

## CONSTITUCIÓN Y DESEMPEÑO ECONÓMICO

por José Luis Sardón<sup>1</sup>

Buenas días. Para mí, es muy honroso poder compartir con ustedes una breve reflexión por el vigésimo tercer aniversario del Tribunal Constitucional. Agradezco a mis colegas por este gentil encargo.

Quisiera centrar esta reflexión en el vínculo que existe entre las Constituciones y la prosperidad de los países. Especialmente, me referiré a la Constitución de 1993 y su impacto sobre el proceso de desarrollo peruano.

Parafraseando respetuosamente al Nuevo Testamento (Hechos 17:28), podemos decir:

En la economía, vivimos, nos movemos y somos.

Todas las normas constitucionales tienen impacto en la economía. La multiplicación de derechos, por lo pronto, amplía el ámbito de responsabilidad estatal. Una definición más sobria de estos, en cambio, concentra al Estado en sus tareas esenciales.

Más importante aún, la separación de poderes busca lograr el equilibrio de poderes, para tener así gobierno limitado. De esta manera, se busca, a su vez, proteger la libertad de los ciudadanos.

Las Constituciones pueden también facilitar o dificultar la formación de los partidos políticos. Ellos son asociaciones privadas pre-estatales, pero su conducta es afectada por las reglas electorales.

Todas estas cuestiones han sido objeto de estudio en la literatura de la elección pública. En ella, destaca el trabajo reciente del sueco Torsten Persson y del italiano Guido Tabellini, *El efecto económico de las Constituciones*.

Al evaluar los pros y contras de la democracia sobre el desarrollo económico, concluyen que “el diablo está en los detalles”: determinados esquemas institucionales potencian el impacto positivo de la democracia en el desarrollo; otros, no.

Particularmente, son relevantes los que facilitan la formación de “capital democrático”, que no es sino la acumulación de experiencia democrática en un país y su vecindario. Las democracias prósperas son las democracias estables.

¿Qué necesidad había, entonces, de incluir un Régimen Económico en la Constitución de 1993? La respuesta es clara: se buscaba hacer un segundo intento por alcanzar el fin anhelado por su propulsor original, Ernesto Alayza Grundy.

---

<sup>1</sup> Magistrado del Tribunal Constitucional del Perú. Palabras pronunciadas en la Ceremonia por el Aniversario XXIII del Tribunal Constitucional. Lima, el 24 de junio de 2019.

En la Asamblea Constituyente 1978-79, este propuso incluir normas que evitaran que volviéramos a aventurarnos en reformas estructurales como las de los 1970s. Lamentablemente, no tuvo respaldo político suficiente.

La Constitución de 1979, por el contrario, consagró tales reformas, incluyendo a las dos más destructivas, la agraria y la de la empresa. Así, lejos de ayudar a revertir el decaimiento económico heredado del gobierno militar, contribuyó a agravarlo.

Entre 1988 y 1990, la economía peruana se encogió un tercio. La responsabilidad de ello recae no solo en la Constitución de 1979. Desde que en 1982 México dejó de pagar su deuda externa, los 1980s fueron conocidos como “la década perdida” de la región.

En 1980, por otro lado, Sendero Luminoso desató una embestida que pretendía aniquilar a la sociedad peruana. Hubo, pues, factores extra constitucionales —para no hablar de la pésima política económica de la segunda mitad de los 1980s— que incidieron en ello.

Sin embargo, la Constitución de 1979 contribuyó a que ocurriera tal situación, por los conceptos económicos equivocados que contenía y por las reglas barrocas e inoperantes con las que estructuró al Estado.

En 1990, consciente de la necesidad de efectuar una profunda reforma constitucional, Mario Vargas Llosa pidió a los peruanos no solo ser elegido Presidente de la República sino que el Fredemo obtuviera la mayoría de los asientos del Congreso.

Al conseguir solo un tercio, de hecho, quiso declinar su participación en la segunda vuelta. Con ese nivel de respaldo congresal, pensó, le sería imposible emprender las reformas imprescindibles.

En todo caso, un paquete de decretos legislativos promulgados en 1991 por el gobierno de Alberto Fujimori se inspiró en las ideas del Fredemo. Empero, ellos empezaron a ser declarados inconstitucionales por el Tribunal de Garantías Constitucionales.

A mi juicio, ese Tribunal actuó bien: no le competía resolver lo que, a su criterio, sería bueno para el país, sino solo señalar lo que era inconsistente con la Constitución. Dichos decretos, en efecto, contradecían a la Constitución de 1979.

Felizmente, la Constitución de 1993 —en el Capítulo I de su Título III— elevó las normas contenidas en ellos —principalmente, en los Decretos Legislativos 668 y 757— a la máxima jerarquía normativa.

Estas normas consolidaron la liberalización de la economía peruana, estableciendo un marco de protección jurídica a lo siguiente:

- Libre iniciativa privada y economía social de mercado;
- Libertad de trabajo y de empresa;
- Límites formales y sustantivos a la actividad empresarial del Estado;
- Prohibición de los monopolios legales;

- Libertad contractual y estabilidad jurídica;
- Libre comercio exterior e igualdad de trato a la inversión extranjera;
- Libre tenencia de moneda extranjera; y,
- Protección al consumidor.

Algunas sentencias constitucionales han hecho prevalecer estas normas. La emitida en el expediente 0008-2003-PI/TC, por ejemplo, defendió la libertad de precios, con los que se logra la asignación eficiente de los recursos productivos escasos de la sociedad.

