

Pobreza y desigualdad económica en el Perú durante el *boom* de crecimiento: 2004-2014

Javier Herrera



Edición electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/poldev/2518>

DOI: 10.4000/poldev.2518

ISBN: 978-2-940600-02-01

ISSN: 1663-9391

Editor

Institut de hautes études internationales et du développement

Este documento es traído a usted por Université de Genève / Graduate Institute / Bibliothèque de Genève



Referencia electrónica

Javier Herrera, « Pobreza y desigualdad económica en el Perú durante el *boom* de crecimiento: 2004-2014 », *International Development Policy | Revue internationale de politique de développement* [En línea], 9 | 2017, Publicado el 04 abril 2018, consultado el 05 noviembre 2019. URL : <http://journals.openedition.org/poldev/2518> ; DOI : ERREUR PDO dans /localdata/www-bin/Core/Core/Db/Db.class.php L.34 : SQLSTATE[HY000] [2006] MySQL server has gone away

Este documento fue generado automáticamente el 5 noviembre 2019.

Creative Commons Attribution-NonCommercial 3.0 Unported License.

Pobreza y desigualdad económica en el Perú durante el *boom* de crecimiento: 2004-2014

Javier Herrera

1. Introducción

- 1 Durante la primera década del nuevo milenio, América Latina registró un fuerte crecimiento debido, principalmente, al alza de precios de las exportaciones junto a la creciente demanda de China. Esto condujo a excedentes en las cuentas externas, pero también generó una reducción significativa del déficit fiscal y permitió incrementar el gasto público. Los países con políticas «heterodoxas» (Brasil, Argentina, Ecuador, Bolivia y Venezuela) promovieron esfuerzos para una mejor distribución de los frutos del crecimiento mediante el incremento del gasto social y fomentaron, con mayor o menor énfasis, la diversificación productiva, particularmente la orientada hacia el mercado interno. Los países con políticas «ortodoxas» (Chile, Colombia y Perú) promovieron la inversión extranjera en el sector primario exportador (minería, petróleo, pesca, soja, etc.), que era considerado como el principal motor de crecimiento, e implementaron políticas fiscales y monetarias conservadoras. Así se creó un clima de confianza para los inversores y se produjo una estabilidad en el tipo de cambio y en los precios. El deterioro de los términos de intercambio y la desaceleración de las exportaciones a China, que empezaron en 2010, han trabado el crecimiento en la región. Esto ha hecho que las tasas de crecimiento sean, en algunos casos, cercanas a cero y, en otros, incluso negativas.
- 2 Luego de haber experimentado un rápido crecimiento a lo largo del ciclo de expansión que acompañó al *boom* de los precios de las materias primas, las economías latinoamericanas, y en particular aquellas más dependientes de la exportación de estas (petróleo, metales y soja, principalmente) a China, han sufrido una brusca caída en sus tasas de crecimiento. Luego de tres años de débil crecimiento, en 2015 el crecimiento en

América Latina se tornó negativo (-0.9%). Algunos países, incluidos Brasil, Venezuela y Ecuador, han reportado tasas negativas de crecimiento, mientras que la desaceleración, con muy pocas excepciones, se ha generalizado en los demás países de la región (World Bank, 2016). Las perspectivas de crecimiento son poco alentadoras según los últimos pronósticos del Banco Mundial (World Bank, 2016) y del FMI (IMF 2016), e indican que se avecina una fase de crecimiento relativamente moderado.

- 3 Durante la década de crecimiento sostenido, varios países implementaron políticas activas de lucha contra la pobreza (transferencias monetarias condicionadas) e incrementaron el gasto social, lo que permitió un acceso más amplio a la educación y a la salud. América Latina fue, durante ese periodo, la región del mundo en donde más se redujo el nivel de pobreza (Inchauste et al. 2014). Sin embargo, a pesar del desempeño macroeconómico (o quizás gracias a él) y de la reducción de la pobreza, los índices más altos de la desigualdad en la región disminuyeron de manera moderada y continúan estando entre los más altos del mundo (de Ferranti et al. 2004; Gasparini et al. 2009)¹.
- 4 La caída de las exportaciones ha deteriorado la posición de cambio, provocando una depreciación del tipo de cambio y presiones inflacionarias. Estas presiones, a su vez, han mermado el poder adquisitivo de los hogares, lo que ha atenuado el ritmo de la reducción de la pobreza. La inversión privada ha caído y algunos países han adoptado políticas fiscales restrictivas, lo cual ha agravado la desaceleración económica. En este nuevo contexto es importante examinar el impacto que la desaceleración/recesión ha tenido sobre la desigualdad (de la Torre et al., 2014).
- 5 Si bien durante la fase expansiva también creció el gasto social focalizado en los pobres, lo cual en cierta medida concilió el crecimiento con la redistribución, durante el actual periodo de menor crecimiento no es posible esperar que la expansión por sí sola reduzca la pobreza y la desigualdad. No obstante, existe aún un margen bastante amplio para políticas redistributivas, ya que el gasto social es todavía bastante reducido y los impuestos progresivos directos, a diferencia de lo que ocurre en países desarrollados, desempeñan un papel bastante menor (por no decir insignificante) en la reducción de la desigualdad. Para ello se requiere no solo voluntad política, sino también un consenso social que las respalde.
- 6 Los distintos gobiernos que se han sucedido desde 1990 en el Perú han optado por implementar políticas neoliberales, como la supresión o la reducción del papel de las empresas del Estado y la mayor flexibilización del mercado laboral. No se ha cuestionado el modelo exportador primario; por lo contrario, se ha promovido la inversión extranjera en los sectores minero y petrolero, cuya rentabilidad se había visto incrementada por el alza de los precios internacionales. La débil diversificación productiva se ha centrado en la exportación de productos no tradicionales, gran parte de los cuales son productos agrícolas generados por grandes explotaciones altamente tecnificadas.
- 7 El presente capítulo está dividido en trece secciones. En la segunda se examinan la evolución de la pobreza, la desigualdad y la polarización en los países que aplican políticas heterodoxas frente a aquellos que implementan enfoques de políticas ortodoxas, mediante la descomposición de los principales factores microeconómicos que impulsan dichas evoluciones en cada contexto. En la tercera sección y en las siguientes, se examina el caso del Perú, en donde se combinan políticas macro ortodoxas con políticas micro «heterodoxas». A partir del análisis de primera mano de las encuestas a los hogares de los últimos doce años, se examina el comportamiento de

la pobreza durante las distintas fases de crecimiento (sección 3) y se responde a la pregunta de cuán propobre ha sido el crecimiento, resaltando los contrastes entre el periodo de rápido crecimiento y el de desaceleración (sección 4). En la sección 5 se examina de qué manera los efectos de la coyuntura macroeconómica nacional (ligada a la depreciación del tipo de cambio) y la situación en la esfera internacional (*boom* de los precios de las materias primas, fuerte demanda) se hacen sentir, también, a través del incremento de precios, en particular los de los alimentos.

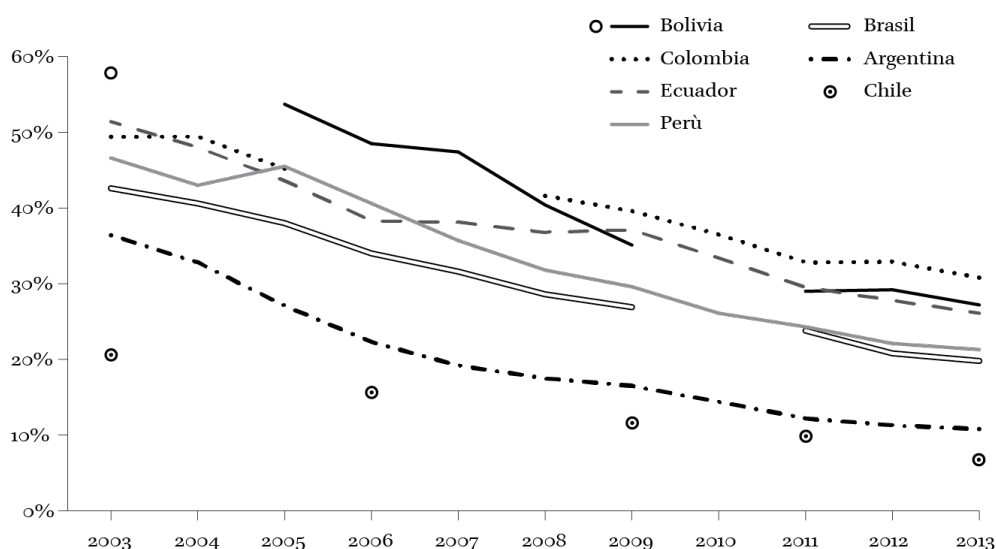
- 8 La reducción de la pobreza ha permitido a un gran número de hogares salir de la pobreza, pero la pregunta es en qué medida esta población ha pasado a formar parte de la «nueva clase media» o si este grupo ha pasado a engrosar las filas de las personas vulnerables que están al filo de recaer en la pobreza. Este punto será abordado desde una perspectiva dinámica (transiciones de la pobreza) en la sección 6, y desde una perspectiva estática a través de indicadores de desigualdad y polarización, en las secciones 8 y 9. En la sección 7 se examina el papel (directo) desempeñado por las políticas de transferencias públicas en la reducción de la pobreza, y en la 10, las fuentes de ingreso que explican los cambios en la desigualdad del ingreso. La percepción de la desigualdad y el papel del Estado en la redistribución conducen a la formación de coaliciones políticas que están a favor de una mayor intervención del Estado a través de políticas redistributivas para reducir la desigualdad. Este tema, particularmente pertinente en la situación actual de cambio de gobierno, se discute en la sección 11, mediante un análisis de las encuestas de opinión del Latinobarómetro y la Encuesta Mundial de Valores. Finalmente, en la última sección se explora en qué medida la política fiscal puede servir, a través de impuestos directos progresivos, como un instrumento redistributivo para disminuir la desigualdad de los ingresos al mismo tiempo que genera recursos para políticas sociales en favor de la población pobre.

2. Evolución de la pobreza y la desigualdad en América Latina²

- 9 A juzgar por la notable reducción en los niveles de pobreza, los últimos diez años no han sido una «década perdida» para los países de la región. Todos los países estudiados, tanto los que llevaron a cabo políticas «heterodoxas» (Brasil, Argentina, Ecuador y Bolivia), como los que implementaron políticas inspiradas en el «Consenso de Washington», vieron reducir sus niveles de pobreza a casi la mitad (gráfico 8.1), con las notables excepciones de Chile y Argentina, que lograron una reducción del 67% y del 70%, respectivamente, a pesar de haber seguido políticas económicas de orientaciones muy distintas. Brasil y Perú han registrado una evolución muy similar en materia de incidencia de la pobreza, a pesar de la diferente orientación de sus políticas. Independientemente de que todavía no se dispone de datos armonizados de los últimos dos años, las cifras publicadas por los institutos nacionales de estadística, aunque no son comparables en términos de nivel de pobreza, nos llevan a pensar que los niveles de pobreza dejaron de caer básicamente en 2013, aun cuando falta ver una reversión de la tendencia decreciente³. Al margen de las políticas económicas y del contexto internacional, las condiciones iniciales de desigualdad afectan la medida en que el crecimiento puede reducir la desigualdad. Por lo tanto, las políticas sociales que combinan la reducción de la pobreza con la reducción de la desigualdad pueden ser más

exitosas que las políticas que buscan simplemente promover el crecimiento mediante la creación de condiciones favorables a la inversión privada.

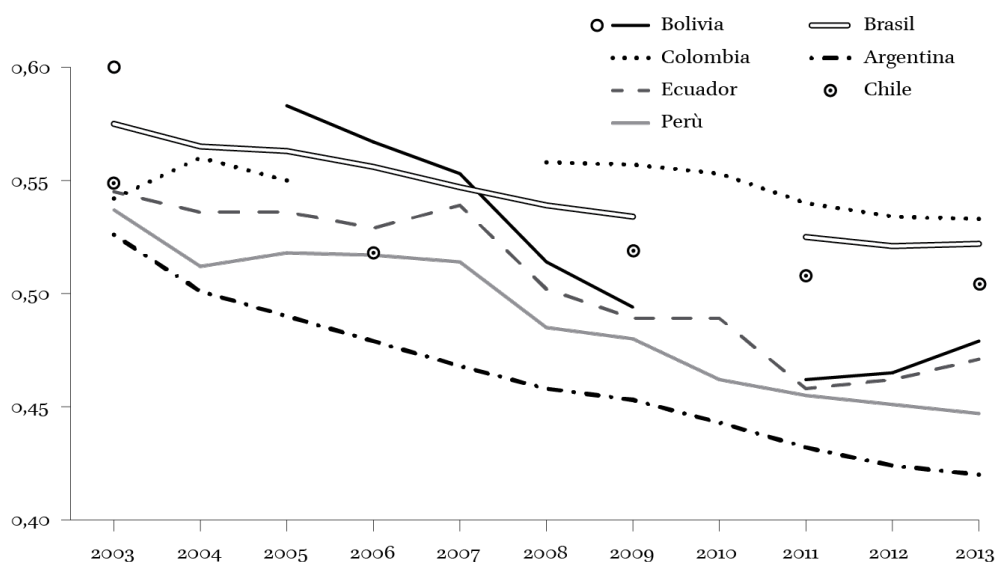
Gráfico 8.1. Evolución de la pobreza (USD 4 paridad de poder adquisitivo, 2005), 2003-2013



Fuente: Base de datos SEDLAC.

