

Una nota sobre la desigualdad de ingresos en el Perú: mediciones recientes y preguntas pendientes.

PEDRO FRANCKE*

Las investigaciones sobre la desigualdad de ingresos han resurgido entre los economistas en la década pasada, con muchos avances e impacto sobre la profesión a nivel internacional y uno más bien menor en el Perú. Este texto corto pretende hacer un breve repaso de lo que dicen los recientes estudios peruanos y sus limitaciones, y presentar algunas preguntas sobre algo que está muy poco presente en las investigaciones peruanas al respecto: las causas de los cambios en la desigualdad que parecen haberse dado en los últimos años. Siendo un texto crítico, es indispensable resaltar enfáticamente de entrada la importante contribución al tema que han realizado los investigadores que han publicado al respecto.

1. ESTIMACIONES DE LA DESIGUALDAD DE INGRESOS

Un breve recuento indica que las primeras estimaciones de la distribución de ingresos en el Perú corresponden a datos de los años sesenta y setenta, hechas por Richard Webb y Adolfo Figueroa (1975), y combinan encuestas de hogares (entonces precursoras y discontinuas) con registros tributarios que permiten captar los segmentos de altos ingresos¹. Luego, hacia los años setenta las instituciones oficiales (entonces el BCR, luego el INE-INEI) estimaban una distribución funcional del ingreso, diferenciando entre salarios, ganancias del capital e ingresos de independientes. Posteriormente, la gran crisis económica y la hiperinflación de fines de los ochenta e inicios de los noventa dificultaron seguir con esas estimaciones y alejó la preocupación de los investigadores por la distribución, aunque las consecuencias sociopolíticas de la desigualdad fueron brillantemente abordadas por Adolfo Figueroa en su “Crisis distributiva en el Perú” (PUCP 1993).

* Departamento de Economía de la PUCP.

¹ En América Latina, destaca el trabajo de Oscar Altimir (1987).

Al mismo tiempo, entre fines de los ochenta y los años noventa organismos internacionales como el Banco Mundial dejaron de considerar el tema de la distribución como algo importante, y de los enfoques resumidos por Chenery *et al.* (1979) sobre las dificultades en lograr simultáneamente crecimiento y redistribución, se pasó al lema más simple de “un Mundo libre de pobreza”. En el Perú, las mediciones de desigualdad pasaron a basarse exclusivamente en encuestas de hogares, aunque ello tenía la fuerte limitación de no incluir a los grupos de mayores ingresos, es decir, al 1% más rico, deficiencia que fue cada vez más reconocida.

A raíz de esta crítica y de un mayor reconocimiento internacional de la importancia de la desigualdad² se han realizado algunas investigaciones sobre la desigualdad en el Perú con el cambio del milenio. Yamada y Castro (2012), Mendoza *et al.* (2011), Escobal y Ponce (2012) y Yamada, Castro y Oviedo (2016) han reestimado un indicador clave de la desigualdad como el coeficiente de Gini a partir de reconocer que las medidas basadas en encuestas de hogares subestimaban el mismo. Retoman, en ese sentido, aproximaciones que consideren a los más ricos, presentes en los seminales estudios de Webb y Figueroa (1975), asunto planteado también en Figueroa (2001) aunque sin llegar a resolverlo con una estimación general de las curvas y medidas de la distribución.

Los resultados de estas investigaciones realizadas en la presente década indican que: i) la desigualdad es bastante más grande de lo calculado sobre la base de las encuestas de hogares, ii) la desigualdad parece haber aumentado entre 1997 y 2004 (Yamada *et al.*, 2012, tabla 3; Escobal y Ponce, 2012, tabla 2; Mendoza *et al.*, 2011, gráfico 5.5) y haberse reducido posteriormente (Yamada, Castro y Oviedo, 2016, Mendoza *et al.*, 2011).

