

REFORMA CONSTITUCIONAL Y RÉGIMEN ECONÓMICO: ¿RELACIONES ARMONIOSAS?

Hernán Figueroa Bustamante

Abogado. Profesor de Derecho Monetario y Bancario,
Derecho Financiero y Derecho del Mercado de Valores
en la UNMSM, UPSMP, UPIGV, UNFV.

Con la finalidad de determinar los lineamientos fundamentales que debe contener el nuevo régimen económico constitucional, es menester recordar las consecuencias de las políticas económicas aplicadas en el Perú en los últimos 35 años y a partir de ellas formular principios de ordenamiento general orientados a regular de manera estable y técnica, el rol que les corresponde al Estado y al Sector Privado, en la generación y distribución de la producción nacional, único instrumento efectivo para alcanzar la mejora del nivel de vida.

En tal sentido es conveniente recordar que hasta el 3 de octubre de 1968 existían en el Perú 22 Empresas del Estado; que la producción nacional cumplía con satisfacer las necesidades del mercado interno; que existía una oferta exportable importante similar a la de Colombia, Chile y Corea del Sur; que si bien se había producido una devaluación significativa en el año 1967, el Perú mantenía tasas de inflación de aproximadamente 10% anual, y un endeudamiento público externo de 800 millones de dólares, una recaudación tributaria equivalente al 20% del PBI. En ese escenario, prevalecía en la actividad productiva el Sector Privado, invertían importantes empresas nacionales, extranjeras y el Estado garantizaba niveles destacables en materia de educación pública, salud, infraestructura, actuando como prudente regulador.

Sin embargo ese saludable ordenamiento económico se vio afectado por las consecuencias de un crecimiento macrocefálico de la actividad estatal, por la implementación de las reformas estructurales socializantes promovidas por la Dictadura Militar iniciadas en 1968, que originaron al término de dicho periodo (1980) una reducción significativa en el producto bruto interno, en los niveles de atención de las necesidades básicas, que el país asumiera una condición de importador de productos de primera necesidad, en una disminución evidente de los niveles de inversión privada nacional y extranjera; en una elevación del nivel de endeudamiento público externo de 800 millones de dólares a 10 mil millones de dólares. Ello en gran medida motivado por una hemorrágica creación de

empresas estatales que generalmente acompañaban diversos proyectos de dudosa rentabilidad económica social, verdaderos «elefantes blancos». Indudablemente, se realizaron diversas reformas sociales irreversibles que modificaron la estructura del país, fundamentalmente en lo relacionado con la movilidad social. Sin embargo, dicho proceso de cambios no se encontró acompañado de un adecuado manejo técnico-económico.

El sentido estatista, intervencionista que había tenido el manejo económico peruano desde 1968 y que en lo que respecta a lo que fue la actividad empresarial del Estado se había mantenido invariablemente en forma creciente, significativa durante el segundo gobierno del Presidente Belaúnde (233 empresas públicas, muchas de ellas deficitarias), las que no habían contribuido a la producción nacional, a la estabilidad fiscal, ni habían difundido, democratizado ni convertido en más eficientes los servicios públicos, manteniendo la prohibición legal de convocar inversión extranjera en empresas del Sistema Financiero por encima del 25% del capital social.

En este orden de cosas, resulta pertinente recordar que el 28 de julio de 1985, al término del primer gobierno constitucional posterior a la promulgación de la Constitución de 1979, existían los siguientes indicadores: Inflación de 125%, déficit fiscal de 10% del PBI, (2,500'000,) Dos mil quinientos millones de dólares en reservas internacionales e inversión extranjera; recaudación tributaria equivalente al 15% del PBI, una política cambiaria gradual de minidevaluaciones diarias con un criterio de libertad cambiaria, reconociendo un solo tipo de cambio MUC creado en el Perú en 1977; con una liquidez de (3,000'000,000) Tres mil millones de dólares en el sistema financiero. Índices que sin ser óptimos permitían la hoy mentada "gobernabilidad", en medio de un escenario internacional adverso.