- 10 América Latina tiene la reputación, bien ganada, de ser el continente con mayor desigualdad de ingresos en el mundo (de Ferranti et al., 2004). Gracias a una década de fuerte crecimiento, los diferentes gobiernos de la región tuvieron la oportunidad de implementar políticas redistributivas con miras a reducirla (López-Calva y Lustig, 2010). La reducción del déficit fiscal, la disponibilidad de divisas, la expansión de la oferta educativa y, en el caso de los países mineros o petroleros, la distribución de las regalías a los gobiernos locales, han tenido, sin duda, efectos diferenciados.
- 11 La disminución del coeficiente de Gini (que expresa la desigualdad total cuando es igual a 1 y la igualdad perfecta cuando es un valor cercano a 0) para los ingresos totales ha sido generalizada. En Brasil, Chile y Colombia, los niveles de desigualdad se mantienen altos y los descensos han sido menos pronunciados. En cambio, Argentina y Perú han logrado disminuir la desigualdad en los ingresos de manera continua a lo largo de todo el periodo (Lustig et al., 2013a). Más allá de estos matices, la convergencia de las tendencias significa que el crecimiento aunado a políticas redistributivas, tanto en los países «heterodoxos» como en los «ortodoxos», ha tenido un impacto fuertemente redistributivo. Este resultado incita a investigar más de cerca la implementación de políticas de protección social universal en diversos países de la región.

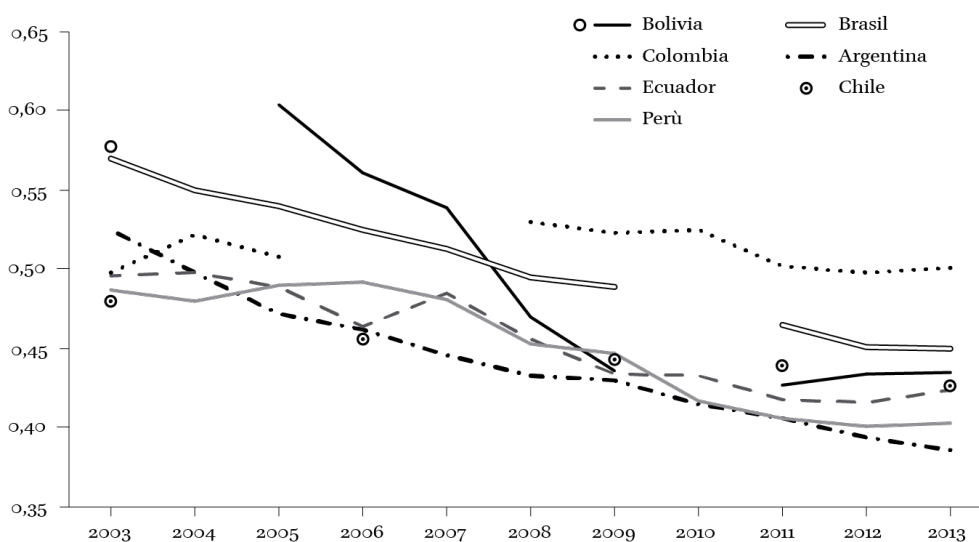
Gráfico 8.2 Evolución de la desigualdad del ingreso (Gini), 2003-2013



Fuente: Base de datos SEDLAC.

- 12 En el contexto de la reducción de la pobreza y la desigualdad ocurrida a lo largo de la última década, los académicos y los organismos internacionales han centrado su atención sobre la clase media en expansión, considerada como una plataforma para la cohesión social y la consolidación de la democracia. El crecimiento de los mercados internos, la mayor estabilidad política y la creciente demanda de educación, entre otros factores, han permitido que algunos países emergentes escapen de la «trampa del ingreso medio». Sin embargo, poco se sabe acerca de la real dimensión de dicha expansión. Con el fin de tener una primera aproximación, se presenta (gráfico 8.3) la evolución del índice de polarización propuesto por Foster y Wolfson (2010).
- 13 En general, los índices de polarización en todos los países disminuyen y convergen en valores entre 0,40 y 0,45. La excepción es Colombia, que no mostró ninguna mejora en la desigualdad ni en el índice de polarización. Brasil y Bolivia, que registraban los niveles más altos de desigualdad y de polarización a inicios de la década del 2000, son también países que registraron un incremento en la población en los segmentos intermedios de la distribución, lo que los hizo menos polarizados.

Gráfico 8.3. Evolución de la polarización del ingreso, 2003-2013

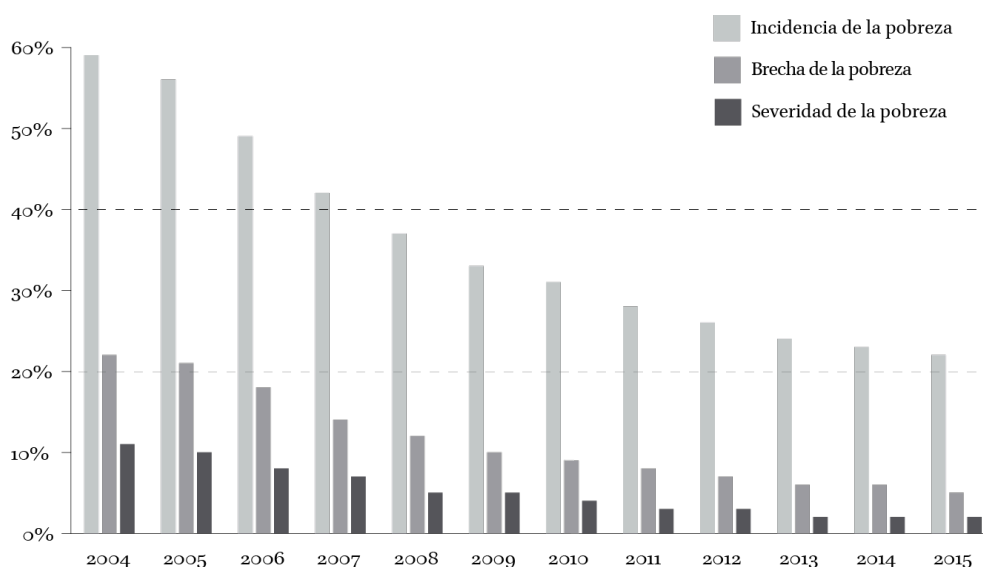


Fuente: Base de datos SEDLAC.

3. La reducción de la pobreza en la década más reciente de crecimiento

- 14 El Perú ha experimentado una de las reducciones de pobreza más significativas en la región durante la última década (Gráfico 8.4). Entre 2004 y 2015, durante un periodo de fuerte y sostenido crecimiento macroeconómico, la incidencia de la pobreza en el país se redujo en 37 puntos porcentuales (una reducción del 63%). El promedio de la brecha de pobreza (la distancia relativa promedio que separa a la población pobre de la línea de pobreza) también disminuyó sensiblemente, pasando del 22,1% en 2004 al 5,4% en 2015. Del mismo modo, la severidad de la pobreza, que mide la heterogeneidad del gasto entre la población pobre, también se redujo significativamente durante el mismo periodo.

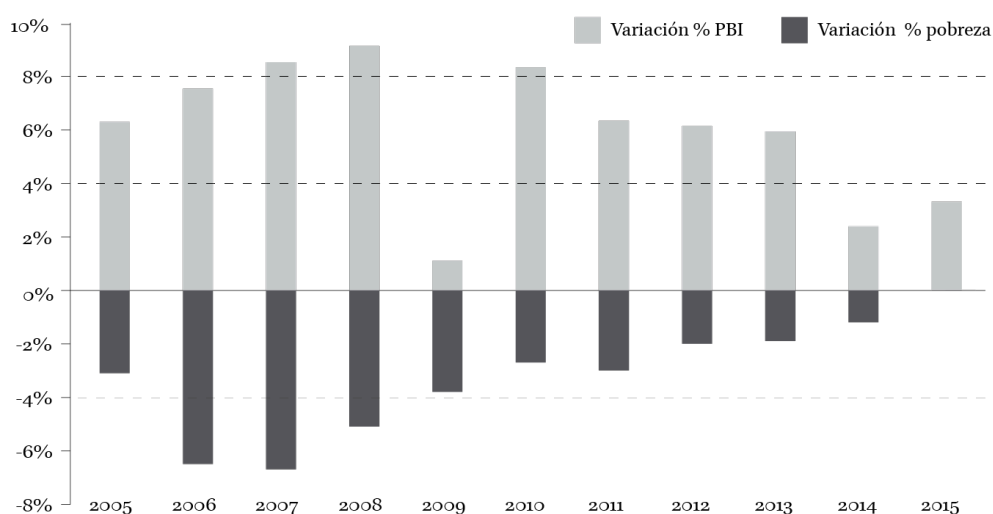
Gráfico 8.4. Incidencia, brecha y severidad de la pobreza (Perú)



Fuente: Estimaciones del autor basadas en ENAHO, 2004-2015.

- 15 El gráfico 8.5 muestra que la disminución de las tasas de crecimiento macroeconómico ha estado acompañada de una disminución menos significativa de la pobreza. Además, es evidente que la «elasticidad de la pobreza» del crecimiento se redujo en el periodo 2009-2013 con respecto al periodo 2005-2008 (la relación entre la variación relativa de la pobreza y la variación relativa del producto bruto interno (PBI) bajó, en promedio, de 1,33 a 1,23). De hecho, llama la atención que la reducción de la tasa de pobreza durante el breve periodo de recesión de 2009 y durante la desaceleración de 2013 fue proporcionalmente más significativa que la variación en el PBI. Esto puede deberse, en buena medida, a que la caída y la desaceleración del PBI se concentraron en el «componente de exportaciones e inversiones» que afectó al componente «consumo» en el mediano y largo plazo, en lugar de en el corto plazo. Otra posible explicación podría estar en la creciente importancia de los programas sociales y las transferencias monetarias hacia la población pobre en particular. Debemos descartar la idea bastante extendida de que la disminución del ritmo de la reducción de la pobreza puede explicarse de la siguiente manera: a medida que los niveles de pobreza disminuyen, se vuelve cada vez más difícil que los que siguen siendo pobres puedan salir de la pobreza, ya que representan al núcleo duro de los más pobres entre los pobres. Ello es desmentido por el hecho de que la brecha de la pobreza (la media solo entre los pobres) cayó del 37,7% en 2004 al 25,6% en 2014, aunque también es cierto que se registró muy poca variación en los últimos cinco años (cayó solo 3,5 puntos porcentuales). Una mirada a la división urbano-rural, donde las brechas de pobreza han sido históricamente altas, muestra que el riesgo relativo (en pobreza total y en pobreza extrema) aumenta más en los hogares rurales que en sus contrapartes urbanas⁴.

Gráfico 8.5 Evolución del PBI y de la tasa de pobreza, 2005-2015



Fuente: INEI.

Nota: Diferencia porcentual del PBI a soles constantes de 2007; variación en la incidencia de pobreza total en puntos porcentuales.

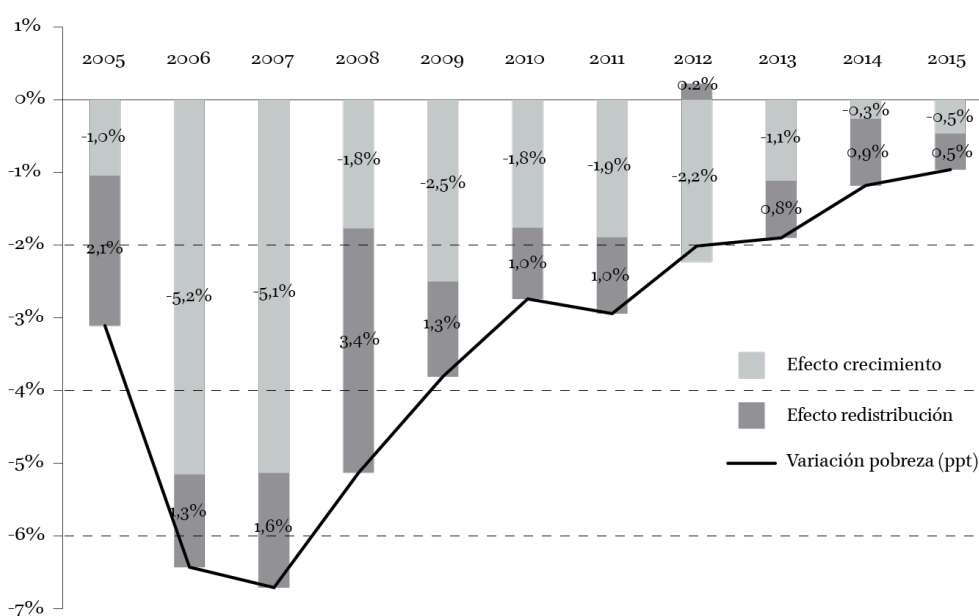
4. ¿Cuán propobre ha sido el crecimiento?

- 16 Uno de los argumentos a favor de mantener la primacía del modelo primario exportador es que el crecimiento, como la marea que eleva a todos los barcos al mismo nivel, terminaría por beneficiar igualmente a los hogares pobres, sin necesidad de políticas «asistencialistas» redistributivas. El crecimiento puede describirse como propobre cuando favorece en mayor medida a los pobres que a los no pobres, mientras que un crecimiento neutro no presenta ningún sesgo ni a favor ni en contra de los pobres (crecimiento homotético del gasto o del ingreso). Por otro lado, el crecimiento puede denominarse antipobre cuando los ingresos o los gastos de los hogares en los segmentos más ricos crecen más que aquellos en los rangos inferiores de la distribución del ingreso. Un crecimiento propobre reduce la brecha entre los hogares pobres y los demás hogares y puede conducir (aunque no necesariamente) a una reducción de la desigualdad medida por el coeficiente de Gini.
- 17 En el recuadro siguiente (8.1), analizamos en qué medida el crecimiento ha sido, o no, propobre mediante la descomposición de la variación de la pobreza en dos partes: 1) la variación debida al crecimiento «puro» y, 2) la variación debida a la redistribución. Cabe precisar que la redistribución puede provenir de un crecimiento sesgado en favor de sectores que son intensivos en términos de mano de obra no calificada o, si está asociado con una disminución relativa en el desempeño de la educación superior, de las transferencias entre hogares y las donaciones públicas, entre otros factores.
- 18 Mientras más grandes sean las brechas y la severidad de la pobreza, más difícil será reducir la pobreza mediante un crecimiento económico neutro. De este modo, la desigualdad y la pobreza están íntimamente vinculadas.