Hay que señalar, sin embargo, una limitación de estos cálculos: el procedimiento de ajuste de las cifras de desigualdad usado, estimando un nuevo coeficiente de Gini teniendo como parámetros básicos el PBI, una distribución log-normal y una medida de pobreza, es imaginativa e interesante pero no es un procedimiento estandarizado y validado entre los investigadores a nivel mundial, ni arroja resultados carentes de sesgos. Estas estimaciones parten de la discrepancia entre los ingresos o el consumo agregado de las encuestas de hogares *vs.* el PBI (o PNB), y recalculan el Gini adjudicando esa diferencia de acuerdo a una curva log-normal de distribución aunque manteniendo el porcentaje de pobres.

La referencia usada por los investigadores peruanos mencionados se basan en el trabajo de López y Servén (2005) que usan en su estudio una curva de distribución log-normal, aunque tanto López y Servén como Yamada y Castro, al momento de estimar la curva de distribución de ingresos, no logran respaldo a la hipótesis de que la misma es efectivamente similar a una log-normal. Cabe señalar que López y Servén

² Expresada en la publicación del Banco Mundial (2004): “Inequality in Latin America: Breaking with history?”, Washington 2004, retomada en su Informe del Desarrollo Mundial 2006 “Equality and development” y ahora ha su publicación anual referida a “Poverty and shared prosperity”, donde debe notarse que la pobreza no está sola sino acompañada a una referencia a como se comparte el bienestar.

(2005) no reestiman el Gini. Escobal y Ponce (2012), tras presentar los Ginis reestimados con ese mismo procedimiento, reportan usar otras distribuciones en su estudio, pero no detallan los resultados. Asumir que la distribución de ingresos asume otra forma funcional es, sin duda, arriesgado: puede ser una buena aproximación como puede no serla. En esencia, las estimaciones consideran que los ingresos faltantes, al comparar las encuestas de hogares ENAHO con las cuentas nacionales, se distribuyen de una determinada manera, similar a la log-normal aunque manteniendo constante la pobreza, lo que tiende a “repartir” el ingreso “previamente escondido” entre todos los deciles por encima de la línea de pobreza. Una hipótesis alternativa es que ese ingreso “escondido” se concentra en el 10% superior o en el 1% superior, habiéndose planteado un par de alternativas sobre cómo distribuir el ingreso en ese percentil de muy altos ingresos.

Un influyente texto reciente que formula esta crítica es el que realiza una medición de la desigualdad de ingresos individuales a escala mundial de Milanovic y Lakner (2015): “Finally, it could be argued that household surveys offer a good approximation to the bottom 90% of the distribution (thus, however, ignoring any underreporting of incomes among the very poor)... y terminan anotando críticamente que “Atkinson (2007) uses GDP per capita, thus spreading the discrepancy between national accounts and household surveys evenly across the distribution, but for the very top “elongates” the distribution by using a Pareto interpolation”. Ellos también descartan el uso de ajustes a la distribución a partir del PBI per cápita siguiendo a Anand y Segal (2008). En contraste, su procedimiento es otro: “we allocate the gap between household final consumption in national accounts and household surveys to the top 10% of the distribution and obtain more disaggregated top quantiles by fitting a Pareto distribution to the upper tail” (p. 14 y ss).

Las estimaciones en base a esa hipótesis alternativa se han ido multiplicando a partir de las recientes investigaciones de Piketty, Saez y Atkinson³ y han dado lugar al “World Top Incomes Database”, luego subsumido en el “World Wealth and Income Database”, una investigación multipaís multianual que usa como método para estimar la distribución de ingresos el adjudicar la parte “faltante” del ingreso nacional en las encuestas de hogares al percentil superior y ajustar la distribución en la cola superior a una distribución tipo Pareto. Posteriormente, se ha discutido las debilidades de este método, proponiéndose lo que se ha llamado “curvas Pareto generalizadas”⁴.