Luego, de las lastimosas consecuencias de una funesta política económica, mas allá de buenas intenciones, aplicada entre el 28 de julio de 1985 y el 28 de julio de 1990, luego de haber convertido obligatoriamente el tipo de cambio de dólares a intis en los depósitos de los ahorristas, haber disminuido unilateralmente el servicio del pago de la deuda externa, haber controlado los precios y originado la escasez de los artículos de primera necesidad, conforme a estadísticas oficiales: Hiperinflación acumulada de (2'178,482) dos millones setentiocho mil cuatrocientos ochentidos por ciento; inexistencia en el Banco Central de Reserva de divisas internacionales y presencia de un despilfarro de las reservas internacionales y déficit cambiario de (\$350'000,000) trescientos cincuenta millones de dólares; 17 tipos de cambio distorsionados que originaron

la entrega en subsidios a través del dólar MUC de dos mil setecientos veinticuatro millones de dólares; recaudación tributaria ínfima de 3.8% del PBI, frente al promedio histórico peruano de 15 a 20 % del PBI; y exoneraciones tributarias excesivas; gasto público ineficiente; irresponsable emisión de billetes; reajustes traumáticos sucesivos del precio de la gasolina;(*)

déficit fiscal de las empresas públicas de (dos mil quinientos millones de dólares anuales, 2,500'000,000) y déficit global del 13.5% del PBI, recesión acentuada de 1988 a 1990 hasta el 13% del PBI, luego de un crecimiento durante los años 1986 y 1987, que no se podía sostener en el tiempo por encontrarse basado en un manejo artificial de la economía. Una inversión extranjera mínima, de seiscientos millones de dólares anuales.(+)

Se perdieron 124 millones de horas hombre por huelgas; 22 mil veces se multiplicaron los precios a largo del período entre 1985 y 1990; se alcanzó 7000% de inflación en el último año de gobierno; 45 de cada 100 personas no podían cubrir el costo de la canasta familiar; en 54.2% se redujo el poder adquisitivo de las más pobres, es decir en 1990 podían comprar menos de la mitad de bienes que en 1985; el índice de pobreza en Lima en Julio de 1990 ascendió a 43%; la producción agrícola nacional cayó en 13% y la importación de productos alimenticios aumentó en 49%.●

Este panorama resultaba sumamente sombrío y adverso, como consecuencia de una política económica populista, que prescindió de las inderogables leyes fundamentales del mercado, que se enfrentó temerariamente a los organismos internacionales, no alentó la inversión privada y promovió una regionalización burocrática. Todos estos indicadores conformaban una de las peores performances económicas en la historia del Perú*.

A fines de la década del 80, las empresas estatales representaban el 20% del PBI el 28% de las exportaciones, el 26% de las importaciones, el 65% del Sistema Financiero Nacional, el 35% de la producción minera y determinadas empresas públicas habían tenido un incremento de personal de aproximadamente el 250% en 5 años, lo cual generaba ineficiencia, déficit, corrupción, hiperinflación.

(*) Estadísticas de la CEPAL y del BCR.

(+) Estadísticas del Banco Mundial y la Revista Cuanto.

● Ministerio de Trabajo.

De otro lado se debe precisar que en el Gobierno del Ing. Alberto Fujimori -al margen de su falta de respeto a las Instituciones Democráticas, espíritu autocrático y dictatorial, prescindencia de la ética pública, desconocimiento de los derechos sociales, civiles, políticos fundamentales - se debe reconocer algunos logros macroeconómicos,: Reducción significativa de la inflación al 5% anual; reinserción en el Sistema Financiero Internacional; crecimiento importante en la inversión privada hasta alcanzar 10 mil millones de dólares; incremento de la recaudación tributaria de 3.8 a 13% del PBI; aumento de la liquidez en el Sistema Financiero hasta 3,500 millones de dólares; libertad cambiaria con 8 mil millones de dólares en el BCR. Estos indicadores han sido corroborados por la gestión del Presidente Paniagua y el Presidente Toledo evidenciando una preocupación por la estabilidad macroeconómica.

Teniendo en cuenta estos antecedentes debe recordarse que al régimen económico en las constituciones modernas adquiere una importancia sustantiva de manera complementaria al rol de los derechos humanos y de la estructura del Estado, correspondiéndole contener normas generales, claras y estables a favor de la inversión y el desarrollo económico. Ello permitirá consolidar un manejo sensato y racional de la economía, en los logros antes referidos.

Considerando el interés permanente del país, el Perú requiere contar con un ordenamiento constitucional en materia económica, que resulte coherente, amplio, no ambiguo, que recoja una visión compartida de nuestra realidad, permitiendo la coexistencia de diversos modelos económicos unidos bajo la idea de una promoción de las políticas de economía social del mercado, que implican un rol regulador, promotor, eventualmente planificador democrático a cargo del Estado. Existe la necesidad de entender como se desenvuelve la economía social de mercado en el mundo, no se puede oscilar clientelísticamente entre tendencias populistas aunque se reconozca la necesidad de promover la inversión privada para el incremento.

