

AULA MAGNA  
CRECIMIENTO  
Y DESIGUALDAD:  
CONFLICTO  
SOCIAL Y  
GOBERNABILIDAD

**Capítulo 5**

---

EFRAÍN GONZALES DE OLARTE  
EDITOR

---



**AULA  
MAGNA**



**FONDO  
EDITORIAL**

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

*Aula Magna*

*Crecimiento y desigualdad: conflicto social y gobernabilidad*

Efraín Gonzales de Olarte, editor

© Efraín Gonzales de Olarte

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Diseño, diagramación, corrección de estilo

y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: noviembre de 2011

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,  
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2011-13754

ISBN: 978-9972-42-976-7

Registro del Proyecto Editorial: 31501361101836

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

## Comentario a Waldo Mendoza: Función redistributiva del Estado

*Germán Alarco*

Concuerdo con los comentarios y observaciones de Waldo Mendoza sobre a la información estadística presentada. Tanto la información de la participación de las remuneraciones en el producto como de las remuneraciones e ingresos reales reflejan una reconcentración del ingreso en favor del excedente de explotación, donde el componente de las utilidades de las empresas es el mayor ganador. Las series estadísticas que se presentan son cortas, pero si mostramos información desde la década de 1950, la participación de las remuneraciones en el PBI ha caído de casi 40% (BCRP) a poco más de 20% en 2009 (INEI). En cuanto a la distribución personal del ingreso, coincido con que el cálculo del Gini a partir del nivel de gasto es inútil. Los segmentos de mayores ingresos no son captados por la ENAHO, tampoco las empresas extranjeras, y el cálculo a partir del gasto subestima la realidad de los ingresos. Coincido también con Mendoza en lo que respecta a la necesidad de elevar la presión tributaria. Sin embargo, difiero de él en los términos de la magnitud necesaria de recursos para acometer las funciones que competen al Estado peruano, incluidas las redistributivas.

Discrepo de los trabajos realizados por Nora Lustig *et al.* Ella utiliza simplemente la información oficial a partir de las encuestas ingreso-gasto de los hogares. Obviamente con su trabajo busca demostrar que la distribución del ingreso ha mejorado a lo largo del tiempo, aunque la realidad parecería reflejar lo contrario. Además, omite todas las observaciones críticas anteriores. Por ejemplo, un estudio reciente de Yamada y Castro para el Perú recalcula el Gini hasta 0,60 respecto del 0,496 oficial. Con este resultado estaríamos en la peor posición de América Latina, incluso después de Haití, donde el valor alcanza 0,595.

Un segundo tema que deseaba comentar es el relativo a la percepción de que las inferencias y conclusiones de Mendoza a partir de la información estadística son suaves, por decirlo de alguna forma. Presenta evidencia estadística importante, pero suaviza sus conclusiones. Creo también que le faltó darle marco teórico a sus recomendaciones de política. No mencionó a J. M. Keynes, quien en el capítulo 24 de su *Teoría general* hizo referencia al tema distributivo para salir de la crisis. Hay que releerlo. En ese capítulo Keynes planteó tres conjuntos de políticas para hacer frente a una crisis de demanda efectiva: (i) la política fiscal expansiva a través de mayor inversión pública, que él denominaba como socialización de la inversión; (ii) la política monetaria expansiva a través de procurar bajas tasas de interés, y (iii) la política tributaria, que consiste en aplicar impuestos a los ingresos a las herencias con el objetivo de redistribuir el ingreso de los más ricos a los más pobres y elevar la propensión media a consumir, el nivel de demanda y la producción.

J. M. Keynes, luego M. Kalecki explícitamente, y por último los poskeynesianos, relevan la importancia de redistribuir el ingreso para enfrentar problemas de demanda. Creo que se está olvidando este importante elemento. A mi juicio, el olvido de esta temática es en gran medida el factor que explica que no hayamos superado la actual crisis económica internacional: esta solo podrá ser superada si se abordan los temas de la redistribución del ingreso y, por tanto, del mayor contenido de la mano de obra por unidad de producto. Ahora, las políticas

monetarias y fiscales anticíclicas están al límite y hay muy poco margen de maniobra.