Empero, el sistema de precios requiere que no haya emisión de moneda. Desde que el déficit de las empresa estatales fue la causa principal de la inflación de los 1980s, deben destacarse también aquellas que han controlado la actividad empresarial del Estado.

Las sentencias emitidas en los expedientes 00034-2004-PI/TC y 00019-2006-PI/TC marcaron una línea jurisprudencial, que ha sido respetada por las sucesivas composiciones de este Tribunal Constitucional, incluyendo a la actual.

Al insistir en que la actividad empresarial del Estado debe ser autorizada por ley expresa del Congreso, y desarrollada solo subsidiariamente, esas sentencias han apuntalado el equilibrio presupuestal y, por ende, la estabilidad monetaria.

Finalmente, deben destacarse las sentencias emitidas en los expedientes 00018-2003-PI/TC y 00013-2007-PI/TC, referidas a la igualdad de trato a la inversión nacional y extranjera.

Carlos Adrianzén ha recogido evidencias abrumadoras del contraste existente entre el desempeño del Perú bajo la Constitución de 1993 y el registrado bajo sus predecesoras, en términos de integración comercial con el mundo.

Dentro de los aportes de la Constitución de 1993 al proceso de desarrollo peruano, destacan, pues, la estabilidad de nuestra moneda y la apertura de nuestra economía a los productos e inversiones extranjeras.

Debemos apreciar debidamente los frutos de este marco constitucional. En los últimos 25 años, los niveles de pobreza y de extrema pobreza se han reducido de 53% a 20% y de 23% a 3%.

Esta reducción ha sido fruto, principalmente, de nuestro crecimiento económico. En millones de soles constantes de 2007, nuestro PBI de 1993 ascendía a 162,093; en esos mismos términos, el 2018 llegó a 535,255. Hemos tenido un crecimiento de 228%.

Lo que es más notable aún es que este crecimiento ha sido pro-pobre. Como han demostrado Gustavo Yamada y Hugo Ñopo, en estos años los hogares más pobres han experimentado un crecimiento varias veces superior al de los más ricos.

Durante este tiempo, el Régimen Económico de nuestra Constitución ha sido, pues, una de nuestras fortalezas. Empero, nuestra Estructura del Estado no ha facilitado el surgimiento del estado de Derecho.

En una escala vigesimal, en el índice internacional de libertad económica obtenemos ahora una nota de 13.6. 3 años atrás llegamos a 13.9, pero hemos tenido un ligero retroceso.

La explicación radica en el componente más institucional de la libertad económica, Estado de Derecho, en el que apenas conseguimos 08.1. Dentro de sus sub-componentes, especialmente grave es la disminución en Integridad Gubernamental.

El índice internacional de derechos de propiedad, por su parte, nos da una perspectiva complementaria. En este, el sub-componente Estabilidad Política es particularmente bajo. Este es nuestro talón de Aquiles.

Un hecho insoslayable es la volatilidad de los partidos políticos que han llegado al gobierno. Tres de los cuatro últimos desaparecieron tan rápido como antes habían irrumpido en la escena política. Una democracia constitucional no puede funcionar así.

La democracia constitucional se caracteriza por la alternancia ordenada de partidos en el poder. Ello simula —hasta donde cabe— la estructura de la economía de mercado, puesto que implica competencia, pero también un sentido de continuidad en el gobierno.

La democracia constitucional facilita el surgimiento del estado de Derecho, ya que hace que quienes están en el poder traten a los otros como esperan que ellos les traten mañana. El estado de Derecho implica que todos seamos medidos con una misma vara.

La lección fundamental de la política comparada es, pues, que no hay democracia constitucional sin partidos y sin sistemas de partidos. Descalificar apresuradamente a estos como organizaciones criminales es abrirle paso a aventuras autoritarias.

Donde no hay partidos, su lugar es ocupado por los grupos de presión, que articulan intereses de un sector de la sociedad, pero sin agregarlos con los del resto. Un proceso político mangoneado por estos es, por definición, menos transparente.

Debe valorarse debidamente la continuidad en el tiempo de algunas organizaciones políticas y censurarse el aventurerismo de otras. El dinamismo económico requiere apoyar-se en instituciones políticas estables; de lo contrario, no llegará a florecer plenamente.

Debemos revisar el diseño de nuestras instituciones políticas a la luz de lo vivido. En los últimos 25 años, nuestro crecimiento económico ha sido importante, pero ha podido ser mayor, considerando que teníamos lo que Erich Weede llamó *la ventaja del atraso*.

Esta revisión, sin embargo, ha de hacerse con cuidado, introduciéndose cambios puntuales muy pensados. Hacer “fuego a discreción” contra nuestras estructuras políticas es irresponsable y tendrá consecuencias negativas en el futuro.

Roger Scrutton ha dicho: “Las instituciones, una vez destruidas, no pueden ser recreadas.” Y, parafraseando a Wittgenstein, ha agregado: “revivir una tradición es como tratar de reparar una telaraña con las manos desnudas”.

En todo caso, el rediseño institucional debe hacerse *sub specie aeternitatis*. Como dijo John Rawls en su teoría de la justicia, esta perspectiva no es un punto fuera de la historia sino una que puede alcanzarse cuando hay desinterés y pureza de corazón.

Confío en que el amor al Perú nos hará capaces de lograrlo. Proclamo mi fe en la democracia constitucional y mi esperanza en el fortalecimiento del estado de Derecho en el Perú.

Muchas gracias.