ágiles y con menos restricciones burocráticas. Finalmente, la falta de riesgo de quiebra debido al respaldo del Estado puede crear una cultura de complacencia y falta de innovación, ya que no hay una amenaza real de consecuencias financieras negativas para la empresa como tal. Esto puede resultar en un rendimiento subóptimo y una falta general de responsabilidad.

(ii) El conflicto de intereses inherentes a la gestión de empresas estatales se da porque a menudo los gerentes se enfocan en maximizar su capital político en lugar de centrarse en la eficiencia y rentabilidad de la empresa. Esto significa que las decisiones pueden tomarse basadas en intereses políticos o personales en lugar del bienestar de la empresa. Esto puede

⁸ Calderón, Andrés, *Verdades y mitos de la constitución económica de 1993* (Lima: Penguin Random House Grupo Editorial, 2023).



conducir a un empleo excesivo, donde se mantiene más personal del necesario por razones políticas, así como inversiones en áreas que no necesariamente generan un retorno económico efectivo. La inversión puede dirigirse a proyectos que favorezcan intereses políticos pero que no son económicamente viables, provocando una asignación ineficiente de recursos.

4. La economía social de mercado y el rol del estado

Las diferencias entre los regímenes económicos se manifiestan de manera palpable a través de la forma en que abordan sus principios generales y la regulación económica. En el contexto de la Constitución de 1993 —que adopta el enfoque de economía social de mercado— se establece un claro papel para el Estado en dirección del desarrollo del país, priorizando áreas cruciales como el empleo, la atención médica, la educación y la promoción de la competencia en los mercados. Esto contrasta con la Constitución de 1979, que prohíbe enérgicamente las prácticas anticompetitivas, mientras que la de 1993 se centra en fomentar la libre competencia y en combatir cualquier forma de abuso de posiciones dominantes en la economía.

Según Frisch,⁹ la Economía Social de Mercado se basa en tres principios generales fundamentales: la responsabilidad individual, la solidaridad y la subsidiariedad. Estos principios operacionales, que son la columna vertebral de este enfoque económico, incluyen la protección de la propiedad privada, la promoción de la libertad de competencia, el reconocimiento de la responsabilidad individual y la fijación de precios por el mercado, a pesar de la necesidad ocasional de regulación para garantizar una competencia justa y prevenir prácticas monopolísticas. Además, la gestión de información imperfecta y la política salarial también son aspectos cruciales de este marco económico.

Desde los inicios de la emancipada idea de una Economía Social de Mercado, Ludwig Erhard, padre del llamado “milagro alemán”, mediante la corriente del ordoliberalismo, es que le da fundamento y práctica a dicho modelo económico y más adelante tendría un impacto en la sociedad trabajadora. Comenzando desde Bismarck, quien tenía una idea clara cuando desarrolló el Estado de Bienestar, respaldándose en aquello que conocemos como responsabilidad individual, fue la práctica del concepto antes propuesto. Es así como dicho postulado, en Europa del siglo XIX, se promulga la idea de crear un sistema de pensiones que exigiera a los empresarios remunerar a sus trabajadores de manera que se puedan sustentar en bienestar hasta su vejez. Esto en un contexto donde la mano de obra de los trabajadores estaba en auge y de gran notoriedad por las ideas remarcadas de Karl Marx sobre el trabajo como forma de expresión de humanidad, es así que, a manera de aseguramiento por los años retribuidos es que se ofrece el sistema de pensiones. Siendo el reconocimiento de derechos fundamentales como la vida y la salud el motor para protegerlos desde el ámbito laboral, comenzando desde los postulados de Bismarck hasta su llegada en las leyes laborales actuales, expresadas en la Ley N° 30222 “Ley de seguridad