Dichas reglas de juego deben tener una vocación de duración de 30 a 40 años para asegurar la continuidad de los grandes objetivos nacionales, debiendo destacarse los siguientes:

1. Rol subsidiario de la actividad empresarial del Estado (1): El Rol del Estado en la economía es el de desempeñarse como regulador y promotor de la inversión, producción y desarrollo económico. La creación de la riqueza corresponde esencialmente al Sector Privado. La experiencia peruana de-

muestra que el Estado no puede tener una presencia significativa en la vida empresarial por cuanto ella ha sido generadora del déficit sistemático, que entre 1970 y 1990 ascendió a 9,000 millones de dólares.

- 1) La economía social de mercado en "Constitución y Sociedad Política" de Enrique Bernal Ballesteros y Marcial Rubio Correa. Lima 1983.
En tal virtud, el Estado solamente debe desarrollar un rol subsidiario, complementario en la actividad empresarial, únicamente ante la ausencia o insuficiencia del Capital Privado o en proyectos de gran nivel de riesgo. No es conveniente la referencia que hace el proyecto a la promoción de la economía nacional y de los objetivos de desarrollo como fundamento para autorizar la actividad empresarial la que siempre deberá requerir ley expresa y estudios específicos en cada caso.
2. Libertad de empresa y contratación individual. Definición del rol de la empresa y su contribución al bien común, respeto al alcance de los contratos celebrados, los que no pueden ser modificados por norma legal posterior a su celebración, a fin de garantizar la estabilidad de los contratos y de las inversiones.
3. Prestación de servicios públicos y rol de los organismos reguladores de su actividad, debiendo indicarse el número de los integrantes de su Consejo Directivo. Regulación de la libre competencia y la protección al consumidor.(2)
4. Planificación democrática de la actividad económica en virtud de acuerdos con los organismos representativos del Sector Empresarial y Laboral, a través de planes concertados que se deben presentar al inicio de la gestión de gobierno con conocimiento del Congreso. Igualmente, resulta pertinente exhortar a que la participación de los sectores sociales y productivos contribuyan a la formación de una auténtica clase dirigente en el país, que trascienda al rentismo y la mera referencia de intereses de grupo.
5. Libertad en el Comercio Exterior.
6. Garantía de estabilidad jurídica a la inversión privada nacional y extranjera, asegurando la reciprocidad que se recibe de otros países.
7. Apoyo decidido a la Integración Económica con los diversos bloques económicos regionales.
8. Prohibición de iniciativa de gasto a los congresistas, quienes deben cumplir un importante rol en la fiscalización del gasto público nacional pero no pueden tener iniciativa de gasto salvo en lo que corresponde al presupuesto del Poder Legislativo.

9. Presupuesto descentralizado y participativo, a fin que los Gobiernos Locales y Regionales puedan diseñar su propia distribución de gasto previa sustentación.
 10. Garantía del Estado al pago de la deuda pública contraída anteriormente, por cuanto es un principio de derecho internacional, sea cual sea el origen de la misma, teniendo en cuenta la continuidad de la actividad pública y del vínculo contractual que la origina. Se debe consignar la necesaria legalidad de las operaciones de endeudamiento público interno y externo.
 11. Tratamiento de las exoneraciones como gasto tributario, alentando su sustitución por apoyo social directo. Las exoneraciones tributarias no aseguran un nivel de vida adecuado de los presuntos beneficiarios.
 12. Régimen Jurídico de la utilización de los recursos naturales y su otorgamiento a particulares, mediante su entrega en concesión, privatización o cualquier otra modalidad que implique inversión privada, debiendo contar previamente con el estudio de impacto ambiental correspondiente.
- 2) Martín Retortillo Sebastian: "Derecho Administrativo Económico", Editorial Civitas, Madrid, 1996
13. Incorporación como organismos autónomos de INDECOPI y CONASEV, por su contribución al ordenamiento público de la economía y a la promoción y estabilidad del Mercado de Valores, que en la actualidad es una alternativa de financiamiento importante.
 14. Respeto al Derecho de Propiedad en sus diversas modalidades en armonía con el interés social. Del ejercicio de dicho derecho solamente se puede ser privado, por razón de necesidad pública o social declarada por Ley.
 15. La Potestad Tributaria debe ser ejercida por los poderes del Estado y los Gobiernos Locales, encontrándose regulado y limitado por los principios de legalidad, seguridad, no confiscatoriedad, constitucionalidad a favor de los contribuyentes.
 16. En materia presupuestal, se debe reiterar la naturaleza de la Ley de Presupuesto como Ley Ordinaria con procedimiento especial de aprobación que debe incluir todos los ingresos y gastos públicos en virtud del principio de legalidad y unidad presupuestal.
 17. Con relación a la Contraloría General de la República se debe propiciar un deslinde entre sus atribuciones y las de la Comisión Nacional de Lucha contra la corrupción.

