

Richard Webb
Adolfo Figueroa

DISTRIBUCION
DEL INGRESO
en el Perú

04.01
14 ej.3.



PERÚ PROBLEMA 14

INSTITUTO DE
ESTUDIOS PERUANOS

14

PERU PROBLEMA

Distribución del ingreso en el Perú .

RICHARD WEBB

ADOLFO FIGUEROA

INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

Colección dirigida por
JOSÉ MATOS MAR
Director del Instituto de Estudios Peruanos

© IEP ediciones .
Horacio Urteaga 694, Lima 11
Telefs. 32-3070
24-4856
Impreso en el Perú
1ª edición noviembre 1975

Contenido

Presentación	
<i>José Matos Mar</i>	9
Introducción	
<i>Richard Webb</i>	15
I. POLÍTICAS GUBERNAMENTALES Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN EL PERÚ: 1961-1971	25
<i>Richard Webb</i>	
A. <i>La distribución del ingreso (1961)</i>	27
Características principales	29
Los ricos	33
Los pobres	38
La desigualdad rural	41
La desigualdad regional	43
Tendencias del ingreso (1950-1966)	45
B. <i>El modelo</i>	52
La curva del valor agregado	53
El sector moderno	57
El sector urbano tradicional	62

El sector rural tradicional	66
La redistribución del ingreso	69
<i>C. Las políticas gubernamentales y su efecto sobre la distribución del ingreso (1961-71)</i>	74
El sector moderno	75
El sector urbano tradicional El sector rural tradicional	79
Conclusiones	84
	89
<i>D. Implicaciones para políticas redistributivas</i>	95
Naturaleza del problema	95
El enfoque de la teoría de la dominación El enfoque del empleo	99
Conclusiones	104
	107
II. LA REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y DE LA PROPIEDAD EN EL PERÚ: 1968-1973	
<i>Adolfo Figueroa</i>	111
Introducción	113
1. La pirámide de ingresos en el Perú anterior a 1968	115
2. La estrategia redistributiva del gobierno militar	120
3. Estimaciones de la transferencia de ingresos	128
4. Causas del alcance limitado de las transferencias	141
5. Redistribución de propiedad y economía de mercado	145
6. La experiencia redistributiva peruana en el contexto latinoamericano	157
Conclusiones	162

Presentación

Conscientes de la escasez de trabajos que, a nivel nacional, analicen la distribución del ingreso y de los límites de los ensayos parciales realizados hasta ahora, el Instituto de Estudios Peruanos publica este volumen escrito por dos economistas peruanos de bien ganado prestigio internacional en el tratamiento de este tema. Aunque las investigaciones de Richara Webb y Adolfo Figueroa cubren un periodo relativamente corto (1950-1973), tienen el mérito de ofrecer una primera apreciación global del problema refiriéndola a la situación estructural de la economía peruana.

El trabajo de Webb abarca el lapso comprendido entre 1950 y 1971. Al analizar especialmente el estado de la distribución del ingreso en 1961, en base a la mejor información disponible para entonces, construye un modelo explicativo de los mecanismos distributivos del ingreso en el Perú. Este modelo le permite evaluar la política económica del gobierno de Belaúnde y la de los primeros años del actual régimen y, al mismo tiempo, mostrar características estructurales de la distribución del ingreso. De ese modo, el a veces frío tratamiento de los números y porcentajes adquiere una dimensión que descubre la complejidad del problema, no sólo en el campo económico sino en sus connotaciones políticas y sociales. Al hacerlo esclarece las alternativas y dificultades implícitas en las distintas estrategias de desarrollo económico, frente a las

cuales debe optar un país, como el Perú, dispuesto a superar los desbalances y contradicciones de su actual estructura.

Adolfo Figueroa, en cambio, concentra su estudio en la etapa comprendida entre 1968-1973. En este lapso, el autor analiza los efectos en la distribución del ingreso derivados de las - transformaciones efectuadas por el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, especialmente la reforma agraria y la creación de la comunidad laboral en la industria, minería y pesquería. Interesado en establecer cómo las reformas sectoriales han modificado los niveles de riqueza y pobreza, Figueroa demuestra que estas reformas no tienen un alcance significativo para los grupos más pobres del país, ya que los principales beneficiarios de ellas, aunque trabajadores, están situados en los grupos mejor ubicados. La causa de este limitado alcance es que, en una economía de mercado, dichas reformas no logran desligar el nexo entre producción y distribución, ruptura que para el autor resulta esencial a fin de otorgar verdadero alcance a cualquier movimiento redistributivo. Las conclusiones de Figueroa, al determinar la posición de los distintos sectores afectados por la política gubernamental, señalan con lucidez las contradicciones y posibilidades que implica sobrepasar los niveles de pobreza en que se encuentra la mayor parte de la población del país.

De ambos estudios se desprende un hecho fundamental que constituye uno de los principales aportes de este libro: el ingreso se redistribuye básicamente dentro de sectores socio-económicos específicos y no entre sectores, es decir vertical y no horizontalmente, para expresarlo con las palabras de los autores. La redistribución entre distintos sectores de la población, que sería lo más urgente e importante para los grupos más pobres, se presenta así como uno de los retos más

apremiantes de la actual coyuntura político-económica del país. Estamos persuadidos de que las observaciones acumuladas con paciencia y responsabilidad por Webb y Figueroa son una útil contribución al esclarecimiento y debate de un tópico de vital importancia que, además, requiere de amplia y precisa información. Los organismos del gobierno deberían contribuir eficientemente en esta tarea, a fin de que el país sepa cómo nos vamos aproximando al logro de la sociedad socialista peruana, en la cual las responsabilidades sean compartidas solidariamente por todos sus habitantes, sin recortes ni discriminación. Es decir, una sociedad en donde la distribución del ingreso demuestre que todos los grupos de base del país están en condiciones de participar igualitariamente en el poder.

JOSÉ MATOS MAR

Introducción

EXISTE UNA PRONUNCIADA BRECHA entre el interés y el conocimiento de los hechos referentes a la justicia social. Esta brecha se ha hecho más evidente en los últimos años, a medida que la política redistributiva ha venido a ocupar el centro de la escena y que la investigación empírica del tema sigue rezagada. En el caso de nuestro país, con un gobierno de declarada política redistributiva, se están financiando numerosos proyectos para estimar matrices de insumo-producto y de flujo de fondos, sin que hasta el momento se realice un esfuerzo similar para reunir datos básicos sobre la distribución del ingreso. ¿Hasta qué punto la oligarquía reorientó la política redistributiva a su favor? ¿Es la distribución del ingreso en el Perú menos equitativa que en otros países? ¿Ha empeorado en las últimas décadas? ¿Las recientes medidas han tenido algún efecto significativo sobre la desigualdad del ingreso? Este libro escrito por dos investigadores, en forma independiente, ofrece algunas respuestas a estas preguntas.

Los datos y conclusiones que ofrecemos constituyen una primera cosecha en un campo hasta ahora virgen. Admiten e incluso exigen más trabajo y superación. De todos modos, tienen el mérito de contribuir a la discusión pública del problema de la distribución del ingreso con razonamientos basados en cuidadosas investigaciones empíricas. Al igual que todo resultado científico, estos ensayos reclaman una crítica constructiva-, si

bien cualquier progreso en la materia derivará sólo de aportes adecuadamente documentados y seriamente analizados.

La falta de perspectiva empírica sobre la distribución del ingreso es, en parte, responsable de las muchas paradojas que caracterizan las actitudes y las políticas redistributivas. En una oportunidad, por ejemplo, tuve ocasión de ver un cartelón estudiantil que hacía un llamado a "los obreros y las clases medias empobrecidas" para protestar contra ciertas disposiciones del gobierno, en una universidad donde ser "clase media", empobrecida o no, significaba vivir en Miraflores o San Isidro y, en muchos casos, ir a clases en auto propio. También, con frecuencia, se contraponen a la oligarquía una "masa proletaria" que incluye tanto a obreros como a campesinos, cuando los primeros perciben ingresos hasta diez veces superiores a los últimos. En general, los standards de la justicia son más exigentes para la población rural que para la urbana: los alquileres se consideran "injustos" cuando un campesino alquila su tierra a otro, pero no lo son cuando en Lima un ingeniero alquila su departamento. También, extraña que todo el sistema impositivo haya sido más progresivo en su incidencia; es decir, quienes tenían mayores ingresos pagaban más durante los gobiernos "conservadores" de la década del 50 que en los regímenes reformista de Belaúnde y revolucionario de Velasco. Las políticas redistributivas se preocupan más en atacar las concentraciones más visibles del ingreso y la riqueza que en aliviar la extrema pobreza. Recibe mayor énfasis la quiebra de los privilegios que el alza del nivel de bienestar. El resultado es mucha redistribución que hace muy poco por quienes más la necesitan.

La primera tarea en el estudio de la redistribución del ingreso es estadística. Debe estimarse un conjunto detallado de cuadros de distribución, que dentro de la pirámide económica identifique la posición de todo gru

po importante - social, regional, ocupacional, etc. Un mapa de esta naturaleza permitiría apreciar el alcance preciso de cada medida redistributiva. El primer ensayo de este volumen intenta tal conjunto estadístico. Presenta los principales resultados de un largo y detallado estudio cuantitativo sobre la distribución del ingreso en 1961, y las tendencias de tal distribución entre 1950 y 1966. La metodología en que apoya sus estimaciones ya ha sido publicada (Webb 1972). El ensayo pretende, además, dar una visión general de la incidencia distributiva del gobierno nacional en el período 1963-1971. Se centra en dos preguntas: ¿en qué grado cambia, en dicho período, el impacto de las políticas redistributivas? y ¿cuánto de esa distribución le ha llegado a los más pobres? Estas cuestiones han sido estudiadas con la ayuda de un modelo simple de tres sectores, que enfatiza el dualismo de nuestra economía, y de un estudio estadístico de varias medidas gubernamentales. Las respuestas: que hay una considerable continuidad - tanto en el patrón como en el alcance de la redistribución entre 1963-1971- y que muy poco ha llegado a los grupos más pobres requieren cierta explicación, pues van en contra de la opinión general creada por los muchos cambios institucionales, tanto en los organismos gubernamentales como en las instituciones económicas. Así, el impacto cuantitativo de todos esos cambios legislativos ha sido pequeño en *relación a la magnitud de las desigualdades existentes*. En segundo lugar, los beneficios han sido mal distribuidos: en todo el período 1963-1971 la mayor parte de la redistribución ha favorecido a una proporción relativamente pequeña de la población, que en gran parte ya disfrutaba de ingresos muy por encima del promedio nacional.

El ensayo de Figueroa, que trata de la política de redistribución, ofrece un examen detallado de las más radicales y recientes medidas distributivas: reforma agraria y comunidades laborales. Este examen lo plan

tea en el marco de una discusión teórica de la distribución de los ingresos de mercado. Estas consideraciones *a priori* son útiles para explicar su conclusión sobre el limitado impacto redistributivo de las actuales transferencias de propiedad. Demuestra que las reformas transfieren el ingreso sólo dentro del 25 % más rico de la población y, además, que sólo transfieren el 2 ó 3% del ingreso nacional. Figueroa señala también la implicancia de las medidas que buscan la justicia en forma segmentada, o sea sólo *dentro* de cada sector económico.

De estos dos trabajos surge un cuadro algo contradictorio de la evolución distributiva. Un enfoque a corto plazo revela importantes desigualdades y una limitada redistribución. A largo plazo, conforme muestro en mis estimaciones de tendencias del ingreso entre 1950 y 1966, revela un cambio gradual: los ingresos absolutos de una mayoría se han elevado paulatinamente y la política redistributiva se ha extendido a grupos cada vez mayores. Sin embargo, ni en el corto ni en el largo plazo se evidencia mejora significativa para los muy pobres: el 20 a 30% de la población ha sido dejado de lado, tanto por el crecimiento del ingreso nacional como por los beneficios de las medidas redistributivas del gobierno. Esto parece ser resultado, en parte, de las dificultades administrativas para llegar hasta ese grupo, pero también de políticas que no toman en cuenta medidas sustanciales para lograr un mayor efecto redistribuidor.

¿Cuáles son las principales alternativas de una política redistributiva? Una distinción útil es la siguiente:

(i) políticas que *redistribuyen* ingresos ya generados por el mercado (por ejemplo a través de los impuestos);

(ii) las que *cambian* la conformación *original* de la distribución de los ingresos de mercado (por ejemplo las transferencias de propiedad); y

(iii) el control directo y la asignación del ingreso real por mecanismos que *no son de mercado*.

Este último sistema elimina la mayor parte del "problema" distributivo al quebrar el lazo entre producción y distribución: lo que uno recibe ya no está necesariamente vinculado a lo que uno produce. Sin embargo, hasta ahora, ningún gobierno en el Perú ha estado dispuesto a abandonar una economía de mercado. Entre 1963-1971 los enfoques de política distributiva han consistido en redistribuir los ingresos de mercado, antes o después de su aparición (modalidades i y ii), si bien es cierto que esta última modalidad (ii) está recibiendo un creciente énfasis.

Los mecanismos principales para reformar la distribución original de mercado son: a. redistribuir la propiedad del capital, y b. cambiar la estructura de la producción para reducir el grado de concentración del capital, repartiéndola geográficamente y entre un número mayor de trabajadores. Las dificultades que el primer mecanismo enfrenta se discuten en el ensayo de Figueroa y las del segundo en la del suscrito. En una economía dualista la redistribución de la propiedad excluye al más necesitado. Por otra parte, las perspectivas para reducir el dualismo no son alentadoras: en el mejor de los casos será un proceso lento. Además, los cambios rápidos, tanto en la estructura de la producción como de la propiedad, pueden afectar negativamente a los más pobres si baja la tasa de crecimiento de la economía, o si se reduce el excedente del sector urbano, disponible para ser transferido a los grupos necesitados del sector tradicional.

Un primer paso hacia un efectivo proceso de igualdad económica debe consistir, quizás, en un esclarecimiento de los principios éticos que sustentan la búsqueda de la justicia social. ¿Cuál es prioritario: más igualdad o menos pobreza extrema? Se ha visto que es

posible disminuir la pobreza extrema acrecentando la desigualdad. Incluso puede haber conflicto entre estos fines: es cierto que los altos ingresos capitalistas ya no se consideran necesarios para lograr un elevado nivel de ahorro, pero muchos teóricos arguyen que el alto sueldo del administrador de una SAIS es compatible con la elevación del nivel de vida del comunero. ¿Se justifica entonces cierto grado de desigualdad? ¿Quién decide el grado "aceptable"? También debe esclarecerse la noción de justicia social. Comúnmente, ésta es interpretada, tanto por el capitalista como por el marxista, como un derecho a lo que uno produce: el peón agrícola tiene derecho a todo su producto. Pero, ¿a nada más? Si el país es pobre en tierras pero rico en minas, petróleo y pesca, ¿qué *derecho* tienen las grandes masas campesinas sobre esas riquezas? ¿El obrero minero tiene más derecho al usufructo de la riqueza minera? Si el minero lo reparte con el campesino, ¿es porque éste tiene derecho o es por caridad?

Se desprende que el énfasis puesto por la teoría marxista sobre el conflicto capital-trabajo y, por lo tanto, sobre los ingresos del capitalista puede ser engañoso en una economía dualista, en la que existen grandes diferencias dentro de la categoría de ingresos de trabajo (un empleado público de nivel medio percibe un ingreso 50 veces mayor que el del campesino más pobre) y donde la concentración geográfica de la propiedad hace difícil la justa redistribución de los ingresos de propiedad, salvo si se socializa totalmente dicha propiedad. Es decir, en una economía *dualista* y de *mercado* no hay una vía fácil para igualaciones sustanciales. En esas circunstancias, la transformación estructural de la sociedad si bien reduce ciertas desigualdades, tiende a reforzar otras.

Las conclusiones de estos ensayos no deben ser tomadas con pesimismo, sino concebidas como un reto. Así, Figueroa concluye su estudio con estas palabras:

"Todas las dificultades señaladas en estos breves comentarios no deberían interpretarse como una visión pesimista del futuro del Perú, o de cualquier otro país que lucha contra la pobreza. Estos comentarios deben interpretarse como una manera de comprender el carácter desafiante del problema del desarrollo económico".

RICHARD WEBB

1
*Políticas
gubernamentales
y distribución
del ingreso
en el Perú:
1961- 1971*

RICHARD WEBB

A. LA DISTRIBUCION DEL INGRESO (1961)

EN UN ESTUDIO de política redistributiva, la estadística sobre la distribución del ingreso personal debe permitir la elaboración de un mapa de operaciones que provea las perspectivas necesarias para juzgar las medidas redistributivas específicas y evaluar de un modo más realista sus posibilidades.

En tal mapa el detalle es esencial. Las estadísticas sumarias - coeficiente de Gini o la *ratio* entre la participación del decil superior y del inferior- * miden la distancia a recorrer en la transferencia, pero no indican la ruta a seguir. Más que *una* distribución del ingreso 10 que se necesita es un *conjunto* de cuentas distributivas enlazadas con otras cuentas sociales. Y como la legislación se refiere a la "agricultura" o a la "industria", pero nunca al "decil superior", un conjunto útil de cuentas distributivas debe organizarse en términos de los grupos sociales para los que comúnmente se diseñan las políticas redistributivas.

Este capítulo presenta algunas cuentas de distribución del ingreso en el Perú y comenta sus principales

o Es decir, la participación en el ingreso nacional del 10% más rico y del 10% más pobre, una vez que la población económicamente activa ha sido ordenada de los que tienen más ingreso a los que tienen menos ingreso.

características. Dichas cuentas representan una mejora sobre las que anteriormente se han elaborado ¹. Incorporan información reciente, obtenida mediante encuestas, referente a la población laboral independiente (aproximadamente la mitad de la fuerza laboral total), cuyos datos anteriormente fueron, en su mayor parte, fruto de la imaginación ². Dichas cuentas contienen

1. Las estimaciones anteriores son:

-Eugene Brady, *The distribution of total personal income in Perú*, International Studies in Economics, Monograph N° 6 (Ames, Iowa State University, 1968). Las cifras fueron obtenidas del Instituto Nacional de Planificación, excepto la estimación independiente para el sector agrario, basada en una encuesta de fundos de 1963. Esta última encuesta fue diseñada para estimar la producción total, no los niveles de ingreso y, por lo tanto, fue pobre en su cobertura de los pequeños campesinos. La distribución está distorsionada por errores computacionales que subestiman los salarios en la mitad y los sueldos en las tres cuartas partes.

-Instituto Nacional de Planificación, *La evolución de la economía en el período 1950-1965*, (1966) vol. I, págs. III-12 a IU-54. Los sueldos y salarios se basan en datos no ajustados del censo de 1961; los ingresos de los trabajadores independientes son estimaciones del ingreso promedio por sector; los ingresos por propiedad se obtuvieron como residuos de las cuentas del valor agregado de sectores de bienes; en los sectores de servicios se estimaron por coeficientes.

-Amador Raúl García, *La distribución del ingreso por niveles en el Perú*. Tesis de Bachiller, inédita. Universidad Nacional Mayor de San Marcos 1967. García fue el responsable de las estimaciones de la distribución del ingreso del Instituto Nacional de Planificación. Sus propios estimados incorporan revisiones del trabajo del INP, aunque la metodología fue esencialmente la misma y no se usaron nuevas fuentes principales.

-Ciro Alegría, quien contribuyó con los estimados de distribución de ingresos que se encuentran en CIASA, *Estudio sobre la incidencia de la tributación en el Perú*, un estudio de la incidencia impositiva hecho por una consultoría privada. Alegría también utiliza datos censales de sueldos y salarios, así como aproximaciones para los independientes, pero sus ingresos por propiedad se basan en datos de las Cuentas Nacionales del Banco Central de Reserva.

2. Pronto se podrán lograr grandes mejoras usando trabajos estadísticos que actualmente se están procesando: la primera encuesta nacional de hogares, una encuesta nacional de consumo de alimentos, el Censo de 1972, y las declaraciones juradas de impuestos que ahora incorporan dividendos.

parte del detalle requerido para la evaluación de políticas redistributivas, e incluyen una desagregación geográfica a nivel provincial que es útil para estudiar los gastos públicos.

Características principales

El cuadro 1 revela un grado extremo de desigualdad. El primer decil recibió algo más del 49% del ingreso, porcentaje mayor al de la mayoría de países en proceso de desarrollo, aunque comparable al que tal decil logra en Colombia, Brasil y México, según se aprecia en el cuadro 2. Sin embargo, en el Perú los pobres recibieron algo menos; los deciles inferiores el 2.5% y los seis últimos deciles sólo el 18.2%, lo que es bastante menos del 30% que Kuznets cita como característico tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados (Kuznets 1969, pág. 424). El Perú presenta características similares a las de esos tres países: industrialización incipiente; una herencia colonial

Cuadro 1
Distribución del ingreso nacional y personal por deciles
1961

Deciles de fuerza laboral	Ingreso personal	Participación
		Ingreso nacional
I	1.0	1.0
II	1.5	1.4
III	2.2	2.0
IV	3.3	3.0
V	4.3	4.1
VI	5.9	5.5
VII	7.6	7.0
VIII	9.8	9.2
IX	15.2	14.0
X	49.2	52.8
(5% superior)	(39.0)	(43.0)
(1% superior)	(25.4)	(30.5)

Fuente: Contruido a partir de la distribución del ingreso del trabajo y de la propiedad mostrada en el Cuadro 3.

Cuadro 2
Participación percentil en el ingreso

Países seleccionados:	20%	60%	10%
	Inferior		Superior
Perú	3.5	18.2	49.2
Brasil ¹	4.2	22.0	49.0
Colombia ²	2.5	26.0	48.0
México ³	4.2	20.9	49.9
44 países (promedio) ⁴	5.6	26.0	44.0

1. Albert Fishlow, "Brazilian Size Distribution of Income". AER, Vol. LXII, N° 2, mayo 1972 - pp. 392 y 399.

2. Miguel Urrutia y Clara Eisa de Sandoval, "La distribución de ingresos entre los perceptores de renta en Colombia - 1964". Revista del Banco de la República 513, (julio 1970), pág. 992.

3. Ifigenia M. de Navarrete. "La distribución del ingreso en México - Tendencia y perspectivas" en El perfil de México en 1980, Vol. 1, (México; Siglo XXI Editores), pág. 37.

4. De una recopilación reciente de Irma Adelman y Cyntia Taft Morris, An Anatomy of Income Distribution Patterns In Developing Nations, International Bank for Reconstruction and Development, Economic Staff Working Paper N° 116 (Washington, 1971), que da cuenta de participaciones percentiles del ingreso nacional para 44 países poco desarrollados. Las participaciones fueron de 30% y 56%, respectivamente, lo que implica una participación del decil superior en el ingreso nacional de 44% y en el ingreso personal de alrededor del 40%.

de relaciones sociales y de clase altamente estructuradas; y sectores modernos y tradicionales muy contrastados.

A este dualismo se asocia una amplia dispersión de ingresos. La *ratio* entre la participación de los deciles superior e inferior fue de 49: 1. Probablemente lo más significativo es que la desigualdad es más profunda que la alta participación que favorece a un puñado de propietarios muy ricos. Si se deducen los dividendos, rentas e intereses de lo que recibía el decil superior, las relaciones entre las porciones del primer y último decil eran todavía de 32: 1.

Cuadro 3
Fuerza laboral e ingresos por tipo y nivel de Ingresos, 1961

INGRESO ANUAL (miles de soles)	Agricultores			Empleados (4)	Independientes urbanos (5)	Ingresos (en millones de soles)			
	Fuerza laboral (en miles)					Total (6)	Trabajo (7)	Propiedad (8)	Total (9)
	Sierra rural (1)	Costa y Selva (2)	Obreros (3)						
2.0	349	0.7	17	1	30	400	619	24	643
2.1 - 3.0	229	5	21	3	29	289	722	29	751
3.1 - 5.0	253	14	83	8	63	429	1,699	73	1,772
5.1 - 7.5	128	16	201	15	84	459	2,842	14	2,984
7.6 - 10.0	72	25	107	19	80	312	2,727	164	2,891
10.1 - 12.5	52	23	86	20	45	233	2,626	158	2,784
12.6 - 15.0	34	17	72	28	26	183	2,422	145	2,567
15.1 - 20.0	26	28	82	59	37	240	4,180	251	4,431
20.1 - 30.0	40	49	51	91	46	280	6,849	442	7,291
30.1 - 50.0	13	17	23	64	26	149	5,567	497	6,064
50.1 - 70.0		0.6	3	18	7	30	1,761	337	2,098
70.1 - 100.0			0.8	12	3	17	1,401	429	1,830
100.1 - 500.0			0.2	11	0.3	13	2,138	1,143	3,281
500.1 y más								9,900	9,900
Totales:	1196	196	747	350	476	3034	35,553	13,734	49,287

Col. (1) 5 ver cuadro 4 para las definiciones de los grupos de fuerza laboral.

Incluye 69,000 trabajadores agrícolas, no especificados; distribuidos aquí según la suma de las columnas.

Col. (6) (3) + (5).

Col. (8) Incluye 3,200 millones de soles, de beneficios no distribuidos de corporaciones.

Col. (9) El ingreso total difiere en 8.1 % de la cifra de las cuentas nacionales (53,687 millones). La diferencia se debe en parte a ingresos estimados menos para algunos trabajadores independientes; a alguna omisión de la fuerza laboral en estos estimados, y en parte no está explicada.

Las remuneraciones de los receptores del decil superior comenzaban en 26,000 soles anuales³; siendo la mediana del ingreso de este grupo de S/. 34,000 anuales. Esta puede ser "clase media" o aun modesta, según los standards de los países desarrollados, pero debe tenerse en cuenta que más de la tercera parte de la población percibía ingresos por debajo de los S/. 5,000 anuales.

En el Perú las grandes distancias verticales son características no sólo en su geografía. Así, cualquier subdivisión de la población es ejemplo del alto grado de dispersión del ingreso. "Clases sociales", como las del asalariado urbano o el campesino serrano, muestran gran heterogeneidad en cuanto a los ingresos, como puede verse en los cuadros 3 y 4. Los salarios en las ciudades, por ejemplo, iban de S/. 5,000 anuales a S/. 40,000, a través de tres cuartiles. Como era de suponer, los trabajadores urbanos independientes tenían ingresos aún más disímiles: 15% correspondía al cuartil inferior y 22% al cuartil superior; 8% se encontraba en el decil superior.

Tal vez los polos geográficos de la distribución del ingreso estén mejor representados en la ciudad de Lima y los cinco departamentos contiguos de la sierra sur - la llamada "mancha india" - que concentran la mayoría de la población indígena⁴. Los ingresos promedio diferían agudamente: 7,400 soles anuales en dicha área y 23,000 soles en Lima. Pero la diferencia *dentro* de estas regiones es igualmente significativa. En ambas, los ingresos abarcaban los cuatro cuartiles (cua

3. La tasa de cambios en 1961 era de 26.81 soles por dólar.

4. Apurímac, Ayacucho, Cuzco, Huancavelica y Puno. Véase Julio Cotler, "La mecánica de la dominación interna y del cambio social en el Perú", en Instituto de Estudios Peruanos, *Perú Problema* N° 1, 1967. Cotler incluye el departamento de Ancash, donde el ingreso promedio es 60% más alto (ver cuadro 6) y, por lo tanto, aumenta la dispersión de ingresos dentro de la región, tal como él la define.

dro 4). La dispersión fue mayor en la "mancha india", donde la mitad estaba en el cuartil superior y el 6% en el decil superior.

El grado tan marcado de dispersión de ingresos, tanto en el interior de cada grupo como entre ellos, puede estudiarse examinando la posición de los distintos estratos en la distribución nacional, determinando quiénes son los ricos, los pobres y los grupos medios.

Los ricos

La mayor parte de ingresos por concepto de propiedad la percibía unos cuantos centenares de familias. En 1961 las utilidades que incluían las ganancias retenidas de las empresas, los intereses y alquileres en efectivo conformaban el 23% del Ingreso Nacional. Dada la naturaleza restringida de la propiedad accionaria, y teniendo en cuenta el conocimiento general respecto a la concentración de la riqueza en el Perú⁵, es probable que casi todo fuera recibido por los integrantes del 1 % superior, y que la mayor parte -estimada en el 19% del Ingreso Nacional- fuera disfrutada por unos cien o doscientos propietarios con ingresos anuales millonarios⁶.

5. Véase Carlos Malpica S. S., *Los dueños del Perú* (Lima 1970) para una lista de empresas en la cual se incluye el capital social, así como los nombres de los directores.

6. La falta de datos sobre impuestos a la renta explica lo burdo de esta estimación de los muy ricos hasta 1969. Los impuestos a los dividendos se cobraban en forma indirecta, de modo que no se declaraban como parte del ingreso personal. Sin embargo, las cifras del impuesto a la renta nos permiten estimar un mínimo. En 1961, 20 contribuyentes declararon ingresos por encima del millón y medio de soles. En 1966 la cifra fue alrededor de 40 (cifras ajustadas por la inflación: datos de la Superintendencia de Contribuciones). Otro estimado del orden de magnitud es el número de empresas -más de 40- que declararon utilidades por encima del millón de soles en 1966 (a precios de 1961). Finalmente, la proyección de una curva de Pareto, ajustada al cuartil superior de perceptores de ingresos, sugiere que menos de 100 ingresos en 1961 estaban por encima de un millón de soles.