Los problemas de redistribución del ingreso funcional y personal no son exclusivos de la economía peruana. En los Estados Unidos, las remuneraciones llegaron a participar con el 60% del PBI, y ahora están en menos de 55%. Estos cinco puntos porcentuales son equivalentes a US\$ 700 000 millones, que cuando hay menor inversión, contribuyen a explicar el problema de demanda efectiva y de producto. La información periódica sobre la distribución personal del ingreso es muy clara. En cuanto a los ingresos de las familias, en 1980 el 40% de los más pobres tenía una participación de 14,4% del total nacional, mientras que en 2008 recibían solo 12% de aquel. Por el contrario, el 20% de las familias más ricas recibieron el 44,1% del ingreso nacional, y en 2008 tienen el 50% de este. La mediana de los ingresos familiares fue en 2008 de US\$ 50 303 anuales, mientras que el 10% de los más pobres recibió menos de US\$ 12 161 y el 10% más rico más de US\$ 138 300.

La «receta» de J. M. Keynes —por llamarla de alguna forma— fue pertinente para esa crisis de la década de 1930, y durante la etapa expansiva de la economía norteamericana: el capitalismo fordista. La expresión más clara de su olvido es la actual crisis económica internacional. Hay que retomar el tema de la redistribución del ingreso a escala internacional, nacional, regional y local. Es imprescindible releer el capítulo 24 de la *Teoría general*. No solo se trata de aplicar política monetaria y fiscal anticíclica: esto es un avance, pero solo representa una parte del problema.

El tercer tema que quería mencionar, en el que discrepo con Waldo Mendoza, es que no hay mejora sostenida de los empleos de calidad. La elasticidad producto-empleo es apenas de 0,3% a 0,4%. Mientras el PBI se eleva en 1%, el empleo se eleva entre 0,3% y 0,4%. Si revisamos la información sobre la situación del mercado laboral en Lima Metropolitana vamos a encontrar resultados llamativos. Por ejemplo, hasta el reporte de enero-septiembre el producto creció en 8,7%, pero

en la información oficial del empleo la contratación de trabajadores creció en 5,1%. Pero ¿qué pasa en los diferentes estratos empresariales? Hasta antes de la última encuesta disponible, el empleo en empresas de más de 51 trabajadores crecía entre 0% y 0,2% anual. En enero-marzo del año 2008 había 1 100 000 empleos en Lima, en empresas de más de 51 trabajadores. En mayo-julio esta cifra alcanzaba 1 175 000. En octubre-diciembre de 2008 eran 1 179 000. En enero-marzo de 2010 eran 1 110 000. Entre julio y septiembre, solo había 1 180 000 trabajadores. Estamos hablando de que el empleo de calidad, el de alta productividad, crece al 0,3% al año. El resto corresponde a microempresas y pequeñas empresas con productividades notoriamente más reducidas.

Esto sí es una suerte de denuncia. En el último informe que salió la semana pasada milagrosamente entre agosto-octubre ha pasado de 1 180 000 a 1 255 000 trabajadores. Recuerdo que hemos estado comentando estos problemas relativos a que los empleos de calidad no crecen, y ahora resulta que en el informe de la semana pasada creció 5,2%. Cifras extrañas. El INEI debe explicar esta situación, que rompe con toda la dinámica que se venía observado. ¿Hay algún cambio metodológico?