Recuadro 8.1. Descomposición de las variaciones de la pobreza en los efectos crecimiento y redistribución

En la descomposición de las variaciones de la pobreza en efecto crecimiento y efecto redistribución se comparan tres distribuciones: la distribución observada en t-1, la distribución simulada que aplica la tasa de crecimiento promedio a todos los hogares, y la distribución observada en el periodo t. El efecto crecimiento es la diferencia en la incidencia de la pobreza entre la distribución simulada y la distribución en t-1 (usando el gasto a precios constantes y la línea de pobreza en t). El efecto distribución es la diferencia de la incidencia de la pobreza entre la distribución en t y la distribución simulada en t (para los detalles de la descomposición no paramétrica, ver el gráfico A.8.1 en el anexo).

Gráfico 8.6. Descomposición de las variaciones anuales de pobreza



Fuente: Estimaciones del autor basadas en ENAHO, 2004-2015.

- 19 El gráfico 8.6 presenta los componentes «crecimiento» y «redistribución» de las variaciones anuales de la pobreza y los puntos porcentuales de la variación anual de la pobreza, año por año. Con la excepción del 2005, los años que registraron un fuerte crecimiento han sido relativamente neutros en términos de distribución y, en una ocasión, el resultado fue ligeramente antipobre (2012). Los últimos tres años de crecimiento moderado fueron proporcionalmente propobres. En el 2015, la reducción de la pobreza se debió, principalmente y por segundo año consecutivo, al efecto redistribución, que superó al efecto crecimiento.

Cuadro 8.1. Componentes crecimiento y redistribución en las variaciones de la pobreza

		Incidencia de pobreza	Disminución en incidencia de pobreza	Efecto crecimiento	Efecto redistribución	% Crecimiento	% Redistribución
2004	2004	58,7%					
2006	2006	49,1%	-9,5	-6,3	-3,3	65,5%	34,5%
2006	2006	49,1%					
2011	2011	27,8%	-21,3	-12,9	-8,4	60,4%	39,6%
2011	2011	27,8%					
2015	2015	21,8%	-6,1	-4,5	-1,6	74,1%	25,9%
2011	2011	58,7%					
2015	2015	21,8%	-36,9	-25,3	-11,6	68,5%	31,5%

Fuente: Estimaciones del autor basadas en ENAHO, 2004-2015.

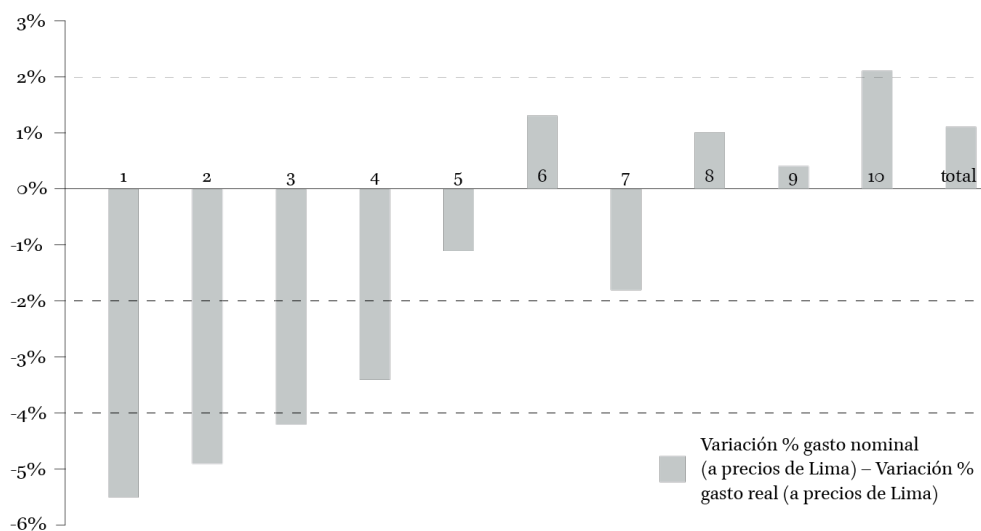
- 20 De 2004 a 2015, la variación total en la incidencia de la pobreza fue de 36,9 puntos porcentuales; el efecto crecimiento fue de 25,3 puntos y el efecto distribución de 11,6 puntos. Por consiguiente, menos de un tercio de la importante disminución de la pobreza se debió al componente redistributivo del crecimiento, el cual, como ya hemos mencionado, incluye no solo el efecto de las políticas sociales sino también cambios estructurales y coyunturales en la economía. El crecimiento impulsado por las exportaciones del sector primario que no va acompañado por un desarrollo comparable en la producción para el mercado interno, aunado a un gasto social aún moderado, hacen presagiar que la reducción de la pobreza durante el periodo de bajo crecimiento será relativamente modesto. Además, el componente redistributivo del crecimiento registrado para el periodo 2011-2015 representó solo el 25.9% de la reducción de la pobreza (cuadro 8.1)

5. Efectos distributivos del incremento de los precios

- 21 Los efectos diferenciados generados por las variaciones de los precios absolutos y relativos es uno de los canales a través de los cuales los factores macroeconómicos inciden sobre la distribución de los ingresos. El incremento de los precios afecta principalmente a los que no tienen la capacidad de indexar sus ingresos, mientras que los cambios en los precios relativos pueden conducir a una mayor pérdida de poder adquisitivo en los hogares más pobres si dicha variación es más fuerte en los productos alimentarios que en los no alimentarios. En el caso del Perú y otros países en desarrollo, los efectos también dependen de si los hogares son, o no, productores o consumidores netos de alimentos.
- 22 Durante el periodo 2004-2015, el nivel general de los precios (medido a través del Índice de Precios al Consumidor- IPC) creció a una tasa promedio anual del 3,9%, con su nivel más alto de 7.6% durante la crisis de 2008 (es decir, un incremento acumulado del 43,1% entre 2004 y 2015). Las líneas de pobreza total y de pobreza extrema crecieron en proporciones similares (del 42,9% y del 58,5%, respectivamente). El índice de precios de los alimentos se incrementó a una tasa promedio del 5,3%. ¿En qué medida dichas variaciones afectaron la desigualdad y la pobreza?
- 23 En el cálculo de estos efectos debemos tomar en cuenta, por un lado, el hecho de que las estructuras de consumo difieren según los niveles de gasto y, por otra parte, las

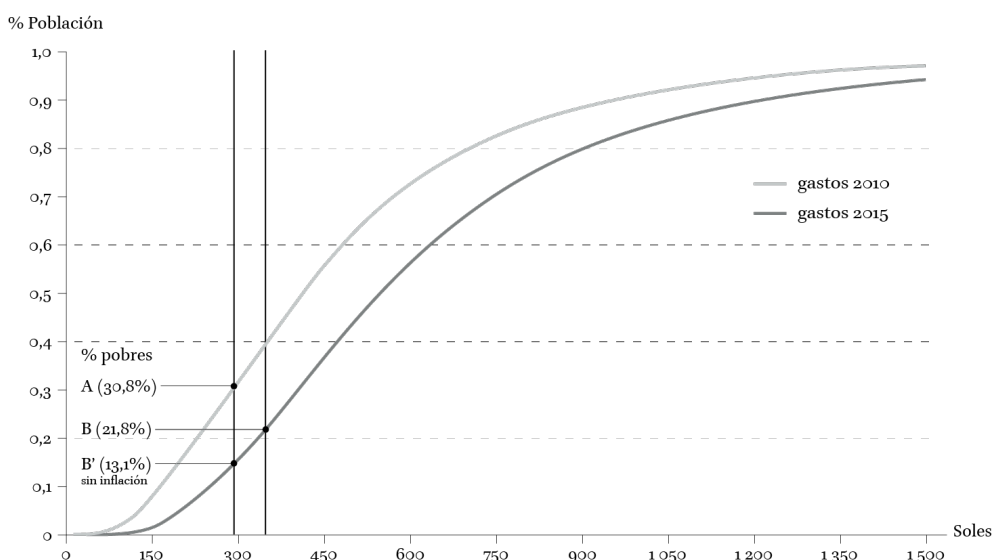
diferencias espaciales en los niveles de precios. Así, la deflación del gasto nominal considera la ponderación específica de los distintos grupos de gasto para cada hogar. En cuanto a las disparidades en el nivel de precios, se deflactó el gasto con el deflactor espacial de precios multilaterales calculado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). El gráfico 8.7 muestra las diferencias entre la evolución del gasto nominal y la del gasto real para cada uno de los deciles del gasto entre 2004 y 2015. Se puede constatar que las pérdidas por inflación fueron mayores para los deciles más pobres.

Gráfico 8.7. Cambios en el nivel de gasto debido a inflación, por deciles, 2004-2015



Fuente: Estimaciones del autor basadas en ENAHO, 2004-2015.

- 24 Este efecto diferenciado de la inflación por decil también está correlacionado con la disminución de la pobreza. La incidencia de la pobreza resulta de comparar el gasto nominal del año en curso con la línea de pobreza del año anterior considerando los precios del año en curso. El efecto directo del incremento en los precios es, por tanto, la diferencia entre la incidencia utilizando la línea de precios del año anterior y el gasto nominal del periodo actual con respecto a la variación de la incidencia con líneas a precios indexados a la inflación (gráfico 8.8). En el periodo 2010-2015, la pobreza bajó 9 puntos, pero si no hubiera habido inflación, la reducción hubiera sido de 17,7 puntos. El efecto neto es que la inflación ha contrarrestado la caída de la pobreza en 8,7 puntos (o de 11,6 puntos, si consideramos el periodo 2004-2015).

Gráfico 8.8. Efecto directo de la inflación sobre la reducción de la pobreza

Fuente: Estimaciones del autor basadas en ENAHO, 2010, 2015.

Notas: Si no hubiera habido inflación en el periodo 2010-2015, la línea de pobreza en 2015 hubiera sido la misma a la de 2010 (B' = 13.1%).

Variación de pobreza observada (30.8%-21.8% B-A = -9 puntos.

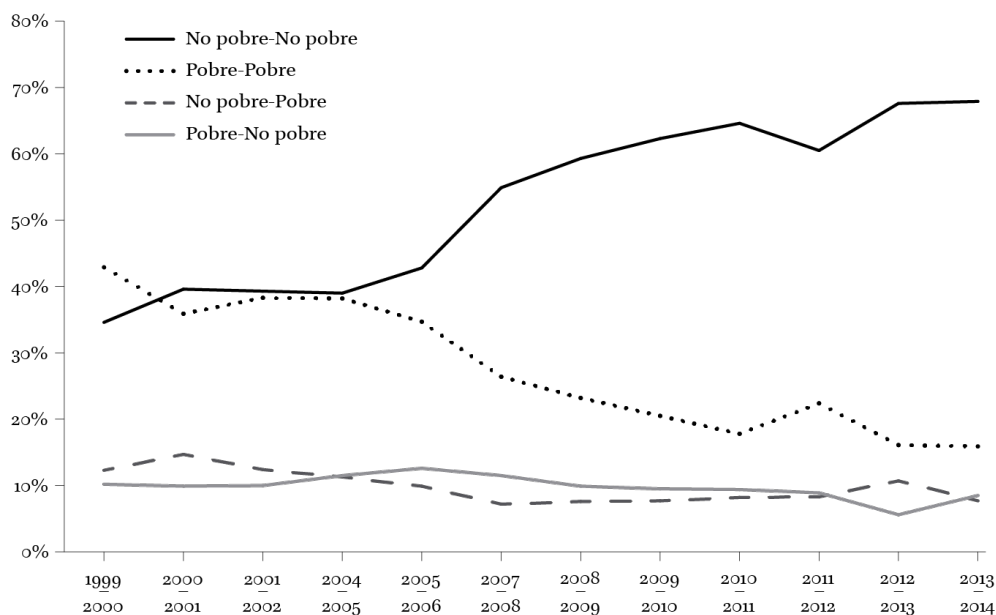
Sin inflación, la pobreza hubiera caído de B'-A= -17.7 puntos = (30.8%-13.1%). El efecto de la inflación es igual a: (A-B')- (A-B) = (B'-B)

-8.7 puntos = (21.8%-13.1%)

6. Vulnerabilidad de los hogares

- 25 La disminución de la pobreza observada en la última década, medida a través de indicadores estáticos (de incidencia, brecha y severidad), no revela la dinámica de la pobreza, particularmente en términos de flujos de entrada y salida de la situación de pobreza. La misma tasa de pobreza es compatible con muy distintos tamaños de flujo de población que entra y sale de la situación de pobreza, lo cual daría, en este caso, el mismo saldo neto. Es importante señalar que la inseguridad económica y la vulnerabilidad a la pobreza (medida como el riesgo de caer en la pobreza) deberían ser consideradas dimensiones del bienestar.
- 26 Para aproximarse a la medición de la vulnerabilidad, se consideran las trayectorias individuales de los hogares utilizando datos longitudinales (panel de hogares) y se identifica, para dos periodos sucesivos, la proporción de hogares que permanecen en la pobreza, los que caen en la pobreza, los que salen de la pobreza y aquellos que nunca han sido pobres.
- 27 El gráfico 8.9 muestra que la reducción de la pobreza medida se debió principalmente a una disminución del número de hogares que han sido siempre pobres, mientras que la proporción de hogares vulnerables permaneció prácticamente constante, representando alrededor del 10% del total.

Gráfico 8.9 Transiciones de pobreza, 1999-2014



Fuente: Estimaciones del autor basadas en ENAHO, 1997-2014.

Nota: El periodo considerado cubre distintos diseños de la muestra total y del panel.

- 28 Visto desde otro ángulo, se puede considerar como parte de la población vulnerable a aquella que no ha sido pobre todos los años, pero que experimentó al menos un episodio de pobreza de por lo menos un año durante dicho periodo. La Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) incluye una submuestra panel que sigue a los mismos hogares todos los años. En el cuadro 8.2, se presentan los resultados para el panel de hogares (2007-2011). Poco más de un hogar de cada diez (12,4%) fue pobre en todos y cada uno de los cinco años considerados, mientras que menos de la mitad (47,2%) no experimentó ningún episodio de pobreza durante el periodo 2007-2011. El resultado más llamativo es la muy alta proporción de población que vive en hogares vulnerables a la pobreza (pobres transitorios), pues cuatro de cada 10 experimentaron, al menos, un episodio de pobreza. Esta proporción contrasta fuertemente con la de pobres en 2011, último año del periodo. Dicho de otro modo, en 2011, el «halo» de pobreza comprende al 66,3% de la población y no solamente al 25,9% que vivió en pobreza aquel año.

