

# LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL ESTATAL (LO QUE NO SE VE)

Crosbby Buleje Díaz\*

*“Todos nos quejamos del tráfico. Esto es interesante por una razón inusual. La industria automovilística privada ha sido capaz de producir todos aquellos autos que los usuarios quieren conducir, sin embargo, el Estado no ha sido capaz, aparentemente, de crear un sistema adecuado de autopistas”.\*\* Ya son veinte años de vigencia del Decreto Legislativo 757 –Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada– y, debido a su trascendental importancia, hay mucho por decir.*

*En el presente artículo, el autor hace un análisis jurídico y económico del contexto en el que se promulgó el mencionado decreto, de sus implicancias y de la intervención del Estado en la economía, la que podría tener efectos nocivos en el ejercicio de la libre iniciativa privada, dependiendo del rol que asuma el Estado. En ese sentido, sostiene que existen mecanismos alternativos a la actividad empresarial estatal que podrían representar soluciones bastante más beneficiosas para la sociedad. Finalmente, señala que el Estado debe cumplir un rol fundamental, estableciendo un adecuado marco institucional que cumpla con garantizar las libertades y los derechos individuales de las personas.*

\* Abogado. Asistente en la Comisión de Defensa de la Libre Competencia del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). Adjunto de Cátedra en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Escuela de Postgrado de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.

\*\* FRIEDMAN, Milton. “Why government is the problem?” Estados Unidos: Hoover Press.1993. p. 5.

## I. INTRODUCCIÓN

Queremos iniciar el presente trabajo reconociendo la trascendental labor de la Asociación Civil THĒMIS en difundir la importancia del Decreto Legislativo 757 –Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada– cuya relevancia en nuestro país, a pesar de los más de 20 años de vigencia, ha sido muy poco comentada. Sin embargo, en base a nuestra experiencia profesional y diversos documentos de trabajo, podemos afirmar que el Decreto Legislativo 757 ha sido uno de los sustentos mejor y más sólidamente empleados para fomentar el crecimiento económico del Perú.

Así, en esta oportunidad, analizaremos el Decreto Legislativo 757 como marco normativo de promoción de la libre iniciativa privada frente al rol subsidiario de la actividad empresarial del Estado. En ese sentido, en primer lugar, entenderemos el contexto en el cual se promulgó dicha norma con el objetivo de comprender el objeto de su emisión. En segundo lugar, estudiaremos cómo se gesta la intervención del Estado en la economía. En tercer lugar, analizaremos lo que se entiende por actividad empresarial estatal, cuál ha sido su desarrollo en las últimas décadas en nuestro país y cómo esta impacta sobre el ejercicio de la libre iniciativa privada. Ello significa, necesariamente, estudiar el carácter subsidiario que le corresponde a la actividad empresarial estatal que está consagrado en la Constitución Política de 1993. Finalmente, en base a todo lo anterior, podremos emitir una opinión respecto de si la actividad empresarial estatal sigue un camino congruente con el fomento del crecimiento económico del país o si es que existen caminos alternativos.

## II. CONTEXTO POLÍTICO Y ECONÓMICO DEL PAÍS ANTES DEL DECRETO LEGISLATIVO 757

Para comprender el objetivo de la emisión del Decreto Legislativo 757 es necesario comprender el contexto político y económico en el cual se emitió dicha norma. En ese sentido, debemos realizar un sucinto repaso acerca de cómo se gestaba el Perú en los años anteriores.

Entre el final de la década del sesenta y la

del setenta, el Estado impulsó fuertemente el rol que cumplía en el mercado mediante una participación arbitraria y discrecional. En ese sentido, el Estado se atribuyó facultades exorbitantes con el objeto de estatizar varios sectores productivos. Por ejemplo, se controló el tipo de cambio monetario, se inició la reforma agraria, se impulsó la actividad empresarial estatal, entre otros.

Todas estas medidas económicas estuvieron respaldadas por el marco legal referido al régimen económico establecido en la Constitución Política de 1979. Así, dicha norma establecía lo siguiente:

“Artículo 111.-

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.”

“Artículo 112.-

El Estado garantiza el pluralismo económico. La economía nacional se sustenta en la coexistencia democrática de diversas formas de propiedad y de empresa. Las empresas estatales, privadas, cooperativas, autogestionadas, comunales y de cualquier otra modalidad actúan con la personería jurídica que la ley señala de acuerdo con sus características.”

“Artículo 113.-

*El Estado ejerce su actividad empresarial con el fin de promover la economía del país, prestar servicios públicos y alcanzar los objetivos de desarrollo.*” [El énfasis es nuestro]

“Artículo 114.-

*Por causa de interés social o seguridad nacional, la ley puede reservar para el Estado actividades productivas o de servicios.* Por iguales causas puede también el Estado establecer reservas de dichas actividades en favor de los peruanos.” [El énfasis es nuestro]

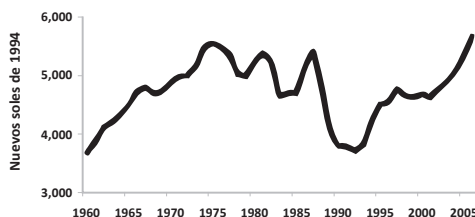
Como se puede observar, dicho régimen económico establecía que el Estado podría realizar actividad empresarial sin límite alguno y, más aún, podía excluir los agentes privados de desarrollar actividad económica en determinados sectores. En otras palabras, se permitía que el Estado pueda establecer monopolios legales en la economía. Cabe precisar que uno de los efectos que se

atribuyó a dicha política económica fue que la inflación pasó de ser 6% en 1969 a 73.9% en 1978<sup>1</sup>.

En 1985 se inició un nuevo periodo presidencial. A pesar de ciertos intentos por reactivar la orden de mercado en el periodo intermedio<sup>2</sup>, se continuó con la implementación de medidas populistas, tales como la elevación de la remuneración mínima vital, la fijación administrativa de las tasas de interés y de los precios de varios bienes y servicios, la emisión mayor de dinero, la estatización de la banca, el mayor impulso de la actividad empresarial del Estado, entre otros. Por otro lado, se dejó de pagar la deuda externa, lo que generó que el Fondo Monetario Internacional expulsara al país del mercado financiero internacional. Todas estas medidas habrían producido que, en 1990, la inflación alcanzara niveles de hasta 7,650%<sup>3</sup>.

Como se puede apreciar, durante aquellos años, el Estado implementó un conjunto amplio de medidas intervencionistas y populistas. Una consecuencia de dicha intervención en la economía fue la distorsión en los precios, lo que generó la peor inflación en la historia peruana. Por otra parte, existen indicadores económicos adicionales que nos permiten inferir cuáles fueron los efectos de dichas medidas. Por ejemplo, del siguiente cuadro podemos observar cómo es que la productividad de la sociedad se desarrolló durante la década del ochenta en comparación con años anteriores y posteriores. Así, se puede desprender que, a finales de dicho periodo, la productividad del país estuvo en un nivel bastante bajo.

**Gráfico 1**  
**PBI Per Cápita del Perú: 1960-2006**  
**(En nuevos soles de 1994)**



Fuente: Crecimiento, Productividad y eficiencia de la Inversión. 2009. Elaboración: Carlos Eduardo Paredes<sup>4</sup>

Otro indicador que nos permite evaluar los posibles efectos de las medidas gestadas durante los setenta y ochenta es el nivel de pobreza de la sociedad. Sobre el particular, podemos apreciar incrementos significativos que se produjeron en los niveles de pobreza (de 35% en 1970 a 55% en 1991) y pobreza extrema (de 15% en 1970 a 24% en 1990)<sup>5</sup>.

Considerando esta data, podríamos señalar que la intervención del Estado en el orden de mercado antes de la década del noventa, que además estuvo amparada en el marco constitucional vigente en dicho periodo, habría generado un efecto negativo sobre el bienestar de la sociedad.

Dentro de dicha etapa de caos económico y social, cabe analizar cuál era el desarrollo de la actividad empresarial estatal. Al respecto, cabe señalar que en 1968 existían alrededor de cuarenta empresas estatales. No obstante, para 1975, el número de empresas públicas ascendía aproximadamente a 175<sup>6</sup>, en mayor parte, a raíz de las expropiaciones de

<sup>1</sup> Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

<sup>2</sup> Cabe precisar que, entre 1980 y 1985, durante el gobierno de Fernando Belaunde Terry, se intentó reactivar el orden de mercado mediante tímidas privatizaciones. No obstante, el efecto fue poco significativo.

<sup>3</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). En: <http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0069/c1.htm>.

<sup>4</sup> PAREDES, Carlos Eduardo. "Crecimiento, productividad y eficiencia de la inversión en el Perú". Lima: Instituto del Perú. 2009. p. 10.

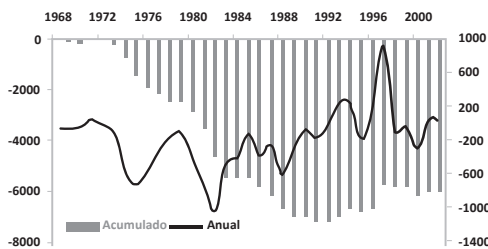
<sup>5</sup> Los porcentajes para 1970 fueron estimados sobre la base de los cálculos de Adolfo Figueroa. FIGUEROA, Adolfo. "Integración de las Políticas de Corto y Largo Plazo". En: Economía 23. 1989. Fuente: Figueroa (1989) y Moncada (1996).

<sup>6</sup> STRAFACE, Fernando y Ana BASCO. "La Reforma del Estado en el Perú". Lima: Working Paper para el Banco Interamericano de Desarrollo. 2006. En: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1004083>.

empresas privadas realizadas por el Estado. Para 1990, existían 186 empresas estatales que se desempeñaban en distintos sectores del mercado, principalmente en el sector de hidrocarburos, banca, telecomunicaciones y electricidad.