Otro tema interesante es el relativo a la evolución de los ingresos nominal y real de los trabajadores dependientes e independientes en Lima Metropolitana. Hasta el informe de septiembre permanecen constantes en términos nominales y decrecen en términos reales, cuando los ajustamos con el índice de precios al consumidor. Hay que aclarar que los ingresos familiares crecen ligeramente porque se eleva el número de personas que trabajan en una familia, así como el número de horas trabajadas por semana para recibir el mismo ingreso nominal. El promedio se mantiene constante, teniendo en consideración los mayores salarios de un pequeño grupo de personas que son contratadas por los sectores de alta productividad. Sin embargo, el segmento mayoritario de la población, con menores productividades y menores ingresos, conduce a los ingresos promedios hacia abajo. Los informes de la situación

laboral reflejarían mayores niveles de explotación, mientras que las utilidades de las empresas ganan participación en el producto. Es interesante anotar que el promedio de ingresos se reduce en los trabajadores con educación superior técnica y universitaria. Con estos resultados se entiende por qué la población no está contenta cuando el PBI crece a tasas pocas veces vistas.

Con esta información, a pesar de las manipulaciones estadísticas, queda claro que hay crecimiento de los empleos de calidad, pero a una tasa muy reducida, y que la mayor expansión es en empleos precarios. La productividad y los ingresos que pueden generarse son escasos. El modelo de crecimiento económico peruano, basado en los sectores primarios exportadores y de servicios, es intensivo en capital, como señalan Gonzales de Olarte y Jiménez. En el último *Marco macroeconómico anual* del MEF, precisamente se menciona a Nueva Zelanda y Noruega como ejemplos para el Perú, ya que siendo países exportadores de materias primas, ahora son desarrollados. Obviamente el MEF olvida que tienen 4 y 5 millones de habitantes, respectivamente. Olvidan, además, que también exportan productos de mucho valor agregado y gran contenido de conocimientos. La estrategia para países de poca población no puede replicarse en un país como el Perú, con 30 millones de habitantes y muchas particularidades históricas, geográficas, culturales y sociales.

La cuarta observación que deseo transmitir a propósito de la presentación de Waldo Mendoza es que la desigualdad tiene orígenes estructurales, pero que se alimenta con elementos coyunturales. Las utilidades de las empresas cotizadas en la Bolsa de Valores de Lima (BVL) crecieron 22% en términos reales durante el primer semestre de 2010 respecto de similar periodo del año 2009, según la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores del Perú (CONASEV). Frente a estos resultados, la información de los ingresos reales por habitante está cercana al 0% anual y se puede colegir que la desigualdad se está incrementando en 2010. Por otra parte, alguien nos preguntaría

sobre cómo estaría creciendo el consumo privado. La respuesta es simple: ahora en cada familia tenemos más miembros que trabajan y laboran más horas, recibiendo el mismo ingreso per cápita, pero mayor por hogar. Al respecto, habría que interrogarnos sobre si esto es lo que deseamos; es decir, ¿más empleo precario?

Otro tema al margen es si puede haber empresas socialmente responsables que tengan tasas de rendimiento sobre el capital (ROE) del 20%, cuatro o cinco veces por encima de los estándares internacionales. Estos son los estándares nacionales de las empresas de la BVL. No puede haber una empresa socialmente responsable que tenga ganancias extraordinarias en el largo plazo. Esto reflejaría que se trata de un monopolio o un cartel que aumenta los precios al reducir las cantidades producidas. Al hacerlo genera una disminución del excedente de los consumidores y pérdida social. La situación es más dramática cuando las ventas de estas empresas son mayoritariamente al mercado interno. La ganancia extraordinaria debería convertirse en ordinaria al trasladar autónomamente estos mayores beneficios a los otros *stakeholders* del proceso. Yo creo que aquí hay mucho que analizar.

Una quinta observación se refiere al modelo económico. Waldo Mendoza se preocupa en defenderlo. Yo creo que el actual modelo económico debe ser ajustado. Prefiero denominarlo de esa forma, ya que si hablamos de otra, lo único que generamos es miedo, generando una reacción negativa en la población. Una aclaración previa es que ajustarlo no implica retornar a los niveles de caos de finales del gobierno de García I. Creo que habría mucho espacio para trabajar. Nadie está en contra de la autonomía del BCRP ni de la imposibilidad de prestar recursos al gobierno. Las posibilidades de repetir una situación de alta inflación como la observada entre 1989 y 1990 estaría conjurada con este nuevo marco institucional. Nadie tampoco está en contra de la vocación exportadora del país. En teoría, y si se dispone de los recursos fiscales suficientes en el Estado, se podrían trabajar temas adicionales hacia adelante, más allá de los estándar.



