

Brief - Agosto 2024

Encuesta Nacional de Percepción
de Desigualdades - ENADES 2024:

DESIGUALDAD ABUSIVA Y LA NECESIDAD DE UN ESTADO JUSTO



OXFAM

Brief - Agosto 2024

Encuesta Nacional de Percepción
de Desigualdades - ENADES 2024:

DESIGUALDAD ABUSIVA Y LA NECESIDAD DE UN ESTADO JUSTO



SIGLAS Y ACRÓNIMOS

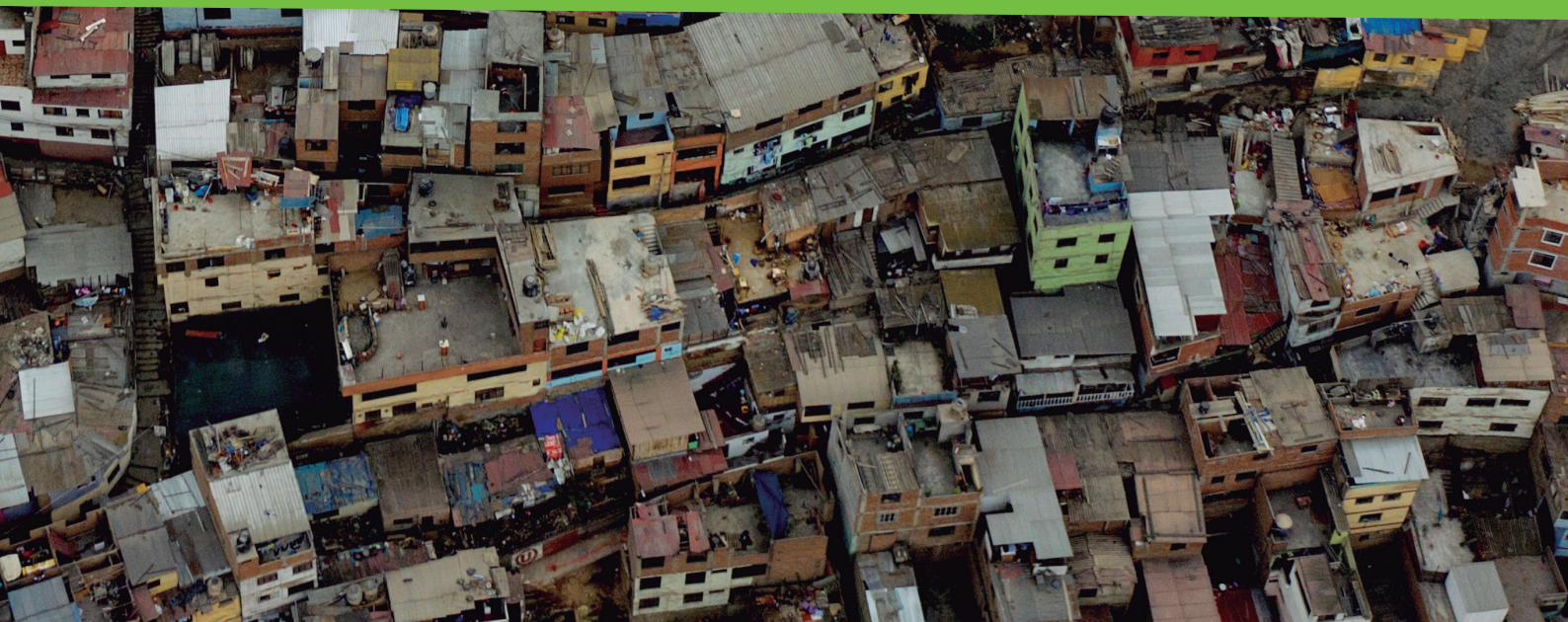
ENADES	Encuesta Nacional de Percepción de Desigualdades
IEP	Instituto de Estudios Peruanos
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
Midis	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINJUSDH	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PBI	Producto bruto interno
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Sunat	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria



INTRODUCCIÓN

La segunda edición de la Encuesta Nacional de Percepción de Desigualdades (ENADES 2024), desarrollada por el Instituto de Estudios Peruanos y Oxfam, pone en el centro de la discusión las desigualdades en sus diferentes dimensiones, los factores que las condicionan y las políticas orientadas a revertirlas, considerando lo que la ciudadanía percibe y reclama.