De cara a la eficiencia productiva de las empresas estatales durante esos años, cabe precisar que estas tenían pérdidas acumuladas en 1990 que ascendían a US\$ 17 738 millones, lo que representó el 67% del PBI de dicho año<sup>7</sup>, como se desprende del cuadro a continuación:

**Gráfico 2**  
**Pérdidas de Empresas Estatales del Sector no Financiero (1968-2002)**  
**(En millones de dólares)**



Elaboración: Instituto Peruano de Economía  
Fuente: BCRP

Sin perjuicio de toda esta data que revelaba el desempeño calamitoso de las empresas estatales, podemos considerar determinados aspectos que también nos pueden dar una idea de dicha situación. Por ejemplo, en el sector de las telecomunicaciones, donde el Estado tenía el monopolio para la prestación del servicio, el costo para acceder a una línea telefónica era de US\$ 2 500 o, en su defecto, era necesario acudir al mercado negro. El nivel de penetración de los servicios de telefonía fija era de 1.9 líneas telefónicas por cada 100 personas, y, el tiempo de instalación de una línea era de aproximadamente tres años<sup>8</sup>.

En el caso del sector eléctrico, en el cual también existía un monopolio estatal, entre

1985 y 1990 no se gestó ningún proyecto hidroeléctrico y, asimismo, en 1990 el 47% de los peruanos no contaba con electricidad. En cuanto al sector hidrocarburos, a finales de los ochenta, sólo existían dos contratos de exploración petrolera, mientras que en otros países la cifra era cercana a 100 proyectos<sup>9</sup>.

Siendo así las cosas, después de atravesar este periodo de decadencia resultaba necesario reactivar el mercado. La data había demostrado que la incursión del Estado en la economía, tal como se venía gestando, no produjo beneficios a la sociedad y, por tal razón, se decidió reformar el régimen económico del país, privilegiando el impulso de la economía desde el sector privado.

En ese sentido, a inicios de los noventa, se implementó un conjunto de medidas relacionadas con la promoción de la participación del sector privado en el mercado. Entre las medidas que se adoptaron tenemos: la privatización de empresas públicas; la promoción de la competencia entre agentes privados; el fortalecimiento de los entes reguladores; la reducción y centralización del gasto público; la reforma tributaria y aduanera; entre otras.

Como parte de esta reforma del régimen económico, hubo dos medidas legales que se adoptaron y a las cuales nos vamos a avocar por ser el objeto central del presente trabajo. La primera de ellas fue la aprobación, en 1991, del Decreto Legislativo 757. Las disposiciones pertinentes de esta norma fueron las siguientes:

“Artículo 1.-

*La presente Ley tiene por objeto garantizar la libre iniciativa y las inversiones privadas, efectuadas o por efectuarse, en todos los sectores de la actividad económica y en cualesquiera de las formas empresariales o contractuales permitidas por la Constitución y las Leyes.” [El énfasis es nuestro]*

<sup>7</sup> ABUSADA, Roberto; CUSATO, Antonio; y, Cinthya, PASTOR. “Eficiencia del Gasto en el Perú”. Lima: Instituto Peruano de Economía. 2008. p. 1.  
En: [http://ipe.org.pe/wp-content/uploads/2009/06/eficiencia\\_del\\_gasto\\_en\\_el\\_peru.pdf](http://ipe.org.pe/wp-content/uploads/2009/06/eficiencia_del_gasto_en_el_peru.pdf).

<sup>8</sup> Fuente: Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL).

<sup>9</sup> Fuente: Instituto Peruano de Economía.

En: <http://www.slideshare.net/ggarcianunez/empresas-publicas-sgn-ipe-5>.

“Artículo 6.-

*Queda derogada toda reserva en favor del Estado, ya sea parcial o total, para la realización de actividades económicas o la explotación de recursos naturales, con excepción a las referidas a las áreas naturales protegidas. Tales reservas sólo procederán por causa de interés social o seguridad nacional, y deberán ser dispuestas expresamente mediante Ley del Congreso de la República o conforme a lo establecido en el artículo 54 del presente Decreto Legislativo.”* [El énfasis es nuestro]

“Artículo 7.-

Cuando una misma actividad económica es realizada por el Estado y por empresas privadas, iguales condiciones son aplicables a ambos.

En ningún caso se otorgará a las empresas del Estado atribuciones de imperio o propias de la Administración Pública con excepción de las facultades que el Estado delegue para la cobranza coactiva de tributos.”

Como se puede apreciar, esta norma tuvo por objeto el privilegiar el libre ejercicio de la iniciativa privada en la economía. No obstante, lo establecido era contrario al régimen económico establecido en la Constitución de 1979 la cual, como vimos, dotaba al Estado de un poder exorbitantemente intrusivo en el mercado. Por tal razón, resultó necesario modificar la Constitución con igual finalidad. Es decir, con la de poder promover el crecimiento económico privilegiando la iniciativa privada. En ese sentido, la segunda de las medidas adoptadas estuvo referida al régimen económico constitucional, el cual se modificó en los siguientes términos:

“Artículo 58.- Economía Social de Mercado.

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

“Artículo 59.- Rol Económico del Estado.

El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad pública. El Estado

brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades.”

“Artículo 60.- Pluralismo Económico.

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

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

La actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento legal.” [El énfasis es nuestro]

### III. LA FUERZA DE LA INICIATIVA PRIVADA RECONOCIDA EN EL NUEVO MARCO INSTITUCIONAL

Como se señaló, la fuerte intervención del Estado trajo consigo una grave afectación sobre el bienestar de la sociedad, lo cual motivó que se reformara el marco institucional. En ese sentido, debemos analizar por qué fue importante que, mediante dicha reforma, se haya privilegiado a la iniciativa privada en lugar de la actividad empresarial del Estado como un factor relevante de crecimiento.

La inversión privada es una expresión de la iniciativa privada. Mediante la iniciativa privada, las personas deciden qué hacer con respecto de sus medios de producción (que pueden ser cualquier clase de bien o servicio) con la finalidad de satisfacer sus necesidades. Por esta razón, se señala que la iniciativa debe ser ejercida en un mercado libre porque son los agentes privados los que están en mejor posición para decidir cómo utilizar sus medios de producción de tal forma que vean satisfechas sus necesidades de la mejor manera.

En ese orden de ideas, mediante la iniciativa privada los agentes pueden poner a disposición de otros agentes determinados bienes y servicios para que se realicen intercambios voluntarios con la finalidad de satisfacer las necesidades de ambas partes. Como señala About, “lo que resulta admirable del intercambio voluntario es que beneficia a

las dos partes contratantes (...) cada una de ellas, al entregar lo que tiene a cambio de lo que no tiene, hace un buen negocio (...). Esto ocurre en todo intercambio libre y directo (...). De hecho, sea que venda o compre, está realizando un acto de preferencia”<sup>10</sup>.

En el mismo sentido, Rothbard sostiene que, dado que los intercambios se realizan de manera voluntaria, este hecho demuestra que las partes se benefician o, al menos, esperan poder beneficiarse de él<sup>11</sup>. Por tal razón, se debe privilegiar los mercados libres puesto que es ahí donde se tienden a producir todos los intercambios voluntarios y, en consecuencia, a generar el beneficio para los agentes. En palabras de Rothbard, “como todo intercambio demuestra la unanimidad de beneficios para las partes involucradas, debemos sacar como conclusión que el mercado libre beneficia a todos los participantes”<sup>12</sup>.

Ahora bien, ¿qué sucede cuando el Estado, mediante impuestos, extrae dinero de las personas y decide producir con ese dinero un bien para dárselo a otras personas? En este escenario, podríamos afirmar que el Estado habría interferido en la decisión de una persona A de emplear dicho dinero extraído para otra acción que hubiera considerado más beneficiosa. Por ejemplo, esta acción pudo haber consistido en un intercambio de dinero por el de un bien de otro agente B.

Ahora bien, en el ejemplo propuesto, la decisión estatal habría causado el efecto de impedir que se realice el posible intercambio voluntario entre A y B. En esa situación, resulta

claro que han existido pérdidas en utilidad de A y B puesto que no han podido obtener un beneficio derivado de dicho intercambio. No obstante, como señala Rothbard, es probable que los funcionarios de gobierno sí hayan obtenido una ganancia en utilidad puesto que de otra manera no hubieran impuesto dicha restricción a A. Asimismo, si ese dinero se ha empleado para darle un beneficio a una persona C, es probable que exista una utilidad para C. No obstante, sigue habiendo un perjuicio sobre A y B, el cual, a primera vista, no se ve.

Teniendo en cuenta lo anterior, podríamos afirmar que la interferencia del Estado en los intercambios no podría generar que se aumente el bienestar social puesto que cada interferencia significa que no se permita un intercambio voluntario y, como consecuencia de ello, que se produzca una pérdida en utilidad que no se puede compensar. *Contrario sensu*, podríamos concluir que el mantenimiento de un mercado libre sí podría maximizar la utilidad social<sup>13</sup>, en la medida que en él, todos los agentes tienden a realizar el máximo número de intercambios voluntarios entre ellos.

Esta es la razón por la cual las políticas económicas deben buscar y privilegiar la iniciativa privada garantizando que esta se desarrolle de manera libre por todas las personas. Si se desincentivan los intercambios privados en el mercado, mediante cualquier forma de intervención estatal, la sociedad no podría aumentar su bienestar, generándose pobreza, ineficiencia, despilfarro, entre otros, tal como ocurrió en el Perú en la década

<sup>10</sup> ABOUT, Edmond. “Handbook of social Economy”. Londres. 1872. p. 104. En: ROTHBARD, Murray N. “Hacia una reconstrucción de la utilidad y de la economía del bienestar”. En: *Libertas IV*: 1987. Instituto Universitario ESEADE.