Una sexta observación a propósito de la presentación optimista de Waldo Mendoza es que tenemos una serie de otros fenómenos estructurales y coyunturales que afectarían el futuro de la economía peruana. El panorama no es tan maravilloso como él lo perfila. La heterogeneidad estructural, la enfermedad holandesa y la desarticulación productiva se están retroalimentando, configurando un círculo vicioso. El panorama en el corto plazo es halagüeño, pero en el mediano y largo plazo se ve problemático.

Es interesante mostrar algunos datos. La generación de un empleo directo en la gran minería de capital extranjero significa alrededor de un millón de dólares de inversión. Con ese mismo monto se generan diez empleos en la industria manufacturera nacional y cien en la pequeña empresa. Obviamente existe una asociación directa entre los niveles de inversión, productividad o producto medio, y los niveles máximos de remuneraciones. Según los estándares internacionales se podrían pagar remuneraciones promedio a los trabajadores de US\$ 75 000, US\$ 30 000 y US\$ 5 000 respectivamente. El empleo en la pequeña empresa genera una menor productividad y obviamente es menor si hablamos de la microempresa.

Tenemos un sector exportador y un sector construcción que crecen a alta velocidad. El primero es muy intensivo en capital, muy poco empleador, y poco vinculado con el resto del aparato productivo. La pregunta es si esta forma de crecer es sostenible en el mediano y largo plazo. La economía crece, pero se genera poco empleo de calidad. No estamos comentando para nada los efectos negativos de la apreciación continua del sol asociados a la entrada masiva de divisas, explicados por la enfermedad holandesa. Es obvio que con la apreciación del sol las exportaciones no tradicionales, más empleadoras que las tradicionales, se pueden colocar en situación de peligro. Tampoco estas actividades exportadoras generan muchas externalidades positivas al resto de la economía. ¿Esto es sostenible? Ahora que crecemos tenemos problemas. ¿Qué va a pasar cuando la economía crezca al 5% o al 6% anual

o menos? Este no es un escenario remoto, ya que la economía internacional no se ha recuperado. La crisis sigue mutando. También ya se perdió la ventaja de partir de un bajo nivel de producción. Es decir, yo creo que tenemos cerca un problema serio.

Como séptima observación debemos resaltar que coincidimos plenamente con Waldo Mendoza sobre la importancia de la función redistributiva del Estado. Sin embargo, difiero absolutamente cuando afirma que con dos puntos adicionales de presión tributaria se resuelve el problema fiscal del país. Esto es, elevando la presión tributaria de 15% a 17% del PBI. Al respecto, si examinamos con información del Banco Mundial cuál es la presión tributaria de los países que se ubican entre US\$ 8 000 y US\$ 10 000 de paridad de poder adquisitivo (como el Perú, con US\$ 9 500 anuales), vamos a encontrar que la presión tributaria promedio del gobierno general es de 23,5% del producto. La brecha fiscal es de ocho puntos porcentuales de producto. Este es un verdadero reto que debemos enfrentar. No se trata de dos puntos con relación al PBI sino de ocho puntos porcentuales.

Disponemos de información de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Precisamente en el reporte sobre ingresos tributarios de 2009, tenemos a nuestros países modelo, Nueva Zelanda y Noruega, con presiones tributarias respecto del PBI de 35,7% y 43,6% en 2007, respectivamente. La distancia con relación al Perú es abismal. Está bien, no somos países desarrollados. La presión tributaria del gobierno general de la República Eslovaca es de 29,4% del PBI. Si nos aproximamos a Turquía, estamos en el 23,7%, que se estima en 23,5% para 2008. Este país hizo un gran esfuerzo fiscal, ya que partió de una tasa del 11,9% en 1975 y de ahí saltó al 14,9% en 1990. En el año 2000 fue de 24,2% del PBI.