Cuadro 8.2 Pobreza crónica y transitoria, 2007-2011

Episodios de pobreza 2007-11	Pobreza en 2011			Hogares
	No-pobre	Pobre	Total	
0	47,2	0,0	47,2	4.237.301
1	10,9	2,1	13,0	1.167.393
2	7,3	2,6	9,9	886.717
3	5,2	3,9	9,2	823.325
4	3,5	4,8	8,4	751.394
5	0,0	12,4	12,4	1.113.331
Total	74,1	25,9	100	8.979.461

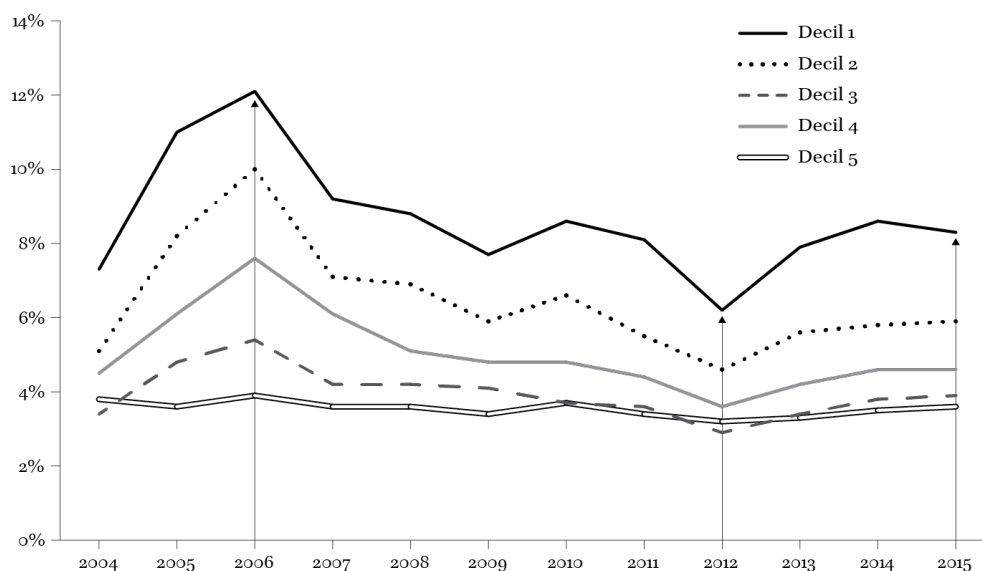
Fuente: Estimaciones del autor basadas en ENAHO, 2007-2011.

7. Programas sociales y reducción de la pobreza

- 29 Hemos visto que una parte de la reducción de la pobreza resulta de un crecimiento moderadamente propobre. En esta sección, examinaremos en qué medida las transferencias públicas focalizadas dan cuenta de dicho sesgo propobre en el crecimiento. Para ello examinaremos los distintos componentes del gasto real, basados en las modalidades de adquisición. El gasto total incluye tanto las compras como los bienes y servicios adquiridos a través del autoconsumo, el autoabastecimiento, el pago en especie, las transferencias desde otros hogares y las transferencias públicas. Nos centraremos principalmente en este último componente.
- 30 Las transferencias públicas incluyen los diversos programas de transferencias (por ejemplo, los programas Juntos, Pensión 65, Beca 18, etc.) que tienen un impacto directo (a través del monto de la transferencia) y un impacto indirecto (a través de los comportamientos inducidos) sobre el bienestar de los hogares.
- 31 En 2015, las transferencias públicas representaron el 3,6% del gasto promedio total de los hogares; este porcentaje no difiere significativamente de un año al otro (variaciones mínimas, limitadas dentro del rango del 3,2% al 3,9%). Los «esfuerzos» realizados por los distintos gobiernos en la lucha contra la pobreza no les han permitido asignar mayores montos de transferencias hacia los hogares en proporción al gasto promedio de los hogares. Al tratarse de programas de transferencias focalizadas, debemos examinar la importancia relativa de estas transferencias públicas en distintos segmentos de la distribución del gasto. El gráfico 8.10 presenta estas proporciones para los 5 deciles más pobres y para el promedio nacional. Para el decil 1, el más pobre, las transferencias públicas alcanzaron su nivel más alto en 2006 (el 12,1% del gasto total) y cayeron durante tres años sucesivos a 7,7% en 2009. Luego, las transferencias repuntaron en 2010, solo para volver a caer hasta en 2012; el crecimiento reportado posteriormente hizo que el monto de las transferencias volviera a niveles comparables a los alcanzados en 2008 (el 8,6% del gasto total en 2014). El perfil de la evolución observado para el segundo y tercer decil más pobre es bastante similar al de los cinco

deciles más pobres, pero la proporción de transferencias públicas representa en promedio 2,2 y 3,6 puntos porcentuales menos, respectivamente. En el periodo 2004-2015, las transferencias públicas representaron, en promedio, el 8,6% del gasto de las personas en situación de extrema pobreza. Estas proporciones permanecieron relativamente estables durante la década.

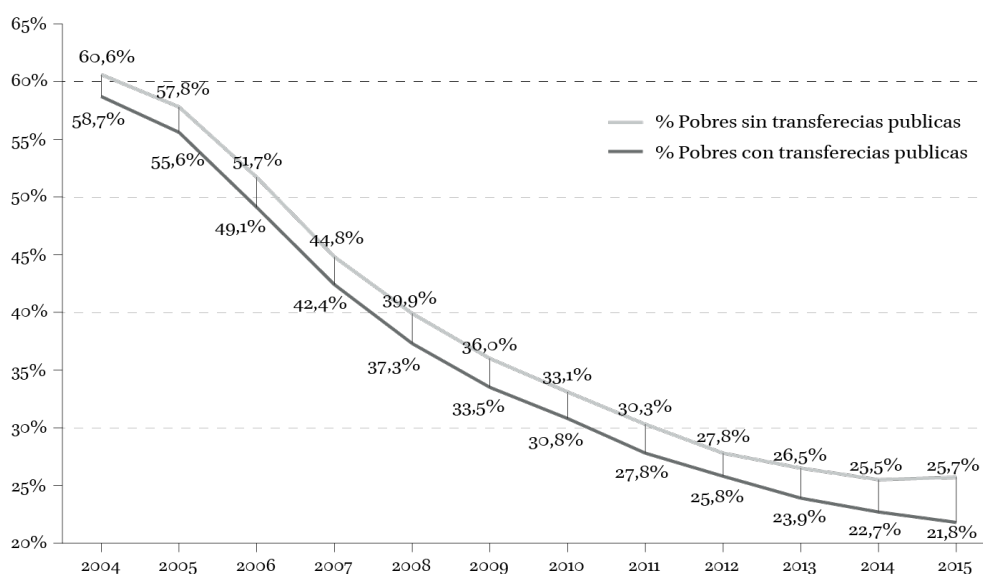
Gráfico 8.10. Importancia relativa de las transferencias públicas por deciles, 2004-2015



Fuente: Estimaciones del autor basadas en ENAHO, 2004-2015.

- 32 ¿Cuál habría sido el nivel de pobreza en ausencia de transferencias públicas? Si se considera únicamente el impacto directo de tales transferencias, en el gráfico 8.11 se observa que el impacto se hubiera incrementado en el curso del tiempo. En 2004, la ausencia de transferencias hubiera incrementado la pobreza en 1,9 puntos suplementarios, mientras que en 2014 la pobreza hubiera crecido en 3,9 puntos. Se pueden identificar dos subperiodos: el primero comprende los años 2004-2008, durante el cual la ausencia de transferencias públicas hubiera representado un incremento de 2,6 puntos en la incidencia de la pobreza, que es menor que el monto encontrado en el segundo periodo, que abarca los años 2009 a 2014 (1,3 puntos de pobreza suplementarios).
- 33 ¿Qué monto tendrían que transferir los no pobres, como una proporción del gasto total de sus hogares, para que los hogares pobres puedan cubrir el costo de la canasta básica alimentaria? Esto nos daría una idea de la magnitud que las políticas deben contemplar respecto de la tributación y las transferencias hacia hogares con el fin de erradicar la pobreza.

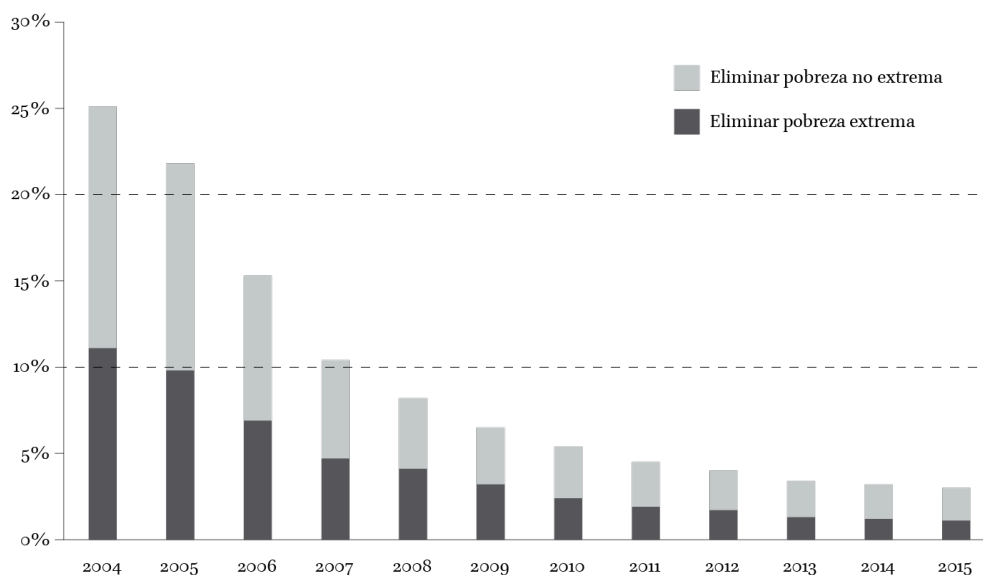
Gráfico 8.11 Impacto directo de las transferencias públicas en la incidencia de la pobreza



Fuente: Estimaciones del autor basadas en ENAHO, 2004-2015.

- 34 Es importante señalar que la fuerte reducción de la pobreza estuvo acompañada por una caída del monto asociado con el esfuerzo redistributivo en el curso del periodo examinado. Si bien «eliminar» la pobreza total hubiera implicado, en 2004, movilizar el equivalente al 25,1% del gasto de los hogares no pobres, en 2015 este porcentaje se redujo apenas al 2,9% (gráfico 8.12). Si el objetivo fuese más modesto y consistiese únicamente en eliminar la pobreza extrema y no la pobreza total (extrema y no extrema), entonces el esfuerzo redistributivo hubiera representado el 11,1% del gasto de los no pobres en 2004 y solo el 1,1% en 2015. En otras palabras, dadas las reservas fiscales y la baja presión fiscal en el Perú (14,7% en 2015) en comparación a los países con niveles de PIB comparables, la supresión de la pobreza mediante transferencias hacia los hogares pobres es una meta alcanzable.

Gráfico 8.12. Porcentaje del gasto total de hogares no pobres necesario para eliminar la brecha de pobreza

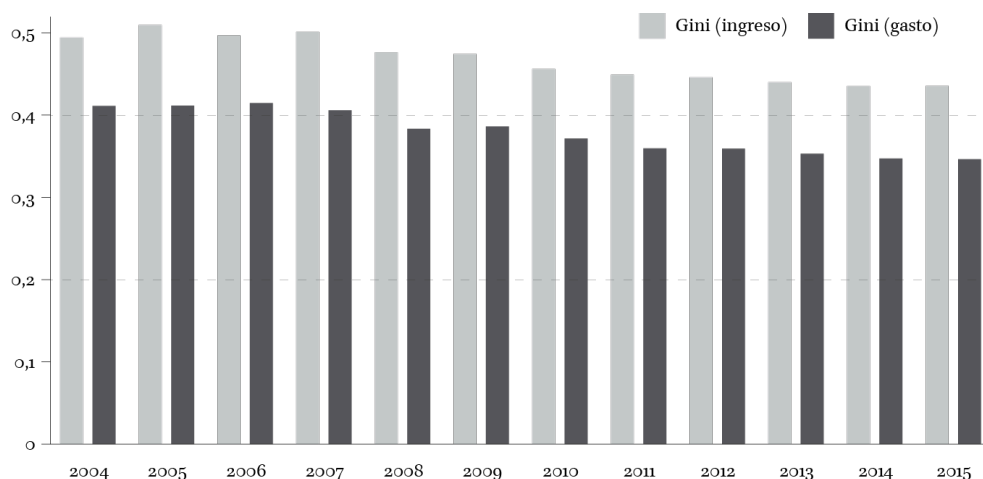


Fuente: Estimaciones del autor basadas en ENAHO, 2004-2015.

8. La evolución de la desigualdad

- 35 El nivel de desigualdad en los ingresos, medidos por el coeficiente de Gini, es relativamente alto y muestra una ligera tendencia a la baja perceptible a partir de 2008 (gráfico 8.13). La misma se observa en el caso del gasto real per cápita. Los coeficientes de Gini de los ingresos fluctúan entre 0,51 y 0,44, y aquellos relativos al gasto, entre 0,42 y 0,35 (ver estimaciones de intervalos de confianza en anexo, gráfico A.8.2).
- 36 A pesar de las importantes brechas en el ingreso y en el gasto entre los hogares de las zonas urbanas y aquellos de las zonas rurales, el nivel de desigualdad al interior de estos ámbitos es alto y bastante similar.