La ENADES 2024 propone que las discusiones sobre políticas públicas para enfrentar la desigualdad incorporen, además de las recomendaciones de expertos, la voz de la ciudadanía. No se puede pensar en lo que es mejor para la población sin la población. Frente a los altos niveles de desigualdad, su impacto sobre la vida de las personas y en el debilitamiento de la confianza democrática, se hace necesario y urgente salir de la inercia y priorizar políticas públicas que permitan revertirla.



1. DESIGUALDAD ABUSIVA

SEGÚN LA ENADES 2024, MÁS DE LA MITAD DE LA POBLACIÓN EN PERÚ CONSIDERA QUE LA DESIGUALDAD ENTRE RICOS Y POBRES ES MUY GRAVE¹, QUE ESTA HA AUMENTADO EN LOS DOS ÚLTIMOS AÑOS² Y QUE LA DESIGUALDAD EN EL PERÚ ES INACEPTABLE³. En un país donde el 29% de la población —lo que equivale a más de 9 millones de personas— vive con un consumo inferior a los S/ 446 mensuales⁴ y el 1% más rico —aproximadamente, 235 000 personas— concentra una riqueza en conjunto de US\$ 331 000 millones⁵, la desigualdad alcanza niveles desmedidos que son alarmantes. Si a más de la mitad de la población los ingresos no le alcanzan⁶, la acumulación de unos pocos indigna y establece fronteras entre ciudadanos.

¿Qué tan grave es la desigualdad entre pobres y ricos?



Fotografía: Rodrigo Abd



¹ El 58% señala que la desigualdad entre ricos y pobres es muy grave.

² El 59% señala que la diferencia entre ricos y pobres en el Perú ha aumentado durante los dos últimos años.

³ El 51% de las personas encuestadas señala que la desigualdad en el Perú es inaceptable.

⁴ Para mayor información, ver *Perú: Evolución de la pobreza monetaria 2014-2023. Informe técnico*, (INEI, 2024b).

⁵ Equivalente al 58,1% de toda la riqueza financiera del país, según la información país que forma parte del estudio *Eco-noNuestra: Es tiempo de una economía para todas y todos* (Oxfam, 2024).

⁶ Según datos de la ENADES 2024, al 54% de la población, el total de los ingresos económicos del hogar no le alcanza y el 18% llega a tener grandes dificultades.

Las limitaciones de ingreso de un sector de la población disminuyen también sus posibilidades de participación e incidencia en las decisiones públicas, situándolo en los márgenes del ejercicio de su ciudadanía⁷. La brecha económica entre ciudadanos altera su capacidad de participación en la esfera pública y política⁸, de manera que quienes más tienen tendrán mayores posibilidades de influir en las decisiones del Estado. **SEGÚN LA ENADES 2024, PARA EL 69% DE LAS PERSONAS ENCUESTADAS, LAS PERSONAS RICAS TIENEN DEMASIADA INFLUENCIA EN LAS DECISIONES QUE AFECTAN AL PAÍS.**

¿Cree que la diferencia entre ricos y pobres en el Perú...?



Las brechas de participación en la vida pública y política de un amplio sector de la ciudadanía se agravan con dinámicas de concentración del poder político por determinados grupos económicos. Conforme a la ENADES 2024, **EL 90% DE LA POBLACIÓN CREE QUE EL PERÚ ESTÁ GOBERNADO POR UNOS CUANTOS GRUPOS PODEROSOS EN SU PROPIO BENEFICIO.** En esta desigualdad abusiva, el poder económico concentra el poder político (Durand, 2019), o, de otra manera: *el poder económico se traduce en poder social y político* (Dowley, 2019) y se sirve de diversos mecanismos para lograrlo. A su vez, la extrema concentración del poder económico se sostiene sobre las desigualdades que moldean las relaciones entre ciudadanos y las reproducen.