Hay que señalar que los nuevos métodos de estimación usando datos para los altos ingresos y ajustes con curvas de Pareto se han aplicado ya a algunos países latinoamericanos como Argentina, Uruguay y Colombia, encontrándose que el porcentaje de ingresos que se concentra en el 1% superior está entre los más altos entre los países registrados en esta comparación internacional. También encuentran que efectivamente los coeficientes

³ Por ejemplo Anthony B. Atkinson, Thomas Piketty y Emmanuel Saez (2011)

⁴ Ver las últimas contribuciones sobre este método en Blanchet, Fournier y Piketty (2017).

de Gini se elevan respecto de los calculados solamente a partir de encuestas de hogares, y también que las tendencias en el tiempo replican las de los coeficientes de Gini no corregidos calculados en base a encuestas de hogares⁵.

Más allá de la bondad del ajuste de un coeficiente de Gini calculado de una u otra forma, la debilidad mayor de los estudios para el Perú más importante que estimar una medida resumen como el Gini, es poder conocer lo que pasa con los ingresos en los distintos deciles y grupos sociales, y según algunos como Piketty, Saez y Atkinson, en particular del grupo de altos ingresos. En el Perú, la tarea de abordar de esta manera la distribución fue hecha parcialmente por Figueroa (2001), incluyendo intentos de estimación de las ganancias de los grupos empresariales, pero sin llegar a culminar con datos de la distribución que incluyan todos los grupos y percentiles. Las otras estimaciones reseñadas para el Perú (como las de Yamada y Castro, Mendoza *et al.*, Escobal y Ponce) reestiman un coeficiente de Gini pero no presentan lo que sucede con toda la distribución; aunque al estimar una log-normal puede derivarse los datos de la misma, el problema es que ya sería como demasiado arriesgado plantearse un ajuste de los ingresos de cada grupo social y decil a partir de un recálculo grueso como el realizado.

Queda, pues, en el terreno simplemente de la descripción estadística de la desigualdad económica y su evolución, una gran tarea por hacer.

2. LAS CAUSAS: ALGUNAS PREGUNTAS A MODO DE HIPÓTESIS SUGERIDAS

Mucha menos discusión ha habido, sin embargo, en relación a las causas que determinan la distribución y sus cambios en el Perú en los últimos años. Un primer gran enfoque se ha centrado en la diferencia entre lo que se llamó “distribución primaria” vs “distribución secundaria”, o si se quiere el rol del Estado para redistribuir mediante impuestos y transferencias monetarias y no monetarias. Yamada, Castro y Oviedo (2016) encuentran un peso importante en la redistribución pública (31% entre 2004 y 2014, *ob. cit.*, tabla 4) en la caída de la desigualdad. Por su parte, Jaramillo (2013) estima que los impuestos y gastos tienen un coeficiente de concentración que revela poca inclinación redistributiva. Por su parte, Monge y Flores (2014) encuentran que las transferencias reducen el Gini de 2011 apenas de 0,41 a 0,40 (gráfico IV.9, página 293). Son diferentes miradas, unas más históricas, otra más estática en comparación con otros países. Estudios como el de la OCDE (2015) y CEPAL (2015) sin embargo, encuentran poco peso del Estado

⁵ Juan Pablo Jiménez, ed. (2015): “Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina”, CEPAL: gráficos I.4 y I.5 páginas 23 y 24.

peruano para redistribuir en relación a otros países latinoamericanos y emergentes estudiados⁶, lo que lleva a poco efecto redistributivo⁷.

Sin embargo, es claro que el determinante principal de la distribución son los ingresos privados, obtenidos por los diversos factores, también llamada “distribución primaria”. Ha habido muy pocos estudios académicos en el Perú al respecto, en parte dificultados por la inexistencia de estimaciones de distribución funcional, la que actualmente solo considera dos categorías: salarios y “excedente”, incluyendo esta última tanto ganancias empresariales y rentas como también los ingresos de autoempleados, campesinos y producción familiar, agregación que impide un análisis consistente. Quienes más se aproximan a estos temas de análisis son Mendoza, Leyva y Flor (2011), que plantea que: i) La estructura productiva, extractiva y con heterogeneidad productiva, es una explicación importante⁸, ii) El efecto combinado de la apertura comercial y el cambio tecnológico, que habría llevado a una mayor convexidad de los rendimientos a la educación. Por su parte, Monge y Flores (2014) presentan datos que muestran que el “sector tradicional” tiene mayor aumento de ingresos entre 2004 y 2011 que el “sector moderno”, con el “sector intermedio” con ganancias de ingresos también intermedias (cuadro IV.7, página 287)⁹.