Cuadro 4
Distribución de los grupos de fuerza laboral por percentiles de la distribución nacional 1961
(miles de personas)

	CUARTILES				PERCENTILES SUPERIORES		Fuerza laboral (miles)		Ingreso (miles de soles)
	(rango de ingreso en miles de soles)				10%	5%			
	INFERIOR 3.2	II 3.2-7.0	III 7.1-14.4	SUPERIOR 14.5+	26.0+	14.0+	1% 70.0+		
Total Perú:	758	758	758	758	303	152	30	3034	11.61
Grupos ocupacionales									
1. Sierra rural	610	335	167	84	24	12	-	1196	5.4
2. Agric. costa y selva	8	25	65	98	35	14	-	196	16.2
3. Obreros	52	254	254	187	45	15	-	747	11.1
4. Empleados	-	25	67	259	137	8.8	25.	350	30.2
5. Indep. urbanos	67	129	157	124	52	29	5.	476	12.6
Regiones									
6. Rural	659	538	330	208	69	35	-	1735	7.3
7. Urbano	78	247	429	546	234	143	26.	1299	19.5
8. Lima	25	80	180	334	130	62	22.	619	23.3
9. Mancha india	383	158	105	105	45	17	4.	750	7.4

Sectores

10. Moderno	-	23	153	411	158	70	29.	581	30.2
11. Urbano tradicional	83	236	312	160	41	19	-	792	10.9
12. Rural tradicional	631	341	222	186	64	36	-	1392	11.7

1. La fuente para todas las cifras aquí mostradas fue la estadística de la distribución de ingresos cuya derivación se explica en el apéndice Webb. **The Distributon of Income in Peru** (1912).
2. Las inconsistencias entre los totales de fuerza laboral para las distancias clasificaciones se deben a los distintos números de los trabajadores clasificados como "no especificado" con respecto a distintas categorías: Ingreso, ocupación, o sector Industrial.
3. Los ingresos promedios para Lima (línea 8), urbanos (línea 1) y sector moderno (línea 10) excluyen los beneficios de las corporaciones. La tasa de cambio en 1961 era de 26.81 soles por dólar norteamericano.

Línea 1	Excluye empleados rurales y mineros rurales; incluye trabajadores agrícolas urbanos. La definición censal de urbano incluye todas las capitales de distrito y otros pueblos con una población mayor que la de la respectiva capital de distrito.
Línea 1 -2	Las regiones de costa, sierra y selva se definen por la clasificación provincial del cuadro 6.
Línea 3	Excluye "colonos" asalariados en haciendas serranas.
Línea 5	Incluye empleados domésticos.
Línea 6-7	Ver nota de la línea 1.
Línea 9	Incluye departamentos de Apurímac, Cuzco, Huancavelica, Puno.
Línea 10	Incluye gobierno, establecimientos urbanos con 5 ó más personas, haciendas azucareras, minas y profesionales independientes.
Línea 11	Todos los otros "urbanos" que no pertenecen al sector moderno pero excluye a los agricultores urbanos de la sierra.

El siguiente escalón en la pirámide de ingresos - menos de un millón de soles anuales - corresponde a lo que generalmente se describe como "clase media", la que podemos definir como el 1 % superior de la población económicamente activa, esto es aproximadamente unas 30,000 personas. En 1961, el ingreso anual mínimo para integrar ese grupo era de 70,000 soles. Un criterio práctico para definir el status de clase media en el Perú es la propiedad de automóviles: en 1961 había de 30,000 a 50,000 en manos de particulares.

La "clase media" recibía el 11.4% del ingreso nacional, del cual dos tercios corresponden a sueldos de altos empleados y a los ingresos de los independientes, en la mayor parte profesionales. La tercera parte, que se percibe como ingresos de la propiedad, tiene orígenes distintos: algunos son empresariales y corresponden a los beneficios de empresas medianas y pequeñas; otros son rentas de alquileres urbanos y de haciendas. Buena parte del ingreso neto generado en las haciendas se distribuyó entre múltiples dueños, debido a la proliferación familiar. Muchas familias de "clase media" de Lima derivaban ingresos suplementarios de su parte heredada en una gran hacienda.

Podría ser relevante observar que ha habido un alto grado de movilidad vertical, en ambas direcciones, entre los propietarios ricos y la clase media. El rápido crecimiento económico a partir de 1950 impulsó la movilidad ascendente: probablemente sólo una minoría de las grandes fortunas de 1961 tenía más de dos generaciones de antigüedad, lo que se demuestra al ver entre los muy ricos gran número de apellidos de migración relativamente reciente. Y, como se expresara anteriormente, muchas de las fortunas basadas en el agro se habían diluido entre numerosos accionistas familiares de clase media. Los dos grupos esencialmente conforman la misma clase social, teniendo en común, por

ejemplo, la misma raza, familias, colegios, alto grado de educación y lugar de residencia - alrededor de las tres cuartas partes vivía en Lima.

Los percentiles inferiores son más heterogéneos. El 5% más alto comenzaba en 34,000 soles anuales; la mitad correspondía a empleados y la otra mitad incluía obreros altamente calificados, comerciantes, artesanos, agricultores medianos (20-50 hectáreas), y a otros trabajadores independientes. Aproximadamente un tercio residía en Lima. Aparte de las ganancias y las rentas que recibían las familias de "clase media", el ingreso de la propiedad dentro de este grupo, así como dentro de los grupos de ingresos más bajos, podría consistir en renta imputada o un componente no separable del ingreso neto de las pequeñas empresas. El 5% siguiente llegaba hasta los 26,000 soles, con componentes diversificados en forma similar a la anterior, aunque con mayor representación de agricultores (26%). Este segmento del decil superior está presente en muchos pueblos pequeños; por ejemplo, los comerciantes más ricos de Sicuani ⁷ y la élite local de Moyobamba (CISM 1968, pág. 25).

Finalmente, el cuartil superior incluía a todos aquellos cuyos ingresos sobrepasaban los 14,500 soles anuales. Su identificación con la ciudad de Lima era fuerte pero no total: el 44% vivía en ella, y algo más de la mitad de la fuerza laboral de Lima estaba en este cuartil. Sin embargo, todos los otros grupos económicos o regionales también estaban representados. Así 14% vivía en la "mancha india" mientras que aproximadamente el 16% se distribuía, excluyendo Lima, en unas 45 ciudades con población superior a 10,000 habitan

7. Según una encuesta de presupuestos familiares llevada a cabo por el Instituto Boliviano de Estudios Andinos (IBEAS) en 1968, y publicado en IBEAS, Sicuani (1969).

tes ⁸. En términos de ocupaciones, un tercio era de empleados, que en su mayoría (73%) ocupaban este cuartil. Un 21 % era de obreros, generalmente en empresas del sector moderno. Por otra parte, había un fenómeno casi igual de agricultores tanto en la sierra (10% del grupo) como en la costa y selva (12%).

Los pobres

Las familias de menores ingresos, entre los 1,000 Y 3,200 soles anuales, estaban conformadas principalmente por agricultores de subsistencia residentes en provincias de la sierra ⁹; del 80% de esta categoría, el 63% vivía en la "mancha india". Había un 13% de obreros y trabajadores independientes no agrícolas en los pueblos serranos.

Muchas de las características de estos agricultores son bien conocidas (Cotler 1967: 153-197). En su mayoría son indios, hablan quechua o aymara, y en un 70% eran analfabetos en 1961 (DNEC, Censo 1961). Su principal fuente de supervivencia es, en promedio, unas 0.9 hectáreas de tierra arable, tres cabezas de ganado y algún otro ganado menor ¹⁰. La mayoría obtiene algún ingreso monetario por trabajo estacional en chacras mayores o por ventas ocasionales de productos pecuarios.

8. Basado en datos inéditos provenientes de encuestas realizadas en 1963, en 41 ciudades por la Junta Nacional de Vivienda.

9. Las cifras del Censo de 1961 en las cuales se basaron estos datos no incluyeron a una gran parte de la población indígena de la selva, estimada por la Oficina Censal en alrededor del 5% de la población nacional, que en su mayoría vive a niveles de ingresos de subsistencia.

10. DNEC, Primer Censo Nacional Agropecuario (Lima 1965). Supone que los campesinos del cuartil inferior corresponden a aquéllos con fundas de menos de cinco hectáreas. Una estimación más exacta del punto por el que se podría considerar a un fundo como perteneciente al último cuartil, por su tamaño, hubiera sido cuatro hectáreas, lo que implicaría fundos más pequeños y menos ganado.

Sin embargo, la descripción precedente ofrece una impresión inexacta de cohesión de grupo, basada en la concentración geográfica, y en una común cultura, pobreza y fuentes de ingresos, cuando, en realidad, desde el punto de vista de la política redistributiva, la característica fundamental de los "pobres del agro" es precisamente su fragmentación. Se pueden dividir en: asalariados de haciendas y pequeños agricultores independientes. De todos modos, la división más importante es la producida por la estratificación social y económica a nivel de cada pueblo y comunidad rural. La masa uniforme de pobres, distribuída a lo largo de un nivel de ingresos de subsistencia, es una abstracción estadística. Lo cierto es que la sociedad rural está compuesta por muchas pirámides sociales pequeñas y separadas, cada cual con su propia mezcla de pobres y ricos.

Una medida de esta fragmentación se muestra en el cuadro 5. Todas las provincias de la sierra tienen sus pobres rurales. Pero en casi todas hay también una proporción importante de agricultores con ingresos medios y otros agricultores independientes. El cuartil inferior también incluye algunos "pobres" urbanos, en su mayor parte trabajadores independientes en pueblos y ciudades secundarias; forman una pequeña fracción del cuartil (10 %) Y también una pequeña proporción del total de trabajadores urbanos (3 %). Aunque las diferencias en el costo de vida inflan los ingresos reales aparentes de los trabajadores urbanos ¹¹, la mayoría de los ingresos urbanos sobrepasa el ingreso límite

11: Los ajustes para las diferencias en el costo de vida serían extremadamente complicados dado que: las canastas de consumo varían según la región, los precios de los alimentos varían según el tamaño del pueblo, y los precios de las manufacturas son más altos *fuera* de las ciudades. Una corrección extrema elevaría los ingresos rurales valorizando la producción agraria según los precios de Lima que, en el caso de productos serranos, fueron alrededor de 30% más altos que los precios del productor.

para el cuartil inferior -3,200 soles anuales- por un margen mucho mayor que cualquier plausible ajuste por diferencias de costo de vida. Resulta una generalización errónea la afirmación popular según la cual los trabajadores urbanos (a excepción de unos pocos afortunados que laboran en establecimientos modernos)¹² no están mejor que los pobres del agro, la misma que deriva del caso extremo de una minoría urbana: el 5% ó 10% más pobre y más visible.

Cuadro 5
Provincias de la sierra según la proporción de pobres rurales en 1961

Porcentaje de la PEA rural provinciana que gana menos de 3,200 soles anuales ¹	Número de provincias
0 – 20	9
21 – 40	20
41 – 60	32
61 – 80	30
81 – 100	2
----- TOTAL	----- 93

1. Corresponde al cuartil más bajo de la distribución nacional.

Fuente: Cuadro 6 y hojas de trabajo para la distribución de los trabajadores rurales de la sierra.

Un concepto más amplio de los pobres es que el 50% más pobre del país, con ingresos que varían entre 1,000 y 7,000 soles anuales, llega hasta el cuartil inferior de la fuerza laboral urbana (principalmente obreros de pequeñas empresas y trabajadores independientes). De estos pobres urbanos, alrededor del 20% radica en Lima y el 80% en pueblos y ciudades pequeñas. También alcanza a incluir a los niveles inferiores

12. Establecimientos grandes (con cinco o más trabajadores, más el gobierno, más los profesionales).

de agricultores costeños y selvícolas, si bien la mayor parte (81 %) de este último grupo está en cuartiles más altos. Sin embargo, la mitad inferior de la distribución del ingreso nacional no contiene sino una pequeña cantidad de empleados y casi ningún integrante del sector moderno.

La desigualdad rural

Las informaciones de comunidades rurales de la sierra corroboran y ayudan a explicar su considerable desigualdad, mostrada en el cuadro 4. La mayoría de los autores enfatiza la diferenciación económica y social, y la referencia a "los ricos" y "los pobres" es común en casi todos sus estudios. Esta desigualdad existe *dentro* de la población rural y campesina y es, por lo tanto, *adicional* a la que se encuentra entre los pequeños agricultores predominantemente indígenas, y entre los habitantes mestizos o "cholos" de los pueblos.

Por ejemplo, una observación típica es la de Doughty sobre la comunidad de Pararán: "Hay dos grupos marcados dentro de la comunidad. Los ricos que poseen más tierras, o hasta 200 cabezas de ganado, y hasta 500 ovejas, o una tienda, viven en casas más sustanciales y utilizan más "lujos", radio, lámpara a presión, mejores telas, caballos finos, etc., y los "pobres" -yanaconas y partidarios - que poseen menos de 30 cabezas de "ganado menor" (ovejas, cerdos, etc.) y menos de 5 cabezas de "ganado mayor" (vacunos). Los ricos son también vendedores de ganado y controlan el poder en la organización formal de la comunidad y el distrito y "sin que deba sorprender, tienden a beneficiarse con esto" (Doughty y Negrón 1964: 40).

En una publicación del Instituto Indigenista Peruano N° 17, 1966, se informa sobre la desigual distribución en la tenencia de la tierra entre comuneros: en Asilla, el 2 % de los habitantes poseía la mitad del área culti

vable; en Chumbao, el 70% de los residentes disponía de menos de dos hectáreas, mientras que el 10% poseía más de 10. En Tarace "los indígenas considerados pobres no poseen tierra y por 10 tanto se convierten en los "colonos" (trabajadores campesinos cuya remuneración principal consiste en el derecho al cultivo de un terreno) de los indígenas situados en mejor posición y de los mestizos" (Instituto Indigenista Peruano 1966: 15).

Bertholet (1969) nos ofrece una detallada descripción de las diferencias de clase en su estudio de varias comunidades de Puno, donde distingue cinco grupos económicos. El 2% superior de residentes urbanos lo integran agricultores prósperos, comerciantes ricos, profesionales, empleados públicos y el clero. Casi todos son mestizos. En promedio, los agricultores poseen más de 11 hectáreas, 10 vacas y 62 cabezas de ganado menor.

Una "clase media" (13% de la población) está compuesta por agricultores —que poseen entre 4 y 10 hectáreas, 9 vacas y 58 cabezas de ganado menor—, comerciantes y empleados públicos de menor categoría (principalmente maestros y policías). El 15% más pobre lo componen trabajadores sin tierras o campesinos que tienen menos de 0.5 hectáreas y algunas herramientas. Cerca de la mitad no posee una vivienda y la mayoría no cuenta con ganado de ninguna especie. El rango de ingresos entre el decil superior y el inferior, implícito de estas estadísticas, es bastante mayor de 10: 1.

Las fuentes de la desigualdad rural han sido estudiadas por Fuenzalida (1970), quien enfatiza sus raíces históricas. "Una distribución desigual de los recursos entre los ayllus (familias) constituyentes, a pesar de las estipulaciones de las leyes españolas, parece haber sido siempre una característica común de las comuni-

dades" (Fuenzalida 1970: 86). Pero la concentración aumentó después del decreto de Bolívar de 1824, que pretendió transformar las tierras comunales en propiedad privada.

Cotler (1967) ve la desigualdad rural como parte integral de un proceso de dominación social. La dominación se basaría en un sistema de, relaciones verticales que previene o inhibe la movilización de las mayorías. La fragmentación de los grupos mayoritarios es un aspecto deliberado y necesario para el control por la élite. Específicamente, los hacendados se aseguran la lealtad de los capataces o mayores con mejores asignaciones de tierras y otros privilegios (Cotler 1970). Richard Patch anota cómo estos mayores, uno de cuyos deberes es la asignación de parcelas a los campesinos, en el proceso tienden a acumular tierra y ganado (Patch 1962: 5). Los colonos, por su parte, también están divididos en grupos con mayores o menores privilegios¹³.

La desigualdad regional

La dispersión de los ingresos promedios provinciales se resume en el cuadro 6. Los principales componentes del ingreso para cada provincia –ingresos agrícolas, salarios no agrícolas, y sueldos públicos– se muestran en Webb (1973). El detalle provincial allí presentado tiene por objeto el análisis de la incidencia de los gastos públicos. Para tal efecto se consideró que un concepto más apropiado sería el del ingreso *residente* de la provincia, que mide el ingreso *recibido*, no el *generado* en ella. En la práctica, esto significa asig-

13. Julio Cotler, "Haciendas y comunidades tradicionales en un contexto de movilización política en *El campesino en el Perú*, 1970, p. 147. En las haciendas de Paucartambo, "los colonos se dividen en dos tipos: el 'manay' y el 'yanapacu'; los cuales difieren en que las parcelas de los primeros son más grandes que las de los 'yanapacu'... Estas clasificaciones imponen medios de represión o control.

Cuadro 6

Distribución personal del Ingreso: provincias, 1961

INGRESO MEDIO (miles de soles)	NUMERO DE PROVINCIAS			
	Total	Costa	Sierra	Selva
Hasta -3.9	12	-	12	-
4.0 -5.9	37	-	33	4
6.0 -7.9	40	2	29	9
8.0 -9.9	15	4	9	2
10.0 -11.9	20	7	7	6
12.0 -13.9	8	7	1	-
14.0 y más	11	8	2	1
Total:	143	28	93	22

Fuente: R. Webb 1973.

nar a la provincia de Lima la mayor parte del ingreso por propiedad.

El promedio de ingreso residente de Lima fue de 33,800 soles anuales, mucho mayor que el de las demás provincias. Si se excluye el ingreso de la propiedad, el promedio de Lima disminuiría hasta 19,200 soles anuales, pero aun así sería superior al de todas las demás provincias. La dispersión de los promedios provinciales, excluyendo Lima, puede medirse comparando los ingresos promedio (no ponderados) de las 10 provincias más ricas y de las 10 más pobres -15,300 y 3,100 soles anuales, respectivamente. El contraste regional es fuerte. En la costa, excluyendo Lima, es de 12,400 soles anuales, mientras que en la sierra es de 6,600 soles anuales. Sin embargo, los ingresos de la costa y la sierra no alcanzan el diferencial de 6.5 veces, citado por Griffin (1969: 64)¹⁴. El cuadro 6 muestra un diferencial de

14. Keith Griffin, *Underdevelopment in Spanish America*, (London, Allen & Unwin 1969: 64) "El ingreso *per capita* en la costa es de aproximadamente 520 dólares o alrededor de 6.1/2 veces más alto que el de la sierra", Griffin no cita una fuente para esta estimación.

sólo de 3.5, cifra cercana al estimado anterior de Hunt (1966: 10), quien para 1961 encontró un diferencial de 2.3 entre los ingresos por trabajo en la costa y la sierra, lo cual implica una cifra cercana a 3.5, una vez agregado el ingreso de la propiedad (Hunt 1966: 10).

Tendencias del ingreso (1950-1966)

Los estimados del crecimiento del ingreso se resumen en el cuadro 7. Señalan aspectos (algunos espe

Cuadro 7
Tasas de crecimiento del ingreso, 1950 – 1966

	Tamaño fuera 1966
Sector moderno	
Obreros	
Empleados públicos	
Empleados particulares	
Sector urbano tradicional	
Obreros	
Independientes	
Empleados no manuales	
Empleados domésticos	
Sector rural tradicional	
Obreros:	costa
Obreros:	sierra
Pequeños y medianos agricultores	
(a) Costa y sierra central	
(b) Otras regiones:	
Medianos agricultores	
Minifundistas	

Fuente: R. Webb, "Tendencia del ingreso real en el Perú, 1950-1966", Documento de trabajo. Research Program in Economic Development, Princeton University, Princeton 1972. El concepto de sector "moderno" utilizado en este cuadro es el de establecimientos registrados (que presentaron información estadística al Banco Central de Reserva). En la práctica, el alcance de este criterio difiere sólo ligeramente del de "establecimientos con cinco o más empleados", este último es el criterio utilizado para definir al sector "moderno" en el resto de este estudio.

rados, otros menos familiares) de la evolución de la distribución del ingreso en el Perú entre 1950 y 1966.

La conclusión más evidente es que los ingresos provenientes del trabajo se han vuelto más desiguales. A pesar de que no existe una correlación perfecta entre los que tenían más en 1950, y los que mejoraron más, es cierto que las familias ubicadas en la mitad superior de la distribución del ingreso de 1950 sí han gozado de tasas más rápidas de crecimiento del ingreso. La mayoría de la población rural, particularmente la de la sierra, y algunos grupos de trabajadores independientes, tales como artesanos y empleados domésticos, han empobrecido relativamente durante el período.

La participación del ingreso del capital en el ingreso nacional no ha crecido, a pesar del crecimiento del sector moderno, que es más intensivo en capital. En 1950, las utilidades, intereses y alquileres totalizaron en 29.9% del ingreso nacional, y en 1966 el 28.0%. No obstante que la deficiencia de las estadísticas, para estos componentes del valor agregado, puede esconder algunas tendencias hacia una participación creciente, el posible error probablemente no alteraría en forma significativa los resultados antes mencionados.

Las más altas tasas de crecimiento se han producido en el sector moderno - definido como el de las empresas registradas, los empleados públicos y los profesionales- que de 1950 a 1966 incrementó su absorción de mano de obra de 19% a 21 %. Durante ese período sus ingresos aumentaron en una tasa anual promedio de 4.1 %.

Es interesante señalar que dentro del sector moderno los salarios han aumentado más rápido que los sueldos, de esa manera los ingresos tienden a igualarse dentro de ese sector. En los sueldos registrados, la tasa promedio de incremento fue de 3.3% anual, mientras que en los salarios registrados fue de 4.9%. Una

causa de esta diferencia podría ser el hecho que los sindicatos negocian con mayor dureza en favor del grupo más numeroso y peor pagado de sus miembros. De otro lado, la mayoría de las empresas tienen sindicatos de empleados y obreros por separado. Una razón más fuerte puede encontrarse en la existencia de una gran proporción de empleados no calificados y no sindicalizados. Los vendedores en tiendas y los empleados de establecimientos de servicio son considerados como "empleados". En gran parte son mujeres y jóvenes. El reducido tamaño de los establecimientos del sector terciario y la alta inestabilidad de la mayoría de sus empleados limita su sindicalización. Por otra parte, la oferta de trabajadores con grado escolar, que es la calificación más relevante para este tipo de trabajo, ha crecido a un ritmo excepcionalmente rápido.

Menos esperadas han sido las tendencias positivas encontradas en el interior del sector urbano tradicional, es decir, en los empleados de pequeñas empresas no registradas, empleados domésticos y trabajadores independientes de ocupaciones diversas. Como grupo, han crecido más rápido que el sector moderno, aumentando durante el período 1950-1966 de 24% a casi 32% de la fuerza laboral. Y a pesar de la débil evidencia referente a sus ingresos - particularmente en los trabajadores independientes - hay suficientes datos como para indicar la existencia de una tendencia positiva, cuando no moderada, de los respectivos ingresos. Estos varían desde 1.6% anuales para empleados domésticos, hasta 3.3% anuales en el caso de obreros no agrícolas registrados.

Estos resultados entran en conflicto con la generalización que se hace en la teoría de la marginalidad, cuando en el Perú se aplica al sector urbano tradicional. Quijano, por ejemplo, escribe: "la mayor parte de las personas involucradas en actividades terciarias son personas que no tienen empleo ni perciben ingresos de

ningún tipo, y estas personas conforman las grandes masas de las ciudades principales" (Quijano 1968: 300).

Frecuentemente se presume que los ingresos en el sector urbano tradicional se aproximan a los ingresos rurales, y que los primeros están estancados o son decrecientes. Esto es evidentemente producto de una fácil confusión perceptual (tratándose de observadores de clase media) entre estancamiento, por un lado, y cambios muy bajos a un nivel de ingresos absolutos, por otro, y de una generalización a partir de los casos más visibles de pobreza urbana, como los vendedores ambulantes y los lustrabotas que se ubican en el extremo inferior de la distribución urbana del ingreso 15.

Nuestros datos no nos han permitido una comparación, a través del tiempo, de los ingresos del 10 ó 20% inferior de la distribución del ingreso en la ciudad, y podría sostenerse que éstos no han aumentado. Pero la evidencia sugiere que el estancamiento sólo podría haber sido el caso de una minoría de la fuerza laboral urbana tradicional.

Es difícil explicar el crecimiento de los ingresos en el sector urbano tradicional. Las fuentes probables pueden identificarse: mejoras y abaratamiento de la tecnología de pequeña escala utilizada tanto por artesanos como por gran número de pequeños establecimientos de servicio, acumulación de capital, mayor educación y calificación, y demanda generada por el rápido crecimiento de los ingresos del sector moderno. Sin embargo, la tendencia en el ingreso depende tanto de estos factores positivos, como del crecimiento de la oferta de trabajo a este sector. Una disminución de la tasa de expansión del sector moderno o una aceleración en la tasa de migración podrían invertir la tenden

15. Según la Encuesta Nacional de Hogares de 1970 (OTEMO, Ministerio de Trabajo) los vendedores ambulantes conformaban el 4.5% de la fuerza laboral urbana del país.

cia de los ingresos de este grupo. En el período estudiado, 1950-1966, hubo un crecimiento excepcionalmente dinámico en el sector moderno, siendo la tasa de crecimiento de la población menor que la actual.

Mi conclusión con respecto a los ingresos del pequeño agricultor debe ser considerada provisional. La estimación de que el ingreso promedio de los pequeños agricultores creció alrededor de 0.8% anual se basa principalmente en estadísticas que demuestran algún crecimiento en el producto por agricultor en las haciendas de la sierra, y en la evidencia de una expansión comercial y urbana considerable en el interior de esa región. Se puede argumentar que dicha expansión, consistente en un gasto creciente en bienes y servicios no agrícolas, implicó necesariamente niveles de ingresos crecientes. De igual manera, se hizo visible cierta mejora en el standard de vida de las provincias de la sierra central, cercanas a Lima y a la costa central.

Los datos son insuficientes para apoyar cualquier afirmación más detallada con respecto a las tendencias del ingreso de distintos grupos de pequeños agricultores. Sin embargo, esta cuestión es de tanta importancia, que exige una respuesta, por lo menos especulativa. Así, parece razonable plantear la hipótesis que, excluyendo la sierra central, la mayor parte del crecimiento del ingreso se ha concentrado en la capa superior de los pequeños agricultores, que es una clase de campesinos en mejores condiciones relativas, conformada por el 10 al 15 % del total de pequeños agricultores, en posesión de una porción mucho mayor de tierra y ganado que no estaba en poder de haciendas. El relativo éxito económico de este grupo es similar al surgimiento, en las pequeñas ciudades, de una clase de comerciantes, artesanos y burócratas.

Esta hipótesis tiene dos implicancias con respecto a las tendencias del ingreso que son relevantes para las

políticas cuyo objetivo es la redistribución en favor de los campesinos: primero, existe una creciente desigualdad en el interior de la clase de pequeños agricultores; segundo, para una proporción grande de la población, que posiblemente fluctúa entre el 15 y 25%, no ha habido ninguna mejora *absoluta* en el standard de vida. La pobreza extrema del último grupo le da a este resultado estadístico una significancia aún mayor de la que le puede dar el hecho de una creciente desigualdad en la distribución nacional del ingreso.

A pesar que la distribución del ingreso empeoró entre 1950-1966, en el patrón del crecimiento del ingreso hay dos características poco consistentes con la mayoría de las expectativas. Primero, no existe un corte brusco entre las tendencias en el sector moderno y las del resto de la economía; las tasas de crecimiento de los distintos perceptores de ingresos son continuas. Segundo, y como corolario de lo anterior, el crecimiento del ingreso fue más generalizado de lo que usualmente se deduce de las afirmaciones con respecto a las tendencias del ingreso en el Perú. Así, Thorp (1969) afirma que a pesar del rápido crecimiento *per capita*, "grandes porciones del país y de la población aparentemente han permanecido inmodificadas, si no están peor de lo que estaban antes" (Thorp 1969: 229): Quijano es un exponente más enfático del enfoque de la marginalidad. A partir de los datos de la distribución del ingreso para 1961¹⁶, concluye que hay un "proceso de marginalización y de pauperización de la gran masa de población activa ..." (Quijano 1968: 326). Concluye también que "las masas trabajadoras, en general, no han podido evitar la constante reducción de sus salarios reales y de su standard de vida" (Quijano 1968: 327).

16. Rosemary Thorp, 1969: 325. La distribución del ingreso es la del Instituto Nacional de Planificación.

Estas afirmaciones no son consistentes con la evidencia que presenta este capítulo. En base a los datos anteriores, se podría sostener que muchos campesinos y otros trabajadores independientes sufrieron una disminución en sus ingresos reales, pero este empobrecimiento absoluto no parece haber sido el caso para ninguna categoría amplia de trabajadores, menos aún para las "masas trabajadoras en general". La figura que surge aquí es menos dramática y, tal vez, más ambivalente: ha habido cierta mejora absoluta para la mayoría de la población. Para casi la mitad de la fuerza laboral los ingresos han crecido en un 2% o más por año, y para un 75 a 80% los ingresos han crecido a una tasa mayor del 1.0% anual; sin embargo, al mismo tiempo, ha habido un grado creciente de desigualdad, y quienes más necesitaban han sido los menos favorecidos.

B. EL MODELO

El siguiente modelo ha sido diseñado para explicar los principales aspectos de la distribución del ingreso hasta aquí señalados, y para proveer de un marco conceptual al estudio del impacto distributivo de las medidas gubernamentales entre 1963-1971. La premisa básica del modelo es el hecho de un *dualismo tecnológico*, es decir, la coexistencia de un sector moderno de empresas a gran escala e intensivas en capital, con un sector tradicional intensivo en mano de obra, conformado por trabajadores independientes y empresas de pequeña escala, pequeños agricultores y haciendas¹⁷. Además, delinea una importante distinción entre los componentes urbano y rural del sector tradicional.