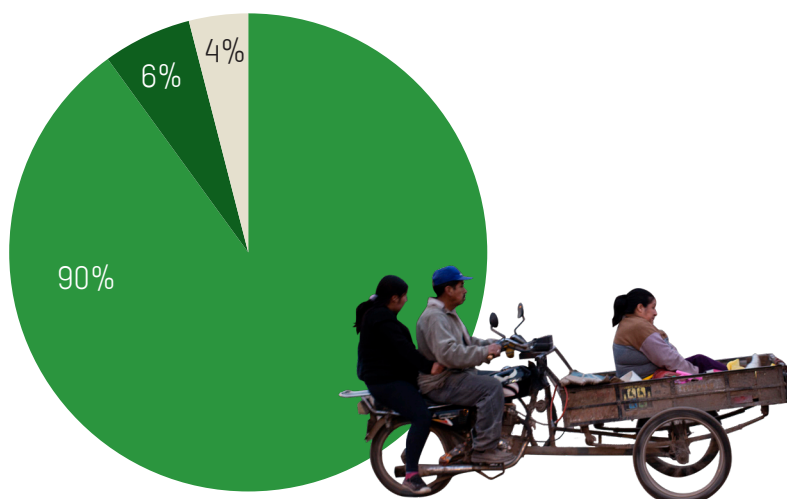
⁷ La agencia política de la ciudadanía requiere de un mínimo de bienes materiales (O'Donnell, 2010).
⁸ Para mayor información, ver *Repúblicas defraudadas* (Vergara, 2023).

Los ricos tienen demasiada influencia en las decisiones que afectan el país



En términos generales, ¿diría usted que Perú ...?

- Está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio
- Está gobernado para el bien de todo el pueblo
- NS/NP



Si el pago de impuestos es la obligación que asumimos como ciudadanos y ciudadanas, al ser parte de una sociedad, para contribuir con los recursos que deben ser redistribuidos, es abusivo que quienes más tienen no cumplan proporcionalmente con sus obligaciones. En la ENADES 2024, **EL 82% SEÑALA QUE LA MAYORÍA DE LOS MÁS RICOS VEN LA MANERA DE NO PAGAR LO QUE DEBEN**. La evasión tributaria es un incumplimiento con las obligaciones sobre impuestos que busca evitar o reducir el pago de estos, y le cuesta al Perú aproximadamente el 5,5% del PBI⁹. Mientras en el 2022, el país reportaba uno de los mayores índices de desigualdad en América Latina¹⁰, el mismo año, la autoridad tributaria nacional señalaba que el Perú era uno de los países con mayor persistencia de incumplimiento tributario en la región¹¹.

⁹ Sunat (2022), como se cita en OCDE (2023). Para mayor información, ver *Estudios económicos de la OCDE: Perú 2023*.

¹⁰ Para mayor información, ver *World Inequality Report 2022* (World Inequality Lab, 2022).

¹¹ Para mayor información, ver *Poder Judicial* (2022, 25 de noviembre).



Fotografía: Rodrigo Abd

Un grupo de grandes empresas mantiene deudas tributarias millonarias con el Estado, las que equivalen a casi cuatro veces el presupuesto del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis)¹². Pese al tamaño de estas deudas, el Tribunal Constitucional¹³ ha establecido que el Estado no puede cobrar los intereses moratorios que estas generan, lo cual, en palabras de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat), hace que “las grandes empresas dejen de abonar más de 12,000 millones de soles por intereses tributarios impagos”¹⁴. Así, este sector económico no solo incumple sus obligaciones tributarias, que se traducen en un menor presupuesto público para atender a la población que lo necesita, sino que también obtiene beneficios por decisiones del Estado en las que la ciudadanía percibe que el mencionado sector tiene una alta influencia.

El incumplimiento de responsabilidades tributarias por parte de quienes más tienen abona lo abusivo de las diferencias. El sistema tributario en el Perú es injusto¹⁵. Se sostiene principalmente en las aportaciones de los y las trabajadores/as y en los consumos de los y las ciudadanos/as, a través de los impuestos indirectos; mientras, en otros países, como los que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), tal sistema se apoya en mayor medida en los ingresos procedentes de los impuestos que gravan la renta o riqueza, llamados “impuestos directos”¹⁶. La injusticia en el sistema tributario reproduce y agrava las

¹² Son deudas tributarias que se encuentran en litigio ante la Sunat, el Tribunal Fiscal o el Poder Judicial debido a procesos de apelación que las empresas inician cuando son notificadas de sus obligaciones tributarias, y estas pueden resolverse en décadas (Alarcón, 2023, 15 de octubre).

