

## Opinión institucional del Instituto Peruano de Economía sobre los proyectos de ley N° 1680, 1681 y 1682 que modifican los artículos N° 58, 59 y 60 del régimen económico de la Constitución Política del Perú

---

### I. ANTECEDENTES

1. El Instituto Peruano de Economía (IPE) es una institución privada sin fines de lucro con el propósito de promover el desarrollo equilibrado y sostenido del país a través de la participación activa en la discusión de políticas públicas y de alternativas de solución a las reformas inconclusas. El IPE cuenta con una amplia trayectoria en el análisis y elaboración de propuestas de políticas públicas y económicas, y es reconocido como uno de los centros de pensamiento más influyentes en el Perú.
2. El 12 de octubre de 2022, mediante el Oficio N° 0716-2022-2023-CCR/CR, la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República solicitó una opinión institucional al IPE sobre tres proyectos de ley:
  - N° 1680/2021-CR, que modifica el artículo N° 58 de la Constitución Política del Perú para permitir que el Estado realice actividad empresarial.
  - N° 1681/2021-CR, que modifica el artículo N° 59 de la Constitución Política del Perú para permitir que el Estado oriente y participe en la actividad productiva pública, privada y mixta.
  - N° 1682/2021-CR, que modifica el artículo N° 60 de la Constitución Política del Perú para eliminar el principio de subsidiariedad y permitir que el Estado realice actividad empresarial.
3. El presente documento contiene la mejor opinión del IPE sobre la pertinencia de aprobar dichos proyectos de ley.

### II. OPINIÓN INSTITUCIONAL

#### Sobre eliminar el principio de subsidiariedad

4. **El principio de subsidiariedad prohíbe que el Estado participe en actividades empresariales siempre que estas puedan ser provistas por agentes privados.** Así, el principio de subsidiariedad establece que la actividad empresarial del Estado es la excepción y no la regla: las empresas públicas solo pueden participar en un mercado determinado si es que no haya una empresa privada que lo atienda. Además, establece como requisito que exista alto interés público o manifiesta conveniencia nacional para la creación de una nueva empresa pública.
5. **El principio de subsidiariedad es importante porque le permite al Estado enfocarse en aquellos aspectos esenciales para el bienestar social.** La razón de ser del Estado es proteger derechos y garantizar acceso a servicios públicos, no ser empresario. Cuando este participa en la actividad empresarial distrae su atención y deja de invertir recursos públicos en áreas que sí son de su competencia, como la salud, la educación y la protección de los derechos ciudadanos.
6. **En el Perú, existen importantes retos sociales pendientes que el Estado debe priorizar.** En el 2019, más del 80% de estudiantes de segundo de secundaria no

alcanzaba niveles satisfactorios de aprendizaje en matemática y comprensión lectora, según la Encuesta Censal de Estudiantes. Según estudios del Banco Mundial (2021), la pandemia habría agravado esa situación al dificultar el acceso a clases. Asimismo, en los últimos dos años, algunos problemas de salud no asociados con la COVID-19 se han visto desatendidos. Por ejemplo, las visitas domiciliarias a niños entre 4 y 5 meses para prevenir la anemia se han reducido de 51% en el 2019 a 27% en el 2021. Además, el número de empleos adecuados en el país aún se encuentra 8% por debajo de su nivel prepandemia y el reciente aumento en el precio de los alimentos pone en riesgo la seguridad alimentaria de los hogares más pobres.