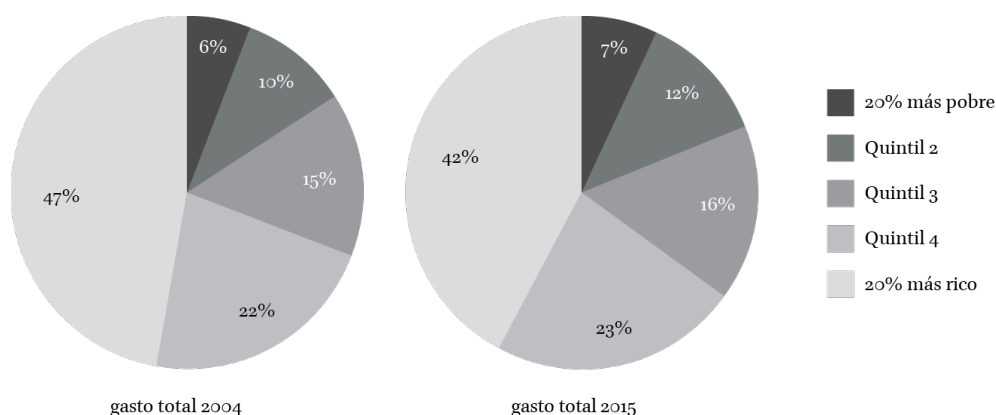
Gráfico 8.13. Evolución de la desigualdad del ingreso y del gasto en los hogares, 2004-2015



Fuentes: INEI – Estimaciones del autor basadas en ENAHO, 2004-2015.

- 37 Otra manera de analizar los cambios en la desigualdad es comparar las proporciones relativas del total del gasto de cada uno de los quintiles de la distribución en dos periodos distintos (gráfico 8.14). Si se considera el valor total del gasto y su distribución en quintiles, podemos apreciar que, en 2004 y 2015, la disminución de la desigualdad llevó a que el quintil más rico perdiese 5 puntos porcentuales, redistribuyéndose 1 punto porcentual a cada uno de los quintiles restantes, salvo el segundo quintil más pobre que recibió 2 puntos porcentuales del gasto.
- 38 La relación entre el gasto promedio para el quintil más rico y el quintil más pobre alcanzó su nivel más alto en 2007 y disminuyó de manera progresiva y regular hasta 2011. A partir de ese momento, la reducción de la brecha es básicamente imperceptible. Si se comparan las proporciones del percentil 75 con las de los percentiles 25 y 50, no hay cambios significativos en otras porciones de la distribución, ya que estos permanecen prácticamente constantes a lo largo del periodo 2004-2015.

Gráfico 8.14 Distribución del gasto por quintiles, 2004 y 2015

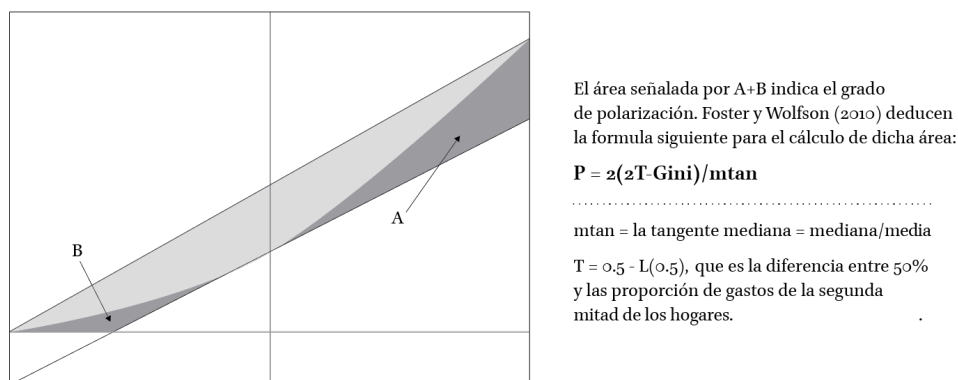


Fuente: Estimaciones del autor basadas en ENAHO, 2004, 2015.

9. La polarización de la distribución del ingreso

- 39 El nivel y la evolución de la desigualdad, tal como la mide el coeficiente de Gini, nos dice poco acerca de la expansión, o la falta de esta, en la porción de los segmentos medios de la distribución del ingreso (considerados a menudo como equivalentes a la expansión de la clase media), o si, por lo contrario, estamos frente a una creciente polarización del ingreso. La polarización puede llevar a una pérdida de cohesión social y a mayores niveles de conflicto social, mientras que la expansión de la clase media impulsa una mayor participación ciudadana para monitorear a la clase política y a las políticas públicas.
- 40 Para medir la polarización se utiliza el índice propuesto por Wolfson, que guarda una relación directa con el índice de Gini. El índice de Gini mide el área entre la diagonal y la curva de Lorenz en relación al área inferior de la diagonal; el índice de polarización analiza la importancia relativa de ambos extremos de la distribución (gráfico 8.15).

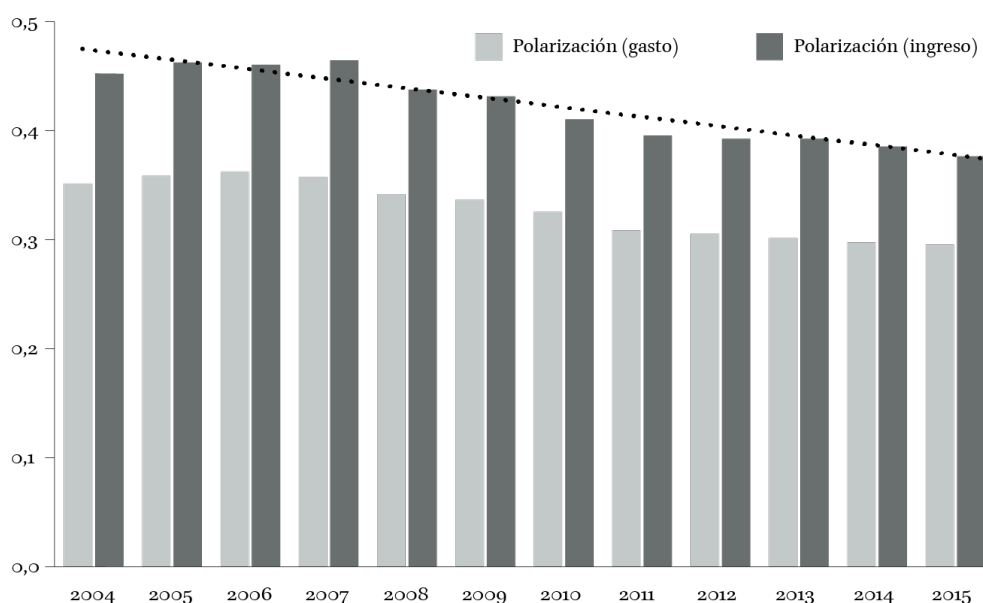
Gráfico 8.15. Desigualdad y polarización: una representación gráfica



Fuente: Foster y Wolfson (2010, 264).

41 Nuestras estimaciones para el índice de polarización, tanto del ingreso como del gasto real per cápita, muestran una tendencia descendente, que es más acentuada en el caso del ingreso que en el del gasto (gráfico 8.16). No se puede descartar la posibilidad de que exista una subestimación del grado de desigualdad debido a las dificultades que tienen las encuestas a los hogares para captar ciertas fuentes de ingreso específicas en los hogares más ricos y a la poca probabilidad de que el 1% más rico sea incluido en la muestra. Las tasas de rechazo (la renuencia a participar en las encuestas), la subdeclaración y los problemas muestrales también impiden una estimación aceptable de los ingresos muy altos. La comparación del ingreso agregado estimado por las cuentas nacionales y las encuestas a hogares ha llevado a varios autores a intentar corregir los coeficientes de Gini. Sin embargo, a menudo, las hipótesis elaboradas concernientes a la distribución de las discrepancias son, por consecuencia directa, responsables de los resultados observados, aunque no hay manera de corroborar estas hipótesis. La combinación de la información de las encuestas a hogares con los registros tributarios es una tarea prometedora pero aún pendiente en el Perú.

Gráfico 8.16. Evolución de la polarización del ingreso y del gasto en los hogares



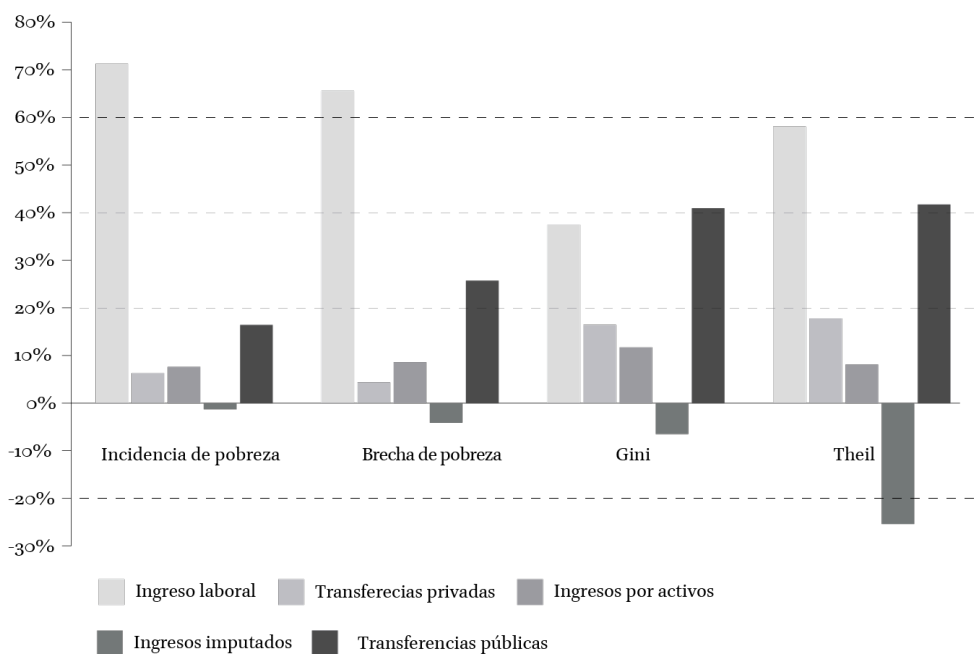
Fuente: Estimaciones del autor basadas en ENAHO, 2004-2015.

10. Contribuciones del mercado laboral y de las políticas sociales a las variaciones en la pobreza y la desigualdad: una descomposición de Shapley

- 42 La reducción de la pobreza o la desigualdad pueden estar asociadas con el comportamiento de los ingresos laborales, las remesas y las transferencias privadas, los ingresos extraordinarios o, incluso, las transferencias públicas a través de distintos programas sociales. Como hemos visto anteriormente en este capítulo, a pesar de las diferentes orientaciones políticas, los países de la región experimentaron una fuerte reducción de la pobreza y la desigualdad. Es válido preguntarse si esta reducción se logró a través de los mismos canales: el mercado, para aquellos con políticas inspiradas por el Consenso de Washington; o a través de transferencias públicas, en el caso de los países con políticas heterodoxas.
- 43 En un intento de responder a esta pregunta, emplearemos el método de descomposición propuesto inicialmente por Barros et al. (2006) y aplicado posteriormente por Kakwani et al. (2009) en Brasil y el enfoque usado para analizar Chile, Brasil y México propuesto por Zepeda et al. (2009) y extendido más tarde por Azevedo et al. (2013a). Este método se basa en la naturaleza aditiva de los distintos componentes del ingreso y en la construcción de una distribución contrafactual que retira un componente del ingreso por vez y luego recalcula los indicadores para identificar su contribución a los cambios en la pobreza y la desigualdad. El algoritmo elaborado por Azevedo et al. (2012) resuelve problemas relacionados con la sensibilidad de los resultados ante el orden en el que se considera cada componente del ingreso. Para evitar este problema, se calculan todas las combinaciones posibles y se utiliza el promedio de sus respectivas contribuciones como medida de su contribución (Azevedo et al., 2012).
- 44 En el gráfico 8.17, cada cuadrante representa la contribución relativa de cada uno de los componentes del ingreso (agrupado en cinco principales categorías) a las variaciones en la pobreza y la desigualdad entre 2004 y 2015. La importancia de las transferencias públicas, que corresponden principalmente a los diversos programas sociales, destaca de manera particular en cuanto representan el 16% y el 26% de la reducción en la incidencia de la pobreza y en la brecha de pobreza, respectivamente. Estas transferencias también han desempeñado un papel significativo en la reducción observada en las desigualdades, contribuyendo en un 40% a la disminución observada en el coeficiente de Gini.
- 45 La comparación entre el periodo 2004-2010 y el periodo 2010-2015 revela un giro importante en las fuentes de los cambios en la pobreza y la desigualdad. Por un lado, cae la contribución de los ingresos laborales a la reducción de la pobreza (del 80% al 52%). Sin duda, esto estuvo vinculado con la desaceleración y, en algunos casos, con la recesión en las actividades productivas orientadas al mercado interno, que son las actividades que absorben la mayor parte de los trabajadores calificados. Por otro lado, la contribución de las transferencias públicas a la reducción de la pobreza, como a la reducción de la desigualdad, aumentó de manera significativa (ver cuadro 8.A.1 en anexo). En el periodo 2004-2010, las transferencias representaban solamente un tercio

en la reducción de la desigualdad (Gini), mientras que en el periodo 2010-2015 este mismo componente representó la mitad en dicha reducción.