La reducción de la brecha fiscal implicaría no solo ampliar la base tributaria, reducir la informalidad y la evasión tributaria. Coincidió en la necesidad de establecer impuestos a las sobreganancias a la minería y los hidrocarburos. Sin embargo, me gusta más, por su mayor

sustento teórico, el establecimiento de un nuevo sistema de regalías, con una base más alta y progresivo, asociado a los mayores niveles de precios internacionales y a los mayores niveles de extracción. De base, el gobierno debería recibir más por los recursos de propiedad de la Nación. También si se elevan los precios internacionales y se exceden los niveles de extracción respecto de los estándares de reservas estratégicas que se desee mantener. Las mayores regalías pueden ser también uno de los antídotos contra la enfermedad holandesa.

Otra opción a los impuestos a las sobreganancias podría ser aplicar una tasa adicional a la minería y los hidrocarburos. Otra es elevar la progresividad de la tasa del impuesto sobre la renta. Dentro de los otros impuestos, habría que: (i) establecer tributos a las herencias similares al régimen norteamericano y nuevos impuestos selectivos al consumo para los bienes no esenciales importados; (ii) aplicar impuestos sobre la renta a las ganancias de capital por la transferencia de empresas o activos domiciliados en el país; (iii) elevar el impuesto a las ganancias de capital en la BVL; y (iv) elevar los prediales, que son la fuente de ingresos propios más importantes de los gobiernos locales, entre otros.

Un octavo comentario muy breve es el relativo a trabajar estos temas distributivos desde el enfoque sistémico. Los factores explicativos de cualquier realidad son múltiples y complejos. Se trata de muchos elementos que contribuyen a explicar el todo.

El noveno comentario es el relativo a si una estructura de distribución del ingreso como la peruana es compatible con una estrategia intensa de promoción de las asociaciones público-privadas. Mi respuesta es negativa, tanto en los proyectos autosostenibles como en los cofinanciados que requieren recursos del fisco. La mejor alternativa en una sociedad extremadamente desigual es que el Estado otorgue y proporcione esta infraestructura de manera gratuita. De esta forma se irradiarían las externalidades positivas de estos proyectos, generalmente de infraestructura, respecto de la opción que el sector privado cobre por el uso de aquella. En este último caso, lo que internalizan los usuarios son mayores costos.

Tampoco deseo denostar la participación del sector privado. Sin lugar a dudas se observan mejoras en la provisión de infraestructura, y estas son más evidentes en comparación con la caótica situación heredada a inicios de la década de 1990 como resultado de la crisis fiscal y el terrorismo. Las carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos estaban abandonados. Hoy, casi dos décadas después, estas se encuentran bajo mantenimiento, más o menos remozadas. Sin embargo, el gran salto no se ha dado. Las carreteras —aun IIRSA Norte y Sur— siguen siendo básicamente de dos carriles (con excepción de los 100 km al norte y sur de Lima). Las dos grandes empresas concesionarias de los ferrocarriles no han modificado los trazos actuales ni ampliado las vías. Los equipos que utilizan son casi los mismos de hace cuarenta o más años, solo que ahora están pintados y quienes los operan tienen uniformes.

Nuestro último comentario es que hay que ser muy creativos en el diseño y aplicación de políticas que permitan reducir la desigualdad. Los factores en juego son estructurales y coyunturales. Es imprescindible crear una nueva capacidad redistributiva desde el Estado. La ausencia de acciones específicas en este campo y el dejar que el mercado se encargue, implicaría que el ingreso se reconcentre funcional y personalmente más. No solo se trata de eliminar la pobreza: hay que reducir la desigualdad, ya que las grandes diferencias en la posesión de activos e ingresos de la población, más dramáticas en nuestros países, tienen un efecto negativo sobre la calidad de vida por el menor orden social que las acompaña. Asimismo, una mayor desigualdad reduce la propensión a consumir promedio, que implica menos demanda agregada y genera espacios para el surgimiento de crisis por insuficiencia de demanda efectiva. Con mayor desigualdad hay menor estabilidad económica, social y política.