⁹ Juan Rivadeneira Frisch, *Economía social de mercado* (Quito: Fundación Konrad Adenauer, 2009), acceso el 9 de noviembre de 2023, https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=0fa7d85d-101f-84f1-c646-027f7cea64f0&groupId=252038

y salud en el trabajo”. Pero el bienestar y la salud de los empleadores no fue lo más resaltante de Erhard, sino que desde su concepción de una Economía Social de Mercado es que permite establecer al Estado con una importancia de fijar reglas que regulen las fuerzas del mercado, más no un papel principal en el avance de este mismo, pues esto se lo deberíamos al sector privado, quien a su vez debería tener la diligencia necesaria en el cuidado de los derechos fundamentales que le corresponden a cada uno del sector trabajador.

En este contexto y en la actualidad, es posible mencionar que las bases fundamentales de la economía social de mercado – como se describe en la Constitución de 1993 – se asientan en varios principios clave, cada uno desempeñando un papel vital en el equilibrio entre la libertad económica y la responsabilidad social. El principio de subsidiariedad del Estado subraya la idea de que el Estado debe intervenir solo cuando es necesario, respetando la autonomía de las entidades privadas; esto se combina con el pluralismo económico, que reconoce y fomenta la diversidad en las formas de propiedad y gestión económica.

Además, el principio de libre competencia asegura que los mercados permanezcan abiertos y competitivos, promoviendo así la eficiencia y la innovación. La defensa de los consumidores y las garantías para la inversión, tanto nacional como extranjera son también fundamentales, buscando proteger los derechos de los individuos en el mercado y crear un entorno propicio para el crecimiento económico. Juntos, estos principios reflejan un compromiso con un sistema económico que es dinámico y a la vez socialmente responsable.

Sin embargo, la aplicación de estos principios no ha estado exenta de críticas. Se ha observado que el Estado a menudo actúa más como un vigilante de la libre competencia que como un participante activo en la economía, como se destacó en el caso STC Exp. N° 03116-2009-PA/TC¹⁰. La libertad de contratación, en algunos casos, parece estar más allá del alcance de la regulación legal, y la propiedad privada se percibe como excesivamente protegida, un tema abordado en el caso STC Exp. N° 00018-2003-AI/TC¹¹. Además, la ausencia de referencias a mecanismos de planificación económica ha sido motivo de preocupación, sugiriendo que, aunque se promueven los aspectos del libre mercado, podría haber una carencia en la atención a las intervenciones estatales necesarias para abordar desigualdades y asegurar el bienestar social dentro del marco de una economía social de mercado. Esta preocupación se refleja en el fallo STC Exp. N° 3315-2004-AA/TC¹², donde se establece la importancia de la autodeterminación y la no interferencia en la participación de mercado.

El intervencionismo administrativo en Perú, arraigado a la economía social de mercado, se manifiesta en una variedad de formas que reflejan el papel activo del Estado en la regulación y supervisión de diferentes sectores económicos y sociales. En el sector farmacéutico, por ejemplo, el gobierno peruano ha tomado medidas significativas para

¹⁰ Tribunal Constitucional del Perú. "Exp. N° 03116-2009-PA/TC". Sentencia del Tribunal Constitucional. 2009.

¹¹ Tribunal Constitucional del Perú. "Exp. N° 00018-2003-AI/TC". Sentencia del Tribunal Constitucional. 2003.

¹² Tribunal Constitucional del Perú. "Exp. N° 3315-2004-AA/TC". Sentencia del Tribunal Constitucional. 2004.