Me parece importante comentar tres elementos al respecto, que creo ameritan mayor investigación. Respecto a la parte de arriba de la pirámide de ingresos, el ciclo de boom de los precios de los metales y otros *commodities* ha tenido un efecto sustancial en el aumento de las ganancias de este sector, y del mismo modo la caída de los precios las reduce. Este efecto, común a toda Latinoamérica como región primario-exportadora,

⁶ “La redistribución es mayor en países con alto gasto público como Brasil y Sudáfrica, que en Colombia, Indonesia y Perú donde el gasto público es más limitado” (OCDE, 2015, pp. 293. Traducción propia).

⁷ “Mientras que en el Perú la acción de la política fiscal reduce el coeficiente de Gini en casi siete (7) puntos porcentuales, el promedio de reducción en los países de América Latina es de nueve (9) puntos y el promedio de reducción en los países de la OCDE es de 24 puntos” (CEPAL, 2015: “Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2015: Dilemas y espacios de políticas”, citado en M. Pecho, F. Velayos y L.A. Arias (2016): “Política Tributaria”, CIES).

⁸ “El modelo del crecimiento vigente en Perú se caracteriza por una clara dependencia respecto a las actividades extractivas, un escaso eslabonamiento industrial y una heterogeneidad productiva marcada por la elevada concentración de la fuerza laboral en sectores de baja productividad. [...] Estas estructuras productivas configuran un escenario donde naturalmente se da una marcada desigualdad en los ingresos laborales... debido a la asignación de los derechos de explotación de los recursos. [...] En contraste, existe poco desarrollo de la actividad manufacturera en Perú, así como una muy insuficiente industrialización de la actividad agropecuaria. Ambos tipos de industria son usualmente las que emplean de manera masiva a los trabajadores ...Consecuentemente, existe un problema de trabajo suficiente. (...)Sin embargo, el rasgo que más salta a la vista es la heterogeneidad en la productividad. En Perú, coexisten métodos de producción modernos y productivos, asociados principalmente a la participación del capital extranjero, como métodos de producción obsoletos y con bajas productividades, asociados al sector terciario”.

⁹ En este trabajo se considera “sector tradicional” a autoempleados y empresas de 2 a 4 trabajadores, y modernos a empresas de 200 y más trabajadores. Ob. cit., p. 277.

se ve mediado por el rol distribuidor del Estado, los impuestos que cobra y la propiedad estatal de algunas minas (caso de Codelco y el petróleo en varios países). El Banco Mundial¹⁰ ha calculado que, entre 2004 y 2015 los ingresos extraordinarios (*windfall*) por mayores precios de las materias primas fueron en el Perú de 8% del PBI, pero este aumento de ingresos habría teniendo un efecto nulo (cero) sobre el gasto público y solo el 16% del mismo habría ido a recaudación tributaria. Hay pocas estimaciones en el Perú de este efecto del alza y posterior retroceso de precios de metales sobre la distribución.

Un segundo asunto es sobre el extremo inferior de la distribución, considerando que las encuestas de hogares parecen mostrar claramente un fuerte aumento de los ingresos de este grupo social. Al respecto, las grandes preguntas son: i) ¿exactamente quiénes son los que registran esa mejora de ingresos, son campesinos o pobres urbanos, trabajadores formales, informales o autoempleados?, ii) la segunda es porqué ¿hay efectos demográficos por más mujeres trabajando y menos hijos? ¿cuánto es por más empleo, sabiendo que el trabajo asalariado formal no aumenta demasiado? ¿hay mejora de salarios por aumentos de la Remuneración Mínima Vital? ¿si hay aún un 70%-80% de informales urbanos por necesidad (Tello, 2015) puede haber un efecto indirecto sobre este sector porque un aumento de empleo formal reduce la oferta laboral en el sector informal – autoempleado por necesidad? ¿o es que los emprendedores pobres han tenido mucho mayor éxito por mayores capacidades y/o oportunidades?