El modelo está construido en base a la diferenciación entre lo moderno-tradicional y lo urbano-rural, que parecen ser los principales escalones tanto en el grado de acceso al poder político, como en el alcance de los instrumentos claves de la política distributiva. El grado de poder de las personas varía mucho en relación al status urbano y moderno (o de alta productividad). De igual manera, algunos mecanismos distributi

17. Mi definición del "sector moderno" corta a través de los sectores industriales. Excepto los sectores electricidad y banca, que son modernos en su totalidad, hay componentes modernos y tradicionales en todas las actividades.

vos, como la política salarial, los impuestos y la asignación de favores burocráticos ("incentivos", liberaciones, licencias, etc.) tienen un impacto distinto según sea la empresa moderna o tradicional; mientras que en los sectores urbanos y rurales difiere profundamente el alcance o impacto de otros instrumentos de política, como los gastos públicos y las políticas de precios. Estas distinciones sectoriales coinciden también con los cortes principales en la distribución de los ingresos que genera el mercado en una economía dual. El modelo de tres sectores descrito a continuación provee, por lo tanto, el marco necesario para examinar cómo los ingresos están determinados, en forma conjunta, por las fuerzas del mercado y por el poder político que opera a través de instrumentos específicos, cada uno con una particular manera o alcance para discriminar a la "población.

La curva de valor agregado

Una economía dual está caracterizada por una distribución altamente desigual de los niveles de productividad. El uso de maquinaria, equipo, yacimientos mineros y de las tierras más fértiles está concentrado en un reducido segmento de la población, cuyo valor agregado por trabajador es mucho más alto que en el resto de la economía.

Tal distribución es descrita por la curva PP' en la figura 1, donde la fuerza de trabajo se grafica sobre el eje horizontal en orden descendente de valor agregado por trabajador, medido sobre el eje vertical. OL es la fuerza de trabajo empleada, y el área bajo PP' representa el ingreso nacional. Puesto que el valor agregado en cada unidad productiva está determinado por la productividad física y por los precios, la forma de PP' también depende de los precios relativos: las distorsiones de precios que favorezcan a las empresas

unidad productiva. El espacio entre PP' y WW' representa, por consiguiente, ingresos no laborales. En algún punto de la curva PP' la productividad declinará hasta un nivel de ingreso de subsistencia, donde ya no es posible generar (o extraer) un ingreso a la propiedad (o 'excedente') porque la productividad apenas cubre las necesidades mínimas de vida. En la figura 1 este punto se marca como Ps.

El crecimiento del sector moderno en el Perú, como en muchos países subdesarrollados, es hoy un proceso más vertical que horizontal: la incorporación de nuevos trabajadores es lenta en relación al crecimiento de la fuerza de trabajo total, mientras que la inversión y el valor agregado por trabajador ascienden más rápidamente que en el sector tradicional ¹⁹.

En términos de la curva de valor agregado, el crecimiento del sector moderno puede ser descrito como altamente vertical, a diferencia de la trayectoria de crecimiento horizontal basado en la absorción del trabajo y pronosticada en los conocidos modelos de desarrollo económico con trabajo excedente.

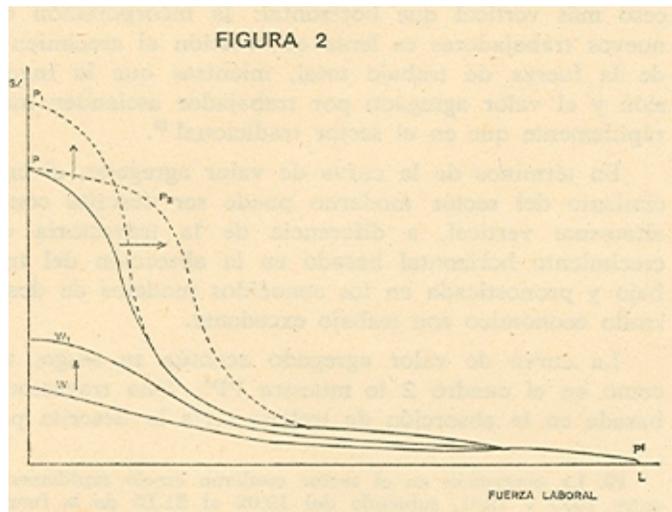
La curva de valor agregado acentúa su sesgo, tal como en el cuadro 2 lo muestra PP'. Una trayectoria basada en la absorción de trabajo sería la descrita por

19. La ocupación en el sector moderno creció rápidamente entre 1950 y 1961, subiendo del 19.0% al 21.1% de la fuerza de trabajo, pero permaneció casi constante entre 1961 y 1970, subiendo en el último año sólo al 21.6% (véase cuadro 1).

20. Véase cuadro 5. Tendencias similares aparecen en los datos para México, Colombia y varios países de África. Véase Ifigenia M. de Navarrete, "La distribución del ingreso en México. Tendencia y perspectivas" en *El perfil de México en 1980*, Vol. 1 (Siglo XXI Editores S.A., México 1970: 38); A. Berry, *Some determinants of changing income. Distribution in Colombia 1930-1970*, Economic Growth Center, Yale University, Discussion Paper N° 137, 1972, p. 12; Y C. Frank, *The problem of urban unemployment in Africa*, Research. Program in Economic Development, Princeton University, Discussion Paper N° 16, 1970, pp. 13-15.

PP'2. La migración a las ciudades implica, por lo tanto, la transferencia de fuerza laboral rural al sector tradicional del medio urbano.

La curva de salarios, también, se toma continuamente más sesgada: hay una creciente diferencia en las remuneraciones de los sectores moderno y tradicional ²⁰. Dentro del ST los salarios están principalmente limitados por los bajos niveles absolutos de productividad, en el sentido de que incluso si un trabajador recibiera el íntegro de su productividad su ingreso seguiría sien



do muy bajo. En el sector moderno, sin embargo, el "techo" de la curva de valor agregado (PP') no es un límite significativo para los salarios. Más bien, los niveles de salario son más sensibles a las normas institucionales que deciden la distribución funcional del ingreso, esto es, el ingreso que corresponde a cada factor de producción. En el modelo de la economía capitalista clásica, con un excedente de mano de obra y un mercado de trabajo competitivo, los niveles de salario

del sector moderno estaban próximos a los del sector tradicional, y quizá excediendo a los de este último sólo para compensar el mayor costo de vida urbano y el costo de migración. Este supuesto se refleja en la curva de salarios W' de la figura 1. En las economías socialistas los controles directos producen una curva similar, relativamente uniforme. En la mayoría de los países subdesarrollados, sin embargo, los salarios del sector moderno han subido significativamente sobre sus niveles en el sector tradicional, dando por resultado una curva de salarios altamente desigual. En el cuadro 3 presentamos la escala de niveles de salarios observada en el Perú, y su correlación con la productividad promedio.

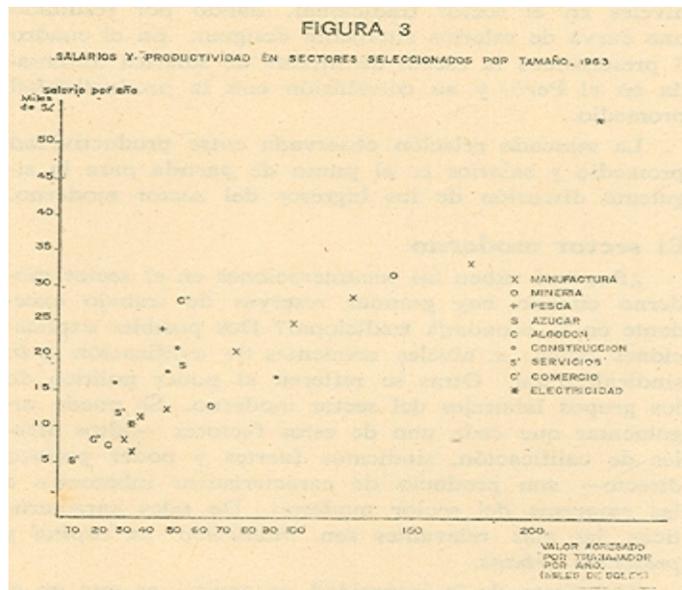
La marcada relación observada entre productividad promedio y salarios es el punto de partida para la siguiente discusión de los ingresos del sector moderno.

El sector moderno

¿Por qué suben las remuneraciones en el sector moderno cuando hay grandes reservas de trabajo excedente en la economía tradicional? Dos posibles explicaciones serían: *a.* niveles crecientes de calificación y *b.* sindicalización. Otras se refieren al poder político de los grupos laborales del sector moderno. Se puede argumentar que cada uno de estos factores - altos niveles de calificación, sindicatos fuertes y poder político directo - son producto de características inherentes a las empresas del sector moderno. De tales características, las más relevantes son *intensidad en capital* y *presencia urbana*.

Un efecto de la intensidad en capital es que en el sector moderno la demanda de trabajo es menos elástica. La elasticidad de la demanda de trabajo varía inversamente con la participación del capital en el costo total. Por otra parte, la intensidad en capital implica usualmente un alto componente de renta o cuasi-renta

en los ingresos capitalistas, debido, en parte, a que los activos de capital de gran escala tienden a ser muy duraderos y, en parte, a que mucho del activo fijo del sector moderno en los países subdesarrollados es complementario a los recursos naturales. La cuasi-renta también surge del elemento de monopolio presente en la manufactura y otras actividades de muchos países subdesarrollados, como resultado de tarifas, licencias y otros privilegios similares (Slighton 1972).



Las técnicas intensivas en capital generan empleos con altos salarios, por razones que a menudo se explican por el requerimiento de "altas calificaciones" de las tecnologías modernas. Tales empresas, por ejemplo, requieren más personal escolarizado para labores

de oficina. Pero las empresas de fuerte capital pagarán salarios más altos, demanden o no "calificaciones", cuya oferta es escasa a largo plazo, es decir, que requieren largo aprendizaje o habilidades que tienen pocas personas. En cualquier caso pagarán buenos salarios, tanto para adquirir "responsabilidad" como para reducir la "inestabilidad" en el trabajo ²¹.

Los errores o irresponsabilidades de las personas que trabajan con maquinaria cara son extremadamente costosos. Por consiguiente, las empresas ofrecen altos salarios, en parte para poder contratar personas cuidadosas y dignas de confianza, y en parte para lograr un mayor sentido de responsabilidad, creando un ambiente de buena voluntad. Los altos salarios también se justifican porque reducen la inestabilidad del trabajo, que en dichas empresas es costosa, debido a que la calificación en gran parte se adquiere con el trabajo y representa, por tanto, inversión sustancial y, segundo, porque toda ausencia de obreros especializados, por breve que sea, es onerosa en las empresas con grandes activos fijos. Si bien determinados trabajos especializados con maquinaria no son necesariamente difíciles de aprender, usualmente son muy específicos, y sólo se dan en una o pocas empresas. Por consiguiente, a corto plazo, su oferta es muy limitada ²².

21. Este argumento fue sugerido por Charles Frank.

22. Esta relación entre la intensidad en capital y los salarios ha sido denominada "el efecto de la escala de operaciones": "... a los cortadores de diamantes se les paga más (por hora) que a los cortadores de materiales menos preciosos; a los operadores de máquinas más caras, más que a los operadores de las menos caras". Melvin Reder "A partial survey of the theory of income size distribution" en: Lee Soltow (Eds.) *Six papers on the size distribution of wealth and income*, National Bureau of Economic Research, Studies in Income and Wealth, vol. 33, (Columbia University Press 1969) p. 219. Reder rehusa la paternidad de este concepto, citando a Adam Smith "... los salarios del trabajo varían de acuerdo con la pequeña o gran confianza que debe descansar en el trabajador". *The Wealth of Nations*, Libro 1, cap. X, págs. 93-94, Everyman's Library 1910.

En el mercado del trabajo, el enlace entre la intensidad de capital y los salarios opera también del lado de la oferta. En los países subdesarrollados los sindicatos se originan, usualmente, en las empresas del sector moderno y a menudo se limitan a este sector. Tales empresas tienden a emplear trabajadores con alguna experiencia e instrucción, los concentran geográficamente -en un reducido número de establecimientos y en una o pocas ciudades- y les proporcionan un ambiente externo de disciplina y organización. En resumen, las empresas del sector moderno son criaderos naturales de sindicatos.

Sin embargo, el poder de la fuerza de trabajo del sector moderno no deriva únicamente de la sindicalización, ni se ejerce solamente a través del proceso de negociación colectiva de salarios ²³. Buena parte de ese poder es político y se origina en las mismas características del sector moderno que favorecen la sindicalización vg. presencia urbana, susceptibilidad para la organización y potencial disruptivo.

La sindicalización y el poder político directo se refuerzan mutuamente. El poder político puede ser usado para elevar los ingresos directamente, por ejemplo a través de leyes de salarios mínimos y de seguridad social e, indirectamente, para reforzar al sector laboral en la negociación colectiva de salarios mediante una legislación favorable a la actividad de los sindicatos; y un arbitraje más proclive a la satisfacción laboral. Es precisamente el poder político, derivado de cierto gra

23. Algunas discusiones de las diferencias salariales en los mercados urbanos distinguen principalmente entre sectores "organizados" y "no organizados", imputando de esta manera la mayoría de las diferencias salariales a la sindicalización y al poder político. Un enfoque opuesto, enfatizando el rol de las calificaciones, es argüido por J. Ramos en *Labor and development in Latin America* (New York, Columbia University Press 1970); véase especialmente págs. 174-178.

do de control sobre las fuentes de ingreso del sector moderno, lo que mejor explica los ingresos de la burocracia²⁴.

En resumen, hay elementos inherentes a la tecnología moderna intensiva en capital que tienden a generar altos niveles de salarios. Ciertas mejoras de salarios representan una ganancia distributiva, hecha posible por la introducción de técnicas intensivas en capital en una economía tradicional de bajos salarios. Otras mejoras de salarios son posibles gracias al continuo aumento de la intensidad en capital que resulta del uso de tecnología importada. Finalmente, los aumentos salariales que no resultan directamente de desplazamientos en las curvas de productividad marginal tienden a reforzarse, - al inducir incrementos adicionales en la intensidad en capital²⁵.

¿Con qué rapidez y hasta qué nivel subirán los salarios ajustándose a los aumentos exógenos de la intensidad en capital? Esto depende en parte del grado en que los ingresos de la propiedad son rentas o cuasi-rentas, y en parte de la política. En algunos países ha avanzado mucho el proceso de redistribución del ingreso en el sector moderno - del capital al trabajo - mientras que en otros apenas ha empezado. Estas diferencias se relacionan seguramente con las variaciones de los escenarios o sistemas políticos en diferentes países: por ejemplo, el proceso parece más avanzado en América Latina que en Asia. También, los cambios abruptos en la balanza de poder pueden acelerar el proceso,

24. Aunque los empleados del gobierno están clasificados aquí como sector moderno sería más correcto excluirlos del análisis de las relaciones entre los niveles de valor agregado y de ingreso, puesto que sus salarios y niveles de productividad no pueden ser diferenciados empíricamente.

25. El enlace entre incrementos de productividad y salarios está también reforzado por la norma anti-inflacionaria que relaciona los aumentos salariales "aceptables", con los incrementos en la productividad de una empresa o un sector.

como viene ocurriendo en el Perú y Chile, o disminuir ganancias previas, como parece haber sido el caso de Brasil. Estos cambios, sin embargo, son variaciones en un proceso más amplio de fuerzas que presionan continuamente en pro del alza de salarios en el sector moderno.

Este proceso redistributivo puede ser frenado por una poderosa clase de propietarios. Pero actualmente lo más común es que la participación de los salarios esté limitada por las élites de clase media, cuyos intereses se han desplazado del respaldo a las políticas redistributivas a una preocupación por el crecimiento económico, a medida que han ascendido en la "escala del poder"²⁶. El crecimiento económico es tenido como una manera de asegurar la estabilidad política a largo plazo, y tal crecimiento requiere que el excedente del sector moderno sea invertido, antes que utilizado para incrementar el consumo de los asalariados. De igual manera, un fuerte gobierno de clase media puede permitirse cierta preocupación por la población del sector tradicional, cuya asignación de recursos públicos también compite con mayores incrementos salariales a la fuerza de trabajo del sector moderno.

El sector urbano tradicional

El mejor punto de partida para un estudio de los ingresos del sector urbano tradicional es la estrecha relación que existe entre este sector y el sector moderno. Primero, el sector urbano tradicional tiene un alto grado de dependencia comercial con el sector moderno. Los estudios de presupuestos familiares muestran que las familias del sector urbano tradicional gastan

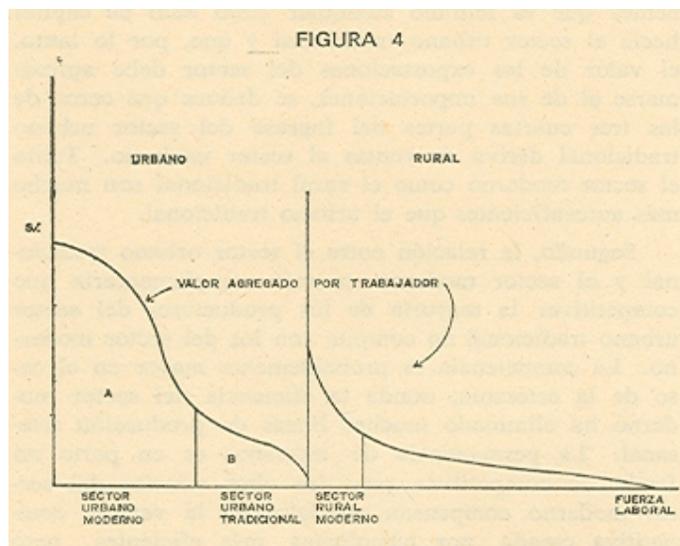
26. Cf. S. Huntington, *Political order in changing societies*, (New Haven, Yale University Press 1968) sobre los gobiernos militares. "Su rol histórico es abrir las puertas a las clases medias y cerradas a las clases bajas", p. 222.

algo más de la mitad de su ingreso en alimentos y casi una cuarta parte en bienes manufacturados o en servicios "modernos", tales como transporte y atención médica. Por lo tanto, aproximadamente las 3/4 partes de su gasto se hace en importaciones al sector²⁷. Si bien algo del producto del sector urbano tradicional se exporta al sector rural - sobre todo en los pequeños pueblos - el grueso se vende al sector moderno. Si suponemos que es mínimo cualquier flujo neto de capital hacia el sector urbano tradicional y que, por lo tanto, el valor de las exportaciones del sector debe aproximarse al de sus importaciones, se deduce que cerca de las tres cuartas partes del ingreso del sector urbano tradicional deriva de ventas al sector moderno. Tanto el sector moderno como el rural tradicional son mucho más auto suficientes que el urbano tradicional.

Segundo, la relación entre el sector urbano tradicional y el sector moderno es más complementaria que competitiva: la mayoría de los productores del sector urbano tradicional no compite con los del sector moderno. La competencia es probablemente mayor en el caso de la artesanía, donde la eficiencia del sector moderno ha eliminado muchas líneas de producción artesanal. La permanencia de artesanos es en parte un fenómeno competitivo, pues los altos salarios del sector moderno compensan parcialmente la ventaja competitiva creada por tecnologías más eficientes, pero también refleja diferenciación, tal el caso de carpinteros y sastres que realizan trabajo a pedido, cuyo producto es estimado precisamente por ser hecho a mano o que elaboran productos altamente diferenciados de los de fábricas. Más aún, en el Perú, las dos terceras partes de la fuerza de trabajo del sector urbano tra

27. Este estimado está basado en los datos de los patrones de gastos de las familias de bajos ingresos de Lima, obtenidos de tabulaciones no publicadas de la encuesta de presupuestos familiares hecha por CISEPA, Universidad Católica de Lima.

dicional la constituyen personas ocupadas en servicios, que compiten marginalmente con el sector moderno ²⁸. En el sector urbano tradicional las dos principales actividades de servicios - comercio y servicio doméstico- son más afectadas por los cambios tecnológicos, como los automóviles particulares, que hacen posible la existencia de supermercados, refrigeradoras y lavadoras, que por la competencia directa de precios.



Por consiguiente, la relación entre el tamaño (es decir el ingreso total) del sector urbano tradicional y

28. Este argumento se contrasta con el planteado por R. Nelson, F. P. Schultz y R. Slighton en cuanto al énfasis puesto en las actividades manufactureras y, por lo tanto, en la competencia entre sectores moderno y tradicional, en *Structural change in a developing economy*, (Princeton University Press 1971) Cap. V, "Urban income distribution in a dual economy". Sin embargo, según sus propias cifras (págs. 134-136) la manufactura artesanal comprende sólo el 25% de la fuerza laboral tradicional no campesina.

el del sector moderno es bastante dependiente de la elasticidad - ingreso de la demanda por bienes y servicios del sector urbano tradicional. En términos de la curva de valor agregado, el sector urbano tradicional puede compararse a un cerro al pie de la montaña que es el sector moderno (áreas B y A de la figura 4).

En el Perú este cerro ha tenido un crecimiento cuya tasa es casi la misma que la de la economía moderna: la relación entre el tamaño o el valor agregado total de cada uno de estos sectores (B + A), fue de 31.9 % en 1961 y 32.5% en 1970. Sin embargo, al mismo tiempo, sus respectivos contornos han ido cambiando. El sector moderno ha crecido verticalmente, con muy poco incremento de participación en el empleo total (21.1 % en 1961 vs. 21.6% en 1970). El sector urbano tradicional creció en *ambas* direcciones: en el mismo período, el *ingreso promedio* en este sector aumentó 28%, mientras que el *empleo* pasó de 28.6% a 33.1% del total de la fuerza de trabajo.

Si el ingreso del sector moderno es el principal determinante del ingreso *total* del sector urbano tradicional, ¿cómo se explica la descomposición de ese total entre: *a.* el ingreso promedio del sector urbano tradicional y *b.* el empleo del sector urbano tradicional? Si no estuvieran diferenciados los proveedores de bienes y servicios del sector urbano tradicional, cabría suponer que la migración igualaría los ingresos dentro del sector urbano tradicional, así como entre éste y el sector rural. Cualquier crecimiento en la economía del sector urbano tradicional se daría, en ese caso, en la forma de una expansión del empleo: o sea, sería puramente horizontal. Pero de hecho hay mucha diferenciación dentro del sector. Primero, la productividad física difiere porque, con el tiempo, los productores acumulan capital y conocimiento de sus mercados. Pero más importante todavía es que hay un fuerte aspecto

cualitativo en la producción del sector urbano tradicional, tanto en las actividades de servicio como en las actividades artesanales. Las diferentes calidades de esos bienes y servicios crean un enlace entre la distribución del ingreso de ambos sectores. Por ejemplo, los empleados domésticos que pueden ganar más del doble en los distritos residenciales ricos que en un *pueblo joven*. Y el salario de un antiguo sirviente "de familia" a menudo aumenta con el tiempo.

A pesar del número creciente de competidores, muchos integrantes del sector urbano tradicional se benefician con el aumento de los niveles de ingreso del sector moderno, tanto por la adhesión de su clientela, como por la preferencia hacia los proveedores más conocidos o de mejor categoría. Por ejemplo, la preferencia por un sastre, mecánico o sirviente doméstico ya probado y de confianza, es probable que tenga una baja elasticidad de precio y una elevada elasticidad de ingreso.

Por otra parte, los integrantes de menor categoría del sector urbano tradicional están menos protegidos frente a los que entran al sector: sus ingresos se afectarán según la fuerza de las ventajas adquiridas en el mercado en relación a la competencia de los recién llegados. La diferenciación hace posible que algunos ingresos del sector urbano tradicional aumenten por encima de su costo de oportunidad en el sector rural y que, al mismo tiempo, reduzca la migración, al proteger a los productores iniciales o de mejor categoría frente a los recién llegados.

El sector rural tradicional

En el Perú, como en la mayoría de los países subdesarrollados, el sector rural es todavía el componente más grande y más pobre de la economía tradicional. Una reducida parte de la población agrícola trabaja en

haciendas fuertemente capitalizadas - tales como las haciendas azucareras - que pueden calificarse como "modernas" según el criterio de valor agregado por trabajador. Sin embargo, en la mayor parte de la agricultura de exportación o comercial, el valor agregado por trabajador sigue siendo bajo: para la extracción de un sustancial ingreso de la propiedad, o "excedente", se precisa por lo tanto de grandes unidades de producción, y de mecanismos institucionales que mantengan los salarios a sus niveles mínimos²⁹. Un segmento importante de la población rural está dedicado principalmente a la agricultura de subsistencia, donde son mínimos los ingresos y el valor agregado por trabajador.

Por tanto, debido a su gran tamaño y su baja productividad, la población rural parece estar atrapada dentro de un estado de pobreza. El efecto de demanda proveniente del crecimiento de la economía urbana es débil, por la Ley de Engel *, y porque los efectos de filtración de ese instrumento se diseminan sobre un gran segmento de la población nacional. El alto número de personas involucrado también diluye el impacto de las transferencias redistributivas provenientes de la población urbana, mientras que el "techo bajo" del valor agregado limita el alcance de una mejora en el nivel de vida de las familias rurales a través de la redistribución del ingreso dentro del sector.

29. Para un modelo y una discusión histórica del nivel de los salarios en las haciendas, véase S. Hunt, *The economics of haciendas and plantations in Latin America*, Discussion Paper N° 29. Research Program in Economic Development, Princeton University 1972.

Julio Cotler, "La mecánica de la dominación interna y el cambio social en el Perú", en *Perú Problema, 5 ensayos*, IEP, Lima 1968, presenta un análisis lúcido de los mecanismos institucionales de dominación de la fuerza laboral rural en el Perú.

* Esta ley es una relación estadística (establecida por Engel) que muestra cómo a medida que una familia tiene un mayor ingreso real su gasto en alimento aumenta, pero en menor proporción al aumento en el ingreso.

Pero, por varias razones, el cuadro no es tan sombrío. Primero, el impacto de la demanda urbana es una función de los tamaños relativos de las economías urbana y rural. El rápido crecimiento relativo de la economía urbana implica una aceleración del efecto de demanda que no es fácilmente percibida en el presente, pero que con el tiempo puede llegar a ser significativa³⁰. Segundo, el gobierno dispone de un mayor número de instrumentos de política para aumentar los ingresos rurales que para los del sector urbano tradicional. La demanda del sector moderno limita severamente el ingreso total del sector urbano tradicional. En el sector rural tradicional sí es posible el crecimiento autónomo del producto y del ingreso porque el mismo sector consume buena parte de su propio producto y porque el comercio exterior le crea oportunidad para exportar y sustituir importaciones. Por tanto, las políticas dirigidas a ampliar la capacidad productiva son un medio de aumentar el ingreso rural³¹.

30. Imaginemos, por ejemplo, una economía donde el 40% de la población es urbana y donde el ingreso medio urbano es 50% más alto que el ingreso medio rural: los ingresos *totales* rural y urbano *serán iguales*. Supongamos que, en un período de dos décadas, la migración incrementa la parte urbana de la población al 60% mientras el crecimiento económico, concentrado en el sector moderno, eleva el ingreso medio urbano a un nivel que es el doble del promedio rural. El ingreso total urbano será ahora *tres veces* más grande que el ingreso total rural. Aun con bajas elasticidades -ingreso de demanda para los productos agrícolas- habrá un gran incremento proporcional del gasto urbano en el sector rural.

31. Se ha argumentado que éste no es el caso de México, donde las oportunidades del comercio exterior no ofrecen una salida a las principales cosechas de granos de los pequeños agricultores. Véase Roger Norton, *A model of the agricultural sector in México*, IBRD, 1972. Sin embargo, en el Perú los pequeños agricultores no se ven limitados por la falta de posibilidades para sustituir las importaciones. Actualmente, las importaciones de alimentos representan aproximadamente un cuarto del consumo interno.

La redistribución del ingreso

La curva del valor agregado (PP') puede usarse para la siguiente distinción respecto a la política redistributiva: las transferencias de ingresos se consideran verticales cuando redistribuyen *dentro* de un sector productivo, y horizontales cuando ocurren *entre* sectores productivos. Mientras más dualista la estructura de la producción, mayor la necesidad de transferencias horizontales de ingreso. Desafortunadamente, por razones políticas, administrativas y psicológicas, las transferencias horizontales son las más difíciles de implementar. Como resultado, el ingreso tiende a permanecer embotellado dentro del sector moderno.

La forma más frecuente de redistribución vertical es la política salarial ³². Los niveles de salarios son influidos por diversos instrumentos de política, que incluyen las leyes de salarios mínimos, la fijación de sueldos (en el caso de los empleados públicos) y la legislación relativa a la actividad sindical. Otras formas de transferencia vertical las dan los sistemas y leyes de seguridad y beneficios sociales. Finalmente, la reforma agraria y otras "reformas estructurales", que transfieren la propiedad de las empresas a sus trabajadores, constituyen formas radicales de redistribución vertical.

Las transferencias horizontales se cumplen principalmente a través de la política fiscal y de precios. Así,

32. Las políticas salariales también tienen efectos secundarios horizontales; en el sector moderno los salarios más altos pueden, a través de un efecto de oferta, bajar los salarios en el sector tradicional, y la migración estacional crea en el sector moderno una fuente de ingresos salariales para la fuerza de trabajo del sector tradicional. En efecto, la mayoría de las políticas probablemente tienen ambos efectos, vertical y horizontal, a través de su impacto en el mercado de bienes y factores. Es útil, a pesar de todo, distinguir entre el impacto primario (y generalmente más grande) de una medida y sus efectos secundarios a través de los mercados.

la incidencia impositiva neta (impuestos menos gastos públicos) puede diferir significativamente para los sectores moderno y tradicional, causando flujos netos de ingreso y riqueza entre estos sectores. Igualmente, las políticas de precios redistribuyen el ingreso subiendo o bajando la curva de valor agregado en los sectores moderno y tradicional. Usualmente la influencia más poderosa sobre los precios relativos la da la combinación de políticas de tipo de cambio y de aranceles, aunque también la mayoría de los impuestos tienen efectos sobre los precios relativos. El sistema financiero también puede causar transferencias de ingreso, en parte por las frecuentes distorsiones de precios en el mercado de ahorros y, en parte, porque la mayoría de las formas de inversión producen economías externas que favorecen al sector prestatario.