regular de manera indirecta los precios de medicamentos esenciales. Esta intervención fue particularmente evidente durante la pandemia de COVID-19, donde se intentó arduamente establecer precios máximos para ciertos medicamentos, garantizando así su accesibilidad para la población. Esta medida no solo ayudó a controlar los costos de los medicamentos en un momento crítico, también aseguró que los ciudadanos tuvieran acceso a tratamientos vitales, demostrando el compromiso del Estado con la salud pública. En el ámbito de las telecomunicaciones, Osiptel ha desempeñado un papel crucial en la supervisión y regulación de la competencia. Esta entidad ha sido responsable de regular las tarifas y promover la entrada de nuevos competidores en el mercado, asegurando así que los servicios sean tanto asequibles como de alta calidad. Esta regulación ha sido esencial para fomentar un entorno competitivo y justo, que beneficia tanto a los consumidores como a la industria. Similarmente, en el sector energético, Osinergmin supervisa las tarifas y la calidad de los servicios de electricidad y gas. Esta supervisión es vital para garantizar que los servicios energéticos sean seguros, confiables y accesibles, contribuyendo al desarrollo económico y al bienestar de la población. La regulación en este sector juega un papel importante en la protección de los consumidores y en la promoción de prácticas empresariales responsables y sostenibles.

La protección del consumidor es un área donde INDECOPI ha tenido un impacto significativo. Este organismo se enfoca en la promoción de la competencia leal y la prevención de prácticas monopolísticas. Además, se encarga de resolver reclamaciones de consumidores y supervisar prácticas comerciales. Esta labor es esencial para mantener un mercado justo y transparente, donde los derechos de los consumidores sean respetados y protegidos. En el sector financiero, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP juega un papel fundamental en la regulación de bancos, aseguradoras y fondos de pensiones. Esta supervisión busca garantizar la estabilidad financiera y proteger a los consumidores, un aspecto crucial para mantener la confianza en el sistema financiero y prevenir crisis económicas. La regulación en este sector es clave para asegurar prácticas financieras saludables y sostenibles. Además de estas medidas regulatorias, el gobierno peruano implementa políticas de subsidio y apoyo social, dirigidas a aliviar la pobreza y mejorar el acceso a servicios básicos. Estas políticas son especialmente importantes para los sectores más vulnerables de la sociedad, demostrando un compromiso con la inclusión social y la equidad económica. Estos esfuerzos reflejan la dedicación del Estado a promover un desarrollo social integral y sostenible.

Finalmente, en situaciones de emergencias o desastres naturales, el Estado peruano interviene, en teoría eficazmente, coordinando la respuesta y proporcionando asistencia. Esta capacidad de movilizar recursos y ejecutar programas de ayuda y reconstrucción es fundamental para la resiliencia y la recuperación del país frente a la crisis. Estas acciones ilustran el papel crucial del Estado en la protección y apoyo de sus ciudadanos en momentos de necesidad. Este conjunto de intervenciones y regulaciones en diversos sectores refleja un enfoque equilibrado que busca armonizar la eficiencia del mercado con la protección del consumidor y el bienestar social, destacando el rol del Estado peruano como un regulador y facilitador clave en la promoción de un desarrollo económico inclusivo y sostenible.

5. Regulación y supervisión económica en Perú

Perú ha establecido un marco de regulación y supervisión económica sólido a través de varios organismos especializados. Estos organismos juegan un papel crucial en el mantenimiento de un mercado equitativo, competitivo y en la protección de los derechos de los consumidores.

5.1. OPSITEL en telecomunicaciones

OSIPTEL ha generado cambios significativos en el sector de telecomunicaciones. Con un 97.6% de hogares peruanos con acceso a telefonía móvil y un 75.4% con acceso a Internet, su impacto en la economía es notable, contribuyendo con un 4.8% al PBI nacional. La regulación de OSIPTEL ha fomentado una intensa competencia en el mercado, resultando en una mayor inversión en infraestructura y mejora de servicios. La implementación de la portabilidad numérica y la eliminación del roaming internacional son ejemplos de cómo OSIPTEL ha mejorado las condiciones para los usuarios¹³.