<sup>11</sup> Sobre este punto, consideramos pertinente hacer una precisión. Como señala Cachanosky, toda decisión es la más eficiente en el momento de tomarla. Quien toma una decisión lo hace porque considera que es la mejor, dada la información de la que dispone y la evaluación que ha hecho de la misma con todos los riesgos involucrados en el análisis. Esta es la manera en que se toman las decisiones en el mundo, bajo la información dada, aunque sea imperfecta. Esto es así y nadie lo puede modificar debido a que nadie, y menos el Estado, que no es propietario del medio de producción, puede conocer de antemano con certeza los resultados *ex post* de la acción. Los resultados *ex post* son los únicos jueces válidos de nuestras decisiones *ex ante*. CACHANOSKY, Juan. “Certidumbre, Incertidumbre y Eficiencia Económica”. En: *Laissez – Faire 1*. Guatemala: 1994. p. 38.

<sup>12</sup> ROTHBARD, Murray N. “Hacia una Reconstrucción de la Utilidad y de la Economía del Bienestar”. En: *Libertas IV*: 1987. Instituto Universitario ESEADE.

<sup>13</sup> *Ibidem*. Sobre este particular, cabe precisar que partimos de la premisa que los beneficios son de carácter individual y, en ese sentido, no se pueden sumar como una operación aritmética en base al carácter subjetivo del valor. Al respecto, revisar: ROTHBARD, Murray. “Man, Economy and State with Power and Market” y VON MISES, Ludwig. “La Acción Humana”.

de los ochenta. Así, podemos concluir que, mediante la emisión del Decreto Legislativo 757 y la reforma del régimen económico en general, se comprendió cuál debería ser el objetivo de la política económica: garantizar y promover la libre iniciativa privada puesto que ésta tiende a mejorar el bienestar de la sociedad.

#### IV. INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN EL MERCADO

Para efectos de nuestro análisis, podemos clasificar a la intervención del Estado en el mercado en dos maneras.

La primera, cuando el Estado actúa como una autoridad en ejercicio de una potestad administrativa. Bajo este esquema, el Estado regula la actividad económica, estableciendo las reglas de acceso, permanencia o salida de los mercados. Como parte de esta intervención, el Estado puede imponer cargas y derechos a los agentes económicos, fiscalizar o resolver controversias entre ellos, entre otras prerrogativas. Cabe precisar que, si bien bajo esta perspectiva puede significar que el Estado participe en el mercado adquiriendo determinados bienes y servicios para el cumplimiento de su función administrativa, consideraremos únicamente a la actividad que consiste en el ejercicio de la potestad administrativa como un todo. Asimismo, cabe precisar que se adopta el concepto de potestad administrativa en un sentido amplio que incluye a los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La segunda, cuando el Estado actúa como un agente económico o empresario. Bajo este esquema, el Estado participa en el mercado ofertando o adquiriendo bienes o servicios como cualquier otro agente económico –o, al menos, es lo que se desea. Así, a través de una empresa pública o cualquier otra entidad de derecho público<sup>14</sup>, el Estado puede adquirir los bienes o servicios que fueran necesarios

con la finalidad de colocarlos en el mercado. De igual manera, el Estado puede proveer un bien o servicio a los consumidores a cambio de una contraprestación o de manera gratuita.

Sobre este particular, es necesario realizar una precisión. Algunos autores sostienen que cuando el bien o servicio es ofrecido con la finalidad de lograr cierta “justicia social” (tratando de aterrizar el concepto, podríamos considerar, por ejemplo, que esto se logra mediante el ofrecimiento del bien o servicio por debajo de su costo o de manera gratuita a quienes lo necesitan), esta actividad no constituye una intervención en la economía en los términos de Estado empresario planteado, sino que constituye una actividad asistencial política que escapa al análisis objeto de este trabajo<sup>15</sup>. Al respecto, debemos señalar que la diferenciación entre actividad empresarial y asistencial no es precisa puesto que en ambos casos no se puede determinar verdaderamente el costo en la provisión del bien o servicio ya que en ambos existen subsidios que distorsionan los costos y hacen imposible el cálculo económico de la actividad. Asimismo, se debe considerar que en ambos casos, el precio nunca está dado por el de mercado si no por una voluntad política. En ese sentido, nunca se podría determinar cuándo estamos frente a una actividad empresarial o una asistencial. En efecto, en ambos casos existe una decisión política de intervención en el mercado que la motiva la cual debe ser sometida a la teoría económica para encontrar una adecuada justificación. Finalmente, cabe precisar que cualquier intervención del Estado en el mercado, sea buscando un lucro económico o uno político, produce los mismos efectos e incentivos sobre los intercambios y el bienestar de la sociedad que serán analizados más adelante. Por tanto, cuando analicemos la actividad empresarial del Estado se considerarán incluso aquellos casos en los que esta actividad es considerada “asistencial”.

Ahora bien, es esta modalidad de intervención

<sup>14</sup> Sobre el particular, Morón sostiene que las empresas del Estado dentro de la organización de este son personas jurídicas descentralizadas que realizan actividades mercantiles de servicios o industriales bajo un régimen jurídico especial, connotado o regirse alternativamente por el Derecho administrativo o por el Derecho privado, según la naturaleza de los actos. MORÓN, Juan. “Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General”. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica. 2011. pp. 28 y 29.

<sup>15</sup> OCHOA, César. “Acertios y Errores del precedente de observancia obligatoria aprobado por la Resolución 3134/2010/SC1-INDECOP”. En: <http://blogcristalroto.wordpress.com/2011/02/15/el-test-de-subsidiariedad-del-indecopi-comentario-al-precedente-de-observancia-obligatoria/comment-page-1/#comment-631>.

estatal en el mercado la que ha sido rechazada mediante la reforma del marco institucional. El objeto de ello, como se indicó, ha sido que la iniciativa privada tenga un lugar privilegiado en la economía a través de su libre ejercicio. Asimismo, es a partir de esta modalidad de intervención estatal que se establece la limitación referida a que el Estado sólo puede realizar dicha actividad de manera subsidiaria<sup>16</sup>.

En ese sentido, en los siguientes acápites analizaremos las razones por las que no se prefiere la actividad empresarial estatal frente a la actividad privada y las que justifican el haberle asignado un rol subsidiario.

## V. LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL ESTATAL, ¿POR QUÉ NO?

Teniendo en cuenta la definición de actividad empresarial estatal esbozada en el acápite anterior, en este punto analizaremos las razones por las cuales ha sido rechazada o, por lo menos, relegada.

En primer lugar, la actividad económica o empresarial siempre ha correspondido, como es natural, a los agentes privados. En efecto, el mercado, como las restantes ramas de la actividad humana, no es por naturaleza una institución del Estado puesto que su existencia misma es previa a la de dicho ente. El mercado es la consecuencia de la libre iniciativa de los individuos y de sus agrupaciones libremente constituidas<sup>17</sup>. En ese sentido, el Estado se creó para cumplir determinadas funciones específicas que los privados no pueden realizar, entre las cuales no se encuentra la actividad económica, sino únicamente la defensa de los derechos individuales que son anteriores a la creación del Estado. Sobre el particular, Hayek sostiene que “conviene recordar que mucho antes de que el gobierno se interesara por ciertos campos, muchos bienes colectivos, hoy ampliamente reconocidos como tales, eran proporcionados por el esfuerzo de individuos dotados de espíritu público, o grupos privados

que se ocupaban de proporcionar los medios necesarios para conseguir fines públicos que consideraba importantes. La instrucción pública, los hospitales, las bibliotecas y los museos, los teatros, los parques, no fueron creados originariamente por los gobiernos. Si bien el gobierno ocupó el puesto de los benefactores privados que abrieron el camino, persiste la necesidad de iniciativas en muchos sectores cuya importancia aún no se reconoce y donde no es posible, o deseable, que el gobierno se arroge la función de realizarlas”<sup>18</sup>. No hace un tiempo muy lejano, eran los propios agentes privados quienes construían los puertos y carreteras que necesitaban, generaban el medio que les facilitaba de mejor manera el intercambio de bienes y servicios (dinero), invertían en la tecnología que sus actividades requerían, entre otras actividades. Han sido razones discutibles y de diversa índole, las que motivaron al Estado a que se atribuya el control de las actividades privadas.

En segundo lugar, debemos señalar que la actividad empresarial estatal desincentiva el ejercicio de la iniciativa privada la cual, cuando es libre, tiende a maximizar el bienestar social. Esto, principalmente por dos razones.

Una, está relacionada con la aversión al riesgo que genera que la actividad empresarial estatal participe en el mercado. Veamos un ejemplo que nos grafique esta afirmación. Supongamos que una empresa X ha detectado que en determinado mercado los precios han ido aumentando y los consumidores no han dejado de consumir en él. La empresa X, a efectos de poder concluir que existe una oportunidad de negocio en dicho segmento e invertir en él, debe evaluar determinados factores que reduzcan las contingencias de dicha inversión. A decir, debe evaluar determinados aspectos a fin de que los riesgos de perder el capital invertido sean menores. Entre los principales factores que la empresa X considera evaluar están las barreras de entrada al mercado, la elasticidad de la demanda, los niveles de competencia,

<sup>16</sup> DIEZ CANSECO, Luis y Crosbby BULEJE. “Analizando el Papel Subsidiario del Estado a propósito de la Resolución 3134-2010/SC1-INDECOPI”. En: Círculo de Derecho Administrativo. Tomo II. p. 225.