El impedimento más obvio para la redistribución horizontal lo da la asociación entre el poder político y varias características de los sectores modernos, entre ellas los altos ingresos, la riqueza, la educación y el status urbano. El sector urbano tradicional disfruta también de algunas de estas fuentes de poder, con la correspondiente ventaja sobre el sector rural tradicional en su habilidad para presionar por transferencias horizontales. Pero el sector tradicional, como un todo, está debilitado por su división en componentes urbanos y rurales, ya que cada uno busca diferentes transferencias horizontales: el sector urbano tradicional quiere hospitales, escuelas secundarias, infraestructura urbana y precios bajos en los alimentos. El sector rural tradicional se beneficia más bien de la salud pública preventiva, la educación agropecuaria básica, la infraestructura rural y el mantenimiento alto del precio de los alimentos.

Con respecto a lo anterior, una desventaja política del sector tradicional es que las transferencias horizon

tales difícilmente se consiguen por la fuerza. Estas se logran, mayormente, por petición, persuasión o negociación política dentro del gobierno. El trabajador que puede entrar en huelga, o tomar la fábrica, o hacer manifestaciones por aumentos salariales goza de una ventaja, tanto táctica como psicológica, sobre el campesino que pide escuelas o caminos para su comunidad. El hecho de contar con un objetivo visible y accesible facilita la movilización y hace posible negociar en condiciones ventajosas. Por el contrario, cualquier demanda de la población rural por una mayor asignación presupuestal, no es bandera que desencadene una movilización campesina, y para el logro de su petición el medio rural no ofrece objetivos accesibles de los que pudiera apoderarse como recurso su dispersa población. El único procedimiento disponible es hacerse oír dentro del gobierno. El efecto de este procedimiento es canalizar el pedido hacia un centro, o *pool* de reclamos competitivos, en el que las decisiones distributivas sean percibidas como un juego en el que el beneficio de uno implica costo para otro. En lo que respecta a la reforma agraria la situación es distinta: los campesinos están en excelente posición para movilizarse y presionar por la redistribución de tierras. Sin embargo, en la típica economía dual, en que la mayoría de los ingresos se originan en el sector moderno, una sustancial nivelación de ingresos requiere mucho más que una redistribución de tierras.

Las transferencias verticales no sólo son más fáciles de implementar sino que también tienen un respaldo moral del que no goza la redistribución horizontal. Este soporte moral está expresado, por ejemplo, en la teoría del valor-trabajo y se arraiga en las nociones de justicia, que vinculan los derechos a la *creación* de algo de valor antes que a su uso; o sea, en un concepto "histórico" frente al de "patrón" de la justicia. Cuando marxistas y conservadores discuten el derecho al "ex

cedente", el argumento se centra en quien realmente produjo tal ingreso. Ambas partes están aceptando implícitamente el derecho distributivo que surge del acto productivo. La doctrina social católica ha defendido también tales nociones históricas de justicia; su invocación a una mejor repartición del consumo se basa más en la caridad o el amor que en la justicia.

En contraste, el ideal de la igualdad de ingresos, necesario para fundamentar políticas de redistribución horizontal y, de modo más general, para separar la distribución de la producción, es considerado como un precepto moral más débil. Generalmente, las transferencias horizontales se sustentan más en los sentimientos de caridad que de justicia, y la caridad es con mucho el más débil de estos sentimientos. El ideal comunista - a cada uno según su necesidad - queda como tal para una sociedad de "hombres nuevos", no como una bandera para la acción política de hoy. Buena parte de la indignación que provoca, la "desigualdad" se satisface modificando los extremos en los niveles de ingreso. En los países pobres es mayormente un sentido de escándalo ante la existencia de unos cuantos ricos entre muchos pobres, y la nivelación de estos extremos altos se puede lograr sin redistribución horizontal. Así la naturaleza de los sentimientos morales y el problema de los costos administrativos refuerzan las naturales dificultades políticas para el logro de una redistribución horizontal.

Sin embargo, hay dos excepciones importantes a la regla de que las transferencias horizontales son raras. Primero, se conocen muchos ejemplos de redistribución que se extienden desde los agricultores de alta productividad hasta los grupos urbanos. En África se hace a través de entidades oficiales de mercadeo (*marketing boards*). En América Latina mediante políticas de tipo de cambio y de tarifas. Segundo, las transferencias ho

rizontales han favorecido a la población urbana tradicional. Parte de la transferencia es un desborde accidental de servicios urbanos indivisibles, pero en gran parte constituyen una respuesta política.

Ambos tipos de transferencia horizontal han ocurrido en el Perú, pero no califican sustancialmente el argumento de que la redistribución horizontal es más difícil y más rara y que, en consecuencia, las políticas redistributivas han hecho muy poco para corregir la concentración del ingreso asociado a una economía dual.

C. LAS POLITICAS GUBERNAMENTALES Y SU EFECTO SOBRE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO (1961 - 71)

Este capítulo trata de cómo las políticas de los regímenes entre 1961 y 1970 han afectado la distribución del ingreso. Las preguntas más importantes que orientan esta discusión son: ¿en qué grado hay más redistribución ahora (1971)? y ¿qué se está haciendo por los más pobres?

El siguiente análisis se basa, principalmente, en el marco de los tres sectores desarrollado en la Parte B y en un cuadro estadístico de la distribución del ingreso por sectores, que compara las transferencias de ingresos con los niveles y las tendencias de los ingresos de mercado. Estas cifras están contenidas en el cuadro 8. Las líneas del 1 al 4, del cuadro 8, corresponden a una versión estadística de la forma y composición de la curva de valor agregado en 1961 y 1971. Ofrecen una perspectiva que permite juzgar la importancia de las transferencias de ingreso que resultan de políticas gubernamentales. Las principales formas de transferencia se estiman en las líneas 5 a 11. A continuación, estas cifras se discuten con mayor detalle, desde el punto de vista de cada uno de los tres sectores.

Cuadro 8
Ingresos de mercado y transferencias de ingreso por
trabajador y por sector, 1961 y 1970
 (en dólares de 1970)

	1961			1970		
	Moderno		Tradicional	Moderno		Tradicional
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
1. % de la fuerza laboral	21.1	28.6	50.3	21.6	33.1	45.3
2. Valor agregado	2690	630	530	3590	810	600
3. Ingresos por propiedad	940	60	120	1070	80	90
4. Salario	1750	570	410	2520	730	510
5. Transferencia neta presupuestal	-300	60	20	-540	10	30
6. Impuestos	-530	-70	-30	-800	-160	-50
7., Educación	60	50	20	100	100	50
8. Salud	100	50	10	100	50	10.
9. Inversión pública	70	30	20	60	20	20
10. Efecto de precio	40	10	-30	80	30	-70
11. Transferencia de propiedad						
a) Salario				140	0	(60)
b) Utilidades				-120		(-60)

El sector moderno

La mayor parte de la redistribución del ingreso ocurrida en el Perú durante el período en estudio ha tenido lugar dentro del sector moderno. El resultado neto ha significado cierta ganancia para el trabajo a expensas del capital, a pesar que algunas medidas transfieren en el sentido contrario. Parece que el sector, como un todo, se beneficia a expensas de la agricultura comercial, pero que pierde tanto en favor del sector urbano tradicional como del subsector rural de subsistencia. Sin embargo, como puede apreciarse en el cua

dro 8 estas transferencias horizontales son pequeñas en proporción al tamaño del sector moderno.

El sector moderno transfiere ingresos a los demás sectores a través del presupuesto. En 1970 este sector tuvo una pérdida presupuestal neta equivalente al 15% del valor agregado, mientras que los demás sectores tuvieron pequeñas ganancias. El sector moderno tiene la carga fiscal más fuerte: en 1970 el 23% del valor agregado del sector moderno se destinó al pago de impuestos, mientras que en los sectores urbanos tradicionales los porcentajes fueron de 20% y 9%, respectivamente. Las tres cuartas partes de la recaudación total fiscal vino del sector moderno. Sin embargo, en los demás sectores, particularmente en el sector urbano tradicional, la incidencia impositiva ha ido creciendo con mayor rapidez, reduciendo de esta manera el grado de progresividad que existía en 1961.

Los gastos públicos son también bastante más altos en el sector moderno, aunque no lo suficiente como para compensar la mayor carga tributaria. De los tres componentes del gasto público, cuyos beneficios pudieron ser asignados por sectores, y que constituyen la mitad del presupuesto total, los beneficios *per capita* del sector moderno en 1970 fueron significativamente mayores: S/.10,062 por trabajador en el sector moderno frente a S/. 6,579 en el sector urbano tradicional y S/. 3,096 en el sector rural tradicional. A diferencia de la política impositiva, la incidencia de los gastos mejoró durante el período: su crecimiento absoluto entre 1961-1970 fue más o menos igual para cada sector, implicando así un crecimiento proporcionalmente mayor en los sectores más pobres:

Por otro lado, podría argüirse que la mayoría de los gastos no asignados (principalmente gastos de defensa, policía y algunos de infraestructura básica) ofrecen servicios que son más importantes para el sector

moderno que para los otros o que, en cierta medida, consisten en subsidios a los empleados del sector moderno. Ciertamente la política de precios opera en favor del sector moderno, aunque conceptual y estadísticamente es difícil medir el monto de la transferencia involucrada. Los estimados del cuadro 8 indican la dirección y la tendencia de esta transferencia, ambas favorecen al sector moderno. El impacto global de las medidas gubernamentales -la transferencia presupuestal neta (-S/. 20,900) más el efecto-precio (+S/. 3,100) más los gastos no asignados (+S/. 4,600 o más)³³- puede ser juzgado, por lo tanto, como neutral o moderadamente negativo para el sector moderno.

El reparto final del ingreso entre el capital y el trabajo, *dentro* del sector moderno, se ve afectado en parte por la política salarial, por la incidencia impositiva, por la asignación de los gastos públicos y por la política financiera que determina el precio y la asignación de los ahorros. Las políticas de precios también afectan el resultado: algunas tarifas crean utilidades monopólicas al capital, mientras que algunos controles de precios subsidian al trabajador-consumidor. Finalmente, las medidas que reparten utilidades y riquezas son otro instrumento de transferencia vertical. En resumen, el sector moderno es un activo mercado (¿o campo de batalla?) distributivo, con tal intensidad de intercambio que se le debe dar menos importancia al carácter progresivo o regresivo de cada medida específica, salvo para comprender el resultado final.

Entre 1961 y 1970 el nivel de salarios del sector moderno se elevó en 4.1 % anual, excediendo al crecimien

33. Una mínima participación de los gastos no asignados podría estimarse asignándolos en términos *per capita*, esto da la cifra de S/. 4,644. Una asignación proporcional a los ingresos eleva el beneficio presupuestal por trabajador del sector moderno a S/. 10,836, mientras que una cifra mayor resultaría de suponer, como se mencionó anteriormente, que la mayoría de los gastos no-asignados benefician principalmente al sector moderno.

to de la productividad. En el sector privado moderno, el salario promedio aumentó aún más rápido, al 5.0%, a la vez que se estancó la absorción de empleo. En el sector público, el crecimiento del empleo contribuyó más que el del salario promedio. El resultado global fue que la participación de salarios en el valor agregado del sector moderno aumentó de 65% a 70%. Se arguyó anteriormente que esta ganancia debe atribuirse a las características tecnológicas y políticas, estrechamente vinculadas, del sector moderno. Hacia 1963, el poder político y sindical de la fuerza laboral del sector moderno ya era fuerte. Tal como se muestra en la figura 3, hay una evidencia indirecta del poder sindical, que se refleja en la fuerte relación entre los niveles de salario y de productividad en empresas de distinto tamaño y en las distintas ramas productivas. Dicho poder puede haber aumentado durante el gobierno de Belaúnde. Un índice del respaldo político es el número de sindicatos oficialmente reconocidos. Entre 1962 y 1967 anualmente se reconoció un promedio de 223 sindicatos, mientras que entre 1950 y 1961 la cifra fue sólo 38. El poder de la clase trabajadora se refuerza durante los primeros años de gobierno de Velasco, lo que permite que en los grandes establecimientos mineros y manufactureros los salarios hayan aumentado, entre 1969 y 1971, en más del 5% anual.

Parece que el presupuesto también redistribuye del capital al trabajo. La carga tributaria es progresiva dentro del sector moderno y la incidencia de los gastos de salud y educación probablemente favorecen al trabajo, en gran parte porque las clases altas recurren a servicios privados de educación y medicina. Por lo tanto, los rubros del presupuesto más fácilmente asignables son progresivos en su incidencia neta. Muchos gastos públicos, tales como caminos y puertos, son complementarios a las inversiones del sector privado, pero inversiones en viviendas, escuelas, irrigación de nuevas

tierras, hospitales, etc. benefician más directamente a los grupos de ingreso medio o bajo.

El principal cambio en política distributiva introducido por el gobierno de Velasco consiste en la redistribución de las utilidades y de la propiedad dentro de las empresas modernas. El efecto resultante es la acentuación de la redistribución vertical, que en menor medida venía ocurriendo a través de las políticas salariales y fiscales.

Para un número pequeño de trabajadores, la transferencia bruta involucrada es muy grande pero, para el íntegro del sector moderno, ésta constituye actualmente alrededor del 6% del ingreso por trabajo³⁴. Si la transferencia gradual del capital accionario que tendrá lugar con la nueva Ley de Industria ocurriera repentinamente, en el sector moderno la redistribución del ingreso por trabajo se incrementaría entre el 20 y 35%³⁵. La redistribución que se ha planeado es pues relativamente grande, aunque la transferencia bruta puede resultar mayor que la neta porque los salarios pueden elevarse menos que anteriormente. Hay indicios de que el gobierno está tratando actualmente de limitar los aumentos salariales del sector moderno, pero sólo un cambio considerable en el comportamiento y en la actitud política del gobierno, hacia el sector laboral organizado, logrará evitar que sólo los trabajadores del sector moderno obtengan los beneficios que surgirán de las comunidades laborales.

El sector urbano tradicional

Ya que alrededor de las dos terceras partes del sector urbano tradicional está formada por trabajadores

34. Véase cuadro 8.

35. Véase cuadro 8. Basado en porcentajes de transferencia legislados para cada sector, y en el ingreso total de la propiedad en el sector moderno para 1970, aunque gran parte no está sujeto a transferencias (alquileres, intereses, utilidades de empresas estatales, etc.).

independientes y que el resto son empleados de pequeños negocios, donde la utilidad generada por el trabajador es baja, la redistribución vertical en este sectores poco relevante. Más aún, una legislación que contemple salarios mínimos o beneficios similares sería difícil de implementar en pequeñas empresas y hogares que emplean domésticas, y en este sector la elevada elasticidad-precio de la demanda por mano de obra ocasionaría un gran efecto sobre el empleo.

Estas limitaciones se han visto reflejadas en el poco énfasis que han puesto los gobiernos en cualquier forma de redistribución vertical dentro de dicho sector. Las leyes de salario mínimo fueron introducidas por primera vez en 1962, por la Junta Militar, generalizándose para el resto del país durante el gobierno de Belaúnde, pero nunca se ha hecho un esfuerzo serio para implementarlas al nivel de las pequeñas empresas. La legislación sindical las excluye deliberadamente (empresas con menos de 20 empleados). El gobierno actual ha querido mejorar la situación de parte de dicho sector, al imponer a los empleadores el seguro social para los empleados domésticos: pero, en un mercado tan competitivo y poco controlado como el de los domésticos, cualquier legislación que exija el pago de beneficios suplementarios a los empleados se verá en gran parte anulada por los reajustes eventuales del salario de mercado. Además las transferencias sectoriales de propiedad, hasta ahora decretadas por el gobierno, excluyen completamente al sector urbano tradicional.

Por lo tanto, lo que se puede hacer por los pobres de este sector debe hacerse a expensas de los otros sectores. La mayor transferencia horizontal recibida por el sector urbano tradicional proviene de los servicios públicos y de los precios bajos de los alimentos: ambos están al alcance de todos los residentes urbanos, aunque con diferentes grados de accesibilidad.

Ninguno de los dos últimos gobiernos, en lo que respecta a las transferencias destinadas deliberadamente al urbano pobre, ha logrado resultados significativos. Ambos han dado gran publicidad y financiamiento a la construcción de viviendas, a pesar que ésta es la manera menos efectiva de llegar a los muy pobres: los costos por beneficiario son altos y, en el mejor de los casos, son, pocos los que se benefician. En la práctica, el sistema de vivienda subsidiada ha beneficiado casi en su totalidad a los empleados de ingresos medios. Los recientes programas de vivienda subsidiada están llegando en promedio a grupos más pobres que durante el gobierno de Belaúnde, aunque los precios excluyen todavía a los más pobres. Y todavía para los trabajadores independientes, con ingresos inestables, los criterios para obtener crédito limitan su acceso a éste³⁶, Los gastos públicos en pavimentación, agua, alcantarillado, etc. para los pueblos jóvenes han sido mínimos durante todo el período³⁷, Entre 1964 y 1970, el Paseo de la República absorbió la mitad de la inversión total del municipio de Lima: de 1970 a 1972, la extensión de la vía expresa a las zonas residenciales y playas sigue siendo el proyecto municipal más importante.

36. Véase Alfredo Tapia, *Acción de las instituciones de crédito especializadas en el financiamiento de vivienda en el Perú*, (Lima, Imprenta del Hogar de la Clínica San Juan de Dios, 1971) para estadísticas de precios de viviendas y niveles de ingreso urbanos.

37. Una encuesta de 1967, de residentes de barriada, realizada por el CISM reveló que el 58% de las casas no tenían instalación de agua, el 61% no tenía alcantarillas, y el 87% vivía en calles no pavimentadas. Contrariamente, sólo el 2% de las familias tenían niños que no asistían a escuelas primarias y, lo que es más sorprendente, sólo el 11% tiene hijos entre 13 y 21 años de edad que no asistían a colegios secundarios. CISM. *Barriadas de Lima*, Ministerio de Trabajo y Comunidades, Lima 1967.

Los servicios sanitarios urbanos son mucho mejores que los rurales: en 1964 los gastos *per capita* en 15 ciudades fueron de S/. 430 vs. S/. 30 en el resto del país. Los gastos públicos en salud se han incrementado desde 1961, pero ningún gobierno ha atacado seriamente la discriminación del sistema dual de salud: los militares, la policía y los empleados del sector moderno reciben mejores servicios que los trabajadores independientes u obreros de empresas de pequeña escala, quienes deben recurrir a hospitales estatales o a instituciones de beneficencia. El gobierno de Velasco ha hecho algunos cambios en la dirección correcta: ha incorporado a los empleados domésticos dentro del sistema de seguridad social y viene estudiando la extensión de los sistemas de seguridad social a otros grupos, aunque sin modificar el patrón básico. Más que cualquier otro servicio público urbano, el sistema de salud pública discrimina nítidamente entre los sectores moderno y urbano tradicional.

La naturaleza de la economía del sector urbano tradicional dificulta el mejorar ingresos de este sector mediante una elevación de la productividad. El mayor gasto público en el sector urbano tradicional es en el rubro de educación, cuyo valor como transferencia corriente es obvio. Sin embargo, resulta menos claro que la educación eleve los ingresos monetarios: ¿gastaría más el sector moderno en bienes y servicios del sector urbano tradicional si los trabajadores de éste fuesen más instruidos? Mi opinión es que el gasto total sería similar, pero habría un menor empleo con mayores ingresos promedio en el sector urbano tradicional, reduciendo así las diferencias de ingreso entre el sector moderno y el sector urbano tradicional, pero aumentando las diferencias entre los sectores urbano tradicional y rural tradicional. De cualquier modo, desde 1961 los gobiernos han estado fuertemente empeñados en ofrecer más educación a la población urbana, sin discriminación signifi

cativa en contra de los pobres. El único cambio aparente respecto al énfasis en la educación entre los dos gobiernos es la reducción del presupuesto universitario en el gobierno actual. Pero, no debe dejarse de tomar en cuenta que este sector será afectado por el cambio sustantivo que se producirá con la reforma estructural de la educación, que se encuentra ahora en sus etapas iniciales.

Por el lado del pasivo, el sector urbano tradicional no ha sido favorecido como contribuyente. En 1970 su carga impositiva (de 19%) fue casi tan alta como la del sector moderno (23.0%). La política impositiva de Belaúnde fue particularmente regresiva con respecto a este sector: su carga impositiva se elevó de 10.2% en 1961 a 20.5% en 1969. Aunque la carga impositiva total es probable que no siga un ritmo creciente durante el gobierno de Velasco, los actuales cambios impositivos parecen ser también discriminatorios contra este sector: las recientes reducciones impositivas benefician mayormente al sector moderno, mientras que el incremento de los impuestos sobre el valor agregado afecta básicamente a los consumidores de bajos ingresos. La carga neta fiscal empeoró para el sector urbano tradicional durante el gobierno de Belaúnde, a pesar de que se duplicaron los gastos *per capita* en el rubro educación. Probablemente desde 1969 la carga neta fiscal ha variado poco.

En resumen, la naturaleza de la economía del sector urbano tradicional hace difícil su ayuda. La redistribución vertical es poco viable, y la elevación de la productividad mediante transferencias horizontales, en la forma de educación e infraestructura productiva, probablemente cambian más la distribución del ingreso y del empleo dentro del sector urbano tradicional que su ingreso total. Este sector recibe más transferencias de bienestar que la población rural, aunque menos que el sector moderno. También hay una transferencia de in

greso desde la población rural, debido a la política de precios de los alimentos. Gran parte de los beneficios fiscales se pagan con impuestos, pero el sector es claramente un receptor neto de ingresos provenientes de otros sectores, todo esto si se toma en cuenta el efecto de las políticas de precios y el de los gastos públicos no asignados. Finalmente, en los principales aspectos de política distributiva hacia este sector, ha habido una considerable continuidad entre 1963 y 1971.

El sector rural tradicional

El impacto de las políticas distributivas sobre el sector rural tradicional es más fácil de evaluar si se separa al sector en sus componentes: de subsistencia y comercial.

1. *El sector de subsistencia.* Si clasificamos a las haciendas y sus colonos como sector comercial, los minifundistas de subsistencia restantes (alrededor del 20% de la población del país) pueden beneficiarse solamente por la vía horizontal, principalmente por transferencias fiscales. Como la mayoría de ellos vende, por lo menos, una pequeña porción de sus productos y compra algunos bienes gravados, está afectada en algún grado -en ambos casos negativamente- tanto por la política de precios como por los impuestos. La carga impositiva es muy baja, pero la política de precios es discriminatoria: las importaciones de alimentos continúan exentas de tarifas aduaneras, mientras que la tarifa promedio en todos los demás bienes se ha elevado aproximadamente de 30% en 1961 a más del 70% en 1970. Las importaciones de carne de vacuno barata compiten con una de las principales fuentes de ingreso en efectivo de los pequeños agricultores. En 1961, un 70% del ganado vacuno correspondía a propietarios con menos de 5 has. Las importaciones de carne crecieron tan rápido durante los diez últimos años que actualmen

te se ha impuesto el racionamiento para reducir la demanda. Sin embargo, las familias de clase media son las principales consumidoras de carne. La exención de tarifas en las importaciones de trigo favorece el consumo del pan. Una tarifa general no discriminatoria, o una discriminación tarifaria inversa, en favor de los productos alimenticios nacionales, elevaría en la sierra los ingresos provenientes de la venta de papas y de otros sustitutos del pan. Se cree que las papas, en particular, tienen una oferta relativamente elástica o sea que existe la posibilidad simultánea de sustituir importaciones, y de beneficiar a los pequeños agricultores.

En cambio, los gastos del gobierno benefician a la economía de subsistencia. La mayor transferencia directa es la educación.

Sin embargo, debería invertirse mucho más en educación en las áreas rurales atrasadas, donde los materiales escolares son escasos, los profesores están mal preparados, no se dispone de educación secundaria y donde el grado de analfabetismo sigue siendo alto. El Plan de Desarrollo 1971-1975 reconoce todas estas necesidades, pero sus proyecciones no implican un gran esfuerzo financiero. Por ejemplo, no hay indicación alguna de un fondo para un programa masivo de alfabetización. Un esfuerzo financiero adicional, sin embargo, puede ser, menos importante que algunas mejoras en la calidad de la educación rural, la cual probablemente contribuye poco en este momento al bienestar o ingreso futuro del campesino que no emigra. Dado que las mejoras administrativas requeridas para realizar cambios significativos en la calidad de la educación rural serán una tarea larga e incierta, parece poco probable que durante los próximos años la educación se constituya en vehículo para una sustancial transferencia adicional hacia el sector de subsistencia.

Se gasta menos dinero en dos tipos más efectivos de transferencia fiscal a los pequeños agricultores: la infraestructura rural y los servicios de extensión y crédito agrícola. El programa de inversiones de Belaúnde tuvo como componentes menores la construcción de caminos secundarios y proyectos de pequeñas irrigaciones en la sierra. Mayor es ahora la asignación para caminos troncales y otras rutas principales que penetran a lo largo de la, sierra, que también favorecen a los pequeños agricultores y que absorberían alrededor de 1/3 de los gastos proyectados para caminos en 1971/75. A pesar de que la sierra recibe mucho menos en términos *per capita*, la construcción de caminos es, tal vez, la transferencia más productiva para la población rural más pobre. En contraste, los proyectos potenciales de pequeñas irrigaciones en la sierra han sido y siguen siendo casi totalmente ignorados.

La historia de la extensión agrícola y de crédito a pequeños agricultores en la sierra es la de una extrema negligencia. Para 1969 el servicio de extensión pretendía haber atendido a un total de 117,000 familias, pero alrededor de 2/3 pertenecían a la costa o a la montaña. De este modo, sólo 40,000 familias, o sea alrededor del 4% de los pequeños agricultores de la sierra, recibieron ayuda directa. La distribución del crédito agrícola ha sido similar. Es difícil juzgar cuánto más hará el presente régimen. El temor obvio es que la preocupación del Plan con respecto a cambio en la tenencia de la tierra y a las grandes colonizaciones e irrigaciones hará que se dirija la mayor parte del esfuerzo y del dinero al 10 ó 20% de la población de pequeños agricultores que recibirán tierra, incluyendo a muchos en la costa. El Plan de Desarrollo Agrícola 1971-1975 casi no se refiere a algo que, probablemente, será su mayor limitación: la escasez de técnicos con mayores conocimientos de agricultura serrana que los campesinos mismos y con capacidad de comunicarse

con ellos y- de persuadidos al cambio. Los programas oficiales no contemplan en sus planes un incremento sustancial en la cantidad y calidad de la asistencia técnica a los pequeños agricultores.

2. El componente *comercial* del sector rural tradicional incluye, por definición, a las haciendas de la costa y de la selva (salvo las haciendas azucareras que se clasifican en el sector moderno), las haciendas de la sierra y a la mayor parte de los pequeños agricultores de la sierra central. La participación en el mercado es una ventaja ambigua. para estos agricultores, pues los lleva a fuertes transferencias negativas, vía política de precios y de impuestos. La debilidad política y la vulnerabilidad a medidas tributarias y de precios se combinan para hacer de este sector el más perjudicado del país, como en muchos otros países subdesarrollados.

Desde 1963 ha habido un fuerte grado de distribución de ingresos, tanto *dentro* de la agricultura comercial como *desde* este sector hacia la economía urbana, siendo los grandes terratenientes los más claramente afectados. En el caso de pequeños agricultores y asalariados es más difícil determinar la incidencia neta de, por un lado, mejores salarios y servicios públicos y, por otro, mayores impuestos y un deterioro de los términos de intercambio con la ciudad. El sector, como un todo, ha sido castigado por la sobrevaluación del tipo de cambio, que redujo las ganancias provenientes del algodón y del café y abarató las importaciones de alimentos competitivos, y por la combinación de control de precios y de bajas tarifas en el renglón de alimentos. Más aún, parte de la carga creciente de impuestos indirectos recayó sobre este grupo, mientras que el gasto público complementario a la agricultura comercial *ya existente* (por ejemplo, la mejora de los sistemas irrigación y silos) tuvieron baja prioridad.

Sin embargo, los pequeños agricultores y asalaria

dos rurales reciben cierta compensación materializada en una mejora en los servicios de bienestar, básicamente en educación. Y los asalariados, incluidos los colonos de la sierra, se han beneficiado con una política salarial favorable. En las décadas del 50 y 60 la mayoría de los sindicatos de las haciendas costeñas fue reconocida y recibió un arbitraje oficial favorable. Como resultado, los salarios en las haciendas costeñas crecieron más rápido que los de los trabajadores del sector moderno ³⁸.

Durante el mismo período los colonos serranos obtuvieron ganancias paralelas, pese al trato discriminatorio que recibieron los sindicatos agrícolas de la sierra. De los 279 sindicatos reconocidos entre 1961 y 1967 sólo 5 correspondieron a la sierra. Sin embargo, aunque la reivindicación es parcial y dispersa, parece haber un consenso general respecto a que la movilización campesina y las actividades sindicales de la sierra desde fines de la década del 50 y comienzos del 60, dieron por resultado un mejor trato de parte del hacendado: los pactos salariales se vieron favorecidos por la legislación de salarios mínimos a mediados de la década del 60, pero también se consiguieron mejores condiciones de trabajo (días trabajados en la hacienda, establecimientos de escuelas, etc.) y hubo recuperación de tierras comunales ³⁹.

38. Entre 1950 y 1966 los salarios de las haciendas costeñas crecieron alrededor de 5% al año. Las haciendas azucareras sólo absorben el 10% de esta fuerza de trabajo. El rápido incremento en los salarios de otras haciendas costeñas, aquí clasificadas como tradicionales, fue posible, en parte, porque la productividad en estas haciendas es relativamente alta dentro de la agricultura, aunque son marginales al sector moderno.