5.2. Osinergmin en el sector eléctrico

Osinergmin, supervisando el sector energético, ha propuesto cambios normativos para modernizar la generación, transmisión y distribución eléctrica. Estos cambios buscan promover una mayor competencia, reducir tarifas para los usuarios y mejorar la calidad del suministro eléctrico. Osinergmin también ha trabajado para aumentar la flexibilidad en los procesos de licitaciones y adecuar la normativa para facilitar la implementación de proyectos en el segmento de transmisión.¹⁴

5.3. INDECOPI en la protección del consumidor y la competencia

INDECOPI supervisa la defensa de la competencia, la protección del consumidor y la propiedad intelectual. Su labor ha sido clave en identificar y sancionar prácticas anticompetitivas, además de eliminar barreras burocráticas. Sin embargo, enfrenta desafíos en términos de autonomía técnica y limitaciones presupuestarias, lo que ha llevado a la implementación de iniciativas para fortalecer su independencia institucional¹⁵.

Cada uno de estos organismos enfrenta desafíos únicos en su sector, pero todos comparten la meta común de promover la eficiencia, la equidad y la transparencia en la economía peruana.

¹³ Gob.pe. 2018. "Sector telecomunicaciones aporta el 4,8% del PBI nacional." *Columna de opinión*. Acceso el 23 de noviembre. <https://www.gob.pe/institucion/osiptel/noticias/212022-sector-telecomunicaciones-aporta-el-4-8-del-pbi-nacional>.

¹⁴ La Republica. 2021. "Osinergmin propone cambios normativos para modernización del sector eléctrico." *Columna de opinión*. Acceso el 23 de noviembre. <https://larepublica.pe/economia/2021/03/31/sector-electrico-osinergmin-propone-cambios-normativos-para-su-modernizacion>

¹⁵ Instituto Peruano de Economía (IPE). 2021. "Indecopi y el reto de los reguladores." *Columna de opinión*. Acceso el 23 de noviembre. <https://www.ipe.org.pe/portal/indecopi-y-el-reto-de-los-reguladores/>



6. La intervención estatal durante la pandemia

La intervención estatal se presenta de manera subsidiaria como lo establece el artículo 60 de la Constitución y su papel principal dentro de la economía es de regular –tal como lo establece el artículo 61 de la CPP– como lo realiza INDECOPI. Este organismo público cumple el rol de la Autoridad Nacional encargada de promover elecciones de consumo más informadas en el mercado, asegurando la salvaguarda de la salud y seguridad de los consumidores, asimismo, impulsa la implementación de mecanismos para prevenir y resolver disputas a nivel nacional.

Es mediante esta entidad que se verifica y vela por la competencia leal en el mercado, de esta manera, las empresas mejoran sus ofertas. Es decir, se protegerá esta competencia entre lo que ofertan las empresas para que cada vez sean mejores, ya sea siendo de mejor calidad o con precios más adecuados, esto salvaguarda que el precio se regule según la demanda, de los consumidores, y la oferta presente en el mercado. “Las variaciones de precio son también señales que se brindan a los actores económicos. Un precio elevado indica que hay escasez relativa de un producto. Un precio bajo refleja que puede haber un exceso de oferta, y no suficiente demanda.”¹⁶

Los consumidores generalmente son quienes sufren el mayor impacto durante tiempos de crisis y por quienes se designa el control de precios. Durante la pandemia, se buscó establecer un precio máximo, el cual está aún por debajo del precio del mercado, ya que, este se encuentra muy elevado y fuera del alcance del consumidor peruano promedio. Se reporta “que, durante el año 2020, inicios de la pandemia, el 30,1 % de la población del país, que equivale a 9 millones 820 mil personas, se encontraba en situación de pobreza”¹⁷. Esta cifra retrata la situación precaria de casi un tercio de los hogares peruanos, la cual se agudizó durante la pandemia.

De tal manera, ante la situación de precios de los medicamentos, “INDECOPI reportó una diferencia sustancial de hasta 123,6% más caros en los precios de medicamentos recetados para Covid-19 en clínicas en comparación a farmacias privadas”. De esta manera, se observa la diferencia exorbitante entre los precios de las farmacias de clínicas y farmacias privadas.