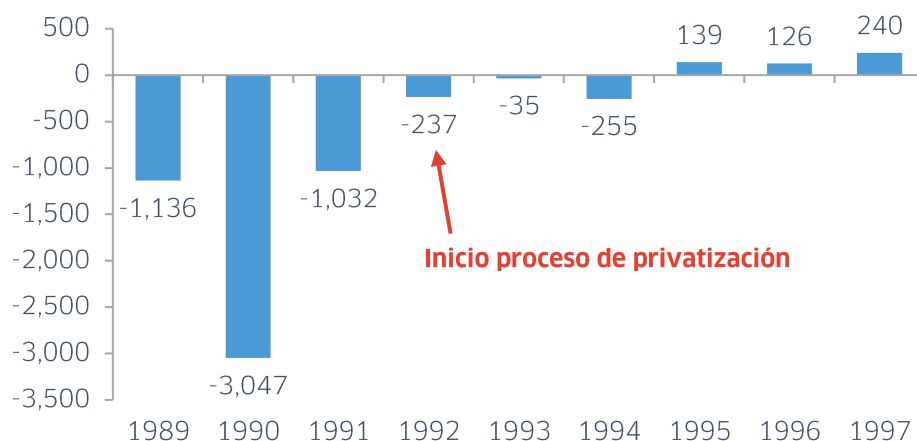
7. **Eliminar el principio de subsidiariedad desincentivaría la actividad privada.** El sector privado y el Estado no están en igualdad de condiciones para competir en caso este último quisiera emprender. Debido a que el Estado cuenta con recursos públicos a los cuales puede acceder sin costo para financiarse y a que -sin una regulación adecuada- puede arreglar las reglas a su favor, los privados tendrían pocos incentivos para participar en los mercados con intervención pública.
8. **El principio de subsidiariedad sí permite la participación del sector público en mercados desatendidos por el sector privado.** Existen ámbitos donde el sector privado no participa, incluso en el mediano o largo plazo. En estos casos, la normativa actual sí permite la creación de empresas públicas, autorizadas por ley expresa, que respondan a las necesidades de la población. Por ejemplo, en las zonas rurales donde no existe banca privada el Estado peruano participa activamente en la provisión de servicios financieros a través del Banco de la Nación.
9. **El Estado ya interviene en la economía a través de diversos mecanismos.** La Constitución de 1993 le otorga al Estado un rol activo en la regulación y promoción de la competencia, la sanción del abuso de posición de dominio (artículo 61°), el fortalecimiento de las micro y pequeñas empresas (artículo 59°), el aseguramiento del derecho a la información (artículo 65°), libertad de expresión y de comunicación (artículo 61°), entre otros.
10. **Por estos motivos, no se recomienda la aprobación del proyecto de ley N° 1680 que propone eliminar el principio de subsidiariedad.** Ello distraería la atención del Estado de su función principal de enfocarse en el bienestar social y desincentivaría la actividad privada en los mercados con intervención pública. Además, este proyecto de ley no considera que el principio de subsidiariedad sí permite la actividad empresarial del Estado en mercados no atendidos por el sector privado.

### **Sobre promover la actividad empresarial del Estado**

11. **La experiencia del Estado peruano como empresario no ha sido positiva.** Durante el periodo 1970-1990, muchas empresas públicas fueron utilizadas irresponsablemente para subsidiar el consumo a través de precios artificialmente bajos, generar empleo improductivo y beneficiar a grupos particulares, en ocasiones con fines políticos. Esta situación generó múltiples gastos para el Estado. Por ejemplo, AeroPerú, aerolínea estatal creada en los años setenta, tenía cerca de US\$100 millones en pérdidas acumuladas hacia 1992. En total, el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) estima que las empresas públicas generaron pérdidas acumuladas de US\$7,100 millones entre 1970 y 1990, equivalente a un déficit fiscal promedio anual de 2.3% del PBI. Este déficit se tuvo que financiar parcialmente con crédito del BCRP, lo que contribuyó a una de las principales causas de la hiperinflación que experimentó el país a fines de los ochenta.

12. **El proceso de privatización iniciado durante la década de los noventa generó beneficios para el Estado y el resto de la economía.** Entre 1992 y 1999, se transfirieron cerca de 160 empresas estatales al sector privado, lo que generó ingresos públicos por US\$9 mil millones y compromisos de inversión de casi US\$7 mil millones. Ello permitió que las utilidades de las principales empresas privatizadas pasen de una pérdida de US\$3 mil millones en 1990 a una ganancia de US\$240 millones en 1997.