<sup>17</sup> Declaración de Pío XII, 7 de mayo de 1949.

<sup>18</sup> HAYEK, Friedrich A. “Derecho, Legislación y Libertad, Una Nueva Formulación de los Principios Liberales de la Justicia y de la Economía Política”. Madrid: Unión Editorial. 2002. p. 417.



la preferencia de los consumidores, las reglas de acceso, permanencia y salida del mercado y la continuidad de estas, entre otros. Empero, ¿qué sucedería si la empresa X advierte que es posible que concurra en el mismo segmento otra empresa, la cual no invierte su propio capital y, en consecuencia, no tiene que afrontar ningún riesgo por pérdidas? En este escenario, se podría pensar que la empresa podría concurrir en el mercado en condiciones desiguales o de manera desleal. Ello, sobre la base de que tal “ventaja” de la empresa no proviene de una mayor eficiencia económica<sup>19</sup>. En este sentido, es de esperarse que la empresa X se vea menos dispuesta a invertir puesto que tendrá que enfrentarse con un agente con el cual no podrá competir en igualdad de condiciones.

Ahora bien, ello ocurre cuando el Estado decide participar en el mercado como un agente empresario. Como se explicará más adelante, la empresa estatal tiene una serie de privilegios que la colocan en una situación de ventaja frente a la empresa privada. Cabe precisar que el efecto negativo que se genera sobre los incentivos a invertir del agente privado es peor aún, puesto que la ventaja de la empresa estatal no proviene de una mejora en eficiencia si no, del empleo del poder político que esta tiene por naturaleza, el cual se puede manifestar, por ejemplo, en la decisión de inyectar deliberadamente más recursos públicos en la empresa estatal que puedan compensar eventuales pérdidas. Como se puede observar, es natural que la presencia del Estado en el mercado genere que los privados estén menos dispuestos a invertir y, en consecuencia, que se produzcan menos intercambios voluntarios que mejoren el beneficio o utilidad social (ver acápite III).

La otra razón por la cual la actividad empresarial estatal impide que la iniciativa privada se desarrolle libremente es porque cuando el Estado incursiona en el mercado, lo hace empleando los medios que, precisamente, sirven a la iniciativa privada. En efecto, la actividad empresarial estatal está subvencionada por los impuestos que el Estado obliga a pagar a todos los privados.

Forzosamente, todos agregan dinero a esa bolsa denominada erario público. Desde que una persona compra una golosina hasta cuando otra trabaja como gerente en una importante empresa, está colocando dinero en el erario público. Cuando el dinero ya no está en manos del agente privado, es el Estado el que decide qué hacer con este dinero sustraído. Así, en el ejemplo propuesto en el acápite 3, cuando el Estado decide coaccionar al agente A para que con su dinero se financie una actividad económica estatal en beneficio de C, lo que genera es que el agente A no pueda emplear ese medio para realizar una transacción libre con otro agente, B, y, de esta manera, ambos puedan aumentar su bienestar. En ese sentido, podemos concluir que la actividad empresarial estatal impide que la iniciativa privada se pueda ejercer libremente. Ello, porque la existencia de la actividad empresarial estatal, necesariamente, significa el despojo a los agentes privados del medio que les sirve para que puedan ejercer la iniciativa privada.

En tercer lugar, el Estado no tiene los incentivos adecuados para emplear eficientemente los medios de producción. Para entender las razones de ello, analicemos de manera sucinta cómo se comporta un agente privado en el mercado.

El mercado es la dimensión de espacio y tiempo en la cual concurren los diferentes intereses privados de muchos agentes (diferentes planes). Cuando la iniciativa privada es libre, los agentes tienden a realizar el máximo número de intercambios voluntarios posibles con otros agentes con la finalidad de que puedan coordinar y satisfacer sus planes y mejorar, así, su bienestar. Como es evidente, la información respecto de estos distintos planes se encuentra dispersa y es incierta para cada agente. Es decir, no todos conocen los planes o necesidades de todos. En este escenario, el sistema de precios es uno de los factores que sirven para tratar de coordinar todos estos planes. Ello lo hace, entiendo, una señal al mercado la cual sirve como fuente de información no infalible<sup>20</sup> para los agentes privados respecto de cuánto y qué producir,

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> O'DRISCOLL, Gerald y Mario J. RIZZO. “La Economía del Tiempo y de la Ignorancia”. Madrid: Unión Editorial. 2009. p. 142.

y a qué precio. Cada agente hace su propia interpretación de esta información teniendo en cuenta que los medios de producción con los que cuenta son escasos y, en base a ello y otros aspectos, decide qué medios emplear para la producción de tal manera que estos se destinen para sus usos más valiosos. Cabe precisar que, como señala Kirzner<sup>21</sup>, el empresario se encuentra alerta a encontrar la oportunidad, hasta este momento no descubierta en el mercado, a efectos de poder emplear sus medios de producción de la mejor manera posible y coordinar los planes de los diferentes agentes. El empresario repite este proceso una y otra vez y, por eso, la dimensión temporal que hablábamos al inicio. El conocimiento que adquiere en este proceso está sujeto a comprobación empírica y, por tal razón, el proceso es uno del “ensayo y error” con los costos que ello genera. A partir de la manera como se desarrolla este proceso, el empresario busca emplear sus medios de producción de la manera más eficiente posible en la coordinación de los diferentes planes.

En contraposición, la empresa pública no está sujeta a este proceso de ensayo y error. En efecto, si bien la empresa pública realiza los ensayos, los costos del error no son asumidos por ella o sus funcionarios sino por los contribuyentes. Si una actividad económica estatal fracasa (error), la pérdida se “compensa” con medios de producción adicionales que son extraídos de los contribuyentes. Esto es más claro aún si tomamos en cuenta que las empresas públicas realizan actividades comerciales (ensayo), motivados por razones políticas. Como por ejemplo, cuando las empresas públicas deciden deliberadamente suministrar bienes o servicios a un precio muy por debajo del precio de mercado (ignorando la función del sistema de precios) lo que trae como

consecuencia que, eventualmente, no se asignen los medios de producción a sus usos más valiosos. Teniendo en cuenta lo anterior, recordemos que mientras más medios de producción se empleen de manera ineficiente (por ejemplo, capital), son menos los medios de producción de los cuales dispone el agente privado para emplearlos en sus intercambios voluntarios.

Algunos autores sostienen que es factible que las empresas estatales puedan comportarse como agentes privados y que, para ello, sólo resulta necesario realizar ciertas reformas referidas a la dirección o gestión de empresas públicas y su marco legal. En este sentido, se plantean soluciones destinadas a reformar aspectos como las relaciones institucionales de las empresas públicas con el gobierno, la fijación de precios, rendición de cuentas, contabilidad, entre otras<sup>22</sup>. Bajo esa línea, en la actualidad se sostiene que existen ejemplos de empresas estatales eficientes que operan en países más desarrollados y, por ello, se debería impulsarlas en el Perú. Al respecto, podemos señalar que el historial de pérdidas de capital acumuladas en nuestro país generadas por la actividad empresarial estatal, nos puede servir como indicador de que la regla general es, en efecto, la ineficiencia en el manejo de capital de la empresa pública y, la excepción podría ser el éxito relativo de alguna de ellas<sup>23</sup>. Un ejemplo más actual lo podemos extraer de una importante publicación denominada *Perú: Top 10 000 companies*. Dicho trabajo contiene un listado de las empresas más exitosas de acuerdo con su nivel de ganancias y otro listado con las empresas con más pérdidas. Así, en la edición correspondiente al 2010, se puede observar que, de las empresas más exitosas, un porcentaje bastante cercano al 100% son privadas y en un número mínimo son empresas públicas. De igual manera,

<sup>21</sup> KIRZNER, Israel M. “El Empresario”. En: *Lecturas de Economía Política*. Volumen I. 1986. p. 62.

<sup>22</sup> Sobre el particular, se puede revisar el siguiente trabajo: SAULNIERS, Alfred H.; RODRIGO, Tulio; GALLEGOS, Armando; ORTIZ DE ZEVALLOS, Felipe; y, Alonso, POLAR. “Las Empresas Públicas en el Perú”. Lima: Centro Peruano de Investigación Aplicada - Banco Central de Reserva del Perú - Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Texas - Fundación Friedrich Ebert. 1985.

<sup>23</sup> Incluso al mencionar como argumento a estas empresas estatales supuestamente exitosas se puede perder la perspectiva al no analizar a qué se debe el relativo éxito económico de dichas empresas. En efecto, este podría deberse a que los precios internacionales de los productos que venden están bastante elevados o a la ingente cantidad de materia prima que ostentan temporalmente determinados países. Sin embargo, existen sendos estudios en los que se demuestra lo ineficiente del manejo empresarial expresado en los altos costos de producción en comparación con empresas privadas dedicadas al mismo rubro en dichos países.

del total de empresas con más pérdidas se puede ver que, en su mayoría, son empresas públicas. Como se evidencia, estos resultados empíricos respaldarían el punto propuesto<sup>24</sup>.

Ahora bien, el hecho de que se pierda mucho dinero en actividades estatales ineficientes es evidencia de que los impuestos que se entregan al fisco son más elevados de los que realmente se necesitan. Esta situación es más grave cuando existen numerosas empresas públicas, pues ello significa que se ha despojado de una gran cantidad de dinero mediante el cual las personas podrían haber mejorado su propio bienestar.