39. Un testigo de la retirada del hacendado en una parte de la sierra, ocurrida en este período, escribe: "Hecho incontrovertible: el latifundio decae en todas partes, cada día es más difícil mantenerlo... los gamonales venden sus tierras o se alejan abandonando a sus siervos la posesión de los cultivos". Héctor Béjar, *Perú 1965. Una experiencia guerrillera*, Campodónico Editores, Lima 1969, p. 93.

Ha habido una notable continuidad en el modelo de la política redistributiva hacia el sector rural, caracterizado por las transferencias horizontales negativas y por una redistribución del ingreso y de la propiedad en forma vertical, de los terratenientes hacia los asalariados y algunos pequeños agricultores. Con la ley de reforma agraria la transferencia vertical se ha hecho radical. Por otro lado, la incidencia negativa, tanto de la política de precios como de la política impositiva, parece que se ha agudizado con los impuestos al consumo y a las ventas, y por la aplicación más rígida y extensiva de los controles de precios a los alimentos⁴⁰. Igualmente, las transferencias fiscales positivas hacia el sector, tanto las de tipo productivo como las de bienestar, siguen teniendo un orden de prioridad relativamente menor.

Conclusiones

Dos resultados principales de la descripción anterior sobre las medidas distributivas a partir de 1963 son, primero, que sus efectos netos han sido progresivos y, segundo, que el patrón de redistribución entre 1961-71 ha sido similar, caracterizado por una redistribución progresiva dentro de los sectores modernos y urbanos tradicionales.

40. Son tentativos los estimados de la redistribución causada por la política de precios, pero los estimados del cuadro 1 (fila 10) indican el orden de magnitud de las tarifas no-neutrales y los controles de precios sobre los alimentos. Para estimar la posibilidad de elevar los ingresos rurales a través de políticas de precios con un sesgo deliberadamente rural se podría suponer, por ejemplo, tarifas prohibitivas en la mayor parte de los alimentos importados, ningún control de precios sobre los alimentos y, posiblemente, una mayor tasa de cambio para las exportaciones agrícolas. Un cálculo burdo del valor de la producción agrícola exportada y de la que compite con importaciones y de la elasticidad -precio de la demanda interna para bienes- sugiere que tales políticas podrían elevar los ingresos de los agricultores independientes en el orden del 10 al 50%, según sea la proporción del producto.

La incidencia progresiva de la política redistributiva es más evidente en el sector moderno, donde el presupuesto transfiere el ingreso tanto hacia abajo como hacia el sector tradicional, y donde la participación del trabajo resultante del sistema de mercado ha sido elevada por las políticas salariales y por la participación de utilidades. El sector urbano tradicional es un receptor neto de transferencias de ingresos, en parte a expensas de los contribuyentes del sector moderno y en parte, también, de los agricultores como resultado de la política de precios de alimentos. En el sector rural, las familias más pobres están formadas por agricultores de subsistencia, que han recibido una positiva y creciente transferencia presupuestal neta; su reducida participación en el mercado limita el impacto negativo de las políticas de precios y de los impuestos indirectos. Por el contrario, los asalariados de la agricultura comercial se han beneficiado de una redistribución vertical: parece que el presupuesto no los ha afectado pero que han sido favorecidos por las políticas salariales del gobierno de Belaúnde y actualmente son los beneficiarios principales de la reforma agraria. Por otro lado, los pequeños y medianos agricultores que producen para el mercado sufren pérdidas sustanciales por las políticas de precios y no son favorecidos por el presupuesto. Este grupo de "ingresos medios" constituye, tal vez, la excepción más importante a la progresividad general de la política distributiva.

Pese a que la política ha actuado en la dirección deseada, los montos transferidos son aún muy pequeños en relación a las grandes y crecientes disparidades en los ingresos de mercado, que se evidencian en el cuadro 8. Por otra parte, la asignación de beneficios ha sido injusta.

Las mayores transferencias se han dirigido hacia los asalariados urbanos y, particularmente, a los del sector moderno. La mayoría de los cuales están situados

en los dos o tres deciles superiores de la distribución del ingreso. Aun dentro del sector moderno, el impacto acumulativo de las medidas salariales y de la participación de utilidades ha tenido una incidencia desigual, favoreciendo fuertemente a los trabajadores de empresas de intensa capitalización. El sector rural ha ganado mucho menos y, una vez más, la distribución de los beneficios ha favorecido a los que perciben mayores salarios en este sector. Las medidas distributivas más radicales hasta la fecha - las reformas sectoriales - en realidad deterioran la distribución del ingreso laboral. En términos *per capita*, el patrón general de la *redistribución* puede considerarse como muy injusto.

El aspecto básico del patrón de redistribución ha sido su propensión hacia las transferencias verticales. La política ha tendido más a que corran paralelos, que a compensar los ingresos del mercado de estructura dualista. En efecto, es probable que el crecimiento del mercado haya hecho más por el sector tradicional que la misma política distributiva. Las transferencias horizontales existen; el presupuesto parece favorecer al sector rural tradicional; sin embargo, la transferencia presupuestal está más que compensada por efectos inversos de las políticas de precios. Incluso, como conjunto, resulta insignificante la transferencia neta horizontal hacia el sector tradicional, en relación tanto con su ingreso como del sector moderno. Hay así un contraste con las grandes transferencias verticales *per capita* que reciben los trabajadores del sector moderno. La continuidad de este patrón en el gobierno de Velasco indica que, frente a las transferencias horizontales, permanecen sustancialmente inalteradas las subyacentes predisposiciones políticas, administrativas y psicológicas. Si bien, como balance, puede haber habido cierta aceleración en el grado de redistribución, como lo hubo en el gobierno de Belaúnde, la evidencia no señala en este lapso ningún cambio importante en el go-

bierno de Velasco, ni en el monto ni en el sentido de la redistribución. Algunas medidas muy dramáticas y positivas deben ser confrontadas con algunos cambios menos visibles, pero negativos, en las políticas de impuestos, gastos sociales y de precios. Mientras ciertas recientes medidas redistributivas han sido favorables, los efectos de otras políticas que están modelando la estructura económica y política del país no son propicias para los pobres. Estas políticas están incrementando el dualismo de la economía y disminuyendo el poder político de los grupos más pobres.

Se está reforzando de varias maneras el dualismo de la estructura de producción, siendo la más importante el cambio en la proyectada composición del producto sectorial al otorgársele una prioridad muy grande a la minería y a la industria pesada de capital intensivo. La carrera para establecer una base en varias ramas de las industrias metalúrgica, petroquímica y química, adelantándose a los convenios de complementariedad que se están forjando en el Pacto Andino, está reforzando el alto grado de prioridad de que ya disfrutaban estas industrias. La competencia dentro del Pacto Andino desalentará, por otra parte, cualquier deseo de sacrificar la eficiencia industrial en favor de la intensidad en trabajo. En otras actividades, el plan del gobierno está fuertemente orientado hacia las inversiones en gran escala que serán parte, o complementarias, del sector moderno.

El dualismo también se ve reforzado por políticas de precios de factores que incrementan probablemente las distorsiones previas a favor de las técnicas de capital intensivo. Se ha permitido que los salarios asciendan sustancialmente en los establecimientos de alta productividad, mientras que numerosos incentivos creados por la Ley de Industrias y por otras leyes sectoriales tienden a abaratar el costo del capital. Finalmente, las re

cientemente creadas comunidades laborales, en las empresas modernas del sector privado, tenderán a resistir la expansión del empleo, y buscarán maximizar los dividendos por trabajador maximizando el capital por trabajador. El mayor dualismo incrementará la concentración del valor agregado en el sector moderno y, en consecuencia, la necesidad de transferencias horizontales.

El enfoque sectorial del gobierno militar con respecto a la organización social, como la tendencia a debilitar las asociaciones de clase y el énfasis en los sectores productivos como unidades sociales básicas, parece ir paralelo con el sesgo hacia la redistribución vertical. La participación en el esfuerzo y las utilidades, dentro de cada sector productivo, se propone como antídoto al conflicto de clases, pero su efecto será también reforzar el embotellamiento del ingreso dentro de los sectores ricos. La reforma agraria constituye en sí una considerable transferencia para algunos sectores campesinos, pero para la mayoría de ellos podría ser ahora más difícil presionar por una mayor participación en los beneficios de la productividad del sector moderno. Actualmente, por ejemplo, los agricultores parecen tener menos poder para defenderse del deterioro de los términos de intercambio rural-urbano que han resultado de las políticas gubernamentales en materia de precios y de importaciones.

El gobierno de Velasco parece haberse dado cuenta del carácter negativo de las implicaciones redistributivas de su modelo político y económico. La obvia desigualdad de la redistribución creada por la Ley de Industrias no se ha repetido en la posterior legislación que norma la participación en las empresas mineras y pesqueras, sujetas a leyes especiales. El rechazo inicial al concepto de "unidad agrícola familiar" y su sustitución por el de unidades agrícolas cada vez mayores está, en parte, motivado por el deseo de repartir más ampliamente los beneficios de la reforma agraria. Los

funcionarios públicos se han referido abiertamente a los trabajadores azucareros eventuales, que es, quizás, el caso de exclusión más visible y enojoso. Estas preocupaciones son tomadas en cuenta en el proyecto de Ley de Propiedad Social que socializaría por lo menos parte del derecho al control y al ingreso de la propiedad privada. Si se aprobara una versión radical de esta ley se podría conseguir una mejora significativa del potencial para crear flujos de redistribución horizontal, pero para logrado serían también necesarios otros cambios (y revocaciones) en la práctica, por ejemplo, en las prioridades de inversión sectorial.

Sin embargo, hasta el momento hay poca evidencia de los cambios políticos, administrativos y psicológicos necesarios para una sustancial y rápida alteración en el grado y dirección de la redistribución del ingreso.

D. IMPLICACIONES PARA POLITICAS REDISTRIBUTIVAS

Naturaleza del problema

Si se enfoca la historia reciente, y el caso de los más pobres, resalta la desigualdad del sistema económico, así como la insuficiencia de la política redistributiva. Hoy día, uno de cada cuatro peruanos subsiste con menos de S/. 4,000 al año, con un standard de vida que apenas ha sido tocado por la expansión de la economía o por las medidas gubernamentales de las dos últimas décadas. Las políticas del actual régimen, incluida la reforma agraria, pese a ejercer un mayor grado de control y de tener una evidente preocupación redistributiva, están haciendo muy poco por los muy pobres; parece que dichas políticas, en lugar de reducidas, refuerzan las principales divisiones socio-económicas de la sociedad. Las radicales medidas redistributivas están dando mayores ganancias a los trabajadores cuyos salarios superan en 5 a 10 veces al ingreso promedio de los agricultores de subsistencia, mientras que desde 1969 los cambios menos visibles en impuestos y precios han sido regresivos, y en lo que concierne a los pobres rurales no se han tomado iniciativas importantes en 16 que respecta a programas de gastos.

Sin embargo, en una visión de conjunto y de largo alcance, la evolución de la economía no resulta tan sombría. En particular, la amplitud del crecimiento de los ingresos en la mayor parte de la población entra en conflicto con el enfoque de la "dominación", que imagina dicho crecimiento totalmente embotellado en favor de un pequeño y poderoso sector moderno, que, como si fuera la divinidad, encarna al padre, al hijo y al mismo espíritu del crecimiento. Este enfoque tiene como supuestos eslabonamientos más débiles, menores fuentes de crecimiento autónomo de la productividad en el sector tradicional y una mayor concentración del poder (y de los beneficios de la política gubernamental) de lo que parece ser el caso. Las siguientes proposiciones son más compatibles con las actuales tendencias del ingreso en el Perú.

Primero, la demanda ha crecido enormemente dentro de un sector moderno dinámico, beneficiando a muchos pequeños agricultores, a trabajadores de la industria de la construcción, de comercio y de servicios del sector urbano tradicional. Es cierto que la demanda derivada ha generado tasas de crecimiento del ingreso más lentas que las del sector moderno, pero, de otro lado, se ha extendido a una gran proporción de la población.

Segundo, en el sector tradicional formas menos publicitadas de la tecnología moderna han elevado directamente la productividad: las máquinas de tejer en las comunidades rurales, los pequeños equipos eléctricos, los sopletes de acetileno de los artesanos urbanos y las cajas registradoras de las pequeñas tiendas, probablemente constituyen una revolución en los negocios de pequeña escala⁴¹.

41. Véase R. Webb, *Tendencia del ingreso real en el Perú, 1950-1966*, para evidencias de cambios económicos en el sector tradicional.

Tercero, la política gubernamental ha operado para elevar los ingresos de muchos grupos de trabajadores que no pertenecen al sector moderno. Por ejemplo, los trabajadores de las haciendas costeñas, incluso los de las más pequeñas y no registradas, actualmente tienden a recibir el salario mínimo. Igual ocurre con los empleados de muchas empresas pequeñas de Lima. La construcción de caminos ha conectado a las comunidades serranas con los mercados urbanos. La sustitución de la defensa automática a los terratenientes por una posición más neutral, e, incluso desde comienzos de la década del sesenta, por un decidido apoyo a las organizaciones campesinas y sus reclamos ha ayudado a muchas comunidades de la sierra a recuperar sus tierras y a obtener salarios más altos y menores obligaciones. Recientemente, la reforma agraria ha significado una transferencia más amplia al sector rural.

Estos desarrollos de las dos últimas décadas siguen el patrón a largo plazo observado por Hunt, de una tendencia en la política redistributiva en beneficiar cada vez a grupos mayores de la población ⁴².

No se pretende decir que la política gubernamental ha sido fuertemente redistributiva, la mayor parte de este estudio tiende a demostrar lo contrario. Pero los datos de que se dispone no dan pie a la posición extrema de que, hasta el momento, la política gubernamental y el sistema económico han operado casi exclusivamente en beneficio de una pequeña minoría, eliminando la posibilidad de cualquier mejora económica para la mayoría de la población. Un cuadro más exacto sería el de un proceso de lenta difusión de beneficios de arriba hacia abajo, a través de medidas tanto gu

42. Shane Hunt, "Distribution, Growth and Government Economic Behavior in Perú", en G. Ranis (ed.) *Government and economic development*, Yale University Press 1971. Hunt estudia la política presupuestal a partir de 1900.

bernamentales como de mercado. La creciente desigualdad ha estado acompañada por cierta mejora en los standards de vida de la mayoría y por cambios culturales y sociales que han movilizado y extendido el poder a grupos cada vez mayores. Si continuara esta tendencia habrá una aceleración en la ahora lenta tasa de cambios de los muy pobres.

Pero, ¿por qué tienen que esperar los pobres esta gradual expansión del ingreso? En el mejor de los casos, esta lenta difusión de beneficios de arriba hacia abajo, aun en el actual proceso revolucionario significará un largo período de pobreza persistente y de desigualdad creciente. Por otra parte, conseguir una mejora drástica en el standard de vida de los muy pobres es económicamente factible: una transferencia selectiva del 5 % del ingreso nacional, tomada del 1 % de la parte más rica de la población y distribuida al cuartil más pobre, reduciría los ingresos absolutos de los primeros en sólo 16%, pero *doblaría* los ingresos en la base. En contraste con lo anterior, un esfuerzo de desarrollo económico muy exitoso, consistente en una tasa sostenida de crecimiento del 3 % anual para toda la población, requeriría más de 20 años para lograr la misma mejora en el cuartil inferior, y mucho más tiempo si se descuenta la espera involucrada.

¿ Qué implicaría un programa de redistribución sustancial destinado a los muy pobres? Dos maneras de encarar el problema lo ofrecen la teoría de la "dominación" y el enfoque del empleo. La primera imputa las desigualdades del ingreso al uso del poder y sugiere que se lograría un igualamiento considerable destruyendo los mecanismos de explotación. La segunda relaciona la desigualdad con la estructura de producción y busca, por lo tanto, reducir las diferencias en los ingresos igualando los niveles de productividad.

El enfoque de la teoría de la dominación

El patrón de crecimiento desigual que se observa se atribuye a una concentración del poder que les permite a los ricos de los centros urbanos y "modernos" crecer *a expensas* de las zonas atrasadas, arcaicas y tradicionales⁴³.

Stavenhagen formula la analogía que caracteriza a este argumento: "... las regiones atrasadas y subdesarrolladas de nuestros países siempre han jugado el papel de *colonias internas* en relación a los centros urbanos en desarrollo de las áreas agrícolas productivas"⁴⁴. Esta tesis usualmente se expresa en términos de "dominación" y "marginalidad", dando así fuerza a la explicación política de la desigualdad⁴⁵.

La mayor parte de la literatura es vaga o ambigua con relación a dos proposiciones centrales del argumento: ¿hasta qué punto se puede atribuir la "marginalidad" al ejercicio del poder político en las relaciones económicas internas, y hasta qué punto es resultado de mecanismos de mercado tales como los efectos "polarizantes", descritos por Hirschman⁴⁶, o los procesos similares de "círculo vicioso", analizados por Myrdal? Y segundo ¿hasta qué grado es un fenómeno sectorial, que implica la explotación de un sector atrasado por un sector moderno, o un fenómeno de clases en el que

43. Rodolfo Stavenhagen, "Seven Fallacies about Latin America", en J. Petras y M. Zeitlen, (eds.), *Latin America. Reform or Revolution* (New York, Faucett Publications, 1968 p. 20).

44. *Ibid*, p. 18.

45. Ver Oswaldo Sunkel, *Subdesarrollo, y marginación: proposiciones para un enfoque integrado*, trabajo presentado al Seminario de Marginalidad en América Latina, Santiago 1970. Véase también Aníbal Pinto, *La distribución del ingreso en América Latina*, (Buenos Aires, EUDEBA 1967); y Aníbal Quijano "Tendencias en el desarrollo peruano y en la estructura de clases", en J. Petras y M. Zeitlen (eds.) *Op. cit.* págs. 289-328.

46. Albert Hirschman, *The strategy of economic development*, (New Haven, Yale University Press 1958, págs. 187-195).

el trabajo es explotado por el capital en ambos sectores? La expresión más clara de esta distinción ha sido formulada por Pinto⁴⁷. Sin embargo, lo más frecuente es que no se haga distinción entre estas proposiciones y la evidencia que la respalda tiende a ser impresionista. La confusión con relación al segundo punto (sectores vs. clases) parece derivar, en parte, de los intentos de reconciliar conceptos marxistas con la realidad del dualismo. Lo más común es alegar que existen *ambas* formas de explotación⁴⁸.

La interpretación marxista de la explotación *dentro* del sector capitalista no parece útil para explicar lo ocurrido en el Perú en la última década. En el sector moderno durante los últimos 20 años han crecido gradualmente tanto los salarios absolutos como la participación del trabajo en el valor agregado total. Por otra parte, el trabajo también se ha beneficiado en la agricultura comercial. Más aún, gran parte de esta mejora puede ser atribuida a un cambio en la distribución del poder.

No sólo ha mejorado la distribución de los ingresos de mercado, sino que en el sector moderno también ha ocurrido una transferencia neta presupuestal de ingresos hacia los grupos de base. Finalmente, la mejora relativa experimentada por los trabajadores del sector moderno se ha producido en todos los gobiernos, desde la dictadura de derecha de Odría, hasta el actual régimen revolucionario militar. Por lo menos, en el ca

47. En Pinto, *op. cit.*, especialmente en págs. 39-42; Y más recientemente en *Diagnósticos, estructuras y esquemas de desarrollo en América Latina*, Santiago, Escuela Latinoamericana de Sociología, nov. 7, 1969, págs. 28-30.

48. Véase Francisco Oliveira, "La economía brasileña: crítica a la razón dualista", en *El Trimestre Económico*, vol. EX (2) N° 158, abril/junio 1973, págs. 411-484. Es un intento ambiciosamente argüido, aunque pobremente documentado, de justificar una interpretación marxista del crecimiento dualístico del Brasil.

so del Perú, se está ante la tentación de proponer una ley marxista al revés: la de una creciente mejora de la clase trabajadora del sector moderno.

Más plausible es, la alegada explotación del sector tradicional por el sector moderno. El de igual crecimiento sectorial es algo bien documentado, pero la explotación implica más bien el uso de instrumentos políticos para transferir el ingreso⁴⁹. Los mecanismos de transferencia más comúnmente citados son los impuestos regresivos, los gastos públicos en favor de los ricos, el sistema financiero, políticas de precios pro-urbanas, así como tarifas y otras formas de protección al capital del sector moderno⁵⁰.

Por ejemplo, Griffin (1969) escribe que "el sistema bancario del Perú, su tenencia de tierra y sus instituciones sociales están organizadas de tal manera que los ahorros son succionados de las regiones más pobres hacia la más rica" 51.

El caso del Perú, sin embargo, ofrece sólo una débil base a la teoría del colonialismo interno entre sectores. En primer lugar, el presupuesto ha favorecido en forma neta al sector tradicional. La transferencia presupuestal se compensa por efectos de precios negativos. Pero en 1970, la pérdida neta para el sector tradicional, proveniente de ambos tipos de transferencias, ha sido insignificante⁵². Si se define a los propietarios

49. A menos que se utilice la definición marxista según la cual todo valor es producido por el trabajo y, por tanto, cualquier ingreso de la propiedad constituye explotación.

50. Véase Pinto, *La distribución del ingreso, op. cit.*, págs.28-29.

51. Keith Griffin, *Underdevelopment in Spanish America*, London, Allen and Unwin 1969, p. 64.

52. La pérdida neta es igual a la transferencia presupuestal por persona, más el efecto precio de los sectores urbanos y rural tradicional, ponderados por la fuerza laboral de cada sector. Véase cuadro 8.

rios de las grandes haciendas como pertenecientes al sector moderno, la pérdida del sector tradicional se ve incrementada por el valor de la mayor parte del ingreso de propiedad del sector rural tradicional que es, por tanto, "transferida" al sector moderno. En 1970, aun con esta definición ⁵³, la pérdida fue inferior al 9% ⁵⁴ del ingreso del sector tradicional, siendo la transferencia menor después de la reforma agraria. Si sólo se observa el sector rural tradicional, la explotación es más significativa, pues la pérdida neta antes de la reforma agraria era del orden del 10 al 15% ⁵⁵. Esta carga es proporcionalmente más grande en el componente comercial del sector agrícola, que sufre la mayor parte de los efectos negativos de los impuestos, precios y de la transferencia de ingresos de propiedad. Por otro

53. En un sentido estricto estos ingresos constituyen una explotación sectorial (puede imputarse "explotación" hasta donde se ha usado el poder para la adquisición de propiedades y/o reducir salarios). Su transferencia al sector moderno *es*, por tanto, un fenómeno de mercado y no político. En la discusión precedente de la política, distributiva, la redistribución de la propiedad rural a los trabajadores ha sido tratada como una transferencia vertical y no horizontal.

54. La elevada cifra del 9% equivale a los beneficios agrícolas del sector rural tradicional en 1970, más el efecto-precio del sector tradicional, menos la transferencia presupuestal al sector tradicional como proporción del valor agregado del sector tradicional. Véase cuadro 1. Todas las cifras son promedios ponderados del sector urbano tradicional y del sector rural tradicional. Una mejor medida excluiría: a) el ingreso de propiedad correspondiente a los medianos agricultores que viven en sus haciendas o, alternativamente, a esa parte del ingreso de propiedad reinvertida o consumida en la hacienda; y b) esa parte de los efectos-precio negativos que reducen el ingreso de propiedad en vez de los ingresos salariales o los de los pequeños agricultores.

55. Equivale al 11% si uno supone: a) que la participación del sector moderno en el ingreso de propiedad del sector rural tradicional equivale al monto que será transferido por la reforma agraria; y b) que la mitad del efecto-precio incide sobre los receptores de los beneficios y rentas de las haciendas del sector moderno y la otra mitad sobre el trabajador del sector rural tradicional.

lado, parte de esta "explotación" ha sido una transferencia al sector urbano tradicional. Entre 1961 y 1970 disminuye gradualmente la pérdida total del sector rural tradicional, en primer lugar por una reducción en los ingresos de propiedad, resultante de las políticas salariales y de tipo de cambio y, segundo, por una creciente transferencia presupuestal favorable, a la que siguió después la reforma agraria. Finalmente, el sector moderno se benefició poco de estas transferencias, que fueron equivalentes a menos del 6% del valor agregado de este sector⁵⁶.

Tampoco puede señalarse, como una forma de subsidio al sector moderno, la disponibilidad de trabajo barato, ya que los salarios del sector moderno son mucho más altos que los del sector tradicional⁵⁷.

En conclusión, durante la última década la "explotación" parece explicar en el Perú una pequeña parte de la desigualdad de ingresos. La versión marxista, o de clase, de la hipótesis de dominación es la menos sostenible, ya que los datos señalan un fenómeno inverso la redistribución vertical en favor del trabajo, tan

56. Igual a un estimado alto de la pérdida por trabajador del sector tradicional, 59, dividida por la proporción de trabajadores del sector moderno con respecto a los del sector tradicional (21.6 + 78.4), como una proporción de valor agregado del sector moderno (3590) = $59 \times 78.4 + 21.6 + 3590 = 5.9\%$.

57. Oliveira amplía el concepto marxista de explotación arguyendo que el sector moderno extrae un excedente del sector urbano tradicional (*op. cit.* p. 434). Sin embargo, no sostiene que la transferencia resulta de alguna forma de intervención gubernamental. Su argumento se basa, posiblemente, en la noción de que, en el mercado de servicios del sector urbano tradicional, la mayor parte de las ganancias del intercambio corresponden al sector moderno, lo que es plausible dada la mayor elasticidad-precio de la oferta en relación a la de la demanda por tales servicios. También, algunas políticas de precios, principalmente tarifas y subsidios al capital, favorecen a las fábricas del sector moderno más que a los artesanos del sector urbano tradicional.

to en el sector moderno como en el tradicional. Hay evidencia de cierta explotación sectorial del conjunto del sector rural tradicional por el sector urbano - pero el "colonialismo interno" explica sólo una pequeña parte de las disparidades sectoriales en los niveles o tendencias del ingreso. La eliminación de estas transferencias negativas del sector rural tradicional a otros sectores sería significativa si se compara con el monto de la mayoría de las medidas redistributivas, pero no si se compara con las desigualdades existentes. La teoría de la dominación también exagera las disparidades en las tendencias de los ingresos, mientras que subestima el rol de las filtraciones y otras fuerzas del mercado que benefician a los pobres. La explotación es menos importante que la naturaleza de la tecnología y que los mecanismos de mercado como causa del desigual patrón de crecimiento. El problema distributivo es más la ausencia que la existencia de mecanismos de transferencia de ingresos. La mayor parte del ingreso se origina ahora en el sector moderno, y ahí se queda.

El enfoque del empleo

El enfoque del empleo propone mejorar la distribución del ingreso redistribuyendo los recursos no-laborales sobre la fuerza de trabajo: Si los salarios están ligados a la productividad promedio, entonces los ingresos pueden ser igualados reduciendo las diferencias de productividad. En los términos de la figura 1 (p. 54), esto significa enderezar la curva del valor agregado PP'. La pobreza se diagnostica, por tanto, como un problema de "empleo" y a los trabajadores de baja productividad se les define como "desempleados"; el empleo y el desempleo se discuten de manera equivalente a la distinción entre sectores moderno y tradicional. En el sector tradicional, el desempleo abierto es considerado como sólo la parte visible de una isla, formado

por una masa de subempleados de baja productividad y de bajos ingresos.

Las políticas de empleo pueden estar dirigidas a (i) ensanchar el sector moderno o (ii) elevar el valor agregado del sector tradicional. Estas alternativas tienen diferentes implicancias distributivas: la expansión del empleo en el sector moderno otorga cada año un buen incremento salarial a los pocos trabajadores que anualmente incorpora, mientras que la mayoría espera su eventual incorporación a dicho sector o a que el empleo en el mismo, a través de un efecto de oferta, sea lo suficientemente grande como para presionar el alza de salarios en el sector tradicional. Para la mayoría de los pobres esta estrategia significa claramente una postergación de la mejora de sus ingresos. Además, las familias rurales más apartadas, analfabetas, que no hablan castellano y conforman el cuartil más pobre de la población aparentemente serían las últimas en beneficiarse. El segundo enfoque -la creación de empleos rurales - hará lo inverso: un grupo más grande y más pobre recibirá un menor incremento salarial *per cápita* ⁵⁸.

La política de empleo no es un buen sustituto para combatir la pobreza. Tiene la ventaja política de simplificarla y dramatizarla: los pobres siempre han existido pero, de repente, nos encontramos ante un "desempleo" masivo. Las tediosas recomendaciones de los economistas, sean "desarrollistas" o "redistribucionistas", se animan con una alusión a las implicancias políticas del desempleo. Sin embargo, la simplificación tiene un doble filo, pues casi cualquier medida o proyecto puede aparecer como creador de empleo. En la práctica, la meta del empleo orienta fácilmente la ac

58. C. Frank, en *The problem of urban unemployment in Africa*, Woodrow Wilson School, Discussion Paper N° 16, Nov. 1970, define explícitamente el subempleo en términos de niveles de productividad.

ción política hacia la promoción de las actividades urbanas y del sector moderno.

Una razón para esta orientación es que el desempleo declarado - que es la forma más aguda del problema del empleo- es principalmente urbano. Por consiguiente, el énfasis se pone en dar trabajo a los desempleados urbanos en la construcción o la industrialización, proporcionando así a una minoría más ingresos de nivel urbano, aumentando la infraestructura urbana en vez de la rural. Las políticas se orientan también hacia la ampliación del sector moderno, puesto que el crecimiento y la redistribución parecen coincidir con las medidas que expanden el empleo en el sector moderno, principalmente a través de la corrección de las distorsiones de los factores de precios.