Si bien es cierto que Perú asumió una economía social, durante la pandemia surgieron iniciativas y proyectos de ley para regular los precios. Tal como afirma el IPE (2021), en medio de la crisis sanitaria, se propusieron distintas medidas para regular los precios. Meses después, se introdujo una propuesta legislativa destinada a supervisar los costos de los medicamentos y artículos esenciales para la salud. Asimismo, surgieron nuevas propuestas con el objetivo de gestionar las tarifas aplicadas por las clínicas privadas. En este clima político inestable, se observó que el congresista Waldemar José Cerrón Rojas de la bancada

¹⁶ Calderón, Andrés, *Verdades y mitos de la constitución económica de 1993* (Lima: Penguin Random House Grupo Editorial, 2023).

¹⁷ INDECOPI reportó una diferencia sustancial de hasta 123,6% más caros en los precios de medicamentos recetados para Covid-19 en clínicas en comparación a farmacias privadas.

Perú Libre presentó este proyecto de ley (1675-202-CR) titulado "Ley que reforma el artículo n°59 de la Constitución Política del Estado sobre el régimen económico". De igual forma, Francis Paredes, de la misma bancada, presentó un proyecto de ley similar, el 022-2021-CR, sobre control de precios, titulado "Ley que modifica los artículos 62, 65 y 66 de la Constitución Política del Estado".

Por otro lado, en el 2020 se dictaminó la Ley n° 31040 "Ley que modifica el código penal y el código de protección y defensa del consumidor, respecto del acaparamiento, especulación y adulteración". A primera vista pueda ser apreciada como una excelente medida, ya que significa que se castigará a quienes incurran en prácticas monopólicas en detrimento para los consumidores, sin embargo, esta Ley no puede ser usada, puesto que para referirse a una especulación se necesita primero un precio tope o máximo, incluso un promedio de precios, lo cual dentro de la economía peruana no sería posible. Se ha buscado que el precio no sea determinado por la oferta y la demanda en un entorno de competencia perfecta, sino por el Estado. Así lo hace notar Floríndez, Velarde y Zuñiga al referir que "nos encontramos ante una Ley imprecisa que, además, compromete seriamente la eficacia de las herramientas con las que cuenta el Indecopi para investigar la existencia de prácticas anticompetitivas de manera efectiva"¹⁸ p.216

Aunque esta medida puede ser efectiva a muy corto plazo, genera un desequilibrio en el momento en que una fuerza externa, representada por el Estado, impone un límite máximo a los precios. Esto desencadena que el mercado—que tradicionalmente toma el precio como una señal de la abundancia o escasez existente— no pueda funcionar de manera eficiente. En otras palabras, la falta de referencia sobre la conveniencia de producir y vender más o menos de un producto afecta la motivación lucrativa de las empresas. Ante este obstáculo, algunas empresas pueden optar por retirarse del mercado, dando lugar a un eventual mercado negro de productos cuyos precios han sido regulados. Asimismo, IPE (2021) afirma que "el Banco Mundial, los países en vías de desarrollo suelen implementar controles de precios con la intención de proteger a los consumidores de aumentos en los precios o para preservar los ingresos de los productores"¹⁹. Además, estas políticas pueden ser utilizadas para mitigar la alta volatilidad de los precios internacionales de commodities como el petróleo. No es necesario mirar hacia países en situaciones similares, ya que también podemos examinar lo sucedido en Perú durante la década de los 80, durante el gobierno de Alan García.

En ese período, los precios de ciertos productos fueron regulados, resultando en una escasez y elevación de precios exorbitantes. El Estado estableció precios y cantidades específicas para algunos productos considerados justos por ellos. Sin embargo, la demanda supera a la oferta, y las empresas privadas mostraban reservas para participar en el mercado, ya que representaba más pérdidas que ganancias.