Finalmente, otra razón por la cual se rechaza a la actividad empresarial estatal es que el Estado es juez y parte en el proceso de mercado. Esta situación desincentiva el libre ejercicio de la iniciativa privada que, como se ha destacado, resulta neurálgica para la mejora el bienestar social. Es juez porque el Estado establece las reglas de acceso, permanencia y salida del mercado, y parte porque participa de la actividad económica como un agente más (o al menos es lo que se desea). Como consecuencia, el desarrollo de las empresas públicas no es juzgado de igual manera que el de las empresas privadas. En efecto, de un lado, determinadas reglas de mercado no se aplican a los servicios que provee el Estado, a pesar de que realicen la misma actividad y que exista un cobro<sup>25</sup>. De otro lado, podemos señalar que es poco probable que al Estado se le pueda juzgar o investigar siempre de manera imparcial, dado que muchos funcionarios de empresas públicas pertenecen a los partidos del gobierno de turno los cuales, en muchos casos, terminan siendo la máxima autoridad en las instituciones públicas relacionadas con el sector.

Todos los aspectos analizados en el presente acápite estimulan la reflexión respecto de si verdaderamente el Estado debería realizar actividad empresarial, incluso de manera subsidiaria. En el siguiente punto, presentaremos una reflexión sobre el particular.

## VI. EL ROL SUBSIDIARIO DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL ESTATAL: RAZONES, LÍMITES Y OTROS ESFUERZOS

Como se señaló anteriormente, la reforma del marco institucional económico realizada en la década del noventa significó limitar la actividad empresarial del Estado asignándole un papel subsidiario. En efecto, el artículo 60 de la Constitución del Perú de 1993 establece que sólo autorizado por ley expresa el Estado puede realizar *subsidiariamente* actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional. A diferencia, su antecesora disposición establecía que el Estado podía reservarse la realización de determinadas actividades económicas.

Subsidiar proviene del latín *subsidium*. Está formada por los prefijos y sufijos *sub* y *sedere* (debajo y sentarse) por lo que significa sentarse o estar sentado debajo. Su empleo proviene de la época de los ejércitos romanos. Así, *subsidium* se denominaba al cuerpo de reserva del ejército que estaba sentado detrás sin combatir y que salía al frente en caso fuera necesario. De esa manera, la palabra se utilizó en los sentidos de ayuda, refuerzo en el combate, recursos, armas, entre otros. En tal sentido, podemos afirmar que el papel subsidiario asignado a la actividad empresarial estatal significa que esta se encuentra limitada y sólo se emplea en los casos que es necesario. En otras palabras, la actividad empresarial estatal es una ayuda que se utiliza cuando la actividad empresarial privada no cumple su función, aparentemente.

Se sostiene que la razón de dicha intervención es que, si bien el mercado presenta una serie beneficios, por sí sólo no aseguraría una equitativa distribución del ingreso, lo cual se traduce en desigualdades sociales donde un grupo importante de la población no tiene acceso al mercado y sus beneficios. En ese sentido, se señala que existen mercados en los cuales no existe la demanda suficiente que incentive la creación de oferta generada

<sup>24</sup> Para mayor data consultar: PATRÓN, Carlos A. "El Perro del Hortelano: Definiendo el Rol Empresarial del Estado en Latinoamérica". En: THĒMIS-Revista de Derecho 52. 2006.

<sup>25</sup> Cuando analicemos el precedente de observancia obligatoria contenido en la Resolución 3134-2010/SC1-INDECOPI, notaremos que exceptúan a las empresas que proveen servicios "asistenciales".

por agentes privados. Por tal razón, resultaría necesario que, ante estas situaciones residuales, el Estado realice actividad empresarial a fin de satisfacer tal demanda.

Sobre el particular, Dromi sostiene que “el Estado administrador se estructurará a partir del principio de subsidiariedad que orienta su acción política a suplir al individuo o a las organizaciones sociales en aquellos casos en que estos no puedan realizar sus propios fines. Este principio permite asignar competencias al Estado, a las asociaciones intermedias y al individuo. A partir de ello se estructura la Administración Pública, en su concepto más amplio, comprensiva de lo estatal y de lo no estatal, cuando esta última presta servicios públicos o de utilidad general. (...) la administración pública estatal descentralizada, reconvertida, conjugará dos elementos: la iniciativa individual y social, para constituir entes públicos no estatales, y la iniciativa pública, para desenvolver actividades empresariales en forma coyuntural”<sup>26</sup>. Adicionalmente, Huapaya sostiene que “es un límite al Estado como empresario (cara abstencionista), ya que su rol fundamental es ser autoridad del sistema económico, mientras que también funciona al revés, y habilita a que el Estado, supla la iniciativa privada, como agente económico, prestando servicios o bienes al mercado, en caso que la provisión de estos no sea cubierta por el sector privado, sea por insuficiencia de la oferta o por su inexistencia (cara prestacional)”<sup>27</sup>.

Cabe señalar que, a partir de la reforma del marco institucional, se implementaron determinados mecanismos para paliar los efectos negativos de la actividad empresarial estatal dentro del marco del rol subsidiario. Así, entre los años 1999 y 2001 se implementaron ciertas normas e instituciones, tales como la Ley 27170 –Ley del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (Fonafe)– y el Decreto Supremo 034-2001-PC –Establecen Procedimientos mediante los cuales el Fonafe Delimita y Autoriza el Desarrollo de

Actividades Empresariales que con Carácter Subsidiario Realiza el Estado–, los cuales no se tradujeron en medidas muy efectivas y concretas.

En el mismo sentido, en el 2008, como parte una reforma legislativa en materia de derecho de la competencia, se publicó el Decreto Legislativo 1044 –Ley de Represión de la Competencia Desleal–, cuyo artículo 14.3 establece que la actividad empresarial desarrollada por una entidad pública o empresa estatal contraviniendo el artículo 60 de la Constitución Política del Perú de 1993 configura una infracción en la modalidad de acto de violación de normas. Probablemente, esta disposición podría ser la más efectiva en cuanto a atenuar los efectos negativos de la actividad empresarial estatal. Ello, porque mediante su aplicación se buscó establecer límites más claros y precisos para que la actividad empresarial estatal no sea utilizada de manera irresponsable por los gobernantes sino en los casos en los que fuera estrictamente necesario. Así, mediante Resolución 3134-2010/SC1-INDECOPI<sup>28</sup>, el Tribunal de Defensa de la Competencia del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) estableció un precedente de observancia obligatoria para la aplicación del artículo 14.3 del Decreto Legislativo 1044.

En términos generales, el precedente estableció un test de subsidiariedad que toma en cuenta los siguientes requisitos a efectos de analizar si es que alguna entidad vulnera lo dispuesto en el artículo 60 de la Constitución Política:

- a) El test se aplica a toda actividad empresarial del Estado salvo que esta signifique el ejercicio del *ius imperium* o la prestación de algún servicio asistencial.
- b) La actividad empresarial estatal debe contar con una “ley expresa” aprobada por el Congreso de la República que autorice de manera sumamente explícita su desarrollo.

<sup>26</sup> DROMI, Roberto. “Derecho Administrativo”. Tomo I. Lima: Gaceta Jurídica. 2005. p. 90.

<sup>27</sup> HUAPAYA, Ramón. “Propuesta de interpretación del Principio de Subsidiariedad en la Constitución”. En: [http://www.upc.edu.pe/sociedadlibre/Det\\_Bol1.asp?CON=8946&BOL=18&EJE=777&SEC=Opini%F3n](http://www.upc.edu.pe/sociedadlibre/Det_Bol1.asp?CON=8946&BOL=18&EJE=777&SEC=Opini%F3n).

<sup>28</sup> En: [http://sistemas.indecopi.gob.pe/sdc\\_Jurisprudencia/documentos/1-93/2010/Re3134.pdf](http://sistemas.indecopi.gob.pe/sdc_Jurisprudencia/documentos/1-93/2010/Re3134.pdf).

- c) Se deberá determinar el mercado relevante en el que se realiza la actividad empresarial estatal.
- d) Para determinar si la actividad empresarial es subsidiaria se deberán tener en cuenta los siguientes escenarios:
  - (i) Cuando concurren con la empresa o entidad estatal dos o más empresas privadas no vinculadas. En este escenario se presume que las condiciones de competencia son las adecuadas y la oferta privada es suficiente. Por ello, la entidad o empresa estatal denunciada tiene la carga de probar, de un lado, que los privados establecidos no pueden absorber la demanda que liberaría en caso se retire y, de otro lado, que existen altas barreras a la entrada que impiden el ingreso de nuevos proveedores con capacidad de satisfacer la demanda que se liberaría.
  - (ii) Cuando en el mercado relevante participan una empresa privada y una empresa estatal. En este escenario no opera la presunción de oferta privada suficiente, por lo que, para concluir que la intervención estatal no es subsidiaria, la autoridad –a partir de sus actuaciones de instrucción y las pruebas aportadas por el denunciante– deberá constatar o que la empresa privada cuenta con las condiciones para satisfacer la demanda que eventualmente se libere o que, en caso la oferta establecida no sea suficiente, no existen barreras que limiten la entrada de competidores potenciales.
  - (iii) Cuando sólo participa la empresa o entidad estatal. En este escenario no existe oferta privada, por lo que se evaluará la presencia de barreras a la entrada. Si no existen barreras, lo más probable es que el sector privado no se encuentra interesado en incursionar en dicho mercado, concluyéndose –a diferencia de los dos primeros escenarios– que la empresa estatal cumple un rol subsidiario. En caso se

determine que existen barreras a la entrada significativas, la participación también será subsidiaria, salvo que se defina que la presencia de la empresa o entidad estatal debe cesar al ser la barrera que desincentiva la entrada de los privados.