Más aún, el simple cálculo de "empleos" y "subempleos" es una burda y errónea manera de enfocar la elevación de los ingresos del sector tradicional. Primero, mucho de lo que debe hacerse implica pequeños cambios en la productividad o en el ingreso, *dentro* de la categoría del "subempleo". Segundo, la preocupación por el empleo, y no por el ingreso, dentro del sector rural conduce a paralizarse por las técnicas de trabajo intensivo, cuando si el problema se enfoca desde una perspectiva más amplia, es obvio que requerido en el sector como conjunto es un incremento en capital por trabajador. Tercero, en las discusiones del empleo debería distinguirse en forma más concisa los problemas que implica la elevación de los ingresos presentes, de un lado, y futuros, de otro. El gasto público en construcciones con trabajo intensivo de infraestructura rural ataca simultáneamente ambos problemas. Pero no hay necesidad de limitar las políticas de ingresos rurales a esta solución simultánea. Algunas veces puede resultar administrativamente más fácil, o más económico, subsidiar los actuales ingresos con transferencias directas, y utilizar más bien la tecnología intensiva

en capital para construir la infraestructura rural. Finalmente, el monto deseable de transferencia de ingresos corrientes del sector moderno al tradicional no tiene necesariamente relación con cualquier estimado del "excedente de trabajo" en el sector tradicional.

Conclusiones

En una economía dual la igualación no ira muy lejos sin grandes transferencias horizontales. En el Perú la política distributiva ha estado orientada hacia la redistribución vertical. Durante la última década la mayor parte de la política social, ha redistribuido ingresos dentro de los sectores productivos más ricos, dejando de lado los grupos más pobres. En una economía dual para redistribuir ingresos es necesario, no sólo destruir los sistemas de explotación, sino crear sistemas para extraer ingresos del sector más rico y canalizados hacia los muy pobres. Sin embargo, entre 1961-1970 las transferencias horizontales han sido insignificantes e inclusive hasta negativas para el sector tradicional ⁵⁹.

Más aún, se han seguido políticas industriales, de precios y otras, que tienden a reforzar la desigualdad del ingreso al incrementar la estructura dual de la economía: El hecho de que el Perú haya avanzado mucho en términos de redistribución vertical es probable que políticamente haga más difícil el desarrollo de transferencias horizontales, porque la mayor parte de éstas deberían salir ahora de los salarios del sector moderno antes que del ingreso de propiedad.

Muchos empiezan a percibir el limitado impacto de las medidas distributivas pasadas y recientes. Esa percepción se da mayormente en la forma de una preocu

59. Véase cuadro 8. La transferencia presupuestal neta más el efecto de precio en el sector tradicional (el promedio ponderado del sector urbano tradicional y del sector rural tradicional fue de +800 en 1961 y de -300 en 1970).

pación reciente por el "problema del empleo". Al reducir el dualismo, las políticas de empleo pueden tener un impacto sobre las desigualdades del ingreso. Pero, por dos razones, la igualación mediante un cambio en la estructura del empleo no constituye una alternativa para una sustancial redistribución corriente. Primero, para llegar rápidamente a los pobres, antes que fomentar un crecimiento que absorba trabajo en el sector moderno, hay que poner el énfasis en la elevación de la productividad del sector tradicional. De otra manera, los últimos en beneficiarse serán probablemente los más pobres. Pero un cambio rápido en el sector tradicional requiere grandes transferencias de recursos corrientes y/o de capital provenientes del sector moderno. A corto plazo, sin ayuda, el solo esfuerzo propio del sector tradicional hará poco. Por consiguiente, una redistribución sustancial de los recursos corrientes es una pre-condición para el crecimiento de la productividad en el sector tradicional. Segundo, en el mejor de los casos el dualismo se reducirá lentamente. Aparte del peso del capital existente, habrá que marchar en sentido contrario a la corriente de capital intensivo de los cambios tecnológicos.

Si en el contexto del dualismo ha de ocurrir una redistribución sustancial, el sistema político debe desarrollarse de tal manera que pueda sobrepasar las diversas fuerzas que en los sectores productivos más ricos tienden a retener el ingreso. Sería necesario tanto un cambio político como un nuevo enfoque de planificación distributiva, que ponga énfasis en las transferencias horizontales (es decir, políticas fiscales y de precios, incluyendo el racionamiento) y que esté diseñada en función de los muy pobres. La planificación económica debería empezar con metas de crecimiento del ingreso para grupos específicos y derivar de esas metas las implicancias para la asignación de recursos, precios y transferencias. Tal planificación reduciría el

esfuerzo que ahora existe entre las estructuras de producción, distribución y los patrones de consumo de los ricos, y reduciría también las filtraciones que resultan de las presiones políticas y las mentalidades burocráticas. Finalmente, una redistribución sustancial parece requerir cambios en las actitudes. La eliminación de la pobreza debe tener precedencia sobre una preocupación por la equidad en sí, y las necesidades de los muy pobres deben adquirir la categoría de derechos y no de llamados a la compasión.

2

*Redistribución
del ingreso
y de la
propiedad
en el Perú:
1968 -1973*

ADOLFO FIGUEROA

INTRODUCCION

LA DESIGUALDAD en la distribución de ingresos en el Perú, y el nivel de pobreza absoluta de la mayoría de la población asociado a esa desigualdad, constituye uno de los principales desafíos para el científico social interesado en la realidad peruana. Este desafío se refiere tanto a dar cuenta de las causas de la pobreza, de su coexistencia con la riqueza de una minoría y de las formas en que se reproduce, como a plantear las formas de superarla.

De otro lado, la experiencia política del Perú de hoy está caracterizada por la presencia en el poder del gobierno de la Fuerza Armada, desde octubre de 1968, que está llevando a cabo una serie de reformas dirigidas a "modificar de manera profunda las estructuras tradicionales de la sociedad peruana" ¹. A este proceso se le denomina el "caso peruano", el "modelo peruano" o la "revolución peculiar". Una parte importante de estas reformas, como las reformas agraria, minera, industrial, pesquera, están orientadas a redistribuir el ingreso y reducir así las tremendas desigualdades existentes.

1. Esta intención aparece en el Estatuto del Gobierno Revolucionario (Decreto-Ley N° 17063) que es el documento donde se fijan los lineamientos del "modelo peruano".

El presente estudio tiene el propósito de estimar estadísticamente los alcances de estas reformas en cuanto a la magnitud del ingreso nacional que se redistribuye y al recorrido de estas transferencias dentro de la pirámide social de ingresos del Perú. El objetivo más general de este ensayo es reflexionar sobre algunos problemas teóricos y prácticos que surgen a raíz de la aplicación de estrategias redistributivas. En particular se examina el problema de la redistribución de la propiedad de los recursos en países subdesarrollados como forma de redistribuir ingresos manteniendo, al mismo tiempo, una economía de mercado. Todo ello es analizado a la luz de la actual experiencia peruana.

1. LA PIRAMIDE DE INGRESOS EN EL PERU ANTERIOR A 1968

Resulta afortunado para los investigadores de la economía peruana contar con un estudio reciente sobre la distribución del ingreso personal hecho por Richard Webb ². Dicho trabajo -por su detalle estadístico- constituye una contribución muy valiosa para el mejor conocimiento de la estructura económica del Perú. El año de referencia de ese estudio es 1961 y la unidad de análisis es la persona económicamente activa (PEA). En esta sección se presentan algunos resultados del ensayo que juzgamos esenciales para cumplir los propósitos del presente análisis.

a. La desigualdad es más pronunciada que en muchos países subdesarrollados: el 50% del ingreso nacional va al 10% más rico de la población; el decil más pobre recibe el 1 % del ingreso, mientras que el 1 % más rico recibe el 31 % del ingreso nacional. El rango

2. Richard Webb, *The distribution of income in Peru*, Research Program in Economic Development, Discussion Paper N° 26, Princeton University, September 1972. Este estudio se caracteriza por presentar detalladamente la metodología seguida y las distintas fuentes utilizadas, de manera que la calidad de las estimaciones y naturaleza de los supuestos están explícitamente reveladas.

de ingresos resultante puede resumirse así: la persona que se encuentra en el decil más rico recibe casi 50 veces más ingreso que la del decil más pobre.

b. De los dos componentes del ingreso nacional: ingreso por trabajo y por propiedad, el último muestra -como era de esperarse- una mayor concentración: el 1 % más rico recibe el 83 % del ingreso de propiedad y el decil más rico el 90%; mientras que del total de ingresos por trabajo, el 10% va al 1 % más rico y el 30% va al decil más rico. Es decir, el 1 % más rico del país recibe por concepto de propiedad el 23 % del ingreso nacional y por concepto de retribución al trabajo el 8 % del ingreso nacional (véase cuadro 1).

c. La desigualdad global no puede atribuirse enteramente a la alta concentración del ingreso de propiedad. Tomando en cuenta sólo el ingreso por trabajo la distancia entre los deciles extremos es todavía de 32 veces.

d. Para retomar el discurso de la ciencia social necesitamos transformar en cuentas sociales las cuentas monetarias presentadas hasta ahora: ¿quiénes conforman los distintos estratos de la pirámide de ingresos? Los seis grupos en que Webb divide la sociedad peruana no corresponden exactamente a sendas clases sociales, pero sí una buena aproximación a ellas. Los grupos "agricultores independientes de la costa y selva" (con propiedades menores de 50 has.) y "empleados" son los grupos definidos con mayor nitidez. El grupo "obreros", aunque excluye a los obreros agrícolas de la sierra, cubre el 80% del total de los mismos, estimados en el censo de 1961. El grupo de "agricultores independientes de la sierra" (con propiedades menores de 50 has.) incluye también a los obreros agrícolas de dicha región, y constituyen un 30% de este grupo. La clase capitalista (que incluye a los latifundistas) corresponde al 1 % de la población y lo conforman la "oli

Cuadro 1**Perú: Distribución personal del ingreso nacional en 1961**

Ing. anual (miles de soles) (1)	Fuerza laboral			Ingreso nacional (millones de soles)				
	(miles de personas) (2)	% Acum. (3)	Trab. (4)	% Acum. (5)	Prop. (6)	% Acum. (7)	Total (8)	% Acum. (9)
- 2.0	400	13.2	619	1.7	24	0.2	643	1.3
2.1 - 3.0	289	22.7	722	3.8	29	0.4	751	2.8
3.5 - 7.5	888	51.9	4541	16.5	215	1.9	4756	12.5
7.6 - 15.0	728	75.9	7775	38.4	467	5.3	8242	29.2
15.1 - 30.0	520	93.1	11029	69.4	693	10.4	11722	53.0
30.1 - 70.0	179	99.0	7328	90.0	834	16.5	8162	69.5
70.1 y más	30	100.0	3539	100.0	11472	100.0	15011	100.0
Total:	3034		35553		13734		49287	

Fuente: Richard Webb, op. cit., Cuadro 3.

garquía" (100-200 familias) y los empleados y profesionales de alto nivel. El último grupo que utiliza Webb, "independientes urbanos", es el más heterogéneo pues constituye una mezcla de varias relaciones sociales: desde profesionales hasta empleados domésticos, pasando por vendedores ambulantes.

e. En las relaciones estrictamente capitalistas, la clase capitalista se ubica en la cúspide de la pirámide de ingresos. Pero la clase asalariada es tremendamente heterogénea en cuanto a ingresos: los obreros están más representados en los dos cuartiles medios, mientras que los empleados están mayormente ubicados en el cuartil más rico siendo el ingreso promedio de los empleados tres veces más que el ingreso promedio de los obreros.

f. Los agricultores independientes también muestran grandes diferencias: los de la sierra se encuentran preferentemente dentro del 50% más pobre del país y los de la costa y selva en el 50% más rico. La diferencia en el ingreso promedio de estos dos grupos es de casi tres veces. Este resultado, junto con el obtenido en el inciso anterior, lleva a Webb a afirmar: "las clases sociales como el asalariado urbano, o el agricultor de la sierra, resultan ser extremadamente heterogéneas en lo que a ingresos se refiere" (Webb 1972: 5).

g. La otra clasificación que usa Webb, y que es central en su argumentación sobre las causas de la desigualdad en la distribución del ingreso, se refiere al carácter "moderno" o "tradicional" de la actividad económica. El "sector moderno" lo define así: "Todo el gobierno, empresas urbanas con más de cinco trabajadores, las haciendas azucareras, la minería, la pesquería y los profesionales independientes". La fuerza laboral involucrada en este sector, que viene a ser preferentemente el sector capitalista moderno, es del orden del 20% de la PEA nacional; el promedio de in

greso es casi tres veces el promedio nacional y el 70% de ellos se ubica en el cuartil más rico del país.

h. Teniendo en cuenta la ubicación de la mayoría de cada: grupo social, es decir, su predominancia, la posición de éstos en la pirámide de ingresos indicaría el siguiente orden: "agricultores de la sierra" (40% de la PEA nacional), en la base de la pirámide social; en el estrato siguiente los "obreros" (25% de la PEA); luego, los "agricultores de la costa y selva" (7%) y, encima de ellos, los "empleados" (12% de la PEA). En la cúspide, la clase "capitalista" (1 % de la PEA). Las características de los campesinos de la sierra, que componen el 25% más pobre (cuartil más pobre) del país, son: la mayoría de ellos habla quechua o aymara, son analfabetos y el 63% vive en la región de la sierra sur, mayormente indígena; cada familia, en promedio, se sostiene con 0.9 has. de tierra, tres cabezas de ganado vacuno y algún otro tipo de ganado.

2. LA ESTRATEGIA REDISTRIBUTIVA DEL GOBIERNO MILITAR

El Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada expresa su visión de la estructura socio-económica del Perú en los siguientes términos: "La sociedad peruana es subdesarrollada y dependiente dentro del sistema capitalista", y "el objetivo de la Revolución es liquidar el subdesarrollo y la dependencia". Esta característica de la sociedad peruana deriva en los siguientes problemas, que el gobierno se propone resolver:

1° Existencia de una rígida estructura social caracterizada por agudos contrastes en la distribución de la riqueza y en las posibilidades de acceso a los bienes y servicios que la sociedad como un todo produce. Las grandes distancias sociales, generadas en última instancia por esta apropiación diferencial de la producción social, hacen imposible la creación de una imagen nacional verdaderamente unitaria.

2° Desarticulación de un aparato económico cuya capacidad productiva es incipiente y cuyos efectos de propagación son casi nulos. La desarticulación del aparato económico tiende a reforzar una correspondiente desarticulación regio

nal y ambas dificultan grandemente una efectiva integración del país y su economía.

3° Subordinación de la economía peruana a centros de decisión en los cuales se originan acciones que afectan fundamentalmente la vida económica del país e impiden un proceso autónomo de desarrollo orientado al logro de objetivos nacionales. Estos problemas esenciales constituyen causa y efecto de una organización total de la sociedad en beneficio final de quienes integran los sectores privilegiados, en cuyas manos se encuentran el poder y los medios de la producción de la sociedad" ³.

Es, pues, esta concepción la que orienta las estrategias y las medidas del gobierno militar. El punto 1° indica, claramente, que uno de los objetivos del gobierno es llevar a cabo una acción redistribucionista, pues el "subdesarrollo es el reflejo de una desigual distribución de la riqueza" ⁴. Todavía más elocuentes son las siguientes palabras del Presidente Velasco pronunciadas el 28 de julio de 1972: "Esta no sería revolución alguna si al cabo de los años la pobreza siguiera siendo el único patrimonio de la inmensa mayoría de peruanos y la riqueza fuese como hasta hoy privilegio y herencia de los pocos".

Para los que están en la base de la pirámide de ingresos esta concepción es claramente beneficiosa. Para ellos es más conveniente que se redistribuya el ingreso que esperar a que su ingreso aumente a través del crecimiento económico. La base empírica de esta afirmación emana del estudio de Webb:

3. *Plan Nacional de Desarrollo para 1971-1975* (Lima: Instituto Nacional de Planificación, julio 1971), Vol. I, p. 12.

4. Discurso del Presidente Velasco en la clausura de CADE 70, 15 de noviembre de 1970.

"Una transferencia selectiva del 5 % del ingreso nacional, que tome del 1 % más rico y se lo entregue al cuartil más pobre, reduciría los ingresos absolutos del grupo más ricos en sólo 16% y *doblaría* los ingresos para un tercio de la población. Si la alternativa a redistribuir es el crecimiento, un esfuerzo altamente exitoso de desarrollo que consista de un crecimiento sostenido del 3 % anual del ingreso real en todos los niveles requeriría casi 20 años para lograr el mismo aumento para el tercio más pobre de la población y mucho más si uno descuenta por la espera incurrida" ⁵.

Esto indica que la común oposición a la redistribución en un país pobre -porque sólo significa "redistribuir pobreza" - ignora la estructura económica del país, o defiende su posición en la actual pirámide de ingresos, o postula que la redistribución tiene efectos adversos sobre el crecimiento. La opción más ventajosa, sin embargo, es redistribuir con crecimiento.

Pero, hay que enfatizarlo, la estrategia redistributiva del gobierno, no sólo incluye la redistribución de los *flujos* ("posibilidades de acceso a los bienes y servicios que la sociedad como un todo produce") sino que, fundamentalmente, busca una redistribución de la *propiedad* de los recursos ("... sectores privilegiados, en cuyas manos se encuentra el poder y los medios de producción de la sociedad") y, con ello, una redistribución del *poder*. A nivel del Plan, la estrategia es, pues, clara y - yo añadiría - en la dirección correcta. Corresponde, ahora, examinar su implementación.

5. R. Webb, *Op. cit.*, p. 19.

Hasta el presente, el gobierno militar ha promulgado las siguientes leyes que buscan redistribuir ingresos, propiedad y poder:

- Ley de Reforma Agraria (N° 17716, junio de 1969)
- Ley General de Industrias (N° 18350, julio de 1970)
- Ley General de Pesquería (N° 18810, marzo de 1971)
- Ley General de Minería (N° 18880, junio de 1971)
- Ley General de Telecomunicaciones (N° 19020, noviembre de 1971)
- Ley General de Educación (N° 19326, marzo de 1972) .

La Ley de Reforma Agraria postula la transformación de la estructura agraria mediante la creación de un ordenamiento agrario que, sustituyendo los regímenes de latifundio y minifundio, garantice la justicia social- en el campo, *elevando y asegurando los ingresos de los campesinos*. En armonía con esta finalidad la ley se propone, entre otras cosas, eliminar las formas indirectas de explotación a fin de que la tierra sea de quien la trabaja; promover el desarrollo agropecuario a fin de aumentar la productividad, y lograr una justa distribución de la renta en el sector agropecuario (Arts. 1 y 3).

Las tierras expropiadas por la reforma agraria incluyen a todas aquéllas conducidas indirectamente (por no propietarios) y parte de las tierras trabajadas di

rectamente por sus propietarios; éstas se adjudicarán "en propiedad por la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural en favor de campesinos sin tierras o que la posean en cantidad insuficiente. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 211° de la Constitución del Estado, gozarán de la misma preferencia las Comunidades Campesinas, así como las Cooperativas y las Sociedades Agrícolas de Interés Social, en su caso" (Art. 67°). Estas adjudicaciones se efectuarán mediante contratos de compra-venta, por un precio que en ningún caso será mayor que el valor de expropiación del predio, y pagadero en 20 años al Estado (Art. 83°). En este sentido, la reforma agraria peruana viene a ser una operación de compra-venta de tierras en forma masiva por parte del Estado, pues es el Estado quien asume el costo de la expropiación de tierras, y es al Estado a quien deben pagar los campesinos por la tierra que reciben.

La Ley de Industrias redistribuye *ingresos* al disponer que el 10% de la utilidad neta de la empresa se reparta entre todos sus trabajadores que laboren a tiempo completo (Art. 21°). Esta ley busca, además, modificar la *propiedad* de la empresa al disponer que el 15% de la renta neta de la empresa se reinvierta a nombre de la "Comunidad Industrial", hasta que ésta logre una participación del 50% del capital social de la empresa (Art. 24°). La Ley crea, pues, la Comunidad Industrial como persona jurídica que representa al "Conjunto de trabajadores que a tiempo completo laboran (en la empresa) y cuyo objetivo es la administración de los bienes que adquiera de conformidad con este dispositivo legal, en beneficio de dicho conjunto" (Art. 23°). Así, pues, la Comunidad Industrial es un mecanismo para transferir el *poder* a la comunidad de trabajadores, al permitir que el trabajador,

en cuanto también es propietario, participe al igual que el capitalista en las decisiones de la empresa, a través de su representación proporcional⁶.

Las leyes de minería y pesquería contienen el mismo esquema redistributivo de la Ley de Industrias. Existe, sin embargo, una diferencia cualitativa y otra cuantitativa con ésta, derivada de las diferencias en la rentabilidad *entre* y *dentro* de los sectores. La diferencia cualitativa se refiere a la creación de las "comunidades de compensación", que constituyen un mecanismo para reducir las diferencias en ingresos provenientes de la renta neta que reciban los trabajadores debido a diferencias en la rentabilidad *entre* las empresas, *dentro* de cada sector (minería, pesquería). La segunda diferencia se refiere a los porcentajes diferenciados que establece cada Ley. Así, la transferencia de ingresos hacia los trabajadores es del 8 % (4 %) para la pesquería (minería), de los cuales 4% (0.8%) se otorgará a la "Comunidad Pesquera" y el otro 4% (3.2%) se transfiere a la "Comunidad de Compensación Pesquera" ("Comunidad de Compensación Minera"). Estas Comunidades de Compensación recibirán los aportes de todas las empresas que tengan rentabilidad, consolidarán todos esos aportes y los distribuirán en forma pro

6. La pregunta relevante es cuánto tiempo tomará a la Comunidad industrial obtener el 50% del capital social de la empresa. En un estudio hecho por Pedro de las Casas Grieve, *et al.*, *Análisis de la participación de la comunidad industrial en el capital social de la empresa* (Lima, Universidad del Pacífico 1970) se demuestra que el tiempo depende, fundamentalmente, de la rentabilidad de la empresa: a mayor renta la participación del 50% se logrará en menor tiempo. Los niveles de reinversión de la empresa no tienen mayor influencia en este plazo. En, adición a este 15% de participación patrimonial y 10% de participación líquida, la ley establece una deducción del 2% de la renta neta para la investigación científica y tecnológica para la industria (art. 159).

porcional al número de trabajadores y a los días laborados en cada empresa⁷.

La ley de Telecomunicaciones –que afecta a las empresas de radiodifusión sonora y televisada- se diferencia del sistema redistributivo de las leyes de minería y pesquería sólo en los porcentajes de participación. Todas las disposiciones redistributivas de las reformas se resumen en el cuadro N° 2.

Cuadro 2
Perú: Participación legal de las comunidades laborales en la renta neta de las empresas

Comunidad laboral	Participación en la renta neta líquida			
	Total	Patrimonial	Com. directa	Compe nsación
Comunidad industrial	25%	15%	10%	-
Comunidad pesquera	20%	12%	4%	4%
Comunidad minera	10%	6%	0.8%	3.2%
Comunidad Telecomunicaciones	25%	15%	5%	5%

Fuente: Elaboración del autor a base de las leyes indicadas en el texto.

La ley de Educación aparece –según se lee en los considerandos de la misma- como “El sustento que requieren las transformaciones emprendidas por el Gobierno y busca que corregir el sistema anterior que de-

7. En Mayo de 1973 la industria pesquera (harina y aceite de pescado) fue estatizada. La razón que se expuso fue la crisis financiera de la industria. La ley crea la empresa pública “Pesca-Perú”, la cual asume el control de la industria. Las modificaciones que se introducen con respecto al esquema presentado arriba son: a) en Pesca-Perú se constituirá una comunidad pesquera; b) esta comunidad recibirá como participación patrimonial de Pesca-Perú valores de la Corporación financiera de Desarrollo, en lugar de acciones de las empresas; c) la comunidad participará en el directorio de la empresa con el 25% de los votos.

satendía a las grandes mayorías, frustrando así todo intento de democratizar la sociedad". En los "Niveles de Educación Inicial" se proponen programas de atención al niño en edad pre-escolar; estos programas tendrían influencia, sobre todo, en las zonas pauperizadas y marginadas. La educación desescolarizada es igualmente un mecanismo para democratizar la educación y, como es también válida para seguir estudios profesionales, permite "extender la educación superior hacia vastos sectores de la población peruana sin acceso a ella". Aun cuando es difícil evaluar el contenido redistribucionista de esta Ley, se puede concluir que esta reforma educativa, al tratar de mejorar y democratizar la educación, influye sobre otra de las fuentes de desigualdad y redistribuye, así, el *ingreso futuro*.

3. ESTIMACIONES DE LA TRANSFERENCIA DE INGRESOS

Todo parece, pues, indicar que estas reformas llevarán a conseguir el objetivo deseado. Veamos, sin embargo, desde el punto de vista de la redistribución del ingreso solamente, qué es lo que se ha logrado.

La Ley de Reforma Agraria empieza a *sectorizar la redistribución del ingreso*. Asimismo, intenta redistribuir el ingreso agrícola - aproximadamente 18 % del ingreso nacional- a la población agrícola, que representa el 50% de la fuerza laboral. Es decir, el ingreso se transfiere del sector agrario al sector agrario. La Ley de Industrias igualmente transfiere ingresos del sector industrial al sector industrial. Lo propio se hace en los sectores minero y pesquero. Esta estrategia de redistribuir ingresos *dentro* de cada sector no crearía problemas si el ingreso promedio por trabajador entre sectores no fuera significativamente diferente. Pero, cuando ya existe una desigualdad en el ingreso promedio entre sectores (véase cuadro n° 3), el realizar esta forma de redistribución crea un sesgo *ab initio*, en contra de los sectores de baja productividad⁸.

8. El cuadro 3 muestra la estructura económica de 1966. Se hace uso de esta estructura en los análisis que siguen porque la información más completa anterior a los cambios que se iniciaron en 1968 corresponde a 1966.

Las alternativas son, pues, claras: o se redistribuye entre sectores o se redistribuye dentro del sector y se aumenta, paralelamente, la productividad media del sector.

Cuadro 3

Perú: Ingreso nacional por trabajador, según sectores en 1966

Sector	Ingreso nacional (miles millones S/.)	%	Fuerza laboral (miles)	%	Ingreso Nac. por trabajador (miles S/.)
Agricultura	20.1	17.8	1826	49.1	11.0
Pesca	2.4	2.1	20	0.5	120.0
Minería	8.1	7.2	83	2.2	97.6
Manufactura	16.9	15.0	5101	13.7	33.1
Construcción	5.4	4.8	141	3.8	38.3
Gobierno	12.7	11.3	240	6.4	53.0
Otros	47.20	41.8	900	24.2	52.4
Total:	112.80	100.0	3720	100.0	30.3

1 Incluye la artesanía. El empleo en las empresas modernas con más de cinco trabajadores es alrededor de 180 mil trabajadores.

Fuente: Banco Central del Perú. Cuentas Nacionales, Lima 1970.

Hipotecemos, ahora, que todo el ingreso agrícola se redistribuya igualitariamente entre las personas que están en el sector rural, en concordancia con el postulado de la reforma agraria: "lograr una justa distribución de la renta en el sector agropecuario".

La mitad de esta población conforma - según vimos en la sección 2 - el cuartil más pobre; luego ella

recibiría el 9% y esto significaría aumentar su ingreso absoluto en tres veces, dado que el cuartil pobre recibe 3% del ingreso nacional. Una cuarta parte de los trabajadores agrícolas se encuentra en el segundo cuartil; éstos recibirían 4.5 % del ingreso nacional y el restante 4.5% se distribuiría entre los trabajadores agrarios del tercero y cuarto cuartiles.

Sin embargo, la reforma agraria no afecta todo el ingreso que se genera en la actividad agropecuaria ni todas las tierras. Las tierras conducidas directamente por sus propietarios, y en condiciones de trabajo satisfactorias, no son afectadas a menos que la extensión de la propiedad sobrepase ciertos límites. Estos límites de inafectabilidad varían entre regiones y de acuerdo a la situación de riego de las tierras, tal como se muestra en el cuadro n° 4.

Cuadro 4
Límites de inafectabilidad de la reforma agraria
(hectáreas)

Región	Tierras de cultivo		Tierras de pastos naturales
	Bajo riego	De secano	
Costa	150 (200)	Inaplicable	1,500 (6,000)
Sierra y ceja de selva	15 - 55 (15 - 110)	30 - 110 (30 - 220)	* (4 veces)

* Superficie necesaria para soportar una carga de 5.000 unidades de ovinos en la época de esquila o su equivalencia en otras especies.

Nota: Las cifras entre paréntesis indican las ampliaciones de las áreas inafectables s.i el propietario cumple con ciertas condiciones; como son: alta capitalización del predio, pagar buenos salarios y ser buen contribuyente.

Fuente: Elaboración del autor en base a los arts. 28 - 31 de la Ley de Reforma Agraria.

En efecto, el programa de reforma agraria considera que 9.7 millones de hectáreas serán adjudicadas a 342,000 familias. Este programa significa que la reforma agraria adjudicará cerca del 40% del total de tierras estimadas según el censo de 1972 (23 millones de Has.), y cerca del 50% según los datos de 1961 (17.7 millones de Has.), conforme se muestra en el cuadro n° 5.

Cuadro 5
Programa y logros de la reforma agraria

	Superficie agrícola (miles Has.)	Fuerza laboral (miles personas)
Censo 1961	17,722	1,700
Censo 1972	23,000	2,000
Volumen de reforma agraria :		
Afectaciones	11,864	—
Adjudicaciones	9,678	684 *
Avances al 31/12/1973		
Afectaciones	5,677	—
Adjudicaciones	4,375	354 * (177)

* Conversión del número de familias (entre paréntesis) a fuerza laboral a razón de dos trabajadores promedio por familia.