¹³ El Tribunal Constitucional es el órgano supremo de interpretación y control del cumplimiento de la Constitución Política del Perú. Ver definición en <https://www.gob.pe/institucion/tc/organizacion>

¹⁴ Para mayor información, ver Páucar (2023, 16 de febrero).

¹⁵ Conforme al Grupo Propuesta Ciudadana, desde los años noventa la regresividad del sistema tributario va en aumento. En 1990, las empresas pagaban un impuesto a la renta de 35% y esta llegó al 29,5% en el 2017. En ese mismo período, los dividendos de los accionistas pasaron del 31% al 5% mientras que el único impuesto que subió fue el impuesto general a las ventas (IGV), que es un impuesto indirecto. Para mayor información, consultar <https://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2018/07/NDA-43-2018-Impuestos-y-desigualdad-en-el-Per%C3%BA.pdf>

¹⁶ Para mayor información, ver *Estudios económicos de la OCDE: Perú 2023* (OCDE, 2023).

desigualdades, ya que quienes deben pagar no lo hacen¹⁷ y, en su lugar, obtienen arreglos normativos, legislativos¹⁸ y fallos de alcance constitucional que los benefician.

Los más ricos obtienen del Estado también beneficios tributarios¹⁹ con costos millonarios para el presupuesto público. Los gastos tributarios²⁰ derivados de estos beneficios ascendieron al 2% del producto bruto interno (PBI) en el 2022²¹, y en siete años, dichos beneficios le han costado al país alrededor de S/ 120 000 millones²². En plena crisis económica, el Congreso de la República persiste en el establecimiento de beneficios tributarios, pese a las observaciones del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Cuando no son beneficios justificados, el interés de unos pocos se superpone al interés nacional y, como consecuencia, la política tributaria pierde la naturaleza de su objetivo: reducir las brechas sociales y económicas que sostienen las desigualdades.

Cuadro 1. Grandes empresas versus pequeñas y medianas empresas

En la ENADES 2024, la percepción de evasión de impuestos cambia conforme al volumen del capital involucrado. El 80% cree que la mayoría de las grandes empresas ve la manera de no pagar lo que deben; sin embargo, este porcentaje se reduce al 52% en el caso de las pequeñas y medianas empresas. Además, solo el 14% cree que las grandes empresas pagan los impuestos que deben; tal porcentaje sube al 41% respecto a las pequeñas y medianas empresas. En un contexto donde el incumplimiento tributario es persistente y se requiere mayores ingresos para sostener la provisión de servicios, estas percepciones son sumamente relevantes, porque para la ciudadanía las pequeñas y medianas empresas cumplen mejor sus obligaciones tributarias que las grandes empresas; por lo tanto, podrían tener una mejor contribución a los ingresos públicos. Si la convivencia democrática se sostiene también en el cumplimiento de las obligaciones, para la ciudadanía, un sector empresarial se desempeña mejor en el rol que le toca asumir en dicha convivencia.

¹⁷ De acuerdo con la OCDE (2023), el incumplimiento del impuesto a la renta de sociedades en Perú ascendía al 33,1% de la recaudación potencial en el 2021, muy por encima de los niveles que alcanza esto en Colombia, Chile y México.

¹⁸ Aquí se incluyen los beneficios tributarios que favorecen a los más ricos (Arias, 2021, como se cita en OCDE, 2023).