- e) Se deberá tener en cuenta la presencia de barreras burocráticas que impidan o dificulten la libre iniciativa privada.
- f) La actividad empresarial del Estado debe cumplir un objetivo de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional. No obstante, esta calificación no la hace el INDECOPI sino que deberá constar en la norma que autoriza la actividad. Si no está, se presumirá que no se cumple este requisito.

Es importante que en el precedente se haya incluido el análisis de las barreras burocráticas que limitan el libre ejercicio de la iniciativa privada. Esto, porque en muchos casos son las instituciones las que producen desincentivos para que la inversión privada se genere y pueda contribuir con la mejora del bienestar social.

No obstante, existe un aspecto del precedente que merece discutirse. Al excluir del test de subsidiariedad a las actividades económicas del Estado que tienen el título de servicios asistenciales, se abre la posibilidad para que muchas actuaciones estatales evadan el control establecido en la Constitución Política y el Decreto Legislativo 1044. Efectivamente, muchas entidades públicas brindan servicios a los consumidores a un precio subsidiado o por debajo del precio de mercado, a pesar de que existan agentes privados que pueden ofrecer el mismo servicio. No obstante, como estos servicios se prestan bajo el título de servicio asistencial, la actuación estatal quedaría exenta del análisis de subsidiariedad y, en consecuencia, podrían generarse los efectos negativos sobre los que se ha incidido a lo largo del presente trabajo. Es decir, muchas actividades empresariales del Estado podrían generarse perjudicando la libre iniciativa privada y afectando el bienestar social.

Por ejemplo, en el 2009 se presentó el

Proyecto de Ley 3519/2009-CR<sup>29</sup>, el cual tenía por objeto crear una línea de transporte aéreo de propiedad del Estado. El sustento de dicha iniciativa legislativa fue que una empresa privada del sector tenía 70% de cuota de mercado aproximadamente, lo que le permitiría cobrar tarifas “sobre dimensionadas”. En ese sentido, la empresa nacional brindaría un servicio a los consumidores a un precio más barato. Ahora bien, ¿podría calificar dicha situación como asistencial? ¿Ofrecer un precio más barato es una actividad asistencial por sí sola? Creemos que el término asistencial, *per se*, abre la posibilidad de que la actividad empresarial estatal pueda desarrollarse en cualquier ámbito y sin una justificación suficiente para ello. Recordemos que Aeroperú fue creada con similar propósito y, a inicios de la década del noventa, dicha empresa estatal arrojaba pérdidas de más de US\$ 2 millones mensuales.

Ahora bien, el rechazo a la actividad empresarial estatal se debió a las razones que se estudiaron en el acápite anterior, las mismas que fueron respaldadas con importante data histórica económica en relación con los altos niveles de pérdidas y los bajos niveles de inversión privada durante la década de los ochenta. Sin embargo, lejos de evitar los efectos negativos de dicha intervención estatal mediante su prohibición, se le asignó el papel subsidiario.

A nuestro entender, la política del rol subsidiario de la actividad empresarial estatal significa otorgar ciertos beneficios a algunas personas (las que se benefician de la actividad empresarial estatal y sus precios artificiales) en desmedro de otras (las que aportan al financiamiento de las actividades empresariales ineficientes y no se benefician de ello). Se sostiene que ello es, al menos en teoría, más beneficioso para la sociedad en su conjunto.

Ciertamente, la actividad empresarial estatal tiene un costo, incluso cuando tiene el carácter de subsidiario. Estos costos están asociados con los distintos grados de ineficiencia propia del Estado en el manejo de recursos públicos, con el desincentivo que se genera con la libre iniciativa privada y,

finalmente, con la incertidumbre que genera su papel subsidiario en la economía. Como se puede inferir, los costos no son mínimos bajo ningún concepto. Más aún, si tomamos en cuenta que ésta se financia con el dinero que a los privados les cuesta producir. Ahora bien, ¿se puede calcular dicho costo? Creemos que no. El costo no es sólo lo que la gente aporta al financiamiento de dichas actividades. También se debe incluir todo aquello que el agente privado deja de producir a costa de haber financiado la actividad empresarial estatal. Eso es incierto y no se puede calcular. No obstante, sabemos que sin la interferencia del Estado, los agentes hubieran tendido a producir más con sus propios medios. Además, si consideramos que el Estado tiende a transferir cada vez más recursos públicos para encubrir las pérdidas arbitrariamente, los costos terminan siendo incalculables.

Por otro lado, los supuestos beneficios estarían relacionados con el ofrecimiento a los privados de determinados bienes y servicios en mejores condiciones (precios más bajos para los más necesitados). Sin embargo, ¿el ofrecer bienes gratuitos o a precios por debajo de los de mercado es suficiente para considerarlo como un beneficio que supere a todos los costos señalados? Al respecto, debemos señalar que cuando el Estado realiza actividad empresarial estatal, lo realiza con carácter general. Por ejemplo, cuando vende el gas más barato, ofrece tarifas aéreas más baratas, ofrece educación gratuita, entre otros, lo hace para toda la población y, en ese sentido, es imposible determinar cuánto hubo de beneficio porque existen personas que pudiendo pagar más (por una valoración subjetiva superior del bien o servicio), simplemente optaron por el servicio gratuito del Estado. Ello, incluso, a costa de los impuestos que paga gente más pobre que quien recibe el servicio estatal. Entonces, ¿de qué beneficio se puede hablar en ese supuesto? Por otra parte, ¿no cabría pensar que el acostumbrar a cierto grupo de la población a que reciba las cosas de manera gratuita o a precios subsidiados es darle desincentivos para que, en el largo plazo, genere sus propios medios de riqueza?<sup>30</sup>

<sup>29</sup> En: <http://www.susanavilca.org/userfiles/File/03519.pdf>.

<sup>30</sup> Al respecto, Milton Friedman hacía referencia a la creación de una nueva clase de pobreza (los “*underclass*”, cuya pobreza pasa de una generación a otra) que no existía cuando el Estado no protegía a los pobres por medio de la asistencia social.

Considerando todo lo anterior, ¿se produce un verdadero beneficio? ¿Se satisface una demanda insatisfecha? Creemos que no o, al menos, que dicho supuesto beneficio es de imposible cálculo. Incluso, encontrando los parámetros perfectos de subsidiariedad de la actividad empresarial, es decir, que disminuyan en un máximo grado los costos asociados a ella, difícilmente podríamos hablar de la existencia de beneficios que puedan justificar dicha medida.

De lo expuesto, efectivamente, podemos señalar que se ha establecido límites a la actividad empresarial de manera que esta interfiera lo menos posible con la libre iniciativa privada. Sin embargo, aún en el supuesto de que la actividad empresarial del Estado tuviera un papel subsidiario, los problemas adyacentes a dicha actividad permanecerían vigentes (en menor magnitud debido a la subsidiariedad, pero aún subsistirían). Frente a esta situación tenemos dos alternativas: Bien delimitamos en mayor medida la actividad empresarial, como se ha venido haciendo infructuosamente, o bien la proscribimos y evitamos todos los problemas asociados a ella. En el siguiente acápite, analizaremos este último aspecto.

## VII. EXPLORANDO ALTERNATIVAS

Proscribir la actividad empresarial del Estado o asignarle un rol subsidiario, ambas alternativas parten de reconocer la misma situación: efectivamente, existe cierto nivel de demanda que no es atendida por la oferta privada en determinado momento. No obstante, de acuerdo con el rol subsidiario, siempre va a ser posible que se realice actividad empresarial estatal y, como hemos señalado, ello significa que se desincentive el libre ejercicio de la iniciativa privada. Por otra parte, al proscribir la actividad empresarial estatal podemos concentrar esfuerzos en indagar las causas que generan que haya cierta demanda insatisfecha y, de corresponder, encontrar soluciones a ello sin depender de la actividad empresarial estatal de manera que no se desincentive el libre ejercicio de la iniciativa privada.

Anteriormente hemos señalado que, cuando los intercambios son libres, los agentes tienden a satisfacer sus intereses particulares y, en consecuencia, mejorar su bienestar. Cuando los intercambios no son libres o son interferidos, los agentes no pueden intentar satisfacer sus demandas. Una de las maneras de interferir en los intercambios es mediante el establecimiento de reglas o instituciones que causen, directa o indirectamente, dicho efecto.

Las instituciones, de acuerdo con North, son las reglas de juego en una sociedad o, de manera más precisa, son las restricciones creadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Lo importante de estas reglas es que determinan la estructura de incentivos en el interacción humana, ya sea política, social o económica<sup>31</sup>. Estas instituciones son definidas por toda la sociedad (o una parte de ella) y brindan las pautas sobre la base de las cuales debe interactuar el colectivo. Por su parte, las instituciones económicas o del mercado son aquellas que están referidas a las reglas económicas de una sociedad (derechos de propiedad, libre intercambio comercial, y demás). Son importantes porque influyen en la estructura de incentivos económicos en la sociedad. Por ejemplo, sin derechos de propiedad, los agentes no tienen el incentivo para invertir medios de producción en capital físico o recursos humanos, o adoptar tecnologías más eficientes. Asimismo, la libertad contractual es importante porque ayuda a que los agentes asignen los recursos a sus usos más eficientes (ver acápite III). Cuando las instituciones económicas o reglas de mercado se ausentan o no son tenidas en cuenta, los beneficios de la actividad económica se quedan sin explotar y se produce una mala asignación de recursos. Sobre el particular se afirma que las sociedades prosperarán si cuentan con instituciones económicas que faciliten y fomenten la acumulación de riquezas, la innovación y la eficiencia en la asignación de recursos<sup>32</sup>.

De acuerdo a lo anterior, podemos señalar que el diseño de las instituciones de una sociedad influye en la generación de intercambios libres

<sup>31</sup> NORTH, Douglas. "Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico". México: Fondo de Cultura Económica. 1993. p. 3.