Fuente: Perú. Ministerio de Agricultura. Evaluación 1973. Informe del Sector Agropecuario (cuarto trimestre). (Lima, enero 1974); págs. 183 -184; Banco Central del Perú. Cuentas nacionales 1960 -1973; ONEC, Primer Censo Nacional Agropecuario y ONEC. 2° Censo Nacional Agropecuario. Resultados por muestreo.

En cuanto a ingresos, la reforma agraria afecta sólo el ingreso que se genera en las tierras que adjudica. Pero no todo este ingreso *afectado* se *transfiere* a los beneficiarios de la reforma agraria. En rigor, la redistribución del ingreso que se genera a través de una redistribución de la propiedad toca sólo al excedente económico del que antes se apropiaba el terrateniente: la renta de la tierra y la utilidad neta.

Existen dos estimaciones sobre la magnitud del ingreso de propiedad de los terratenientes. Utilizando la estadística agraria de 1967, Webb estimó que el ingreso de propiedad es el 24% del ingreso total agrícola ⁹. El otro estimado fue realizado por H. van de Wetering, para quien la renta y la utilidad bruta representan el 20% del ingreso total agrícola ¹⁰. Luego, el ingreso de los terratenientes varía entre el 4.1 % y 3.6% del ingreso nacional, según el estimado que se utilice, dado que el ingreso total agrícola es el 18% del ingreso nacional.

El estudio de van de Wetering muestra también cómo el pago anual, que deberán hacer los beneficiarios de la reforma agraria por el valor total de la tierra que reciben, representa el 6 % del ingreso total agrícola. De esta manera se llega a un estimado del ingreso redistribuible: 18% a 14% si se afectaran *todas* las tierras; es decir, entre 3.2% y 2.5.% del ingreso nacional. El hecho es, sin embargo, que sólo el 40% del total de tierras serán adjudicadas, lo que reduce el monto efectivo de la transferencia a magnitudes que van entre el 1 % y 2 % del ingreso nacional¹¹. Debe observarse

9. R. Webb, *The distribution of income in Peru*, Cuadro 6. La estimación se basa en el valor agregado de unidades mayores a 50 Has. y asume que el 50% de ese monto es ingreso de propiedad. Luego, este cálculo incluye intereses y depreciaciones (que forman parte del valor agregado) y excluye ingresos de propiedad en superficies menores de 50 Has. Como estas cantidades tienden a compensarse, tomar el 24% como ingreso de terratenientes parece apropiado.

10. H. van de Wetering, *La reforma agraria: un enfoque dirigido a medir su impacto en la economía provincial* (Lima, Convenio para Estudios Económicos Básicos, Ministerio de Agricultura 1970 p. 77).

11. El cálculo del ingreso a transferirse que hace van de Wetering es de 3,000 millones de soles. Esta cantidad representa el 2.6% del ingreso nacional de 1966. La diferencia se debe a que él incluye como ingreso que se transfiere los pagos incumplidos por leyes laborales, que constituían una fuente adicional de ingresos para el propietario antiguo y que, en buena parte, el nuevo propietario también hará suyo. Cf. van de Wetering, *op. cit.*, pp. 68-79. En otra publicación, *Increased agri*

que este resultado se refiere al programa de reforma agraria totalmente concluido; es decir, que esta transferencia se realizará entre 1969-1976, período programado para concluir las afectaciones y adjudicaciones.

En cuanto al número de trabajadores que la reforma agraria beneficiará, se requiere convertir las 342,000 familias beneficiarias a unidades de fuerza laboral. Aun suponiendo que existan dos trabajadores por familia, lo que resultaría en 680,000 campesinos beneficiarios, la reforma agraria beneficiaría a un tercio de la fuerza laboral agrícola ¹², casi 15% de los trabajadores del país.

Una transferencia del 1-2% del ingreso nacional a la base de la pirámide de ingresos todavía tendría un efecto importante. Pero, tal como se viene implementando la reforma agraria ni siquiera este efecto es previsible; pues, los beneficiarios no se encuentran concentrados en la base de la pirámide de ingresos. Las haciendas azucareras del norte del país -unidades del "sector moderno" y de exportación- pasan a propiedad de sus trabajadores, quienes se ubican en el cuartil más rico del país. Las otras haciendas de la costa se

cultural production through land redistribution. A minor possibility? (Iowa State University), van de Wetering llega a 1.7% Existe otro estudio que estima, con cierto nivel de detalle, que la reforma agraria redistribuye 2% del ingreso nacional; éste es de José Vera la Torre, "Reforma Agraria y Distribución del Ingreso" (Tesis de Bachiller, Universidad Católica del Perú 1972).

12. Este resultado es mayor que el estimado en estudios anteriores, que se basaban en estimar la demanda de campesinos elegibles por su "unidad agraria familiar" y, de otro lado, la cantidad posible de "unidades" que podrían crearse con el *stock* de tierras afectadas. Según estimados que aparecen en *Aspectos sociales y financieros de un programa de reforma agraria* (Lima, Convenio para Estudios Económicos Básicos, Ministerio de Agricultura 1970), págs. 13-14: "... menos de uno de cada cinco candidatos podría recibir su unidad familiar. En la Costa ... se crearía 79,916 unidades familiares agrícolas o ganaderas viables, relativas a los 153,935 candidatos elegibles para estas unidades familiares. En la Sierra ... uno de cada diez candidatos elegibles podría recibir su unidad familiar..."

transfieren a sus respectivos trabajadores - básicamente en forma de cooperativas agrarias - y éstos tampoco se encuentran en la base de la pirámide de ingresos como se mencionó anteriormente. Para la "mancha india" y la población campesina de subsistencia queda la hacienda serrana de baja productividad, que no alterará significativamente su situación socio-económica actual. Es decir, la reforma agraria no sólo redistribuye ingresos *dentro* del sector agrario, sino que dentro del mismo sector agrario redistribuye *dentro* de cada subsector. Para más de la mitad de la población rural, beneficiaria de la reforma agraria, el proceso redistributivo es doblemente sesgado en su contra: se le hace partícipe de la redistribución en el sector de más baja productividad y, dentro de este sector, del subsector más atrasado ¹³. La reforma agraria, en este caso, necesita estar acompañada de medidas complementarias (política de precios, ayuda técnica y crediticia, inversiones en el campo, etc.) para que pueda tener efectos redistributivos importantes.

En resumen, la reforma agraria transfiere entre el 1%-2% del ingreso nacional al 15% de la fuerza laboral nacional. La mayor parte de esta transferencia se queda en el cuartil más rico. Dos casos de transferencia estudiados permiten apoyar la conclusión de que los beneficiarios de la reforma agraria obtienen distintas proporciones de la transferencia, la cual es siempre menor para los grupos más pobres.

En un estudio realizado sobre 8 (de las 12) cooperativas azucareras, que producen el 94% de azúcar del país, se muestra los cambios en la distribución del ingreso que generó la reforma agraria. Entre 1968 y

13. Para estimaciones de diferenciales en productividades por cultivo y regiones véase Eduardo Grillo *Primera estimación de los alcances del D. L. N° 17716 de reforma agraria en la afectación de la superficie agrícola en la costa y sierra*, Lima 1970.

Cuadro 6
Cambios en la distribución de ingresos en las cooperativas azucareras, 1958 -1972

	1 968				1 972				Aumento ingreso promedio	
	Trabajadores		Ingreso	Ingreso promedio	Trabajadores		Ingreso	Ingreso promedio	Monetario	Real
	Nº	%	%	(S/. mes)					%	%
Obreros	19,883	77.4	47.4	3,284	18,239	70.1	73.0	7,697	1.34	.78
Empleados	2,842	11.1	14.5	7,054	3,932	15.1	23.1	11,789	.67	.27
Eventuales	2,949	11.5	2.6	1,226	3,848	14.8	3.9	1,930	.57	.20
Total:	25,674	100.0	64.5	3,465	26,019	100.0	100.0	7,383	1.13	.62

1 Incluye: Tumán, Pomalca, Cartavio, Paramonga, Laredo, Cayaltí, Pucalá, Casagrande.

Fuente: Santiago Roca- La distribución del ingreso en las Cooperativas Azucareras del Perú (Memoria de Bachiller, Universidad Católica del Perú, 1973), cuadros 16, 17 Y 24.

1972, el empleo de socios (obreros y empleados) disminuyó, habiendo aumentado el número de trabajadores eventuales. En 1968, el 35% del ingreso de las haciendas azucareras pasaba a poder de los propietarios (éste es el ingreso que la reforma agraria transfería a los trabajadores) y, al mismo tiempo, la desigualdad entre los grupos de trabajadores se pronunciaba. En 1972 se ve que los tres grupos han ganado pero en distinta proporción. Del aumento de cerca de 60% en el ingreso real, que se compone de pura redistribución y de crecimiento económico, los obreros son los que han ganado más con la redistribución, los empleados en menor proporción y los eventuales, el grupo más pobre, es el que menos se ha beneficiado. La distancia entre el ingreso promedio del eventual y el socio (obrero y empleado) se ha incrementado aunque la distancia entre obreros y empleados se haya reducido (véase cuadro n° 6).

La Sociedad Agrícola de Interés Social (SAIS) es una organización que crea la reforma agraria y está constituida por una o varias ex-haciendas, junto con varias comunidades campesinas circundantes. Los socios de la SAIS son los trabajadores de las ex-haciendas (que cuentan por *un* socio) y las comunidades, donde cada comunidad es un socio. El nexo que establece la ley entre las ex-haciendas y las comunidades es la participación de éstas en el excedente económico que generen las primeras, sin que exista una participación respectiva en las tareas de producción. La transferencia de ingresos de las ex-haciendas hacia las comunidades se realiza en forma de gastos en proyectos de desarrollo (construcciones, caminos, canales de irrigación, etc.) y no como transferencia personal. Para quienes implementan la reforma agraria la "SAIS es una modalidad autogestionaria de empresa que compensa los desniveles socioeconómicos de un área, distribuyendo los beneficios de la empresa colectiva de acuer

do con las necesidades de desarrollo de cada uno de los grupos campesinos que son sus copropietarios... (La SAIS) es una solución peruana a problemas típicos del agro del Perú".

Algunos datos publicados pueden indicarnos ya la magnitud de la redistribución. Para la SAIS "Túpac Amaru" en 1973 el excedente a distribuirse entre los socios fue de 3.3 millones de soles y dado que el número de familias de las comunidades socias era de 3,360, la transferencia significa 1,000 soles al año en promedio por familia¹⁴. En la SAIS "Cahuide", otra de las SAIS más conocidas y estudiadas, esta transferencia fue de 6 millones de soles a 4,350 familias, lo que da 1,400 soles para el año 1974. Si se tiene en cuenta que los salarios anuales dentro de las ex-haciendas varían entre 50,000 y 24,000 se puede inferir que las distancias todavía son abismales dentro de cada SAIS¹⁵.

Al igual que en el caso de la reforma agraria, habría ahora que tratar de cuantificar el impacto redistributivo de la Ley General de Industrias. La Ley afecta al sector manufacturero (empresas industriales con más de 6 trabajadores) que genera aproximadamente el 15% del ingreso nacional y ocupa al 5% de la fuerza laboral. De este 15 %, la Ley se centra en las utilidades netas de estas empresas, que pueden estimarse en 3 % del ingreso generado en el sector industrial¹⁶.

14. Boletín "Túpac Amaru", Año V, N°14, Pachacayo, octubre 1974, p. 23.

15. SAIS Cahuide: *Proyecto de presupuesto, 1974-1975*, Huancayo, marzo 1974. Citado en C. Mc Olintock, "SAIS Cahuide: Its impact on participation and wealth in the region" (Mimeo, agosto 1974).

16. Las cuentas nacionales dan un estimado del 15% del ingreso nacional como utilidades. Banco Central, *Cuentas Nacionales 1900-1969*, p. 14. En otra publicación, Instituto de Planificación, *Proyecto Insumo-Producto 1968*, se presentan las utilidades brutas por sectores. Para la industria, el promedio ponderado es de aproximadamente 50%; si descontamos por intereses y depreciaciones, esta cantidad debe llegar a cerca del 30%.

Es decir la ley *afecta* el 4.5% del ingreso nacional, y *transfiere* el 10% de este monto -1/2% del ingreso nacional- en forma de ingresos líquidos y el 15% en forma de propiedad que se acumula a nombre de la comunidad de trabajadores. *En conjunto, la Ley redistribuye un cuarto del total de ingresos de las capitalistas del sector industrial (que representa el 1 % del ingreso nacional) al 5% de la fuerza laboral. Pero, ¿dónde, en la pirámide de ingresos, se encuentran estos trabajadores? Como vimos anteriormente, (supra, sección 1) ellos se encuentran en el cuartil más rico. Es decir, la Ley de Industrias toma ingresos del cuartil más alto y los transfiere al mismo cuartil.*

Cuadro 7
Sueldos promedios en el sector industrial en 1971

	Remuneración anual (miles de soles)	(U.S. dólares)
Obreros	40.0	1.000
Empleados	80.0	2.000
Ejecutivos	290.0	7.250
Promedio general	60.0	2.500

Fuente: Mario Lanao, "Diagnóstico económico y la redistribución del ingreso en las comunidades industriales" Tesis de Bachiller, Universidad Católica del Perú, 1973 p. 90. El tipo de cambio utilizado es de 40 soles por dólar.

Aun si miramos la transferencia de ingresos dentro del cuartil, se observa (véase cuadro nº 7) que hay grandes diferencias de ingreso entre los 3 tipos de trabajadores -y todos ellos conforman la "Comunidad Industrial". La forma como la Ley establece la distribución a los trabajadores del 10% de la renta neta es así: el 5% se redistribuye a prorrata y el otro 5% en forma *directamente proporcional a las remuneraciones personales* (Art. 21°). Para 1971 hay estimados de

que la participación del 10% de la renta neta significó un aumento en el ingreso promedio anual de 2.611 soles¹⁷ por cada trabajador; es decir, un aumento del 4%. En 1972 esta transferencia fue de 4,712 soles, lo que elevó a cerca del 7% este porcentaje¹⁸. Sin embargo, cumpliendo con las disposiciones de la Ley, estos aumentos no fueron iguales para todos los trabajadores de la empresa. Por eso, los comuneros industriales, reunidos en el Primer Congreso Nacional de Comunidades Industriales de 1973, pidieron: primero, que la redistribución del 10% de la renta neta sea igualitaria, pues el sistema que establece la ley "ahonda las graves desigualdades económicas existentes en el seno de la empresa"; segundo, "que los accionistas individuales no sean considerados miembros de la Comunidad Industrial, así trabajen en la empresa a tiempo completo", pues ellos defienden otros intereses, tienen posición de empresarios, se otorgan sueldos elevados y todavía participan del 25% de la transferencia; y tercero, que exista un máximo de diferencia de diez veces entre los sueldos más altos y las remuneraciones mínimas que paga la empresa. El exceso no se consideraría como gasto - de la empresa¹⁹.

En cuanto a la participación de la Comunidad Industrial en el capital social de las empresas, hasta 1973 los datos oficiales indican lo siguiente: "El promedio nacional es de 8 %, pero hay casos excepcionales donde ya se ha alcanzado el 25% y otros donde el porcentaje es insignificante. A este ritmo, la meta del 50% se alcanzaría en unos 20 años en promedio"²⁰.

17. Mario Lanao, *op. cit.*, p. 90.

18. Ministerio de Industrias. *Estadística de Comunidades Industriales*, Cuadro 6.

19. *Primer Congreso de Comunidades Industriales*. Lima, marzo 1973 (mimeo). Los tres pedidos mencionados corresponden a los puntos 3.15, 1.10 Y 3.8 de las conclusiones, respectivamente.

20. Discurso del Ministro de Industria, 10 de abril 1974.

Las Leyes de Pesquería y Minería afectan el 2% y el 8%, respectivamente, del ingreso nacional (véase cuadro n° 3). Si suponemos -a falta de estadísticas disponibles- que la renta neta es el 50% de estos porcentajes, la Ley de Pesquería transfiere el 20% del 1% del ingreso nacional y la Ley de Minería transfiere el 10% del 4% del ingreso nacional. Luego, *ambas leyes transfieren menos del 1% del ingreso nacional a aproximadamente 3% de la fuerza laboral nacional, la cual se encuentra* - según vimos en la sección 2 - *en el cuartil más rico*. El impacto redistributivo de la Ley de Telecomunicaciones es insignificante, dada la fuerza laboral e ingreso que generan las empresas afectadas, modernas y urbanas.

Con estos antecedentes puede resumirse el alcance redistributivo de las reformas sectoriales realizadas por el gobierno militar. En conjunto, los sectores afectados (agricultura, industria, minería, pesquería y telecomunicaciones) generan el 45% del ingreso nacional y el 50% del ingreso de propiedad; estos sectores emplean el 58% de la fuerza laboral. La transferencia de ingresos que resulta de las reformas es del orden del 3 ó 4% del ingreso nacional, si consideramos el ingreso líquido y patrimonial. Este porcentaje se reduce a 2 ó 3% si consideramos sólo la transferencia en forma líquida. Los beneficiarios de esta redistribución constituyen cerca del 23% de la fuerza laboral; la mayor parte de esta transferencia se da al 18% de la fuerza laboral, que se encuentra en el cuartil más rico del país.

4. CAUSAS DEL ALCANCE LIMITADO DE LAS TRANSFERENCIAS

Las reformas que se han examinado en este trabajo se dirigen a transferir el ingreso de propiedad a los trabajadores. El total de ingresos de propiedad (renta predial, renta de la tierra, utilidades de empresas e intereses) constituye cerca del 25% del ingreso nacional del Perú ²¹. Las reformas se basan en el concepto de utilidad empresarial y renta de la tierra; ambos como ponentes aparecen bajo el concepto de "utilidades de empresas" en las Cuentas Nacionales y representan alrededor del 20 % del ingreso nacional. Los estimados hechos en el presente estudio indican que, en los sectores bajo reforma, este porcentaje se reduce al 13 % del ingreso nacional. Es decir, potencialmente las reformas podrían redistribuir el 13 % del ingreso nacional. Pero el hecho de que la reforma agraria haga exclusión de más de la mitad de tierras, que los campesinos beneficiarios tengan que pagar el precio de la tierra que reciben y que los porcentajes de transferencia a las comunidades laborales sean sólo entre 10-25% de la utilidad empresarial, reduce tremendamente la transferencia a 3.4%), del ingreso nacional.

21. Banco Central, *Cuentas Nacionales*, 1970, Cuadro 3.

El otro resultado de este estudio, que la trayectoria de la transferencia no llega a los más pobres, se explica porque las reformas sectoriales son eso, *sectoriales*. Los trabajadores industriales participan del excedente que se genera en la industria, los mineros reciben una transferencia del excedente de la minería, los pescadores obtienen una parte del excedente en la actividad pesquera, los campesinos de la costa reciben el beneficio que se genera en las haciendas costeñas, los trabajadores de las haciendas azucareras reciben los excedentes de estas haciendas, los campesinos de la sierra participan de la producción de las haciendas serranas. Esto implica que las utilidades que se obtengan en la minería, por ejemplo, no se comparten con los campesinos de la sierra (beneficiarios o no de la reforma agraria), ni con la legión de trabajadores independientes de las zonas urbanas (vendedores ambulantes, campesinos sin tierra que trabajan de cargadores en las ciudades serranas). Es decir, *lo característico de las reformas actuales en el Perú es que preservan el nexo entre producción y distribución: el factor de producción tiene derecho a parte (o todo) del producto que contribuye a producir*. En cuanto a transferencia de ingresos, las transformaciones estructurales mantienen la estructura de la economía.

Cualquier estrategia redistributiva que mantenga el nexo entre producción y distribución es claramente sesgada en contra de los grupos más pobres. El planteamiento de que el problema del campesino es el problema de la tierra solamente, y que entonces la solución a su pobreza es la reforma agraria, es un planteamiento que pierde la perspectiva de la estructura económica del Perú. Los movimientos campesinos han sido luchas por sus reivindicaciones más inmediatas, pero claramente estos movimientos apuntan más a las condiciones *necesarias*, que a las condiciones *suficientes* para elevar los niveles de vida en el campo. El hecho

de que el 50% de la fuerza laboral esté en el campo y reciba el 18% del ingreso nacional y que la reforma agraria beneficie sólo a una parte de la fuerza laboral agropecuaria son circunstancias que ilustran dramáticamente el problema de que *no es posible esperar que el problema agrario se resuelva dentro del sector agrario*.

Los principales resultados estadísticos del presente trabajo los he dado a conocer en varias publicaciones anteriores. Dos explicaciones surgieron para dar cuenta del alcance limitado de las transferencias. El primer resultado se debe a Julio Cotler, para quien este alcance limitado de la redistribución del ingreso es consistente con el carácter "clasista" de la "revolución". Según Cotler, la Fuerza Armada buscaría resolver la crisis de la oligarquía de los años 60 tratando de eliminar las formas pre-capitalistas y semi-coloniales que existen en el país para dar paso al capitalismo moderno y nativo ²². La reforma agraria, por ejemplo, buscaría erradicar el área típicamente tradicional de la economía, así como uno de los sustentos iniciales del poder oligárquico a fin de integrar a los trabajadores agrícolas en el mercado industrial capitalista.

De otro lado, argumenta Cotler, la ideología política del actual gobierno lo sitúa por encima de las clases sociales y lo lleva a adoptar una definición formal del Estado ("El Estado es el representante del conjunto total del país"), tratando así de asumir la representación de *todos* los peruanos para lograr su objetivo, el gobierno busca la conciliación de clases, especialmente entre el capital y el trabajo. Esta hipótesis es congruente con la creación de comunidades laborales y su participación en los ingresos y en la propiedad *dentro* de sus sectores, pues así se cumple con el esquema que

22. J. Cotler, "Bases del corporativismo en el Perú". *Sociedad y Política* (Lima). N° 2, octubre 1972, p. 4.

búsqueda una segmentación de las clases sociales por sectores de actividad económica (Cotler 1972: 11).

En base a la versión inicial del presente estudio, Cotler concluye en *otro* artículo como sigue: "Las limitaciones de la redistribución del ingreso se deben explicar, repetimos, por el carácter de clase de las medidas impuestas; ellas afectan tangencialmente al núcleo hegemónico constituido cada vez más por el capital que controla el Estado y las empresas multinacionales"²³.

La otra explicación, más *económica*, del alcance limitado de las transferencias se debe a César Peñaranda²⁴. Su argumento es que la redistribución del ingreso no podía ser el objetivo único ni prioritario en las acciones del gobierno debido: 1. a que el período en el cual se inician las reformas (1969-1970) el país enfrentaba una recesión económica indispensable de superar; 2. el objetivo de romper el poder político y económico para hacer posible la implementación de posteriores reformas era también prioritario, y 3. la capacidad de financiación, organización y control era muy limitada por parte del Estado. Es decir, según Peñaranda fueron razones más "coyunturales" las que impidieron realizar reformas con mayores alcances redistributivos. Superados estos problemas los porcentajes presentes de la utilidad neta que van a la comunidad laboral, por ejemplo, podrían ser duplicados. Como al presente han desaparecido las razones 1 y 2, sería sólo porque la 3 no ha podido ser sobrepasada que no se toman medidas como la enunciada.

23. J. Cotler, "Concentración del ingreso y autoritarismo político en el Perú". *Sociedad y Política*. Lima, N° 4, setiembre 1973, p. 8.

24. C. Peñaranda, "El impacto de las reformas actuales sobre la distribución de ingresos en el Perú: aspectos adicionales y comentarios", Publicaciones CISEPA, Universidad Católica, Documento de Trabajo N° 10, enero 1974. También publicado en *Apuntes* N° 2, Lima 1974.

5. REDISTRIBUCIÓN DE PROPIEDAD Y ECONOMÍA DE MERCADO

Las políticas redistributivas no deben hacernos olvidar que ellas tratan de *modificar* un resultado que se da dentro de un sistema de mercado y que las estadísticas económicas sólo *resumen* este resultado, pero que no lo *explican*. Desde esta perspectiva es, pues, necesario descubrir y explicar las fuentes de la desigualdad en el ingreso que se genera en el mercado. El conocer este mecanismo resulta vital para evaluar cualquier movimiento redistributivo, pues existirán ciertas relaciones y trayectorias de ingresos que se darán independientemente de la palanca redistributiva que se mueva. Estos mecanismos hay que conocerlos y entenderlos.

Usualmente se consideran dos elementos que determinan el ingreso de las personas en el mercado: 1. los *precios* que obtienen por unidad de cada recurso que poseen, y 2. las cantidades de estos recursos que poseen en *propiedad*. Si la economía todavía conserva su fetichismo por los bienes, lo que debe importar es la cantidad de bienes y servicios que una persona puede comprar con su ingreso monetario; es decir su *ingreso real*. Necesitamos, entonces, añadir: 3. los precios de los bienes finales. Cualquier cambio en los elementos arriba mencionados alterará el ingreso real de

las personas. Dadas las dificultades para medir las diferencias de los ingresos reales, el análisis de la distribución del ingreso se hace usualmente en términos monetarios. Para un país como el Perú, de marcadas diferencias regionales en precios relativos, patrones de consumo y autoconsumo, estas dificultades son mayores y su omisión en el análisis podría tal vez llevar a conclusiones erróneas. La conclusión que Webb extrae de su trabajo estadístico es, sin embargo, definitiva: "aunque las diferencias en el costo de vida inflan los ingresos reales de los trabajadores urbanos, la mayoría de los ingresos urbanos sobrepasan el ingreso límite para el cuartil inferior -3,200 soles- por un margen mayor que cualquier corrección plausible" 25.

Entonces, en cuanto a los ingresos monetarios resulta claro que para un recurso dado el doble de propiedad implica el doble de ingreso entre las personas. De otro lado, para una distribución dada de la propiedad de los recursos, las diferencias en el ingreso dependerán de la escasez *relativa* de los mismos. Es decir, una persona puede estar más dotada relativamente de un factor que otra, pero si -en términos de precios - el mercado hace una valuación relativamente baja de este factor, esta mayor dotación relativa se ve afectada desfavorablemente por esa adversa relación de precios. En una economía de mercado, entonces, para estar en la cúspide de la pirámide de ingresos hay que tener una mayor dotación de los recursos relativamente más escasos. El sistema de precios puede, pues, agravar o mejorar la desigualdad inicial en la distribución de recursos entre las personas.

Para intentar explicar la escasez relativa de los recursos la teoría económica actual ha hecho uso del concepto de "función de producción". La función de producción establece una relación puramente tecnológica en

25. R. Webb, *op. cit.*, p. 16.

tre el producto y los factores que intervienen en su producción. En la teoría económica esta relación se considera como independiente de la organización social de la sociedad. Con una receta dada que indica los insumos del proceso se debe obtener necesariamente el *out-put* que la receta prescribe; las reacciones de la naturaleza han de ser siempre las mismas.

Sin embargo, la asociación que se hace en la teoría económica actual, de esta relación tecnológica con la distribución del producto entre los factores cooperantes es, sin embargo, para una organización social particular: el capitalismo. *La función de producción esconde el carácter social de la producción.* Para algunos procesos, la división del trabajo -la especialización puede ser mayor, mientras, que puede no serlo para otros procesos; y este hecho puede tener influencia sobre la distribución del producto. ¿Es el ingreso de un obrero en una fábrica de calzado igual que al de un artesano que produce calzado?

Otro aspecto social que esconde la función de producción es la *propiedad* de los factores que intervienen en la producción. La función de producción dice que *si* combinamos los factores X1, Y1, Z1 obtenemos Q1 unidades de un producto Q independientemente de quien sea el propietario de X, Y, Z. Pero, la función de producción no dice que los propietarios realmente asignarán sus recursos X, Y, Z a producir Q. La "frontera de producción" de la sociedad no se alterará, pues, con una redistribución de la propiedad de los recursos entre las personas, aun cuando es posible que la sub-utilización en el uso de estos recursos - o cualquier otra forma de ineficiencia - pueda modificarse. Por ejemplo, con la Reforma Agraria puede disminuir el número de hectáreas de tierras abandonadas; con la Comunidad Industrial las fábricas pueden trabajar dos turnos en lugar de uno.

la forma de propiedad de la empresa y de los factores X, Y, Z, influye sobre la retribución a los factores. Esta influencia puede darse por dos razones: primero, porque cada forma de propiedad conlleva diferentes objetivos de comportamiento; y segundo, porque cada forma de propiedad implica una diferente manera de apropiación del "excedente económico". En una empresa capitalista, con un intento del capitalista de maximizar los beneficios y de apropiarse de ellos, la distribución del ingreso resultante será distinta a la de una empresa cooperativa de trabajadores, con un intento de los trabajadores para maximizar el ingreso neto por trabajador y apropiarse de este excedente. En ambos casos, sin embargo, el horizonte tecnológico sería el mismo. Este hecho sugeriría *estudiar los mecanismos que gobiernan la distribución del ingreso según las formas de propiedad* (o "modos de producción") que se dan en la economía peruana. El pluralismo en la estructura de la propiedad - a la que se hará referencia más adelante - comandará la atención en los estudios futuros sobre la distribución del ingreso.

Para el Perú se podría aventurar la conclusión de que los recursos que posee la gran mayoría de la población -mano de obra no muy calificada- son "en términos relativos menos escasos; mientras que los recursos que no están ampliamente distribuidos dentro de la población - trabajo calificado, tierra, capital relativamente son más escasos. Luego, pues, *el sistema de precios no haría sino agravar la desigualdad en la propiedad de los recursos.*

Los resultados de la distribución del ingreso parecen confirmar esta hipótesis. El ingreso por concepto de propiedad -utilidades, intereses, rentas- representaba el 23% del ingreso nacional en 1961. Como señala

lamos arriba, el 83% de este ingreso es apropiado dentro del 1 % más rico. Según Webb: "Dado el carácter restrictivo de la propiedad de las acciones de empresas, y el conocimiento generalizado de la concentración de la propiedad en el Perú, es probable que el 19% del ingreso nacional (que son ingresos de propiedad) va a unos 100 a 200 propietarios, con ingresos anuales mayores de un millón de soles" ²⁶.