**Utilidades de las principales empresas estatales, 1989-1997**  
(millones de US\$)



Fuente: Paliza (1999), BCRP.

13. **El proceso de privatización también trajo múltiples beneficios para la ciudadanía.** Por ejemplo, mientras que en 1993 se tenía que esperar, en promedio, 116 meses (casi 10 años) por una línea telefónica y pagar US\$1,500 por la instalación, en 1998 el periodo de espera se había reducido a 45 días y el costo, a US\$170. Además, la privatización facilitó que, entre esos años, 900 mil nuevas personas accedan a electricidad. Adicionalmente, si bien el empleo se redujo en el corto plazo debido al exceso de personal en las empresas públicas, este se habría recuperado en el mediano plazo y con mejores sueldos gracias al mayor dinamismo de la economía.

**Empleo generado por las principales empresas privatizadas a 1997**  
(número de trabajadores directos)

	Empleo al privatizarse	Empleo en 1997
Refinería La Pampilla	465	485
Luz del Sur	810	984
Edelnor	866	917
Edegel	654	439
Egenor	348	414
Cerro Verde	785	544
Hierro Perú	1,362	2,108
Tintaya	776	713
Ref. de Cajamarquilla	554	561
Telefónica del Perú	8,894	12,769

Nota: El empleo en 1997 incluye tanto empleo directo como aquel contratado mediante servicios de terceros.

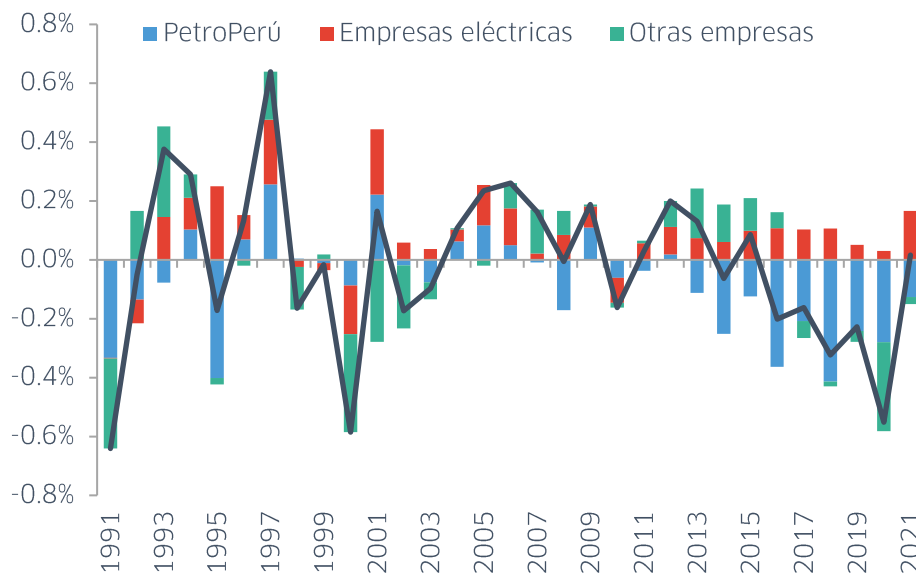
Fuente: Paliza (1999), BCRP.

14. **Las empresas públicas que aún operan en el país continúan mostrando dificultades para mantener resultados económicos positivos.** Desde el 2016, las empresas

públicas con peor gestión financiera perdieron más que todo el presupuesto asignado en el 2022 al Ministerio del Ambiente, Jurado Nacional de Elecciones, Tribunal Constitucional y la Defensoría del Pueblo.

15. **Entre todas las empresas, destaca PetroPerú que enfrenta problemas de gestión y se sostiene, en buena parte, con el financiamiento extraordinario respaldado implícitamente por el Estado.** Según el BCRP, en los últimos 10 años, los resultados económicos negativos de la empresa equivalen en promedio al 0.21% del PBI cada año. Recientemente, producto de la falta de transparencia financiera y el debilitamiento de su gobernanza, S&P y Fitch han rebajado la calificación crediticia de PetroPerú a BB y BB+, respectivamente, categorías con las que se califican a las empresas con mayor riesgo de incumplimiento. Como resultado de la crisis financiera generada, el Estado ha tenido que prestar US\$750 millones a la petrolera para que pueda pagar a sus proveedores, así como realizar un aporte de capital por US\$1,000 millones para que la empresa pueda continuar con sus operaciones.