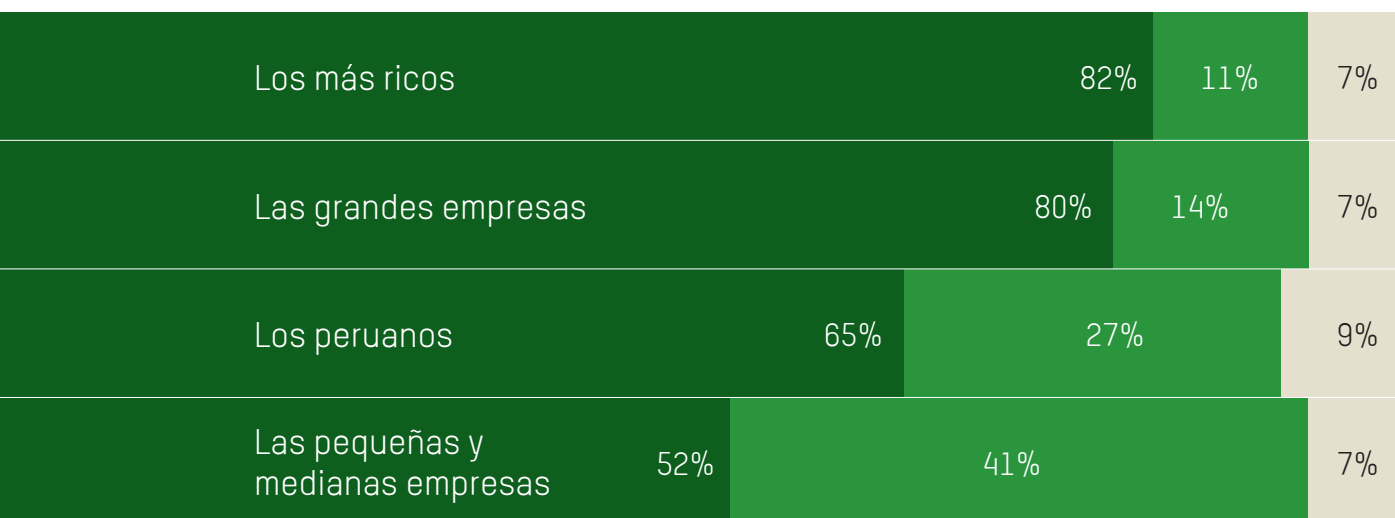
¹⁹ Son beneficios tributarios las exoneraciones, inafectaciones, deducciones, tasas diferenciadas, devoluciones u otros mecanismos, dispositivos o medidas de índole fiscal que favorecen a un sector económico determinado permitiéndole reducir sus impuestos (Mendoza, 2019).

²⁰ Los gastos tributarios son los ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar incentivos y beneficios tributarios que reducen o postergan la carga tributaria por parte de un sector (Sunat, 2022).

²¹ Para mayor información, ver *Estudios económicos de la OCDE: Perú 2023* (OCDE, 2023).

²² Para mayor información, ver reportaje de Luz Alarcón (2023, 10 de diciembre) publicado en *Ojo Público*.

¿Cree que la mayoría de...?



■ Ve la manera de no pagar lo que debe ■ Paga los impuestos que debe ■ NS/NP

A. DESIGUALDAD ABUSIVA QUE DESPOJA DERECHOS

Mientras unos siguen acumulando riqueza, a otras personas se les despoja derechos. En la ENADES 2024, **EL 88% DE LA POBLACIÓN ENCUESTADA AFIRMA QUE EL ACCESO A LA JUSTICIA ES ALGO DESIGUAL O MUY DESIGUAL, LO MISMO QUE EL ACCESO A LA SALUD (83%), A LA EDUCACIÓN (76%) Y AL TRABAJO (77%)**. La percepción de que la justicia no es igual para todos puede tener múltiples interpretaciones: puede estar relacionada con la confianza en las instituciones del sistema de justicia²³, con la igualdad ante la ley²⁴, con el acceso y/o calidad de los servicios de justicia²⁵, entre otras razones.

Hay una relación entre pobreza y acceso a la justicia: la pobreza es una barrera para el acceso a la justicia²⁶; a su vez, no poder acceder a esta perpetúa la pobreza. Una comprensión integral del acceso a la justicia supera la lógica institucionalista para establecer su conexión con otros derechos y, sobre todo, su relación con la desigualdad económica. Si un Estado falla en la garantía de derechos, falla también en garantizar el acceso a la justicia de sus ciudadanos y ciudadanas.

²³ Siete de cada diez personas confían poco o nada en el Poder Judicial (IEP, 2024).