¹⁸ Francisco Floríndez, Sebastián Velarde y Laura Zuñiga, ¿Cárcel para los colusores? Reflexiones sobre la criminalización de las prácticas anticompetitivas en el Perú (Lima: Themis, 2020).

¹⁹ Instituto Peruano de Economía (IPE). 2010. "La aventura empresarial del Estado en la década de 1970." *Columna de opinión*. Acceso el 07 de noviembre. <https://www.ipe.org.pe/portal/comentario-diario-05-5-2010-la-aventura-empresarial-del-estado-en-la-decada-de-1970/>.



7. Libertad económica e inversión privada

Nuestro modelo económico social de mercado se ha dinamizado bajo dos principios fundamentales: la libertad económica y la inversión privada, que para Alfred Müller Armack²⁰ revestían la compensación social dentro del mismo mercado. En este sentido, la libre iniciativa privada se encuentra en el artículo 58 de nuestra Constitución, refiriéndose a la libertad que posee toda persona para emprender y desarrollar la actividad económica que mejor prefiera. Al partir de uno de los pilares básicos de la persona, referidos a su dignidad refleja la autorrealización en situaciones de toma de decisión de precios, competencia y participación en el mercado, “si el bien común es la meta del estado, la autoridad es su herramienta y la solidaridad su camino, el principio de subsidiariedad es su límite”²¹. Aquello siguiendo un margen de compensación social, en el que se busca satisfacer necesidades habituales de compra-venta y de autorrealización en la confianza brindada de poder emprender; asimismo, esta idea se ve apoyada en aquella que profesaba Ludwig Erhard en tanto que el crecimiento económico no configura un fin en sí mismo, sino que busca estar al servicio del bien común, reafirmando la dignidad y libertad como derechos fundamentales, reanudando aquella concepción iusnaturalista por la cual desprende que el Estado no otorga derechos a los ciudadanos, sino que le son inherentes a estos por su simple condición de serlo.

La economía social de Mercado responde a un intento coherente de construir un sistema económico en el cual se reivindica a la persona humana en plenitud y que, a su vez, tenga por finalidad primordial la satisfacción de sus necesidades y la promoción de su participación no solo en la sociedad, sino también en la economía, buscando, de esta manera, fomentar la iniciativa privada entre los particulares, y respecto del estado limitando y modulando su campo de acción, de manera tal que esté en concordancia con ciertos criterios y principios como racionalidad y proporcionalidad.

Se promueve tanta participación estatal como sea necesaria para la modulación de actividades económicas principales dentro de la libertad económica e inversión privada. Aquello se ve reforzado mediante el estudio de Christian Guzmán Napurí sobre libertad económica quién plantea que una política social eficiente es perfectamente compatible con la libertad económica, siempre que esté acompañada de una eficiente gestión pública. Pues, es cuestionable la efectividad de un Estado que genere ingresos a través del libre mercado y del sector privado, si el dinero termina perdiéndose fuera de los servicios básicos que deben ofrecerse como salud, educación, etc. El papel que tienen la gestión pública y la política es de total notoriedad, puesto que, según un estudio en 2022 y tal como señala Victor Fuentes Campos, economista jefe de la IPE, “La inversión privada es el principal generador de económico y por ello, las expectativas o incertidumbres generadas por la

²⁰ Al respecto, Alfred Müller-Armack, economista, sociólogo y político alemán, definió a la Economía Social de Mercado como “aquel modelo en el que la economía funciona de acuerdo con las reglas del mercado, pero complementada con garantías sociales”.

²¹ Álvarez Miranda, Ernesto, “El Modelo Económico De La Constitución Peruana”, *IUS ET VERITAS* 24, n.º 48 (2014): 256-69, <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/11921>.

política, juegan un rol influyente”, esto debido a que la sociedad no tiende a tomar decisiones o brindar su confianza dentro de un ambiente de dudas e inestabilidad.