<sup>32</sup> ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon y James, ROBINSON. "Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth". Berkeley: Departments of Political Science and Economics. 2004. pp. 4 y 5.

entre agentes privados y, en consecuencia, en la mejora del bienestar social. Si dichas reglas no están definidas adecuadamente o no reciben el *enforcement* necesario, una sociedad está destinada a no mejorar su bienestar y, por ende, a no salir de la pobreza.

Es importante precisar que el presente trabajo no pretende realizar un análisis de carácter institucional exhaustivo en relación con el crecimiento económico. Por las limitaciones naturales del presente trabajo, sólo nos ocuparemos en resaltar cómo el mejoramiento de estas instituciones puede contribuir con el bienestar de la sociedad.

Al respecto, en 1986, en su libro “El Otro Sendero”, De Soto presentó un trabajo mediante el cual demostró que las instituciones y leyes provocadas por el Estado ponían obstáculos a la inversión privada en un área determinada y que los agentes no tuvieron otro camino que el de la informalidad para poder mejorar su bienestar. Es decir, se gestó una “revolución informal” que consistía en la actuación al margen de dichas reglas e instituciones que no estuvieron adecuadamente diseñadas. Cabe precisar que el trabajo de De Soto es bastante amplio como para pretender tratar todos los puntos contenidos en él. Sin embargo, podemos resaltar la idea referida a que la informalidad era una vía de solución legítima y comprobada que los pobres tenían para salir del atraso y la miseria y, en ese sentido, los informales eran los hacedores de auténticos derechos, en contraposición con el “Derecho” que imponía el marco institucional del Estado<sup>33</sup>.

En esa misma línea, podemos analizar el fenómeno de la corrupción como una consecuencia de los problemas institucionales que influye en los intercambios. Veamos por qué.

La corrupción es un efecto, no una causa, del alto costo de la legalidad que es parte del marco institucional. En efecto, cualquier disposición

normativa no es gratis. Tiene costos y beneficios y, además, modifica los medios puestos a disposición de las personas para tomar decisiones en los mercados<sup>34</sup>. Al respecto, cabe precisar que lo que se intercambia en el mercado no son entidades físicas, sino los derechos para realizar ciertas acciones y estos derechos son establecidos por el sistema legal<sup>35</sup>. Cuando el costo de la legalidad excede a su beneficio, la ley se incumple y, en ese sentido, se produce el efecto de la corrupción.

Tomemos un ejemplo de Bernaldo de Quiróz<sup>36</sup> sobre el particular. La empresa X quiere construir un centro comercial en un lugar y para ello precisa de una licencia cuya concesión depende del funcionario o político Z. Ahora bien, la obtención de esa autorización exige que la empresa X ofrezca un pago a Z. De lo contrario no podrá construir el centro comercial. La alternativa es que deje de lado el centro comercial y, luego, venga otra empresa que sí realice el acto de corrupción y construya el centro comercial. En ese caso, la empresa X habrá vulnerado su principal obligación hacia sus accionistas sin conseguir que la moral pública se vea fortalecida. Otra situación diferente es la actuación de Z, el burócrata o el funcionario; este habría violado su único y sagrado deber de atender al interés público y, en ese sentido, habrá utilizado su poder público para satisfacer intereses privados.

Como se puede observar, en estos casos son los agentes privados los que son las víctimas de las reglas de juego. Ello resulta más importante si se toma en consideración que para los más pobres el costo elevado de una norma es más significativo y, en ese sentido, la corrupción es una alternativa válida. En ese sentido, el fenómeno de lo que se denomina economía informal es cuando se admite la corrupción en sentido conceptual y como consecuencia de la mala economía de la ley frente a un sistema institucional excesivamente costoso<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> LAURENT, Paul. “El Misterio de un Liberal”. Lima: Páginas Editorial Nomos & Thesis. 2009. pp. 39 y 40.

<sup>34</sup> GHERSI, Enrique. “La economía de la Corrupción”. Lima: Centro de Divulgación del Conocimiento Económico para la Libertad (CEDICE). p. 8.

<sup>35</sup> COASE, Ronald H. “La Empresa, el mercado y la ley”. Madrid: Alianza Economía. 1994. p. 213.

<sup>36</sup> BERNALDO DE QUIRÓZ, Lorenzo. “Estado, Economía y Corrupción”. En: THĒMIS-Revista de Derecho 38. 1998. p. 256.

<sup>37</sup> GHERSI, Enrique. Op. cit. p.12.



Ahora bien, ese “costo” de la corrupción tendrá los mismos efectos que cualquier impuesto con el que se grava la realización de determinada actividad económica. Los agentes van a trasladar finalmente dicho impuesto a los consumidores y, en consecuencia, los precios de los bienes y servicios involucrados terminarán siendo más altos que si no hubiese existido el acto de corrupción. Sin embargo, este incremento en los precios no habrá sido el resultado de una mejora del bienestar entre los agentes involucrados en el intercambio, sino de un abuso del poder político de un funcionario corrupto.

Teniendo en cuenta esta explicación, analicemos brevemente cuál es la situación del Perú en lo concerniente a los grados de corrupción. La organización Transparencia Internacional publica anualmente un ranking de los países con mayores y menores índices de corrupción. Ello, de acuerdo con un sistema de encuestas que se realiza en más de 100 países, en los cuales a cada uno de estos se les asigna un puntaje (Índice de Percepción de Corrupción – IPC) de 0 al 10, siendo 0 el más alto índice de corrupción y 10 el menor índice de corrupción.

De acuerdo con esta publicación, desde el 2002 hasta el 2010, el Perú se ha ubicado en la posición 78 con un IPC promedio de 3.41. En el 2011, el Perú obtuvo 3,4 puntos. Ello significa un puntaje menor que el 2010, en el cual tenía 3.5. Para comprender mejor esta situación, podemos señalar que Haití ocupa puesto 175 con 1,8 puntos de IPC y Venezuela el puesto 172 con 1,9 puntos, los cuales serían los países más corruptos de América Latina.

En el mismo periodo, la mejor posición la tiene Chile (22) con un IPC de 7,2. Estados Unidos ocupa el puesto 24, con 7,1 puntos y Uruguay, en el puesto 25 con 7 puntos<sup>38</sup>. Los primeros puestos lo ocupan Nueva Zelanda, Dinamarca y Finlandia con 9.5, 9.4 y 9.4 puntos, respectivamente.

Como se puede observar, los problemas institucionales en el Perú pueden tener un impacto negativo sobre el ejercicio de la

iniciativa privada y, en consecuencia, sobre el bienestar social. Bajo este esquema, podemos tener en cuenta que una alternativa válida a la actividad empresarial estatal es el mejoramiento de las instituciones ya existentes con el objetivo de incentivar a que se generen intercambios voluntarios. Ello podría lograrse mediante el establecimiento de reglas claras para los agentes privados referidas a la libertad de empresa y contratación, derechos de propiedad, *enforcement* adecuado a los acuerdos privados, entre otros, que permitan a los agentes coordinar mejor sus planes en el mercado.

Al respecto, DiLorenzo sostiene que, con instituciones correctamente diseñadas –es decir, *enforcement* adecuado de normas, respeto a los derechos de propiedad, la libertad de contratación, libertad de intercambio, y reglas para la ejecución de los contratos–, la satisfacción de los intereses privados generará un orden espontáneo (al cual hemos denominado, en el presente trabajo, mercado). Este orden no es elegido por alguien, sin embargo, tiende a maximizar los valores subjetivos de todos los participantes en el mercado y, en consecuencia, a aumentar el bienestar social. Sólo en este sentido el proceso de mercado puede ser llamado “eficiente”. Por tal razón, DiLorenzo sostiene que las instituciones deben apostar por el libre intercambio, el cual es un juego de suma positiva que aumenta la riqueza de las naciones, siempre que se garantice el derecho de propiedad. Es decir, mientras el derecho de propiedad se defina correctamente, se le brinde el *enforcement* adecuado y se permita el libre intercambio, se generará actividad de producción. Si, por el contrario, los derechos de propiedad son mermados, no se llevará a cabo el comercio y la producción. Esta afirmación define el papel del gobierno en el sistema económico: la correcta definición y aplicación de los derechos de propiedad. Al establecer y hacer cumplir las “reglas del juego”, el Estado puede estimular la eficiencia del proceso de mercado y, por ende, su productividad<sup>39</sup>.

Ahora bien, no queremos cerrar el presente acápite sin presentar otra alternativa que

<sup>38</sup> Transparencia Internacional. En: <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>.

<sup>39</sup> DILorenzo, Thomas J. “The Political Economy of National Industrial Policy”. En: *Cato Journal*. pp. 588 y 589.

también se suele proponer con la finalidad de no recurrir a la actividad empresarial estatal. Esta opción consiste en implementar algunos mecanismos en los cuales, si bien existe un nivel de intervención estatal, este es mínimo y se pondera con la participación de agentes privados. A continuación, se presentarán dos propuestas de dicha naturaleza.

La primera de las propuestas se extrae de un ensayo denominado “La Educación en una Sociedad Libre” realizado por Benegas Lynch<sup>40</sup>. De acuerdo con el sistema convencional actual, ante una escasa oferta privada, el Estado “debe” intervenir subsidiariamente a través de la provisión del bien o servicio. Ello significa que el Estado actúa subsidiando la oferta con los problemas adyacentes a ello que se han descrito anteriormente. En contraposición, Benegas Lynch propone no estatizar la oferta sino, ante la escasez de oferta, establecer un subsidio en la demanda que incentive la oferta. Se entiende que la idea detrás de la propuesta es mitigar los efectos negativos que se generan cuando el Estado actúa como empresario. Para entender mejor esta propuesta, tomaremos como ejemplo el sector educación, que es el tema tratado por dicho autor en su ensayo.