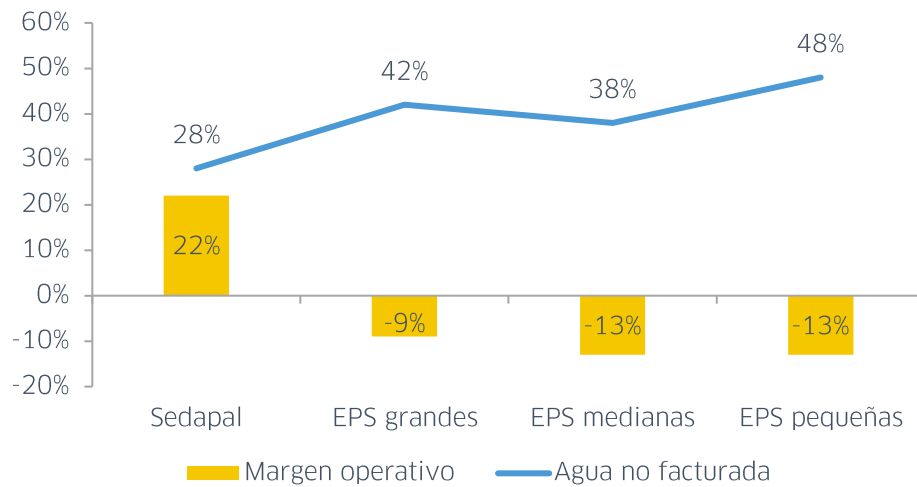
**Resultado económico de las empresas estatales, 1991-2021**  
(% del PBI)



Fuente: BCRP.

16. **Las empresas prestadoras de servicios de saneamiento (EPS) son otro ejemplo de empresas públicas con pérdidas económicas recientes.** En el 2018, las EPS grandes, medianas y pequeñas tuvieron un margen operativo negativo de hasta 13%, problema que estaría asociado principalmente con una limitada capacidad de facturación. En promedio, las EPS en el Perú no facturan el 35% del agua que producen, porcentaje que se incrementa a más de 48% en el caso de las más pequeñas. Las EPS también enfrentan dificultades para expandir y mejorar sus servicios. Por ejemplo, entre el 2010 y el 2020, la continuidad en el servicio de agua solo se ha incrementado de 18.2 a 18.7 horas al día en promedio. La cobertura de agua y alcantarillado tampoco han variado significativamente en los últimos años, según la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS). Con ello, la población vulnerable se ve obligada a obtener agua a través de sistemas más precarios, riesgosos y caros.

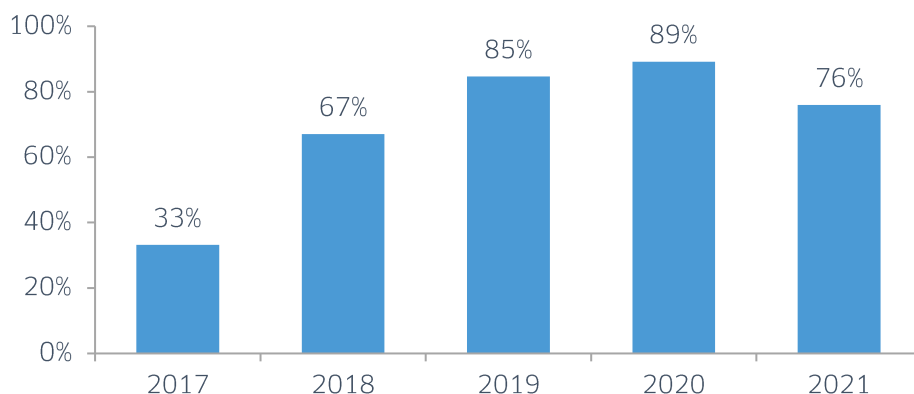
**Margen operativo promedio y agua no facturada según tipo de EPS, 2018 (%)**



Fuente: SUNASS.