Gráfico 8.17. Descomposición de las variaciones en la pobreza y la desigualdad entre 2004 y 2015, según los componentes del ingreso del hogar



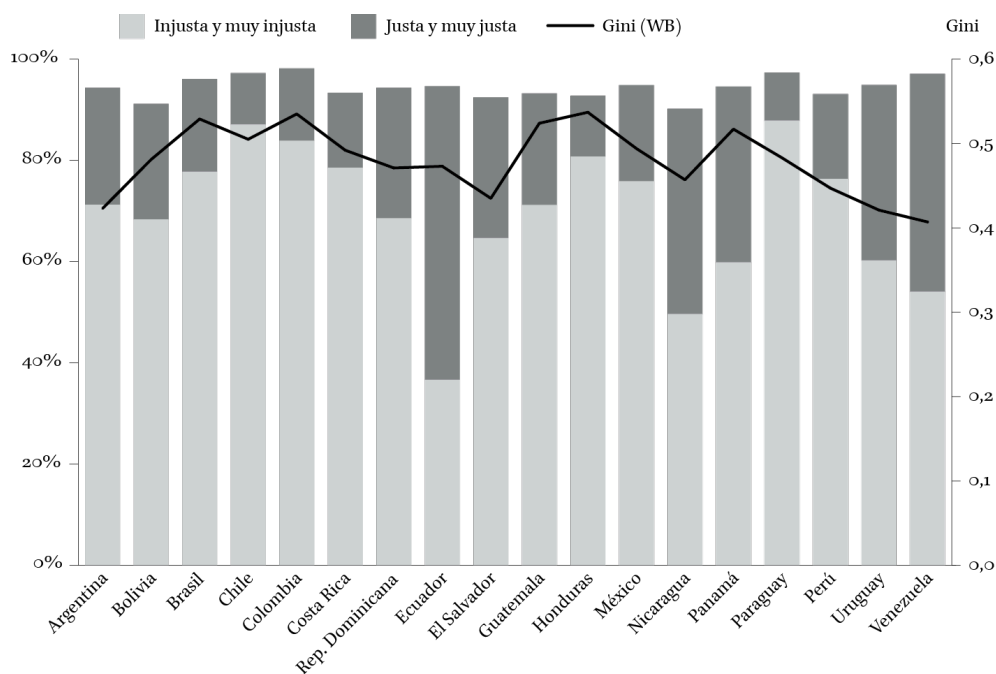
Fuente: Estimaciones del autor basadas en encuestas ENAHO, 2004-2015.

- 46 Un ejercicio similar, realizado por Azevedo et al. (2013b) para 14 países latinoamericanos en el periodo 2000-2010, nos permite comparar el caso de los países con políticas ortodoxas con el de aquellos que optaron por no cambiar los patrones de crecimiento basados en exportaciones primarias y en enfoques prudentes al manejo de la política fiscal y monetaria. Esto también concuerda con los análisis por país presentados por López-Calva y Lustig (2010). Sin embargo, la contribución relativa de las pensiones, los ingresos no laborales y los cambios en la fuerza de trabajo en los hogares comparados con los cambios en la desigualdad, difiere entre los países. En aquellos con instituciones más desarrolladas y mejores condiciones de vida (Argentina, Brasil, Chile y, en menor medida, Colombia), los ingresos por concepto de pensiones y transferencias desempeñan un papel más importante que en el resto. Perú y Ecuador comparten características similares en cuanto a la preponderancia de la contribución del ingreso laboral. El Perú se distingue de los demás países por ser el único país en el estudio que registra una contribución negativa (que incrementa la desigualdad) para los ingresos no laborales (-14%). Este resultado concuerda con nuestras estimaciones (una contribución negativa del -11% al Gini y -19% al índice de Theil, cuadro A-1). Nuestras estimaciones para el periodo más reciente (2010-2015) muestran que esta contribución cesa de ser significativa en el caso del Gini aunque se mantiene negativa en el caso del Theil.

11. La percepción de la desigualdad y el papel del Estado en la redistribución

- 47 Las consecuencias de un mayor o menor nivel de desigualdad económica y una presión social que busca impulsar políticas redistributivas dependen de la percepción que la población tiene sobre la justicia distributiva, de una preferencia por una mayor igualdad en los ingresos, de factores que inciden sobre las disparidades en la calidad de vida y del rol que se le asigna al Estado para reducir las desigualdades. Para explorar estos temas, analizaremos las encuestas de opinión de Latinobarómetro y la Encuesta Mundial de Valores, lo que nos permite situar el caso del Perú en el contexto latinoamericano (gráfico 8.18).
- 48 Un hecho persistente y sorprendente es que un alto porcentaje de la población del Perú percibe el nivel de desigualdad como muy injusto. De hecho, esta cifra supera a la de los países cuyos niveles de desigualdad (medidos por el índice de Gini) son en realidad más altos. Panamá, Ecuador, Bolivia y República Dominicana tienen niveles de desigualdad superiores que los de Perú. Sin embargo, una proporción menor de la población de estos países opina que dicha distribución es injusta o muy injusta. En el Perú, se considera que el origen de la desigualdad es, en cierta medida, menos «legítimo» que en algunos de los otros países de la región con niveles comparables o superiores de desigualdad.

Gráfico 8.18. Percepción de la justicia distributiva y el índice de desigualdad, 2013

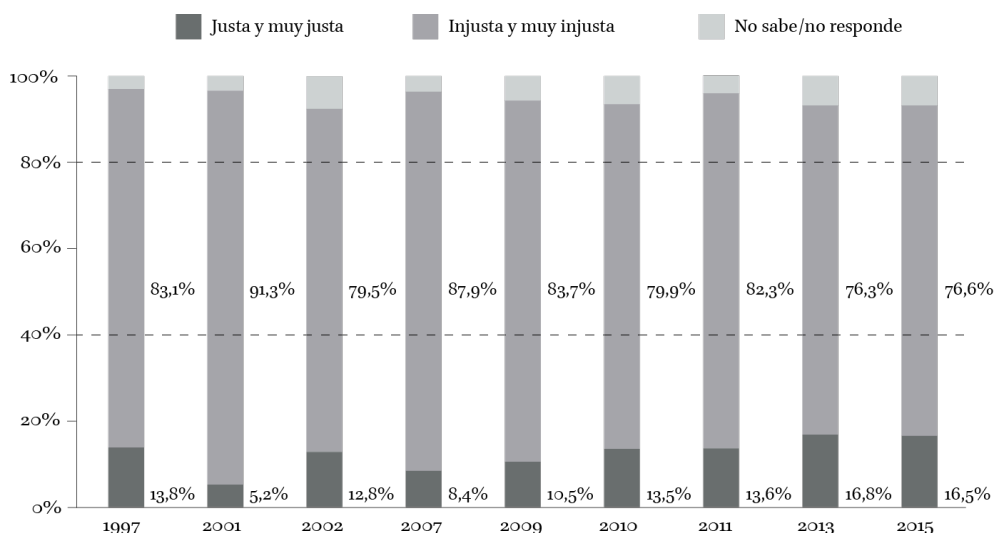


Fuentes: Estimaciones del autor basadas en los datos de 2013 de *Latinobarómetro*; coeficiente de Gini-Banco Mundial.

- 49 El análisis de las nueve últimas encuestas de Latinobarómetro permite saber cómo ha evolucionado en el tiempo la percepción sobre la justicia distributiva durante el periodo de crecimiento económico (gráfico 8.19). En el periodo de crisis (1997-2001), el porcentaje de la población que consideraba la distribución como justa o muy justa era

de apenas el 5,2%. En la fase inicial de la expansión, esta proporción fluctuaba entre el 8,4% y el 12,8%. La tolerancia a la desigualdad parece haber aumentado de manera moderada en los últimos cinco años, cuando la proporción de la población que consideraba que la justicia distributiva era justa o muy justa, equivalía al 16,5% del total.

Gráfico 8. 19. Evolución de la percepción de la justicia distributiva, 1997-2015 (Perú)



Fuente: Estimaciones del autor basadas en datos de *Latinobarómetro*, 1997-2015.

- 50 La percepción de que la distribución es injusta o muy injusta no significa, en un sentido mecánico, que la población crea que los ingresos deberían ser nivelados. La Encuesta Mundial de Valores no reveló que la población adhiera de manera consistente con el curso del tiempo a una concepción meritocrática de la distribución, que plantea que quien se esfuerza más debería recibir mayor pago. La injusticia distributiva puede estar más relacionada con los obstáculos (discriminación, desigualdad de oportunidades, desigualdad en la riqueza) que generan un escenario en el que las reglas de juego no son las mismas para todos. Una explicación plausible de la preferencia por una concepción meritocrática de la distribución está vinculada con el porcentaje muy alto de trabajadores informales e independientes en el país, quienes —como sus propios «jefes»— tienen ingresos que no son parte del esquema de mediación salarial, sino que provienen directamente del mercado, el cual recompensa el mayor o el menor esfuerzo. Esto puede llevar a perder de vista el hecho de que estas personas compiten con otros trabajadores informales para obtener un «pedazo de la torta», ya que la demanda de sus productos/servicios no cambia con las alteraciones en el número de trabajadores informales. En los sectores con bajo costo de ingreso, sería necesario dedicar un mayor número de horas de trabajo a fin de conservar el nivel del ingreso. La ausencia de una relación capital/trabajo potencialmente conflictiva significa que las relaciones de subordinación en las que los trabajadores independientes se encuentran insertados —los trabajadores independientes que manifiestan estar a favor de las reglas meritocráticas para la generación de los ingresos— permanecen invisibles.
- 51 Una comparación de los países en la región que tienen una proporción menor de trabajadores independientes que en el Perú muestra, aún con mayor claridad, la especificidad de las preferencias meritocráticas y no redistributivas respecto a la

igualdad de los ingresos. Se encontró esta concepción meritocrática en más de la mitad de las opiniones registradas en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay, mientras que en el Perú casi ocho de cada 10 personas adhieren a esta preferencia (cuadro 8.3).

Cuadro 8.3. Preferencias en la región por una mayor igualdad de los ingresos (en porcentajes)

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Perú	Uruguay
Los ingresos deberían ser más iguales (1 a 5)	53,6	49,1	61,4	52,4	21,1	52,9
Se debe pagar más al que más se esfuerce (6 a 10)	46,4	50,9	38,6	47,6	78,9	47,1
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Estimaciones del autor basadas en la Encuesta Mundial de Valores, 1996, 2001 y 2008.

- 52 La idea preponderante de que la riqueza es expansible y que puede crecer de una forma que sea suficiente para todos, se contraponen con la idea de que la riqueza es algo fijo y que solo unos pocos se enriquecen a expensas de otros, y es compatible con la concepción meritocrática de la distribución de los ingresos. Al mismo tiempo, el no considerar la riqueza como algo fijo atenúa los potenciales conflictos distributivos, particularmente cuando esta visión es compartida por la clase alta y las clases media y trabajadora. Si se compara el año 2008 (cuadro 8.4), que registra un nivel máximo de crecimiento, con el año 1996, que marcó el final de una profunda crisis económica, se observa una progresión en la proporción de personas cuya percepción se inclina hacia la idea de que la riqueza es expansible y no suscita conflictos distributivos. Esta progresión ha sido de unos 10 puntos porcentuales tanto para la clase media, la clase trabajadora y la clase baja, así como para las clases alta y media-alta.

Cuadro 8.4. Percepción de la riqueza como fija o expansible (en porcentajes)

	Clase media, clase trabajadora y clase baja		Clase alta, clase media-alta	
	1996	2008	1996	2008
Uno puede enriquecerse únicamente a expensas de otros (1 a 5)	33,8	22,7	29,9	18,8
La riqueza puede incrementarse y ser suficiente para todos (6 a 10)	66,2	77,3	70,1	81,2
Total	100	100	100	100

Fuente: Estimaciones del autor basadas en la Encuesta Mundial de Valores, 1996 y 2008.

- 53 La opinión de que los ingresos de las personas deberían corresponder a sus esfuerzos, junto con la concepción de que la riqueza es expansible y la creencia de que la riqueza puede obtenerse sin el desmedro de la riqueza de otros, es consistente con la opinión

mayoritaria de que el gobierno debería tener menor injerencia en la regulación de la obtención de los ingresos, lo cual sería mejor dejarlo en manos de los individuos. Sin embargo, aquí se observan diferencias entre las clases media y trabajadora, y las clases alta y media-alta (cuadro 8.5). Luego de haberle asignado un papel más importante al gobierno en la distribución de los ingresos entre 1996 y 2001 (un periodo de caída en los ingresos), en 2008 una menor proporción de las clases bajas asignó al gobierno un papel preponderante respecto a los esfuerzos de distribución de los ingresos.

Cuadro 8.5. El mercado versus la intervención del Estado (en porcentajes)

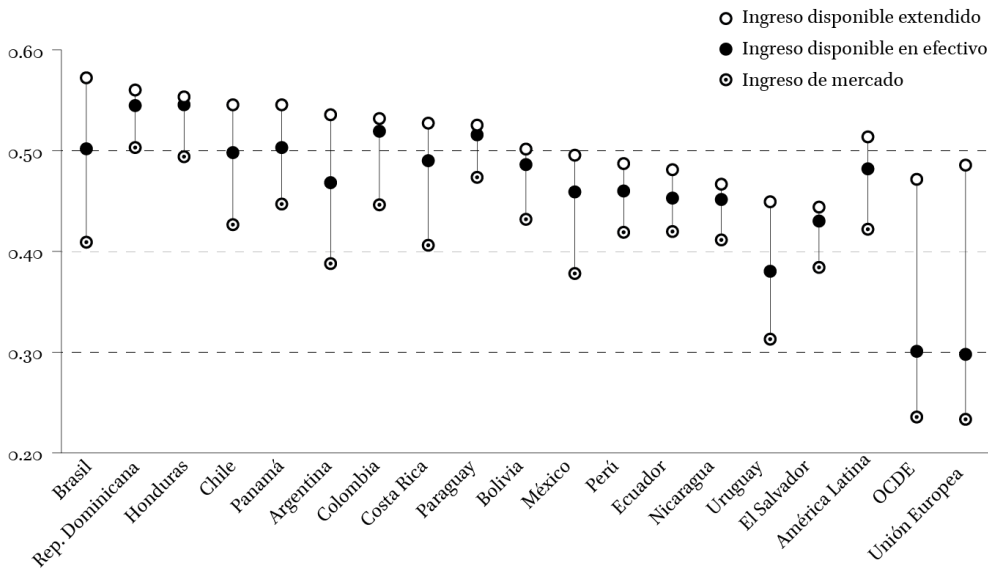
	Clase media, clase trabajadora y clase baja		Clase alta, clase media-alta	
	1996	2008	1996	2008
Las personas deben tener más responsabilidad	47,8	54,5	55,9	57,1
El gobierno debe tener más responsabilidad	52,2	45,5	44,1	42,9
Total	100	100	100	100

Fuente: Estimaciones del autor basadas en la Encuesta Mundial de Valores, 1996 y 2008.