²⁴ Conforme al Latinobarómetro del 2021, más del 80% de peruanos no siente que somos iguales ante la ley.

²⁵ El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) identificó en el 2023 que el 98,7% de las sedes de defensa pública y acceso a la justicia atienden en condiciones inadecuadas (MINJUSDH, 2023).

²⁶ Conforme a un informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), más de un tercio de la población de América Latina no accede a la justicia debido a barreras económicas, entre otras (Vergara, 2023).



Fotografía: Rodrigo Abd

Según la ENADES 2024, **EL 76% PERCIBE QUE EL ACCESO A LA EDUCACIÓN ES ALGO DESIGUAL O MUY DESIGUAL**, y sabemos que al menos el 43% del total de la población rural de 17 años a más no alcanzó un nivel educativo mínimo²⁷. Lo mismo ocurre con el acceso a salud: **EL 83% DE LA POBLACIÓN ENCUESTADA PERCIBE UN ACCESO ALGO DESIGUAL O MUY DESIGUAL A LA SALUD**, según la ENADES 2024 y, al menos, un tercio de la población que necesitó atención médica en el 2023 no la recibió²⁸. No es justo que aquellos con menores recursos económicos contribuyan proporcionalmente más con el Estado mediante sus impuestos y, al mismo tiempo, tengan acceso limitado a servicios públicos esenciales que deben garantizar derechos, y deban subsidiar con sus propios recursos²⁹ las ineficiencias en la calidad y cobertura de estos.

De acuerdo a la ENADES 2024, **EL 77% DE LA POBLACIÓN PERCIBE QUE EL ACCESO AL TRABAJO ES ALGO DESIGUAL O MUY DESIGUAL**. A la fecha, tres de cada cuatro trabajadores son informales en el Perú, condición asociada a altos niveles de exclusión social³⁰, como el acceso a mecanismos de protección social. El crecimiento económico no ha sido suficiente para resolver la informalidad: altas tasas persistieron entre el 2007 y el 2019³¹, y más de la mitad de la población vive a la fecha en un hogar que depende exclusivamente del empleo informal³².

²⁷ Para mayor información, ver *Perú: Evolución de la pobreza monetaria 2014-2023. Informe técnico* (INEI, 2024b).

²⁸ El 32,0% de la población que presentó algún problema de salud no recibió atención médica. En la zona urbana este porcentaje fue del 30,9% y en la zona rural llegó al 36,3% (INEI, 2024b).

²⁹ Conforme al estudio *Out-of-pocket spending and financial equity in the access to medicines in Latin America: Trends and challenges: 2010-2020* (Cortez, Medici, & Singh, 2023, como se cita en Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2024, 12 de abril), las personas que no cuentan con un seguro de salud pueden llegar a gastar el doble que las personas con seguro. En el 2019, para un sector de la población asegurada, los gastos en salud fueron más de la tercera parte de sus gastos totales.

³⁰ Para mayor información, ver *Estudios económicos de la OCDE: Perú 2023* (OCDE, 2023).