**17. Otro ejemplo de empresa pública con un bajo desempeño es Agrobanco.** Esta empresa fue establecida en el 2001 para atender las necesidades de financiamiento de aquellos productores agrícolas y pecuarios que no cumplen con los requisitos crediticios exigidos por el sistema financiero tradicional. Sin embargo, los resultados de este modelo de negocio exhiben claras deficiencias de gestión. Por ejemplo, en el 2021, la tasa de morosidad de Agrobanco (76%) equivalía a casi doce veces el promedio de las microempresas en el sistema financiero (6.6%). Además, la empresa ha demostrado un inadecuado manejo de su cartera de préstamos. En el 2018, por ejemplo, una investigación del Congreso identificó cerca de 400 operaciones fraudulentas realizadas por la institución entre el 2013 y el 2016.

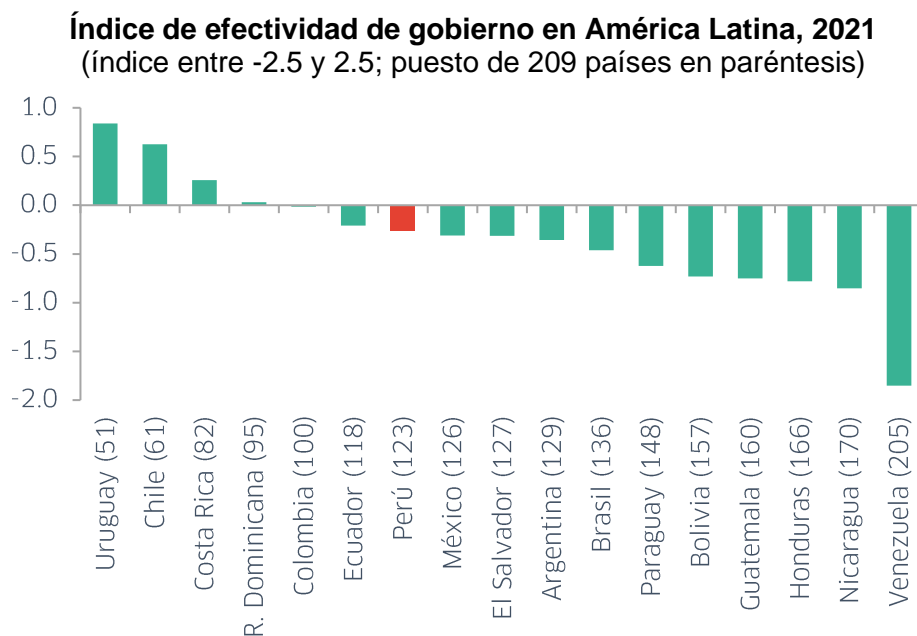
**Tasa de morosidad de Agrobanco, 2017-2021 (% del total de créditos)**



Fuente: SBS.

**18. En general, las empresas públicas también se caracterizan por contar con una baja capacidad de inversión que les impide mejorar la provisión de sus servicios.** Por ejemplo, en los últimos quince años (2006-2020), la Empresa Nacional de Puertos (Enapu) invirtió aproximadamente US\$168 millones en los puertos que administra (siete al final del 2020). En contraste, en ocho puertos concesionados, el sector privado ha invertido en conjunto más de nueve veces ese monto, incluso en un periodo más corto.