Asimismo, es importante señalar que la inversión privada sirve como factor determinante de la desigualdad y del índice de desarrollo humano; esto debido a que, si planteamos una mayor inversión privada, facilitando el emprendimiento o activación económica de las personas de una manera más eficiente y segura, estos podrán aportar al sector público generando un descenso de la desigualdad a medida que se les brinda mayores facilidades de poder ingresar en el sistema económico. Es entonces que la poca cabida de ingresos o la desigualdad generada se debe a la poca capacidad de inversión de personas que quieran entrar a la práctica económica, así como la ineficiente repartición de dinero generado por cada uno de nosotros en ámbitos de servicio brindados por el Estado como la educación, salud, etc.

8. Conclusión

La Constitución de 1979 estableció un marco para una economía social de mercado, con un enfoque en la participación activa del Estado en la actividad económica, la transición a la Constitución de 1993 reflejó un cambio hacia un enfoque más liberal, promoviendo la libertad económica y la inversión privada. Se adoptó la Economía Social de Mercado, buscando equilibrar la libertad individual con la responsabilidad social. A pesar de ciertas críticas, este modelo ha permitido un crecimiento económico más dinámico y una mayor participación del sector privado.

Expuesto aquello, es entonces que nos cuestionamos qué tan lejos nos encontramos de volver a la realidad de la Constitución de 1979, la cual se enmarca en un contexto lleno de inflación por la intromisión estatal. Si durante la pandemia hemos observado cómo el Estado, con subsidios ha apoyado a miles de familias económicamente sin preguntarnos qué impacto pueda tener a largo plazo, o cómo se realizaron Proyectos de Ley respecto a un control de precio de los medicamentos, qué tan cotidiano puede verse esta actuación para volver a caer en la realidad de la Constitución que regía el 79'. Queda entendido que cuando existe una intromisión estatal es que surge estos conflictos de acaparamiento, aparición de mercados negros y déficit estatal, y, si de por sí al Perú, por años se le ha caracterizado tener constituciones sin una base fundamentada en la realidad que quiere plasmar, ¿Por qué no habría de ocurrir nuevamente en nuestra Constitución económica actual? Estas cuestiones son de extrema preocupación porque volver al pasado es retornar a los cimientos de nuestra actual Constitución, enmarcarse en un panorama lleno de inestabilidad y recesión causada por la intromisión del Estado en la actividad económica y para lo cual como solución se le dio un papel regulador, pero, hasta qué punto entonces, las entidades privadas deberían tener riendas sueltas para manejar el mercado.

9. Referencia

- Álvarez Miranda, Ernesto, “El Modelo Económico De La Constitución Peruana”, IUS ET VERITAS 24, n.º 48 (2014): 256-69, <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/11921>.
- Blume Fortini, Ernesto, “La Constitución Económica Peruana Y El Derecho De La Competencia”, THEMIS Revista De Derecho, n.º 36 (1997): 29-37, <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/11717>.
- Chanamé Orbe, Raúl, “Constitución Económica”, Derecho y Sociedad, n.º 40 (2013): 43-63, <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/12788>
- Calderón, Andrés, *Verdades y mitos de la constitución económica de 1993* (Lima: Penguin Random House Grupo Editorial, 2023).
- CEPLAN. 2021. *Nivel de ingresos y gastos en el Perú y el impacto de la COVID-19*. Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. https://geo.ceplan.gob.pe/uploads/2021_CEPLAN_Nivel_de_ingresos_y_gastos_en_el_Peru_y_el_impacto_de_la_COVID_19.pdf.
- Ruiz Caro, Ariela . 2002 “El proceso de privatizaciones en Perú durante el periodo 1991-2002.” Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7273-proceso-privatizaciones-peru-durante-periodo-1991-2002>.
- Juan Rivadeneira Frisch, *Economía social de mercado* (Quito: Fundación Konrad Adenauer, 2009), acceso el 9 de noviembre de 2023, https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=0fa7d85d-101f-84f1-c646-027f7cea64f0&groupId=252038 .
- Guzmán Napurí, Christian, “Algunos Comentarios Respecto De Los Principios Generales Del Régimen Económico Consagrado Por La Constitución Peruana De 1993”, Foro Jurídico n.º 03 (2004): 115-27, <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/18344>.
- GOB.PE. 2021. “Precios de medicamentos recetados para COVID-19 fueron hasta 123,6% más caros en clínicas en comparación a farmacias privadas”. Acceso el 06 de noviembre. <https://www.gob.pe/institucion/indecopi/noticias/524071-precios-de-medicamentos-recetados-para-covid-19-fueron-hasta-123-6-mas-caros-en-clinicas-en-comparacion-a-farmacias-privadas>.
- Instituto Peruano de Economía (IPE). 2010. "La aventura empresarial del Estado en la década de 1970." *Columna de opinión*. Acceso el 07 de noviembre. <https://www.ipe.org.pe/portal/comentario-diario-05-5-2010-la-aventura-empresarial-del-estado-en-la-decada-de-1970/>.