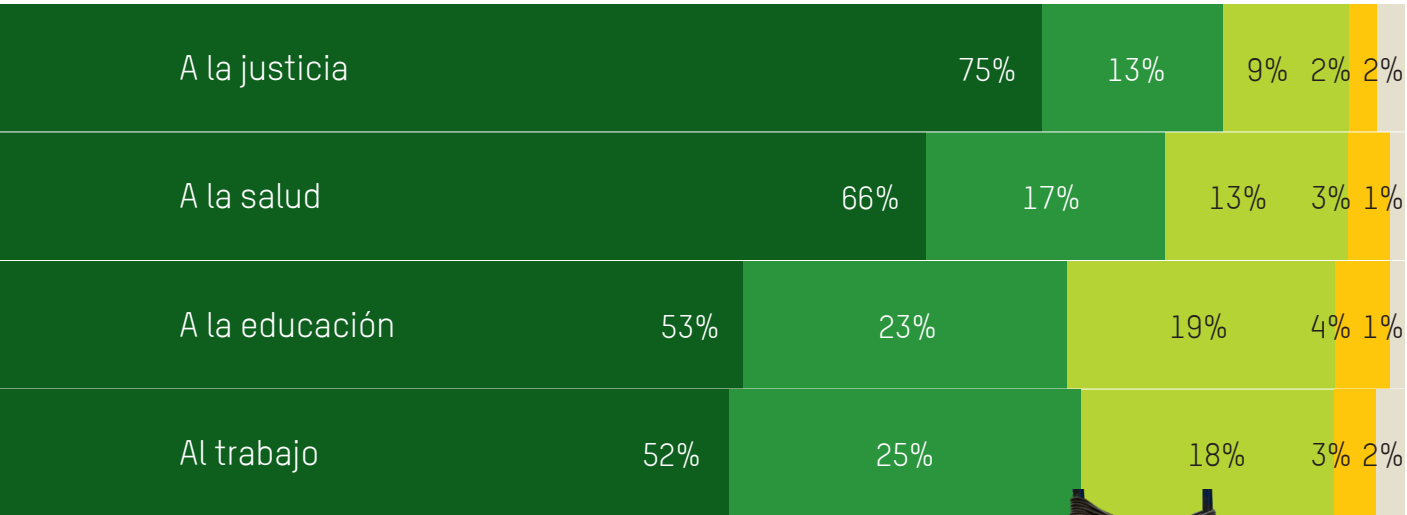
³¹ Para mayor información, ver *Resurgir fortalecidos: Evaluación de pobreza y equidad en el Perú* (Banco Mundial, 2023).

³² Para mayor información, ver *Estudios económicos de la OCDE: Perú 2023* (OCDE, 2023).

En un país que tiene la tasa de informalidad más alta de América Latina es justo que la población pueda acceder a mayores niveles de calidad y formalidad en el empleo.

La percepción de un acceso desigual a la justicia, educación, salud, trabajo y otros derechos tiene altas implicancias políticas y sociales. Porque, por un lado, se desconfía de un Estado que no responde a las necesidades, y por otro lado, se debilita el compromiso de la ciudadanía con el sentido de lo público y el bien común. Ante la incapacidad estatal para satisfacer necesidades o no regular con justicia nuestra convivencia, se refuerzan lógicas individualistas para resolver los problemas y se pierden valores de solidaridad y colectividad, esenciales para la cohesión social.

¿Qué tan desigual es el acceso de los peruanos...?



■ Muy desigual ■ Algo desigual ■ Poco desigual
■ Nada desigual ■ NS/NP



B. DESIGUALDADES HORIZONTALES³³

La ENADES 2024 pone en evidencia que existe un reconocimiento ciudadano de las barreras que las mujeres enfrentan y su relación con la desigualdad económica. Por un lado, **EL 51 %, A NIVEL NACIONAL, SEÑALA LA GRAVEDAD DE LA DESIGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES.** Este porcentaje alcanza el 60% al preguntar por esta desigualdad a las mujeres.

Estas percepciones son el reflejo de la realidad que atraviesan muchas mujeres. Es más probable que las mujeres, a diferencia de los hombres, trabajen por cuenta propia (38% frente al 35%) y en empleos informales (75% frente al 68%), y que la brecha salarial se incremente cuando son madres (OCDE, 2023). Las mujeres dedican además el doble de horas semanales que los hombres a trabajos de cuidados^{34, 35}, y más de la mitad de ellas sufrió algún tipo de violencia por parte del esposo o compañero³⁶.

La ENADES también presenta la percepción de desigualdad entre territorios. El 76% percibe que **LA DESIGUALDAD ENTRE LIMA Y EL RESTO DEL PAÍS ES ALGO GRAVE O MUY GRAVE Y EL 59% SEÑALA QUE LIMA GOBIERNA EL PAÍS SIN TOMAR EN CUENTA A LAS OTRAS REGIONES.** A más de doscientos años de historia republicana, el centralismo persiste y en Lima se concentran las decisiones y oportunidades, por lo que nacer o crecer fuera de esta ciudad sitúa a las personas en una posición de desventaja. **EL 59% DE LA POBLACIÓN CONSIDERA QUE EL LUGAR DONDE UNA PERSONA VIVE SU NIÑEZ ES UN FACTOR MUY IMPORTANTE PARA TENER MEJORES OPORTUNIDADES.** Esta percepción da cuenta de que el avance hacia lógicas de desconcentración de las decisiones públicas no ha ido de la mano con una descentralización del poder que permita construir oportunidades para todas las regiones por igual.