12. La política fiscal como instrumento redistributivo

- 54 La desaceleración del crecimiento en China, que fue uno de los principales motores del crecimiento en varios países de la región, ha implicado también el fin del ciclo de los precios altos de las materias primas y, por ende, una caída significativa de los recursos fiscales que tendrán, inevitablemente, repercusiones que pueden llevar a una contracción del gasto público. Es en este nuevo contexto de crecimiento más lento en el que probablemente se planteen interrogantes acerca de las vías posibles para reducir la pobreza y la desigualdad.
- 55 A menudo se ha calificado a América Latina como la región con la mayor desigualdad de ingresos en el mundo. Sin embargo, es importante señalar que la distribución de los ingresos primarios o ingresos de mercado en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es tanto o más desigual que la que se ve en muchos países latinoamericanos. También es importante recordar que las políticas fiscales y el gasto social son mecanismos que compensan, en gran medida, las disparidades del mercado. En el caso de los países latinoamericanos, la política fiscal cumple un papel muy marginal en la atenuación de las desigualdades en los ingresos, ya que priman los impuestos indirectos (sobre el valor agregado), y estos son regresivos por naturaleza (Lustig et al., 2013b). El gasto social tiene un impacto redistributivo en favor de los hogares pobres pero, como hemos visto, tiene un alcance muy limitado en el caso del Perú (gráfico 8.20).

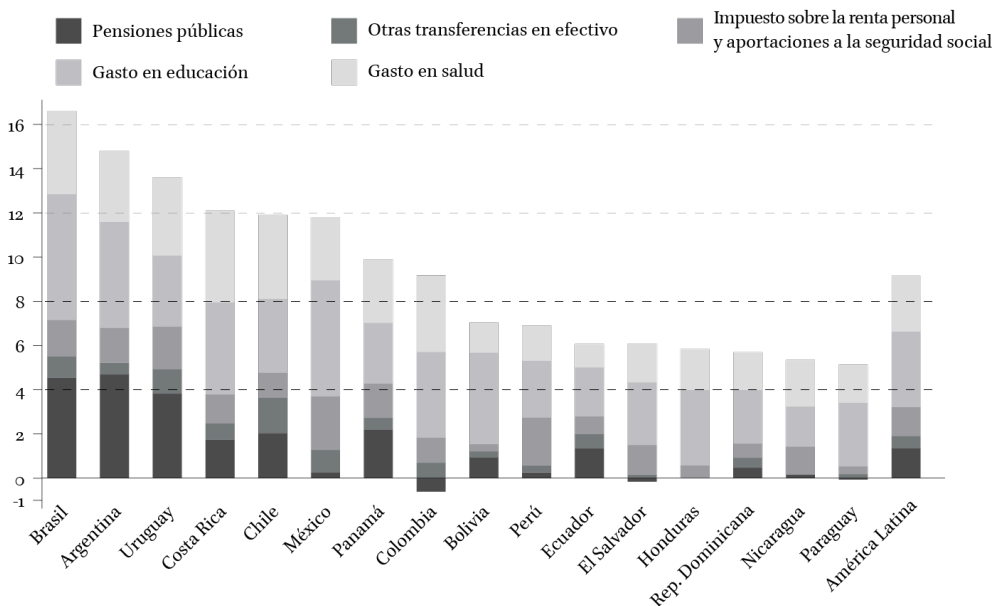
Gráfico 8.20. Efectos de la política fiscal y del gasto social en educación y salud sobre la desigualdad de los ingresos (coeficiente de Gini) alrededor de 2011 (16 países de América Latina, 30 países de la OCDE [excluyendo Chile y México] y 15 países de la Unión Europea)



Fuentes: CEPAL, IEF (2014, 47, gráfico 13).

56 Si se compara la situación del Perú con la de otros países de la región, se constata que el impuesto sobre la renta desempeña un papel menos importante que el gasto social y que el gasto en educación y salud, en particular (gráfico 8.21). Las transferencias en efectivo son más importantes en Chile, México, Uruguay y Brasil.

Gráfico 8.21. Reducción del coeficiente de Gini según instrumento de política fiscal (en puntos porcentuales)



Fuentes: CEPAL; IEF (2014, 49, gráfico 14).

- 57 El margen para la implementación de políticas a través de las cuales se pueda cumplir el doble objetivo de reducir la pobreza y la desigualdad, es bastante amplio (Goñi et al., 2011; Blofield, 2011). Sin embargo, esta opción se enfrentará a la dificultad de poder generar un consenso social respecto de su oportunidad y conveniencia. Los hallazgos con relación a la percepción de la justicia distributiva y el papel asignado al mercado y al Estado permiten presagiar que las políticas fiscales redistributivas tienen aún mucho camino por recorrer antes de poder ser institucionalizadas como políticas de lucha contra la pobreza y la desigualdad.

13. Conclusiones

- 58 En el nuevo contexto de bajo crecimiento, la reducción de la pobreza debe ir acompañada de políticas que tengan el objetivo de reducir la desigualdad. Estas políticas deberán, por un lado, impulsar el crecimiento de las actividades productivas orientadas al mercado interno y, por el otro, propiciar un *shock* de demanda mediante el incremento del gasto social. Así, ofrecerán el beneficio adicional de contribuir a reducir las brechas en el acceso a los bienes públicos de calidad, lo cual, a su vez, reducirá la desigualdad de oportunidades. La viabilidad de una estrategia alternativa de desarrollo en este nuevo contexto requiere de una visión distinta de la política tributaria que, a diferencia de los marcos en los países vecinos, no ha sido usada como un instrumento de política para lograr una mayor justicia redistributiva. Los montos necesarios para cerrar la brecha de pobreza representan apenas el 2,9% del gasto de los hogares no pobres en 2015. Está muy extendida la idea de que después de la espectacular reducción de la pobreza registrada en la última década, sería más difícil reducir la pobreza y la desigualdad en la medida que los hogares que aún no han salido de la pobreza se encuentran muy por debajo de la línea de pobreza. Sin embargo, esa idea no resiste la prueba de los datos: la reducción de la pobreza mencionada estuvo acompañada por una reducción de las brechas de pobreza. El bajo nivel de endeudamiento y las reservas acumuladas durante las fases de alto crecimiento (tanto en términos de divisas como de reservas fiscales) dan un amplio margen para aplicar políticas de distribución a través de un mayor gasto social, mejorando la cobertura de calidad en la educación, la salud y la universalización de los programas sociales (Pensión 65, Cuna Más, entre otros). El efecto redistributivo de ambos tipos de intervención en los países de la región dista mucho de los niveles observados en los países de la OCDE.
- 59 El caso peruano combina una fuerte dependencia de las materias primas con políticas distributivas directas (programas de transferencias condicionadas) y políticas distributivas indirectas (distribución del canon⁵ y las regalías mineras y petroleras a las autoridades locales). La vulnerabilidad de este modelo social se pondrá de manifiesto en la nueva fase de crecimiento débil o moderado y afectará simultáneamente a los ingresos fiscales y a su capacidad distributiva así como a los ingresos de los hogares. En este contexto, donde la tasa impositiva y la base fiscal son bajas y el gasto social aumenta a duras penas, la fragilidad del modelo de crecimiento no podrá ser remediada sin un pacto social a favor de una mejor distribución de los ingresos, lo cual supone aumentar la presión fiscal sobre los ingresos con el fin de financiar el gasto social en favor de los hogares más pobres. El contexto político peruano actual, y las preferencias de la población, son poco favorables a esta opción. Sin embargo, el problema de la

seguridad ciudadana, que está, sin duda, asociada a la desigual distribución de los frutos del crecimiento, se ha convertido en la principal prioridad entre la población y podría presionar al Estado peruano para que lleve a la práctica una mayor redistribución o una mayor represión. El nuevo gobierno tendrá que resolver este dilema.

Anexos

Descomposición no paramétrica de las variaciones de la pobreza: crecimiento y redistribución*

- 60 Este método se basa en el vínculo que existe entre la curva de Lorenz y la función de densidad acumulada (cdf, por su abreviatura en inglés). Como señalan Maasoumi y Mahmoudi (2013), la función cdf se puede utilizar para resaltar el efecto de redistribución dado que la curva de Lorenz (normalizada por el valor promedio) no es más que la inversa de la función de distribución:

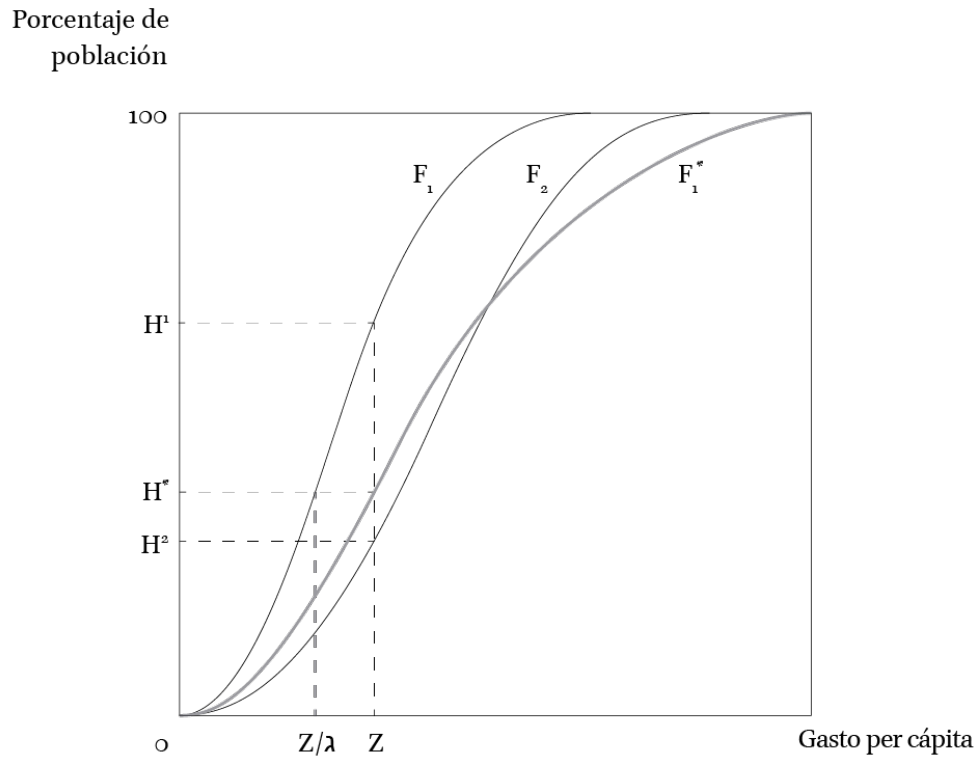
$$L(p) = 1/\mu \int_0^p \text{cdf}^{-1}(\pi) d\pi.$$

- 61 Puesto que se postula que cdf1 y cdf2 tienen el mismo valor promedio, Maasoumi y Mahmoudi muestran que:
- 62 La porción del cambio en la incidencia de la pobreza que puede ser atribuida al crecimiento se resume, según los autores citados, a la siguiente expresión:
- 63 La variación en la tasa de pobreza es igual a:

$$\Delta P = P(F_2; z) - P(F_1; z).$$

- 64 La intersección entre la línea vertical (de pobreza) y la curva F_1 nos da (en el eje de las coordenadas) la incidencia de la pobreza (H_1).
- 65 Se construye una nueva curva (F_1^*) de frecuencia acumulada (cdf), multiplicando el gasto de todos los hogares (F_1) por la tasa media del crecimiento del gasto.

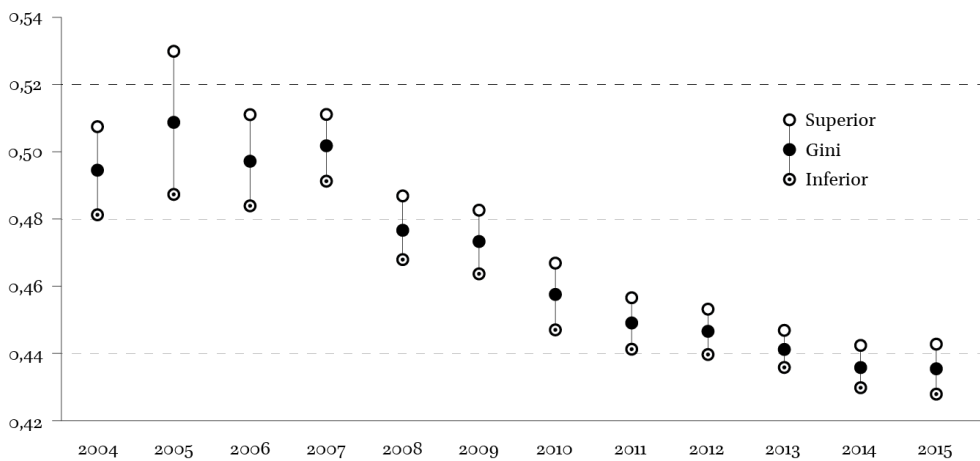
Gráfico 8.A.1 Crecimiento y redistribución, descomposición del cambio en la pobreza



Fuente: Massoumi y Mahmoudi (2013, 268-276).

Nota: Con el fin de evitar el problema de los números índices, se calcula el efecto "promedio" luego de promediar las descomposiciones obtenidas después de aumentar la distribución inicial y aquella obtenida mediante la reducción de la distribución final.