Queda más o menos claro que en el sector educación existen personas que no pueden acceder a dicho servicio por tener algún costo que les es prohibitivo. Ante esta situación, el Estado crea escuelas y universidades públicas, con los problemas que se conocen (educación de pésima calidad, funcionarios corruptos, mala infraestructura, gasto ineficiente, entre otros). Sin embargo, la propuesta consiste en que el Estado debería entregar a los privados dicha actividad y como incentivo, dotar a los consumidores, que en este caso serían las personas que buscan educación, de los recursos necesarios para acceder a la oferta educativa. Las etapas serían, primero, la privatización de todas las instituciones

públicas de enseñanza a todos los niveles con la condición –para no afectar derechos adquiridos– que los compradores reciban en sus aulas por lo menos a aquellos que estaban estudiando en esa casa y desean continuar allí sus estudios. Segundo, simultáneamente, el gobierno (léase los contribuyentes) ofrecerá becas (sin cargo) y créditos educativos (a tasas y/o plazos más atractivos que los de mercado) para aquellos que: a) voluntariamente lo soliciten, b) no cuenten al momento con ingresos suficientes, y c) que tengan las aptitudes como para estudiar lo que solicitan (esta última condición se verificará a través de los requisitos de ingreso que establezcan las instituciones privadas).

Cabe precisar que la propuesta planteada, no sólo evitaría los problemas adyacentes a la actividad empresarial estatal, sino que, además, generaría que la calidad de la oferta (dado que el empresario necesita ser eficiente por las presiones competitivas) mejore enormemente en comparación con el servicio ofrecido por el Estado. Cabe reconocer que dicha propuesta tiene un costo político muy alto. Sin embargo, merece someterse a consideración dado que existen beneficios derivados de un esquema como el planteado, tal como ocurrió en Chile (menos gasto público, mejora de la calidad, mayor penetrabilidad, etc.)<sup>41</sup>.

La segunda de las propuestas es una que se ha venido aplicando en algunos sectores del mercado nacional. Esta consiste en subsidiar indirectamente la oferta sin que el Estado tenga que asumir la gestión del servicio o bien ofrecido. En este caso, la función del Estado consiste en fomentar la inversión privada mediante asociaciones público-privadas, a través de las cuales el Estado brinda los recursos al inversionista privado a fin de reducir las contingencias derivadas de la baja rentabilidad del negocio. Lo importante de este esquema es que el Estado no asume la

<sup>40</sup> BENEGAS, Alberto. “La educación en una sociedad libre”. Inédito. pp. 252 y 253. Consultar: FRIEDMAN, David. “The Machinery of Freedom, Guide to a Radical Capitalism”. Segunda edición. En lo referido al capítulo “Sell the Schools” y los sistemas de “vouchers”.

<sup>41</sup> Al respecto, debemos precisar que, si bien la opción que se plantea funcionó en Chile y otras partes del mundo, no estamos estableciendo como regla general que se pueda “importar” un sistema institucional de una sociedad a otra, sino planteamos que se pueden establecer mecanismos alternativos a la actividad empresarial estatal, las mismas que deberán evaluarse integralmente en su momento. Consultar: COYNE, Christopher J. y Peter J. BOETKKE. “The Role of the Economist in Economic Development”. En: The Quarterly Journal of Austrian Economics 1. Volumen 19. 2006.

administración de la actividad y, por lo tanto, se evitan algunos riesgos derivados de su ineficiencia. Otro aspecto positivo es que existe un riesgo compartido con los agentes privados, con lo cual, se tienen incentivos para ser eficientes.

Cabe precisar que, de todos modos, existiría un subsidio cruzado que proviene de los recursos públicos y, en la práctica, resulta complicado evitar toda injerencia política cuando es el Estado el que, además de establecer las condiciones para implementar la asociación público-privada, controla el recurso principal: el capital. Empero, para un país como el nuestro, considerando los últimos resultados, el tema de las asociaciones publico-privadas podría resultar interesante de evaluar e impulsar en la medida que se proporcionen servicios en sectores que así lo requieran.

En suma, creemos que existen mecanismos alternativos al de la actividad empresarial estatal que podrían representar soluciones más beneficiosas para la sociedad. Por ejemplo, una correcta evaluación del marco institucional que incentive la generación de intercambios voluntarios de manera que se pueda mejorar el bienestar social. En ese sentido, dependiendo de las particularidades de cada mercado y luego de un análisis responsable, las alternativas planteadas podrían resultar más beneficiosas puesto que se evitan todos los efectos negativos relacionados con la actividad empresarial estatal y se puede dar rienda a los beneficios de la libre iniciativa privada (libre intercambio).

#### VIII. CONCLUSIONES: LA LECCIÓN DE HAZLITT

En el libro “La Economía en una Lección”<sup>42</sup>, Hazlitt señaló que existe una falacia en la economía. Esta consiste en la tendencia a considerar exclusivamente las consecuencias inmediatas de una política o sus efectos sobre un grupo particular, sin inquirir cuáles producirá a largo plazo no sólo sobre el sector aludido, sino sobre toda la comunidad. En ese sentido, Hazlitt sostenía que la diferencia entre el mal economista y el buen economista era que el primero sólo contempla las

consecuencias directas de la medida a aplicar mientras que el segundo no desatiende las indirectas y más lejanas. El mal economista sólo considera los efectos de una determinada política, en el pasado o en el futuro, sobre cierto sector; el buen economista se preocupa también de los efectos que tal política ejercerá sobre todos los grupos<sup>43</sup>. Es decir, según Hazlitt, un buen análisis de una política económica incluye el analizar los *efectos “que no se ven”* inmediatamente.

Así, en el presente trabajo hemos pretendido detallar cómo es que la actividad empresarial produce efectos negativos, en el largo y corto plazo, aún cuando esta tiene un papel subsidiario en la economía. Estos efectos negativos están relacionados con el manejo ineficiente del dinero que producen todos los agentes privados; con el hecho de que se desincentive a la libre iniciativa privada y, por ende, no se permita la mejora del bienestar social; y, finalmente, con la posibilidad de que el carácter subsidiario pueda ser empleado por los políticos de turno para realizar actividades populistas en beneficios, supuestamente, de un sector de la población.

Como ejemplo de ello, indicamos al inicio del presente trabajo que, en 1990, la actividad empresarial estatal generó pérdidas acumuladas que bordeaban los US\$ 17 mil millones y, actualmente, las empresas estatales en su conjunto continúan generando nuevas pérdidas. Cabe precisar que las empresas estatales no son pocas puesto que están presentes en televisión, prensa, salud, cultura, deportes, limpieza, correo, agua, educación, hidrocarburos, servicios financieros, entretenimiento, entre otras. “Lo que no se ve” de esta política pública, como señalaría Hazlitt, lo podemos inferir de las siguientes interrogantes: ¿Qué hubieran hecho los agentes privados si no se les hubiera despojado, mediante impuestos, estos miles de millones de dólares que sirvieron para financiar actividades empresariales ineficientes? ¿De qué serían capaces los agentes privados más pobres si no se les despojara este dinero? ¿Acaso no habrían satisfecho sus necesidades? ¿Acaso no habrían generado sus propios recursos para generar

<sup>42</sup> BHAZLITT, Henry. “La Economía en una Lección”. Sexta edición. Madrid: Unión Editorial. 2009.

<sup>43</sup> *Ibíd.* pp. 29 y 30.

riqueza y salir de la pobreza? ¿No hubiera servido ese dinero para que un emprendedor pueda edificar los primeros cimientos de un próspero negocio? ¿Por qué desincentivar la iniciativa privada? Y la gran pregunta es: ¿La actividad empresarial estatal está presente porque hace falta iniciativa privada o es que la iniciativa privada está ausente precisamente porque está presente la actividad empresarial estatal? Cabe la reflexión.

En ese sentido, podemos señalar que la actividad empresarial estatal es una política que no es muy congruente con lo establecido en el Decreto Legislativo 757, cuyo objetivo valioso es el de garantizar la libre iniciativa privada. En efecto, como se ha demostrado, no existen razones para señalar que la intervención del Estado en la economía como agente empresario es capaz de generar incentivos para que las personas ejerzan su iniciativa privada. En ese sentido, si no se limita adecuadamente a la actividad empresarial estatal, estaremos condenados a no mejorar nuestro bienestar.

Finalmente, debemos precisar que no estamos proponiendo una anarquía en la cual

el Estado no deba cumplir función alguna en el mercado. En efecto, creemos que el Estado debe cumplir un rol fundamental referido al establecimiento de un adecuado marco institucional que cumpla con garantizar las libertades y los derechos individuales de las personas. Ello con la finalidad de que los agentes puedan tender a realizar intercambios libres y mejorar el bienestar de la sociedad.

Sin embargo, en el caso que se tolere cierto grado de intervención del Estado en la economía, ello no significa que, al proporcionar servicios directa o indirectamente, deba reservarse al Estado dicha función, si bien pueden encontrarse medios alternativos para hacerlo. Como señala Hayek, es importante que el modo en que actúa el Estado no sea tal que impida que otros lo ofrezcan<sup>44</sup>. Además, habría muchas soluciones alternativas si la costumbre de esperar todo del Estado y el miope deseo de aplicar inmediatamente y en todas partes los remedios conocidos no llevaran tan a menudo al propio Estado a apropiarse de todo un sector y si estos primeros intentos –con frecuencia torpes– no bloquearan el camino a otros mejores<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> HAYEK, Friedrich A. Op. cit. p. 414.

<sup>45</sup> *Ibíd.* p. 417.