18. La Superintendencia de Banca y Seguros debe mantener la facultad de control de las empresas, entidades del Sistema Financiero, del Sistema Previsional de todas aquellas que operan con Fondos Públicos (3).
 19. El Banco Central de Reserva debe asegurar la estabilidad monetaria como finalidad principal, teniendo como medios para alcanzar dicho objetivo, la administración de las reservas internacionales, la regulación de las tasas de interés, la información periódica sobre la situación económica(4).
 20. En lo que respecta a la inversión extranjera, en las normas constitucionales y legales ordinarias se deben mantener las reglas de juego relativas al ingreso de capitales extranjeros. En cuanto a los giros por licenciamiento de tecnología, servicios técnicos y demás egresos de divisas por intangibles, se debe autorizar el pago de regalías por una empresa extranjera establecida en el país, a su casa matriz extranjera u a otra filial situada en el exterior, cuando se trate de tecnologías que representen innovaciones o mejoras respecto a las que se venían utilizando por la empresa receptora.
 21. En relación a la integración de nuestros países al mercado mundial se debe tener en cuenta las negociaciones, mecanismos y procedimientos internacionales que los representan en los ámbitos multilateral, regional y bilateral. Nuestra agenda de integración económica y cambios al régimen de inversiones extranjeras deben tener en mente estos frentes, de manera simultánea y considerando la reciprocidad que recibimos en el trato por otros países.
- 3) Figueroa Bustamante, Hernán: *Derecho Bancario*, Editorial Ediciones Jurídicas. Lima 2000
 - 4) Villegas, Carlos Gilberto: *Operaciones Bancarias*. Editorial Rubinzal Culzoni. Buenos Aires 2001

En el ámbito multilateral, las principales negociaciones se desarrollan en el marco de la Ronda Uruguay, fundamental en la política de inversiones e extranjeras, en el acercamiento al ALCA; el Tratado de Libre Comercio de las Américas, las nuevas prioridades del ATPDEA. Otras medidas sobre inversiones relacionadas con el comercio y la negociación de servicios, que buscan un acuerdo marco que regule el intercambio internacional de servicios, estableciendo normas sobre derechos de acceso y tratamiento nacional. La evolución de estas políticas guardará indudable relación con la evolución del luctuoso conflicto bélico entre Estados Unidos e Irak, que al escribir estas líneas se encuentra en un momento de angustiosa definición.

Dichas propuestas de reforma constitucional no pueden significar el retorno al intervencionismo, la hiperinflación o el desorden financiero sino la necesidad de complementar la estabilidad financiera existente con una planificación democrática del desarrollo, regulación prudente y fortalecimiento de políticas sectoriales, que permitan consolidar los logros (reducción de la inflación y déficit, aumento en la recaudación tributaria, reinserción financiera internacional, crecimiento económico) y remover las deficiencias o carencias advertidas (desempleo y recesión). Vale decir requerimos un marco jurídico constitucional que consolide la tendencia parcialmente reactivadora y de inversión, en lugar de retroceder al descalabro populista, demagógico y estatista.

No se puede formular un planteamiento maduro respecto a algunos aspectos del manejo económico (política monetaria estable, acercamiento al inversionista privado, y formular en cuanto a la recaudación y el gasto público, las mismas incoherentes políticas populistas de siempre. En realidad, es necesario aumentar la recaudación del 12 al 18% del PBI, meta del Acuerdo Nacional. Solamente así se podrá sensatamente invertir socialmente, dar recursos a las regiones, considerando que actualmente los mismos no existen. De lo contrario, a pesar de los discursos pro mercado y pro inversión algo más dialogantes y menos alocados que en los años 80, no se habrá producido un cambio significativo respecto a dicha aciaga etapa, con el evidente perjuicio para los peruanos mas pobres.