19. **Las empresas públicas a nivel mundial también presentan un desempeño bajo en comparación con sus contrapartes privadas.** Por ejemplo, en el caso del sector hidrocarburos, un estudio realizado por la Universidad de Cambridge (Wolf, 2009) que analizó casi 90 empresas entre 1987 y 2006 encontró que las empresas petroleras estatales de países que no pertenecen a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) muestran una menor productividad en comparación con sus pares privados. En particular, el estudio señala que una empresa petrolera pública promedio emplea 71% más personal, pero produce 18% menos que una empresa privada con el mismo nivel de activos.
20. **Hay casos de empresas públicas buenas en el mundo, pero estas están asociadas a Estados con claras capacidades institucionales que les han permitido atender los principales problemas sociales, como la salud o la educación.** Sin embargo, ese no es el caso del Perú. Según el Banco Mundial, el país ocupa el puesto 123 de 209 países en el indicador de efectividad de gobierno. Así, el país no tendría las capacidades suficientes para gestionar adecuadamente las empresas públicas.



Fuente: Banco Mundial.

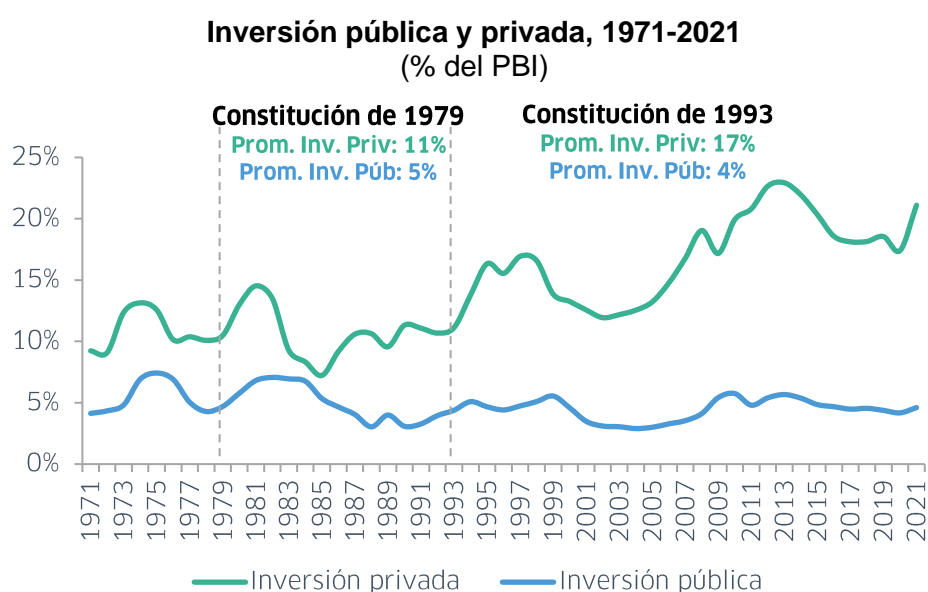
21. **Por estos motivos, no se recomienda la aprobación de los proyectos de ley N° 1680, 1681, 1682 que promueven la participación del Estado en la actividad empresarial.** La experiencia previa sugiere un mayor número de empresas públicas se vería reflejado en pérdidas económicas que tendrían que ser cubiertas por los aportes de los peruanos, como recientemente ha sido el caso de PetroPerú. Además, el bajo desempeño de estas empresas podría incidir en el bienestar de los peruanos, como se refleja en los problemas de gestión por parte de las EPS a nivel nacional.

### **Sobre permitir la participación del Estado en la actividad privada**

22. **La libertad económica se respalda en la Constitución de 1993.** Por ejemplo, el artículo N° 2 señala que todas las personas tienen derecho a participar libremente "en la vida política, económica, social y cultural (...)". Además, con respecto a la libertad de empresa, el artículo N° 58 determina que "la iniciativa privada es libre (...)" y que en el país "(...) se ejerce una economía social de mercado. (...)", mientras que el artículo N° 59 declara que

el Estado "(...) garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. (...)". En contraste, la Constitución de 1979 señalaba que el "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". Además, esta establecía que la inversión extranjera es complementaria a la nacional y que el Estado la "autoriza, registra y supervisa".