Cuadro 8

Perú: Concentración de la propiedad agrícola en 1961

	Has.	Unidades		superficie	
		agropecuarias	%	(miles has.)	%
Menos	1	292,920	34.7	129	0.7
	1-5	406,507	48.2	907	5.1
	5-10	76,372	9.1	478	2.7
	10-50	49,476	5.9	929	5.2
	50-200	10,927	1.3	976	5.6
	200 y más	7,080	0.8	4,303	80.7
	Total:	843,282	100.0	7,722	100.0

Fuente: Perú. Instituto Nacional de Planificación y Oficina Nacional de Estadística. Primer Censo Nacional Agropecuario, págs. VIII y IX.

El cuadro n° 8 nos muestra la distribución de la propiedad agrícola en 1961. El 35% de unidades agropecuarias eran menores de una Ha., y ocupaban el 0.7% de la superficie total; el 83% de unidades agropecuarias tenían menos de 5 Has. y ocupaban el 6% de la

26. R. Webb, *op. cit.*, p. 6.

superficie. En el otro extremo, las unidades mayores de 200 Has. estaban en poder del 1% de propietarios y ocupaban el 81 % de la superficie.

La concentración de la propiedad en la industria, minería, pesquería, banca, comercio, etc., era igualmente grande. Aun cuando no existen estimados precisos, existen estudios que muestran las interrelaciones personales de propiedad ²⁷.

Una de las conclusiones del estudio de Webb es que la desigualdad es todavía pronunciada si consideramos el *ingreso por trabajo* solamente (véase cuadro n° 1, *supra*). Este hecho reflejaría que la "propiedad del trabajo" -fundamentalmente en términos de educación- se encuentra también desigualmente distribuida.

En el cuadro n° 9 se presenta la estructura del ingreso familiar de Lima Metropolitana, basada en una encuesta de Presupuestos Familiares, realizada por la Universidad Católica. Aquí también se aprecia que el ingreso por propiedad está distribuido con gran desigualdad.

Cuadro 9
Estructura del ingreso familiar en Lima Metropolitana
en 1968 - 1969

Tipo de ingreso	Cuartiles				Total
	I (pobre)	II	III	IV	
Trabajo asalariado	6.76	11.63	21.29	60.31	100.0
Trabajo independiente	6.17	15.78	22.21	55.84	100.0
De capital	3.52	9.40	15.58	71.49	100.0
Total:	6.41	12.66	21.03	59.90	100.0

Fuente: Adolfo Figueroa, **Estructura del consumo y distribución de ingresos en Lima Metropolitana 1968 -1969.** (Lima-Universidad Católica del Perú, 1974). Cuadro 28.

27. Carlos Malpica, S. S. *Los dueños del Perú*, Lima 1968. Jorge Bravo, *Gran empresa y pequeña nación*, Lima 1968.

Si la concentración de la propiedad es la que, fundamentalmente, determina la distribución del ingreso, una política de redistribución de ésta, y del poder asociado a ella, es un movimiento redistributivo en la dirección correcta y la estrategia actual en el Perú - ya lo dijimos - si bien es acertada a nivel conceptual no lo es a nivel de implementación. Cuanto más igual sea la distribución de todas las formas de propiedad entre los miembros de la sociedad la distribución del ingreso que arroje el mercado será más igual entre las personas.

Pero la estrategia de redistribuir ingresos, vía redistribución de la propiedad de los recursos, tiene, al parecer, varios inconvenientes. Sólo mencionaremos algunos y los analizaremos a la luz de la actual experiencia peruana (*supra*, sección 3). En primer lugar, no es posible redistribuir *todas* las formas de propiedad entre *todos* los miembros de la sociedad. En el Perú, la idea de que los trabajadores deben participar de la propiedad y la gestión de la unidad de producción *dentro* de su sector hace que sólo "algunas" formas de propiedad se redistribuyan a "algunas" personas. El campesino recibe tierra en propiedad (pero, como vimos arriba, no todos los campesinos podrán participar de esta redistribución de tierras). Los trabajadores industriales reciben acciones de su empresa, los trabajadores pesqueros reciben acciones de su empresa. Naturalmente, si los distintos recursos tienen rentabilidad similares, esta forma sectorizada de redistribuir la propiedad es acertada. Este no es el caso en la realidad, sin embargo. De otro lado, los trabajadores independientes -pequeños comerciantes, artesanos, etc. que laboran en empresas familiares con relativamente poco capital a su disposición y que, en conjunto, representan el 40% de la fuerza laboral no agrícola- no pueden beneficiarse con una reforma que transfiere la

propiedad de los medios de producción a los trabajadores *dentro* de la misma empresa.

La razón por la que las reformas en la propiedad no pueden beneficiar a la mayoría de la población es, pues, simple: el capital es relativamente escaso en el Perú, en adición al hecho de que su propiedad está concentrada. El capital disponible por trabajador - sea maquinaria, tierra arable, infraestructura- es bajo comparado a países desarrollados; éste es precisamente uno de los elementos que hace subdesarrollada a la economía peruana.

La reforma agraria, por ejemplo, no puede en la práctica cumplir con su propio postulado: "adjudicar la tierra en propiedad a los campesinos sin tierras o que las posean en cantidad insuficiente". Una redistribución igualitaria de tierras arables implicaría cerca de una Ha. por familia campesina.. La oposición manifiesta por pequeños y medianos agricultores no hace sino expresar en la realidad el problema de escasez de tierras.

En el Congreso de Instalación de la Confederación Nacional Agraria los campesinos pidieron reducir los límites de inafectabilidad: en la costa debería ser entre 5-10 Has. y en la sierra y ceja de selva entre 10-15 Has. "porque la tierra agrícola en el Perú es bastante escasa". Este hecho también explica por qué se está dando menos énfasis a las adjudicaciones individuales y favoreciendo a las empresas asociativas (cooperativas, SAIS, comunidades), mediante los Programas Integrales de Reforma Agraria (PIAR) (Ver cuadro nº10). Es una forma de disfrazar la escasez de tierras y de recursos en general.

La frase, continuamente voceada por el gobierno militar: "la nueva democracia peruana se basa en la transferencia de los medios de producción a los trabajadores, como único camino para la auténtica libertad"

Cuadro 10

Adjudicaciones de la reforma agraria al 31 de diciembre de 1973

Empresas	Nº	Miles Has.	%	Miles familias	%
Cooperativas	279	1,872	42.8	89	50.3
S. A. I. S.	28	1,973	45.1	41	23.2
Comunidades	80	386	8.8	30	16.9
Individual	-	144	3.3	17	9.6
	-	-	-	-	-
Total:		4,375	100.0	177	1000

Fuente: Ministerio de Agricultura, Evaluación 1973. Informe del sector agropecuario (Cuarto Trimestre). Enero 1974; pág. 184.

debe ser, pues, confrontada con la realidad peruana. Porque de un lado, la "democratización" de los medios de producción se está entendiendo como la transferencia a los trabajadores de *sus* medios de producción en la empresa que laboran, y esto ya no es democratizar sino en un sentido segmentado, estratificado. De otro lado, no todos los trabajadores están "igualmente" equipados de medios de producción, cuya propiedad les podría ser transferida. La dualidad tecnológica indica, precisamente, que hay grandes diferencias en el equipamiento de los trabajadores. Entregar al trabajador el capital con el que trabaja - en una economía con escasez de capital- es aceptar la situación actual como dada e irreversible. En esta circunstancia la democratización devendrá en aristocracia. Los comuneros industriales son los primeros en reconocer este hecho: "no podemos convertirnos en una aristocracia de trabajadores olvidando la desocupación de nuestros hermanos"²⁸.

El esquema actual de la Comunidad Laboral, que se originó en la Ley de Industrias, ha sufrido modificaciones que se derivan - como hemos visto- del he

28. *Primer Congreso de Comunidades Industriales*, 1973, p.3.

cho que las tasas de retorno a los recursos son distintas entre sectores y, para un sector dado, distintas entre las empresas. Las Comunidades de Compensación no tienen otro objetivo que el de reducir las *variaciones dentro* del sector; pero sólo las *variaciones entre* algunos sectores serán sustancialmente modificadas, debido a que el sector agrario no es tomado en cuenta. Claro está que entre los sectores manufactureros, minero y pesquero se establecen porcentajes diferenciados (véase cuadro n° 2) que reciben los trabajadores en cada sector y que varían inversamente con la rentabilidad del sector. Pero el problema central en la distribución del ingreso en el Perú es que el sector agrario es determinante del perfil distributivo del país. Es decir, de la *variación total* en los ingresos personales, la que tiene más importancia es la variación entre sectores, y básicamente entre el sector moderno y el sector agrario. Y *la conclusión de este estudio es que el sector agrario ha sido segmentado en la estrategia de la redistribución del ingreso.*

En segundo lugar, no es posible redistribuir *todas* las formas de propiedad entre *todos* los miembros de la sociedad *ahora*. La experiencia y calificación de un ingeniero mecánico no puede ser "repartida" entre los obreros torneros de la empresa. La "propiedad del trabajo" es, pues, una forma de propiedad que necesita de tiempo para que sea distribuida más extensamente en la comunidad. Aquí, la Ley de Educación tiene un papel importante que desempeñar.

En tercer lugar, una mayor igualdad en la distribución del ingreso *hoy*, conseguida mediante la redistribución de la propiedad de los recursos, no garantiza una mayor igualdad en el ingreso personal *mañana*. La propiedad es un *stock* que genera un flujo de ingreso, que puede ser dedicado en parte a acumular más de esta propiedad o de otras formas de propiedad. Luego,

para que una igualdad de la propiedad se mantenga es necesario que las personas acumulen propiedad a la misma tasa. Si hay diferencias en las propensiones marginales al ahorro y este ahorro es en recursos - volverán a aparecer desigualdades en la propiedad. Dos personas que tienen inicialmente la misma cantidad de recursos y, por consiguiente, el mismo flujo de ingresos en el período lo tendrán sin embargo, distintos recursos en propiedad y distintos ingresos en el período t_n , a menos que sus preferencias entre consumo presente y consumo futuro sean iguales. De lo contrario, habrá que volver a redistribuir la propiedad de los recursos de la sociedad de tiempo en tiempo.

Una fuente de desigualdad en el ingreso resulta, pues, del hecho de que no todas las personas tienen las mismas propensiones marginales al ahorro y segundo, que estas propensiones pueden depender del ingreso mismo y, entonces, desigualdades iniciales en el ingreso y en la propiedad o desigualdades que se van generando dinámicamente son otra fuente de desigualdad en el ingreso. En ambos casos la implicancia es que la tasa de acumulación resultante es muy diferenciada. Ambos casos pueden ayudar a explicar el proceso histórico que ha generado la situación de desigualdad actual en el Perú. La importancia de este efecto permanece todavía como una cuestión empírica.

La reforma agraria trata de evitar este problema dinámico prohibiendo la venta de la tierra una vez hecha la adjudicación (Art. 86), pero queda todavía la posibilidad de acumular en instrumentos productivos y generar un diferencial de ingresos entre los campesinos. Otra fuente de desigualdad en los ingresos futuros es el hecho de comenzar a distintos niveles de ingreso dentro del sector agrario; las condiciones iniciales no son las mismas para todos, como se ha presentado arriba (*supra*, sección 3). La reforma de la em

presa - industrial, minera, pesquera - crea, igualmente, condiciones iniciales distintas para los trabajadores y rentabilidades distintas, lo que será otra fuente de desigualdad en ingresos futuros. Las "Comunidades de Compensación" tienen aquí un papel crucial, el contrarrestar en alguna medida estas tendencias dinámicas.

La transferencia de la propiedad en forma *segmentada* y no *social* que realizan las reformas actuales, así como la manutención del sistema de mercado como mecanismo de distribución de ingresos, crea problemas adicionales a los mencionados hasta ahora. Tomemos el caso de la reforma agraria como ejemplo. La propiedad de la tierra puede, efectivamente, pasar a manos del campesino y no aumentar sus ingresos reales. La existencia de un monopsonista (único comprador) que impone ciertas restricciones a través del mercado (precios, transportes) podría hacer desaparecer los ingresos que transfiere la reforma agraria. La política gubernamental de control de precios agrícolas, tan común en el Perú para proteger el ingreso real de la población urbana, afecta también el ingreso del campesinado. Ciertamente, la política de alimentos baratos para la ciudad es una demanda contra el ingreso de los campesinos y no contra los capitalistas ni las empresas multinacionales. En una economía de mercado la propiedad segmentada de los recursos no garantiza a sus poseedores ganancias sustanciales en ingresos reales.

6. LA EXPERIENCIA REDISTRIBUTIVA PERUANA EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

Las estadísticas disponibles permiten analizar la distribución del ingreso en ocho países de América Latina en las décadas del 50 y 60. Dentro de estos ocho países, que representan el 80% de la población de América Latina, el Perú era el país con la mayor desigualdad. El coeficiente de Gini era 0.62 para el Perú, el mayor en la muestra. En ningún país estudiado el 60% más pobre recibía un porcentaje tan pequeño del ingreso nacional (17 %) como, en el Perú. Tampoco en ningún país el 5 % más rico recibía un porcentaje tan alto (40%) como en el Perú²⁹.

En términos absolutos, el nivel de vida del 60% más pobre del Perú es menor al del grupo similar en otros países, dado que el ingreso *per capita* del Perú está entre los más bajos de América Latina; es decir, este grupo peruano obtiene una menor "tajada" de un pastel más pequeño, comparado con la mayoría de países de América Latina. Para el grupo privilegiado del 5%

29. Adolfo Figueroa y Richard Weisskoff, "Visión de las pirámides sociales. Distribución del ingreso en América Latina". Lima, Publicaciones CISEPA, Universidad Católica del Perú, Documento de Trabajo N° 15, marzo 1974.

más rico, el obtener una mayor participación del ingreso nacional es un requisito para que logre alcanzar los patrones de consumo - y estilo de vida - emulados de los países desarrollados. Como mencionan Figueroa y Weisskoff, refiriéndose al hecho empírico de que el 5% más rico recibe una mayor parte del ingreso en los países con ingresos promedio más bajos"... rara vez se establece la relación de que el logro de este patrón requiere una presión sustancial en el resto de los miembros de sus sociedades para que puedan permitirse un nivel de vida al que llegan a acostumbrarse" (1974: 7).

La evolución de la distribución del ingreso puede ser mostrada para cinco países latinoamericanos: Argentina, Brasil, México, Perú y Puerto Rico (66% de la población de América Latina). En todos estos países se experimentó un crecimiento importante del ingreso *per capita*. La cuestión es saber ¿quiénes se beneficiaron del crecimiento económico?

El estudio de Figueroa y Weisskoff llega a distinguir dos patrones de distribución de ingresos. El primero se refiere a Argentina (1953-1961) y Brasil (1960-1970), donde la ganancia *relativa* fue para el decil más rico. Es decir, el 10% más rico de cada país recibió un porcentaje mayor del ingreso nacional al final del período, comparando con el comienzo del período estudiado. El caso del Brasil es, por supuesto, el más conocido y actual. Después de un período de modesto crecimiento económico durante 1962-1967 (donde la economía creció anualmente en 3.7%), en 1968 el Brasil empieza un período de rápido crecimiento (9.3% en 1968, 9.0% en 1969, 9.5% en 1970 y 11.3% en 1971), período que, por ello, se designa como "milagro brasileño". Según el ministro Delfim Neto es bastante impropio atribuir a este logro el carácter de "milagro", pues este crecimiento es más el resultado de una política económica

bien diseñada que el de una acción espontánea. Las medidas más importantes que dieron lugar al crecimiento serían: la política financiera, los estímulos a las exportaciones y la entrada del capital extranjero, el apoyo a la agricultura y la cooperación entre el gobierno y el sector privado. Y, por supuesto, la continuación del "milagro" exigiría preservar las medidas tomadas hasta ahora. El economista Simonsen (hoy ministro de Hacienda) lo dice bien claro: "El primer requisito es la mantención del actual clima de racionalidad económica y de cooperación entre el sector público y el sector privado. La política que hoy se practica está diseñada para lograr el objetivo básico del desarrollo e inspirar buena dosis de confianza en los inversionistas brasileños e internacionales. Esa prioridad, inclusive obliga a ciertas transigencias, como la relativa lentitud del proceso des inflacionario ya que no se desea el surgimiento de cualquier crisis de liquidez. Cualquier quiebra del racionalismo en términos de un romanticismo distribucionista o de un nacionalismo xenófobo podría comprometer seriamente el actual sistema de confianza, sobre el cual se está construyendo el milagro brasileño" ³⁰.

Para el caso del Perú, el estudio de Webb contiene estimaciones sobre las tendencias de la distribución del ingreso para el período 1950-1966. Este período fue de rápido crecimiento: 2.5% *per capita* anual. El cuartil más rico aumentó su ingreso real en una proporción mucho mayor que el resto de la población (4% p.a.).

La población rural aumentó su ingreso en sólo 1.3% y el grupo más pobre, formado de pequeños propietarios campesinos (el 30% más pobre del país) se mantuvo prácticamente estancado. Luego, el cuartil más rico fue el grupo que se benefició relativamente del creci

30. M. H. Simonsen, *Brazil 2002* (Río de Janeiro, APEC editora, 1972, p. 44).

miento económico. En este sentido, la experiencia peruana corresponde al primer patrón que hemos distinguido (con Brasil y Argentina).

El segundo patrón corresponde a México (1950-1963) Y Puerto Rico (1953-1963), en el cual el 60% más pobre de la población y el 5% más rico reducen su participación en el ingreso nacional en favor del crecimiento de la "clase media" (61°-95° percentiles). Las estimaciones sobre la redistribución del ingreso en el Perú, presentadas en la sección 3 del presente trabajo, mostraron que la transferencia se produce principalmente del 1 % más rico al resto del cuartil más rico. En este sentido, la experiencia peruana se inscribe más en este segundo patrón (con México y Puerto Rico).

La conclusión que se puede extraer de estas tendencias es bastante clara: de una manera sistemática el 60% más pobre de la población latinoamericana recibe una porción cada vez menor del ingreso nacional durante el crecimiento económico. Los grupos beneficiados varían entre países, pero aun en los movimientos redistributivos más radicales que puedan acompañar el crecimiento, los beneficios nunca bajan del cuartil más rico de la población. Aun en el caso de que los ingresos *absolutos* de todos hubieran aumentado, estos resultados tienen dos implicancias: primero, los grupos más pobre son los que menos se benefician del crecimiento y, segundo, de mantenerse esta tendencia habría que esperar una concentración todavía mayor del ingreso para aumentar de manera sustancial los ingresos absolutos de la mayoría de la población. El costo de combatir la pobreza resulta, así, ser bastante elevado: para llegar a los pobres hay que pasar por los grupos ricos.

hacen Figueroa y Weisskoff permite ciertas conclusiones: El ingreso promedio urbano es casi dos veces el ingreso promedio rural. (El Perú muestra la mayor disparidad en estos promedios, la cual es de 2.7 veces). La concentración del ingreso en las zonas rurales no es significativamente mayor que en las zonas urbanas. Dado que cerca del 50% de las poblaciones vive en las zonas rurales, los grupos más pobres son preferentemente personas que viven en el campo; y el cuartil más rico es preponderantemente urbano. *Luego, la pobreza es básicamente un problema rural y son ellos los que han perdido relativamente con el crecimiento económico.*

"

CONCLUSIONES

El interés del presente estudio ha sido cómo atacar el problema de la pobreza. Para un país como el Perú, el problema crucial es cómo aumentar los ingresos reales del 50% más pobre de la población. Precisamente, el interés por el tema de la distribución del ingreso deriva - dada la magnitud de la concentración del ingreso en el Perú - de que la redistribución del ingreso se presenta como una opción efectiva para elevar los niveles de vida de la población situada en la base de la pirámide de ingresos. El contenido redistributivo de las reformas más importantes que se vienen dando en el Perú de hoy (1968-1973) es, sin embargo, muy modesto. Las estimaciones presentadas en este trabajo muestran que el conjunto de reformas transfieren entre el 3 ó 4 por ciento del ingreso nacional en forma patrimonial y líquida. De esto las transferencias líquidas son aún menores: entre el 2 ó 3 por ciento del ingreso nacional. La segunda conclusión es que casi la totalidad de estas transferencias se producen dentro del cuartil más rico de la población. Este resultado se debe, básicamente, al hecho de que las transferencias se realizan dentro de cada sector y empresa donde se encuentra ubicado el trabajador; es decir se preserva el nexo entre producción y distribución. Como un as

pecto positivo se podría mencionar, sin embargo, el carácter duradero de estas transferencias por estar, precisamente, enraizadas en el proceso productivo.

Hasta ahora no hemos considerado el carácter *instrumental* de la distribución del ingreso. Es tal vez a partir de este rol que la redistribución del ingreso pueda constituirse en una *palanca económica* que haga aumentar el ingreso real, precisamente del grupo de más bajos ingresos. Un cambio en la distribución del ingreso - aun dentro del cuartil más rico- resultaría en un cambio de la estructura de la demanda y en una reasignación en el uso de los recursos de la sociedad, con una nueva constelación de precios. Esta reasignación de recursos, en el caso de la mano de obra, podría significar una transferencia de trabajo a los sectores de mayor productividad y remuneración - sector moderno- lo que aumentaría los ingresos de los subempleados. Para el Perú el autor realizó estimados del efecto de una redistribución de ingresos sobre la demanda derivada de trabajo en el sector manufacturero. Los resultados" no indican un efecto sustancialmente grande, aunque los estimados son todavía aproximativos³¹. Más investigación es, pues, requerida en esta área.

En vista de los problemas que plantea la política redistributiva, consideramos la alternativa del crecimiento económico. Ciertamente, para evitar esta dicotomía, la tarea es conciliar objetivos de mayor crecimiento con un efecto progresivo sobre la distribución del ingreso. El modelo de desarrollo económico dise

31. Adolfo Figueroa, "Income distribution, employment and development: the case of Peru" (Tesis doctoral, Universidad de Vanderbilt, Nashville, Tenn., 1972, p. 111). En esta página se presenta una matriz que indica las transferencias de ingresos entre grupos y el empleo resultante, bajo ciertas hipótesis, de esas transferencias. Por ejemplo, una transferencia del < 10% del ingreso del decil más rico al cuartil más pobre aumentaba el empleo en la industria manufacturera en 5%.

ñado por el gobierno actual busca conciliar la formación acelerada de capital, la participación plena de los trabajadores y la mayor igualdad en los ingresos. Para ello el gobierno apoyará prioritariamente la formación de "Empresas de Propiedad Social" cuyo instrumento legal se dio en mayo de 1974. Estas empresas pertenecerán al conjunto de trabajadores que laboren en ella. Los trabajadores participarán del excedente económico, en la gestión³² y una parte del excedente económico que genere la empresa será destinada a financiar la formación de otras empresas de propiedad social.

Con las reformas sectoriales y la creación de empresas de propiedad social, el pluralismo económico del Perú se compone de empresas: 1. del Estado, 2. privadas, reformadas con comunidades laborales, 3. privadas y 4. de propiedad social. El énfasis que se piensa dar a la formación del sector de propiedad social, para que sea hegemónico dentro del pluralismo económico, implica que se está eligiendo por la alternativa del crecimiento económico, para combatir la pobreza. Esto es así, en vista del poco efecto que las reformas sectoriales realizadas tienen sobre los grupos pobres.

De otro lado, buscar incrementar la frontera de producción es suponer que uno está sobre ella o muy cerca; es suponer que la economía está libre de ineficiencias, sean técnicas o económicas. Hoy en día, sin embargo, es cada vez más denunciada, por ejemplo, la sub-utilización de la capacidad instalada en los países subdesarrollados; y el Perú no es excepción³³. Una

32. Las tendencias en la concentración del ingreso que crearían estas empresas son examinadas en: Roberto Abusada, *Propiedad social: algunas consideraciones económicas*, Lima, Publicaciones CISEPA, Universidad Católica del Perú, Documento de Trabajo N° 12, octubre 1973.

33. Para un estimado de la sub-utilización del capital en la industria peruana, véase Adolfo Figueroa 1972, Cap. II

mayor utilización de esta capacidad es, ciertamente, una palanca económica. No hay que recurrir a ahorros *presentes* sino utilizar plenamente los ahorros *pasados* (Cristalizados en la maquinaria y el equipo ya instalados) mediante un aumento en la jornada de trabajo (turnos). Con esta estrategia se podría llegar más cerca de la frontera de producción y esta producción adicional podría ser redistribuida a los estratos bajos sin la necesidad de redistribuir el ingreso actual. Además, este aumento de turnos implica más *servicios* para el mismo *stock* de capital, pero un mayor número de personas; luego, vía la creación de empleos en el sector moderno se incidiría también sobre los ingresos de los deciles bajos.

Esta estrategia, tan de moda actualmente, tampoco está libre de restricciones. Podríamos hacer referencia a una de ellas solamente. No todos los sectores industriales de la economía tienen la capacidad de aumentar su producción mediante un aumento en los turnos; este privilegio existe sólo para los procesos que se pueden organizar en *línea*³⁴. Aun si estuviéramos en un mundo de relaciones lineales entre sectores, aumentar el nivel de actividad de la industria, por ejemplo, crearía desfases en las relaciones intersectoriales debido a que otro sector, como la agricultura, no podría aumentar el nivel de su actividad recurriendo a más turnos. Habría, entonces, que importar los insumos de origen agropecuario para la demanda intermedia y también para la demanda final, inducida por el aumento en ingresos. Estamos, ahora, frente a un problema de balanza de pagos. Esta presión sería atenuada con un

34. Una presentación analítica de este concepto aparece en N. Georgescu-Roegen, "The economics of production", *The American Economic Review*, LX, N° 2, mayo 1970, p. 6 y en Adolfo Figueroa, *Algunas notas sobre la teoría de la producción*, Lima, Publicaciones CISEPA, Universidad Católica, Serie Ensayos Teóricos, N° 1, julio 1973.

sector exportador suficientemente dinámico. Aumentar los ingresos por exportaciones necesitaría de condiciones especiales del mercado- una demanda elástica con respecto al precio, para nuestras exportaciones - y de condiciones especiales en cuanto al proceso de producción: la posibilidad de aumentar la producción de las exportaciones mediante un aumento en los turnos. Las condiciones para esta estrategia son, pues, bastante claras.

Estos comentarios indican que en el Perú se necesitan cambios mucho más profundos que los realizados hasta ahora, si se quiere sobrepasar los niveles actuales de pobreza absoluta en que vive la mayoría de la población. La alternativa de más redistribución parece difícil de alcanzar. Paradójicamente, con los cambios "estructurales" realizados se hace ahora más difícil una mayor redistribución. La alternativa del crecimiento económico y la generación de mayor empleo, dirigida por el sector de propiedad social, significa, como dijimos, esperar más de 20 años para doblar los ingresos de los más pobres. Claro que para aquellos que defienden su actual posición de privilegio en el Perú (los rezagos de la oligarquía y la nueva alta burocracia), la ventaja del crecimiento económico es que trata de evitar el conflicto social al hacer creer que "todos ganan" con el crecimiento (y ya vemos que éste no es el caso en América Latina).

Queda, finalmente, la alternativa de romper el nexo entre la producción y la distribución: un cambio hacia la economía socialista. Dos ejemplos del nuevo ordenamiento económico del Perú que apuntan, aunque muy débilmente, hacia el rompimiento del nexo entre producción y distribución lo constituyen las "comunidades de compensación" y las SAIS. . El primer sistema hace que el trabajador de una empresa reciba un ingreso de la comunidad de compensación de su sector

independientemente del ingreso que se genera en su empresa. Es decir una parte del ingreso que recibe no proviene de la empresa donde trabaja. Esta separación entre producción y distribución es bastante débil, sin embargo. Hay hasta tres razones para ello. Primero, sólo funciona para empresas con rentabilidad positiva; segundo, sólo se da dentro de un sector (el campesino que no logre tierras no se beneficia de las mayores utilidades de la minería, por ejemplo), y tercero, no es independiente de la distribución del ingreso imperante, pues la comunidad laboral redistribuye el 50% de sus fondos proporcionalmente a los sueldos y salarios y el otro 50% a prorrata.

En el caso de las SAIS, las comunidades campesinas socias no participan de las tareas de la producción que se realizan en las unidades de producción (ex-haciendas) y sin embargo reciben una parte del ingreso que se genera en estas unidades. Pero, como ya se mostró anteriormente, la magnitud de esta transferencia es bastante modesta.

En los dos casos mencionados, el de las comunidades de compensación y las SAIS, se crea pues el "dividendo sectorial", y sólo en algunos sectores de la actividad económica. Ciertamente, este mecanismo dista mucho del "dividendo social", que es el fundamento de la economía socialista.

Todas las dificultades señaladas en estos breves comentarios no deberían interpretarse como una visión pesimista del futuro del Perú, o de cualquier otro país que lucha contra la pobreza. Estos comentarios, que sirven de conclusión al presente trabajo, deben interpretarse como una manera de comprender el carácter desafiante y complejo del problema del desarrollo económico.

El texto de este libro se presenta en caracteres Life de 10 pts. con 2 pts. de interlínea. Las notas de pie de página en Caledonia de 8 pts. con 1 p. de interlínea. Los cuadros en Permanent de 8 pts. Los títulos de las secciones en Garamond cursivos de 18 pts. Y los capítulos en Garamond negros de 12 pts. La caja mide 21 x 40 picas. El papel, empleado es Bulky importado de 170 grms. La cartulina de la carátula: es Valvecote de 240 grms. La impresión concluyó el 29 de noviembre de 1975 en los talleres de INDUSTRIAL gráficas. A., Chavín 45, Lima 5.