Parece importante insistir en la pregunta ii) del porqué de estos aumentos en los ingresos en especial para las zonas rurales, donde sabemos está la mayor parte de la población que conforma los deciles más bajos de la distribución del ingreso: ¿Cuánto aporta el aumento del empleo formal por agroexportación? ¿el efecto indirecto de un mercado laboral un poco más “ajustado”, con menos sobreoferta, llegaría hasta el campo (o en el lenguaje de Figueroa), cuántos de estos son trabajadores —y, cuántos son trabajadores-z excluidos? ¿la mejora en los precios agropecuarios empujados al alza por los precios internacionales de los *commodities* agrícolas cuanto ayudan¹¹? ¿el mayor gasto de los gobiernos locales y otros financiados por el canon, que tiene un efecto significativo en zonas rurales, tiene suficiente alcance o cobertura para obtener impacto en las cifras nacionales? ¿la conexión vial es la clave como dice Webb (2013)? ¿el aumento de cobertura de la educación rural entre 1970 y 2010, con reducción de analfabetismo y aumento de años de estudio, pero serios problemas de calidad, tiene gran impacto como podría suponerse bajo la teoría de capital humano? ¿las migraciones y las remesas cuanto explican? ¿el fin de la violencia interna desatada por Sendero Luminoso, no es un factor que permite aumento de productividad campesina? ¿y el que los campesinos hoy tengan sus tierras gracias a reforma agraria? Quizás tierras por reforma agraria más educación

¹⁰ Banco Mundial, 2016: “The Commodity Cycle in Latin America: Mirages and Dilemmas”, Office of the Regional Chief Economist, April 2016. Ver cuadros 2.1 y 2.3.

¹¹ Según Mendoza *et al.* (2012, cuadro 5.1) esta alza de términos de intercambio agropecuarios supera el 50% entre 2004 y 2009.

más fin de violencia más caminos rurales son la fórmula ganadora, y de ser así el tema clave es si es un efecto por única vez o se ha desatado un proceso dinámico de aumento permanente de la productividad rural.

Finalmente, un tercer asunto sobre el que sabemos muy poco es qué pasa con los mercados de trabajo urbanos, digamos así, la “parte media” de la distribución. El empleo ha aumentado, ¿y qué pasó con los salarios, con su media y su distribución y por qué? Los datos son bastante contradictorios entre la información de las empresas (prácticamente estancados desde 1990¹² pero que ya el BCR no reporta desde el 2010¹³) y los de la Encuesta Permanente de Empleo – EPE y de la Encuesta Nacional de Hogares¹⁴. Un aumento del salario mínimo y un ligero crecimiento de la sindicalización podrían ser factores institucionales, pero al mismo tiempo han seguido aumentando los contratos a plazo fijo en relación a los contratos a plazo indeterminado que son los que permiten mayor poder de negociación a los trabajadores. Los efectos de los mayores niveles educativos en un contexto de cambio tecnológico y globalización pero en el que el cambio estructural no favorece la productividad y mantienen grandes diferencias salariales, como establecen Távara, Gonzales de Olarte y del Pozo (2014), parecen ser cuestiones claves.