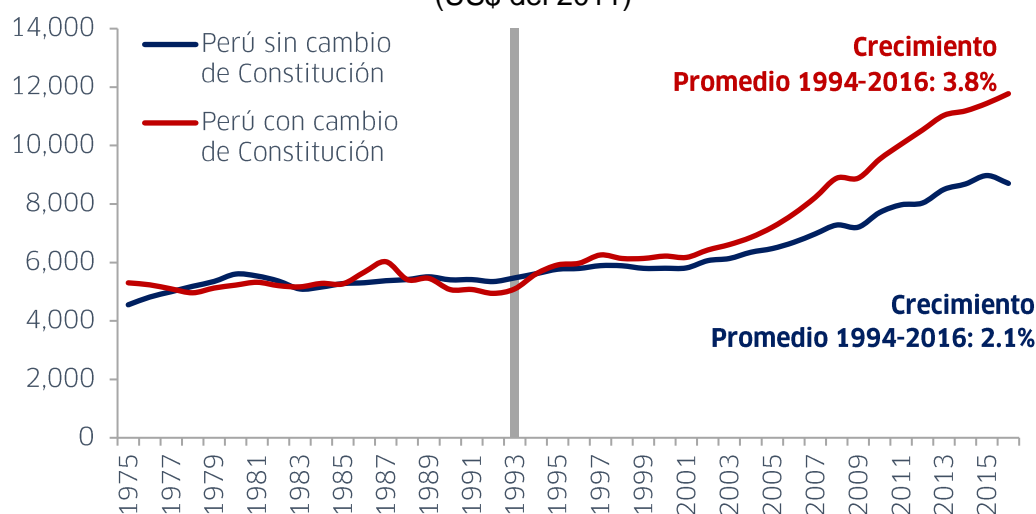
23. **La libertad económica ha sido clave para atraer una mayor inversión privada.** Durante la vigencia de la Constitución de 1979, la inversión del sector privado solo representaba el 11% del PBI del Perú. En contraste, desde el cambio de Constitución, la participación de este se ha incrementado a 17% en promedio. Al 2021, la inversión privada es más de cuatro veces la inversión realizada por el Estado peruano.



Fuente: BCRP.

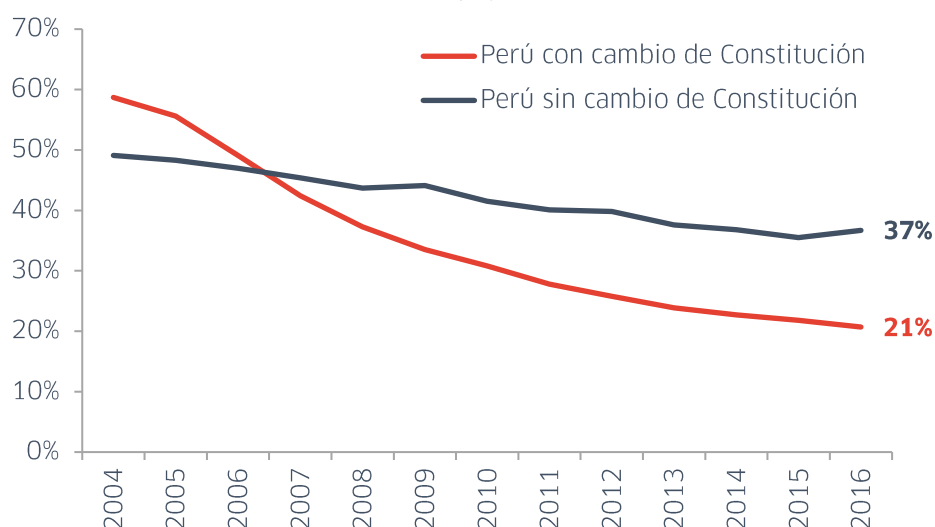
24. **La mayor inversión privada se ha traducido en un mejor desempeño de la economía.** Entre 1993 y el 2021, el PBI del Perú más que se triplicó, creciendo a una tasa promedio anual de 4.5%, una de las más altas de América Latina. En contraste, durante los 14 años de vigencia de la Constitución de 1979, la economía del país se mantuvo estancada.
25. **En particular, según un estudio elaborado por el IPE (2020), sin la reforma económica de la Constitución de 1993, el Perú solo hubiera crecido 2.1% entre 1994 y el 2016.** En contraste, gracias al cambio constitucional promoviendo la defensa de la libertad económica, el país creció a una tasa promedio de 3.8% durante ese periodo. Dicho estudio también encontró que el cambio de Constitución ayudó a reducir de manera importante la pobreza. Sin la reforma económica de 1993, el porcentaje de pobres en el 2016 sería 16 puntos porcentuales superior al observado en la práctica.