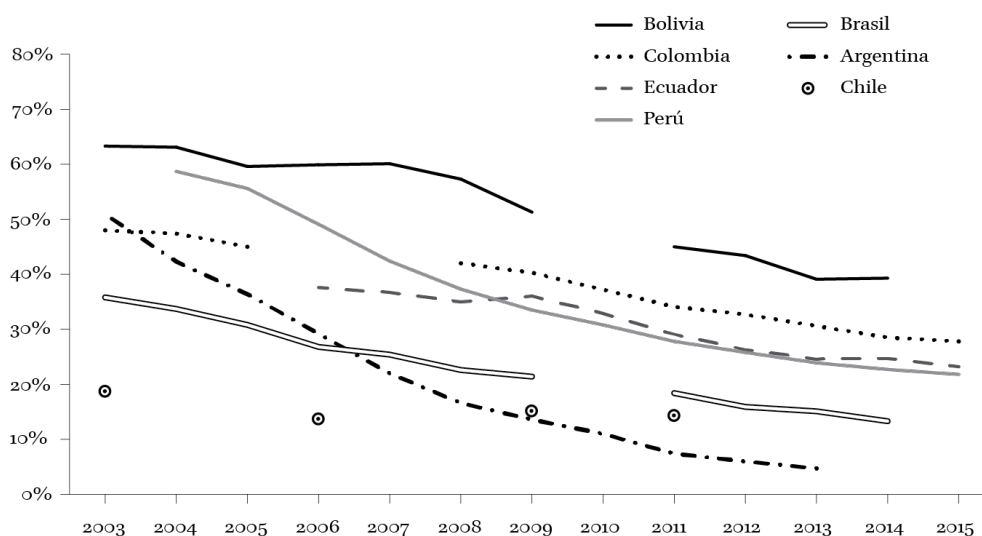
Gráfico 8.A.2. Coeficiente de Gini del ingreso y sus intervalos de confianza (al 95%), 2004-2015 (Perú)



Fuente: Estimaciones del autor basadas en ENAHO, 2004-2015.

Nota: Ingresos a precios de Lima Metropolitana. Intervalos de confianza calculados mediante el método de *bootstrapping*.

Gráfico 8.A.3. Evolución de la pobreza (líneas nacionales de pobreza), 2003-2015



Fuente: Base de datos SEDLAC.

Cuadro 8.A.1. Descomposición de los indicadores de pobreza y desigualdad por fuente de ingreso (contribución relativa)

PERU, 2004, 2010, 2015				
	FGT(0)	FGT(1)	Gini	Theil
2004	39,3%	14,6%	0,491	0,469
2010	21,4%	6,8%	0,457	0,398
2015	15,1%	4,5%	0,435	0,352
Variaciones				
2004-2010	-17,9	-7,8	-0,034	-0,071
2010-2015	-6,3	-2,3	-0,022	-0,046
2004-2015	-24,2	-10,1	-0,056	-0,117
CONTRIBUCION RELATIVA				
2004-2010	FGT(0)	FGT(1)	Gini	Theil
Ingresos laborales	80%	78%	40%	43%
Remesas y donaciones privadas	9%	8%	20%	31%
Ingresos imputados	4%	5%	20%	19%
Ingresos extraordinarios	-1%	-7%	-11%	-19%
Transferencias y donaciones públicas	9%	16%	31%	26%
Variación total	100%	100%	100%	100%
2010-2015	FGT(0)	FGT(1)	Gini	Theil
Ingresos laborales	52%	37%	32%	73%
Remesas y donaciones privadas	0%	-2%	9%	2%
Ingresos imputados	14%	15%	0%	0%
Ingresos extraordinarios	0%	5%	9%	-23%
Transferencias y donaciones públicas	33%	46%	50%	48%
Variación total	100%	100%	100%	100%
2004-2015	FGT(0)	FGT(1)	Gini	Theil
Ingresos laborales	71%	65%	37%	58%
Remesas y donaciones privadas	6%	4%	16%	17%
Ingresos imputados	8%	9%	12%	8%
Ingresos extraordinarios	-1%	-4%	-7%	-25%
Transferencias y donaciones públicas	16%	26%	40%	41%
Variación total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Estimaciones del autor basadas en encuestas de ENAHO, 2004, 2010, 2015.

Nota: Todos los indicadores han sido calculados a partir del ingreso real per cápita a precios de Lima. En el cálculo de la incidencia de la pobreza (FGT0) y de la brecha de pobreza (FGT1), se han utilizado las líneas de pobreza de 2015.

En la descomposición de Shapley se utilizó el algoritmo ADECOMP, elaborado por Azevedo para el paquete STATA.

BIBLIOGRAFÍA

- Azevedo, J.P., V. Sanfelice y M. C. Nguyen (2012) *Shapley Decomposition by Components of a Welfare Measure* (Washington D.C.: World Bank) (mimeo).
- Azevedo, J.P., V. Sanfelice y G. Inchauste (2013a) *Decomposing the Recent Inequality Decline in Latin America*, Policy Research Working Paper 6715, (Washington D.C.: World Bank), <http://documents.worldbank.org/curated/en/597661468054543060/Decomposing-the-recent-inequality-decline-in-Latin-America> (accedido el 14 de septiembre 2016).
- Azevedo, J.P., G. Inchauste, S. Olivieri, J. Saavedra y H. Winkler (2013b) *Is Labor Income Responsible for Poverty Reduction? A Decomposition Approach*, Policy Research Working Paper 6414 (Washington D.C.: World Bank), <http://documents.worldbank.org/curated/en/882051468340821632/Is-labor-income-responsible-for-poverty-reduction-a-decomposition-approach> (accedido el 14 de septiembre 2016).
- Barros, R., M. de Carvalho, S. Franco y R. Mendonça (2006). Uma análise das principais causas da queda recente na renda brasileira. *Econômica*, 8(1), junio, 117-147
- Bourguignon, F. (2015) 'Appraising income inequality databases in Latin America', *Journal of Economic Inequality*, 13(4), 557-78, DOI: 10.1007/s10888-015-9304-4.
- Blofield, M. (ed.) (2011) *The Great Gap: Inequality and the Politics of Redistribution in Latin America* (Pennsylvania: Pennsylvania State University Press).
- Comisión Económica para América Latina, Naciones Unidas (CEPAL) (2016) *Panorama Social de América Latina 2015* (Santiago de Chile: CEPAL), <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/39965> (accedido el 14 de septiembre 2016).
- De Ferranti, D., G. Perry, F. Ferreira y M. Walton (2004) *Inequality in Latin America: Breaking With History?* World Bank Latin American and Caribbean Studies (Washington D.C.: World Bank), <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15009> (accedido el 14 de septiembre 2016).
- de la Torre, A., E. Levy Yeyati, G. Beylis, T. Didier, C. Rodriguez Castelan, S. Schmukler (2014) *Inequality in a Lower Growth Latin America*, LAC Semiannual Report, October, (Washington D.C.: World Bank), <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20413> (accedido el 14 de septiembre 2016).
- Foster, J. E. y M. Wolfson (2010) 'Polarization and the decline of the middle class: Canada and the U.S.', *Journal of Economic Inequality*, 8, 247-273, <http://hdl.handle.net/10.1007/s10888-009-9122-7> (accedido el 14 de septiembre 2016).
- Gasparini L., G. Cruces, L. Tornarolli y M. Marchionni (2009) *A Turning Point? Recent Developments on Inequality in Latin America and the Caribbean*. Documento de Trabajo 81, (La Plata: CEDLAS), http://cedlas.econo.unlp.edu.ar/archivos_upload/doc_cedlas81.pdf (accedido el 14 de septiembre 2016).
- Gasparini L. y N. Lustig (2011) *The rise and fall of income inequality in Latin America*, Documento de Trabajo 118, (La Plata: CEDLAS), http://cedlas.econo.unlp.edu.ar/download.php?file=archivos_upload/doc_cedlas118.pdf (accedido el 14 de septiembre 2016).
- Goñi, E., H. López y L. Servén (2011) 'Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America', *World Development*, 39(9), 1558-1569, DOI: 10.1016/j.worlddev.2011.04.025.

Inchauste, G., J.P. Azevedo, B. Essama-Nssah, S. Olivieri, T. Van Nguyen, J. Saavedra-Chanduvi y H. Winkler (2014) *Understanding Changes in Poverty. Directions in Development Poverty*, (Washington D.C.: World Bank), <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/19445> (accedido el 14 de septiembre 2016).

International Monetary Fund (IMF) (2016) *World Economic Outlook. Too Slow for Too Long*. (Washington D.C.: IMF).

Kakwani, N., M. Neri y H.H. Son (2009) *Linkages between pro-poor growth, social programs and labour market: the recent Brazilian experience* Research Paper 2009.26 (Helsinki: UNU-WIDER) <http://hdl.handle.net/10419/45140>

López-Calva, L. F. y N. Lustig (2010) *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* (Washington D.C.: Brookings Institution Press).

Lustig, N., L. F. López-Calva y E. Ortiz-Juárez (2013a) 'Declining Inequality in Latin America in the 2000s: The Cases of Argentina, Brazil, and Mexico', *World Development*, Vol. 44 (April), 129-141, DOI: 10.1016/j.worlddev.2012.09.013.

Lustig, N., C. Pessino y J. Scott (2013b) *The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: An Overview*, CEQ Working Paper.13, April, <http://econ.tulane.edu/RePEc/pdf/tul1313.pdf> (accedido el 15 de septiembre 2016).

Maasoumi, E. V. Mahmoudi (2013). 'Robust growth-equity decomposition of change in poverty: The case of Iran (2000-2009)', *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 53, pp.268-276.

Ravallion, M. (2016) *The Economics of Poverty: History, Measurement and Policy* (New York and Oxford: Oxford University Press),

Székely, M. y P. Mendoza (2015) 'Is the Decline in Inequality in Latin America Here to Stay?', *Journal of Human Development and Capabilities*, 16, 397-419. DOI: 10.1080/19452829.2015.1050320

World Bank (2016) *Global Economic Prospects*, (Washington D.C.: World Bank).

Yamada, G., J. F. Castro y J. L. Bacigalupo (2012) 'Desigualdad monetaria en un contexto de rápido crecimiento económico: El caso reciente del Perú', *Revista Estudios Económicos*, 24, (Lima: Banco Central de Reserva del Perú), 65-77, <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/24/ree-24-yamada-castro-bacigalupo.pdf> (accedido el 15 de septiembre 2016).

Zepeda, E., D. Alarcón, F. Veras y R. Osorio (2009) *Changes in earnings in Brazil, Chile, and Mexico: disentangling the forces behind pro-poor change in labour markets*, Working Paper n°51, March (Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth), <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper51.pdf> (accedido el 15 de noviembre 2016).

NOTAS

1. El diagnóstico de la evolución de la desigualdad en América Latina en la última década está sujeto a varias limitaciones metodológicas vinculadas a los problemas que tienen las encuestas de hogares en la estimación de los ingresos no laborales sin sesgos y la dificultad para capturar la información de los percentiles de los ingresos más altos (Bourguignon, 2015; Ravallion, 2016; Yamada et al., 2012).

2. En esta sección se utilizan los indicadores de pobreza y de desigualdad provenientes de la base de datos SEDLAC. Las principales fuentes de datos son las siguientes: Bolivia, 2003, es en los hechos 2002; Argentina, EPHC 2003-2012 es el promedio del primer y segundo semestre de cada

año; Brasil, Nueva PNAD 2003, 2004-2013, incluidas las zonas rurales de la región Norte; Perú, ENAHO; Colombia, ECH 2004-2005, GEIH 2008-2013; Ecuador, ENEMDU. Esta base de datos fue homogenizada por el SEDLAC en la construcción de los ingresos agregados, así como los valores de las líneas de pobreza (USD 4 en paridad de poder adquisitivo de 2005). Se decidió descartar el uso de los indicadores de la CEPAL debido a una serie de problemas metodológicos y a la falta de información detallada acerca de las imputaciones (Bourguignon, 2015).

3. Para un análisis del crecimiento y la reducción de la desigualdad en la primera década del siglo XXI, ver Gasparini y Lustig, 2011; Székely y Mendoza, 2015. Para los índices nacionales oficiales de pobreza (2003-2015), ver en anexo, gráfico A.8.3.

4. El *odds ratio* de los hogares rurales pasa de 1.42 a 2.03 y de 2.53 a 3.42 para la pobreza total y pobreza extrema, respectivamente.

5. El gobierno transfiere la mitad de los impuestos recaudados de la industria minera a las regiones y municipalidades donde se extraen los minerales. A esto se denomina el “canon”.

RESÚMENES

Durante la primera década del siglo XXI, América Latina experimentó un fuerte crecimiento que fue atribuido, fundamentalmente, a los altos precios de las exportaciones y a la creciente demanda de China. Asimismo, las transiciones democráticas en la región llevaron al poder a gobiernos con políticas económicas muy contrapuestas y con diferentes visiones de los sectores que impulsaban el crecimiento. Estos gobiernos también diferían en cuanto a las políticas sociales que implementaban para combatir la pobreza y la desigualdad. Los países con políticas «heterodoxas» (Brasil, Ecuador, Bolivia, Argentina y Venezuela) que promovían esfuerzos para una mejor distribución de los frutos del crecimiento, incrementaron el gasto social y promovieron, con mayor o menor énfasis, la diversificación productiva; en particular, en el mercado interno. Los países con políticas «ortodoxas» (Chile, Colombia y Perú) promovieron la inversión extranjera en el sector primario exportador (minería, petróleo, pesca, soja, etc.), que era considerado como el principal motor de crecimiento, e implementaron políticas fiscales y monetarias conservadoras que crearon un clima de confianza para los inversores y condujeron a tipos de cambio y precios estables.

El presente capítulo intenta evaluar los hechos de la última década en términos de los aspectos distributivos, comparando los casos de los países que aplicaron políticas heterodoxas con los de aquellos que implementaron políticas ortodoxas. Este estudio se centra principalmente en el Perú, donde los gobiernos combinaron una ideología «izquierdista», que les permitió llegar al poder, con políticas económicas cercanas al «Consenso de Washington». El autor examina los resultados de esta etapa de rápido crecimiento en términos de reducción de la pobreza y evalúa en qué medida estos resultados han venido acompañados de (y posiblemente alcanzados gracias a) la disminución de la desigualdad y el crecimiento de la clase media. Este fenómeno es considerado por algunos como garantía de estabilidad política y, por otros, como fermento de conflicto. Finalmente, se explora en qué medida el gasto social y la tributación pueden desempeñar un papel distributivo en esta nueva fase de crecimiento más lento.

AUTOR

JAVIER HERRERA

Javier Herrera es economista. Actualmente, es director de investigación del Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD) de Francia, y profesor visitante en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Es doctor en Economía por la Universidad de París X y magíster en Economía por el New School for Social Research, de Nueva York. Sus últimas investigaciones se centran en la vulnerabilidad, la medición y la dinámica de la pobreza, y la segregación residencial.