REFERENCIAS

- Altimir, Oscar (1987). Income distribution statistics in Latin America and their reliability, *Review of Income and Statistics*, 33(2), 111-155.
- Anthony B. Atkinson, Thomas Piketty, and Emmanuel Saez (2011). Top Incomes in the Long Run of History. *Journal of Economic Literature*, 49(1), 3-71.
- Banco Mundial (2016). The Commodity Cycle in Latin America: Mirages and Dilemmas, Office of the Regional Chief Economist, April 2016.
- Blanchet, Thomas, Juliette Fournier y Thomas Piketty (2017). Generalized Pareto Curves: Theory and Applications, mimeo. First version: March 24, 2017 This version: May 18, 2017.
- CEPAL (2015). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2015: dilemas y espacios de políticas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chenery, H. et al. (1979). *Redistribution with growth*. Nueva York: WB-IDS, Oxford University Press.
- Escobal, Javier y Carmen Ponce (2012). *Polarización y segregación en la distribución del ingreso en el Perú: Trayectorias desiguales*. Documento de Investigación 62. Lima: GRADE.
- Figuroa, Adolfo (2001). *Reformas en sociedades desiguales. La experiencia peruana*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

¹² Ver por ejemplo Mendoza et al. (2011), p. 78, gráfico 1.

¹³ Nota Semanal BCRP, cuadro 70.

¹⁴ Sobre estos datos ver por ejemplo Monge y Flores (2014), página 265, gráfico IV.4, y cuadro IV.3, aunque hay confusión puesto que el título del gráfico habla de “ingresos per cápita” (aparentemente refiriéndose a toda la población) y la descripción de la curva de “salarios reales” (aparentemente refiriéndose solo a los asalariados).

- Infante, Ricardo, Juan Chacaltana y Minoru Higa (2014). Aspectos estructurales del desempeño macroeconómico del Perú. Situación actual, perspectivas y políticas. En Ricardo Infante y Juan Chacaltana (eds.), *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso del Perú*. CEPAL, Santiago de Chile: CEPAL.
- Jaramillo, Miguel (2013). *The incidence of social spending and taxes in Peru*. CEQ Working Paper No. 9.
- Jiménez, Juan Pablo (ed.) (2015). *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- López, Humberto y Luis Servén (2006). *A Normal Relationship? Poverty, Growth, and Inequality*. WPS 3814, Washington, DC: The World Bank.
- Mendoza, Waldo, J. Leyva y J.L. Flor (2011). La distribución del ingreso en el Perú: 1980-2010. En Janina León y Javier Iguíñiz (eds.), *Desigualdad distributiva en el Perú: dimensiones*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú - Fondo Editorial.
- Milanovic, Branko y Christoph Lakner (2013). *Global Income Distribution From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession*. Policy Research Working Paper 6719. Washington, DC: The World Bank.
- Monge, Álvaro y Sandra Flores (2014). Pisos de protección social en el Perú: evaluación y políticas, en Infante, Ricardo y Juan Chacaltana (eds.), *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso del Perú*. Santiago de Chile: CEPAL.
- OCDE (2015). In it together: why less inequality benefits all.
- Pecho, M., F. Velayos y L.A. Arias (2016). *Política tributaria*. Lima: CIES.
- Távora, José, Efraín González de Olarte y Juan Manuel Del Pozo (2014). Heterogeneidad estructural y articulación productiva en el Perú: evolución y estrategias. En Ricardo Infante y Juan Chacaltana (eds.), *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso del Perú*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Tello, M (2015). ¿Es la informalidad una opción voluntaria o la última alternativa de empleo en el Perú? Lima: CIES.
- Webb, Richard (2013). *Conexión y despegue rural*. Lima: UPSMP.
- Webb, Richard y Adolfo Figueroa (1975). *Distribución del ingreso en el Perú*. Lima: IEP.
- Yamada, Gustavo y Juan Francisco Castro (2012). *Poverty, inequality, and social policies in Peru: As poor as it gets*. Documento de Discusión DD/07/06, CIUP.
- Yamada, Gustavo, Juan Francisco Castro y Nelson Oviedo (2016). *Revisitando el coeficiente de Gini en el Perú: El rol de las políticas públicas en la evolución de la desigualdad*. Documento de Discusión DD 1606. Lima: CIUP.