**PBI per cápita del Perú sin y con cambio de Constitución, 1975-2016**  
(US\$ del 2011)



Fuente: BCRP, IPE.

**Pobreza del Perú sin y con cambio de Constitución, 1985-2016**  
(%)



Fuente: INEI, IPE.

**26. Se debe tener en cuenta que, actualmente, el Estado ya regula la actividad privada.**

La Constitución establece que este debe facilitar y vigilar la libre competencia, así como combatir prácticas que la limiten, como el abuso de posición de dominio. En particular, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) es el responsable de velar por la libre competencia y se sanciona prácticas anticompetitivas. En esa línea, desde el 2021, Indecopi también regula las fusiones empresariales. Además, en mercados en los que con menor nivel de competencia diversos organismos reguladores (Osinergmin, Ositran, Osiptel, entre otros) regulan las tarifas. El Estado también regula otras dimensiones de la actividad privada mediante normas que protegen los derechos de los trabajadores, reglas para el cuidado del medio ambiente, tributos que permiten redistribuir las ganancias de las empresas, entre otros mecanismos.

27. **Por estos motivos, no se recomienda la aprobación del proyecto de ley N° 1681 que permite que el Estado oriente y participe en la actividad privada.** Ello desincentivaría una mayor inversión privada, lo que impactaría negativamente en el crecimiento económico. Además, la normativa actual ya le otorga al Estado la capacidad de regular la actividad privada en dimensiones clave.

### III. CONCLUSIONES

28. **No se recomienda la aprobación del proyecto de ley N° 1680/2021-CR.** La experiencia previa sugiere que promover la actividad empresarial del Estado se traduce en importantes pérdidas económicas que tendrían que ser cubiertas por los aportes de los peruanos.
29. **No se recomienda la aprobación del proyecto de ley N° 1681/2021-CR.** La experiencia previa sugiere que promover la actividad empresarial del Estado se traduce en importantes pérdidas económicas que tendrían que ser cubiertas por los aportes de los peruanos. Además, el hecho de que el Estado participe como empresario de la actividad privada limita la libertad económica, lo que desincentivaría la inversión privada y afectaría el crecimiento.
30. **No se recomienda la aprobación del proyecto de ley N° 1682/2021-CR.** Eliminar el principio de subsidiariedad distraería al Estado de su función principal y desincentivaría la actividad privada en los mercados con intervención pública. Además, la experiencia previa sugiere que promover la actividad empresarial del Estado se traduce en importantes pérdidas económicas que tendrían que ser cubiertas por los aportes de los peruanos.

### IV. BIBLIOGRAFÍA

- Abusada, R., Du Bois, F., Morón, E., & Valderrama, J. (Eds.). (2000). *La reforma incompleta. recatando los noventa*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Instituto Peruano de Economía.
- Banco Mundial. (2021). *Actuemos ya para proteger el capital humano de nuestros niños: Los costos y la respuesta ante el impacto de la pandemia de COVID-19 en el sector educativo de América Latina y el Caribe*. Grupo Banco Mundial.
- Instituto Peruano de Economía. (5 de enero de 2020). ¿Cómo hubiese sido el Perú de hoy sin reformas estructurales? *El Comercio*.
- Paliza, R. (1999). Impacto de las privatizaciones en el Perú. *Revista Estudios Económicos del Banco Central de Reserva del Perú*, 4, 9-37.
- Wolf, C. (2009). Does ownership matter? The performance and efficiency of state oil vs. private oil (1987-2006). *Energy Policy*, 37(7), 2642-2652.