- Instituto Peruano de Economía (IPE). "La Constitución de la Economía Peruana." *Informe El Comercio*. Acceso el 06 de noviembre. <https://www.ipe.org.pe/portal/la-constitucion-de-la-economia-peruana/>.
- Daniel Macera, "Estado empresario: ¿Qué tan eficientes son en realidad las empresas públicas?", *El Comercio Perú*, 8 de junio del 2019, acceso el 9 de noviembre del 2023 <https://elcomercio.pe/economia/peru/empresario-eficientes-son-realidad-empresas-publicas-noticia-642947-noticia/> .
- Instituto Peruano de Economía (IPE). 2021. "Control de precios, ¿remedio o enfermedad?". *Boletín IPE*. Acceso el 07 de noviembre. https://www.ipe.org.pe/portal/wp-content/uploads/2021/03/Boletin-control-de-precios_v1.pdf.
- Francisco Floríndez, Sebastián Velarde y Laura Zúñiga, "¿CÁRCEL PARA LOS COLUSORES? REFLEXIONES SOBRE LA CRIMINALIZACIÓN DE LAS PRÁCTICAS ANTICOMPETITIVAS EN EL PERÚ", *THEMIS*, n.º78 (2020): 207-217. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/24173/22936>
- Marcelo Osman Mancisidor García, "La economía social de mercado como modelo ideal? Análisis y proyección constitucional en el Perú", *Boletín de Sociedades*, 5 de septiembre del 2022, acceso el 9 de noviembre del 2023, <https://boletinsociedades.com/2022/09/05/la-economia-social-de-mercado-como-modelo-ideal-analisis-y-proyeccion-constitucional-en-el-peru/>.
- "Impacto del Intervencionismo: Pérdida de Productividad, Capital e Ingresos", Asociación IPAE, acceso el 9 de noviembre del 2023, <https://www.ipae.pe/propuestas-ipae-en-desarrollo-nacional/impacto-del-intervencionismo-perdida-de-productividad-capital-e-ingresos/> .
- Álvarez Miranda, Ernesto, "El Modelo Económico De La Constitución Peruana", *IUS ET VERITAS* 24, n.º48 (20114): 256-69. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/11921>.
- Portocarrero, Gonzalo, "Sobre La Intervención Del Estado En La Economía", *Debates En Sociología*, n.º 3 (1978): 77-90, <https://doi.org/10.18800/debatesensociologia.197802.004> .
- Quispe Correa, Alfredo, "Principios económicos de la constitución", *Cultura* 20, no. 1 (2006): 505-517, https://www.revistacultura.com.pe/revistas/RCU_20_1_principios-economicos-de-la-constitucion.pdf.