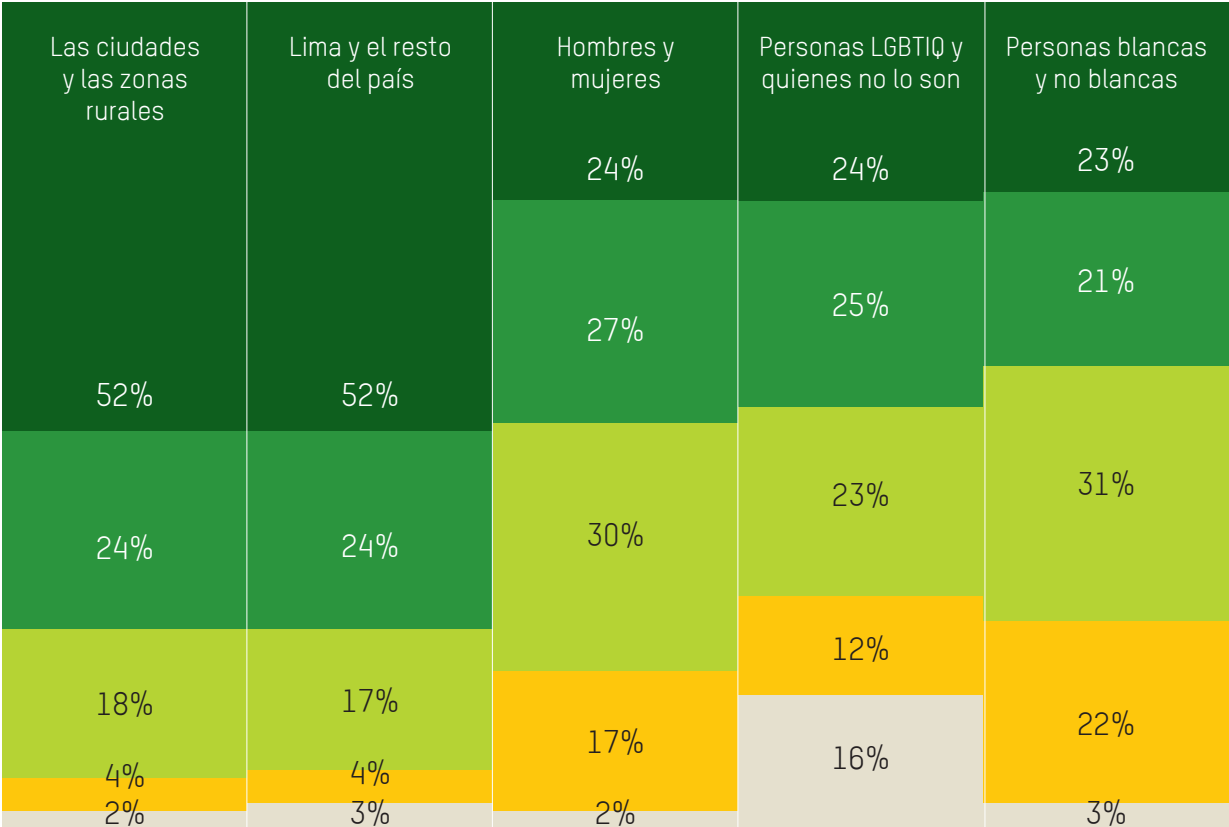
³³ Son las desigualdades entre diferentes grupos humanos que comparten características comunes entre sí (Stewart, 2002, como se cita en Aldana et al., 2020). Se incluye las desigualdades entre hombres y mujeres y lugar de residencia, este último para referirnos a Lima y el resto de regiones, por el alto nivel de centralismo en Perú.

³⁴ Los cuidados son actividades indispensables para el bienestar de nuestras vidas, que incluyen el cuidado de los hogares, las personas con discapacidad, adulta mayor y/o menor de edad, entre otros (Oxfam, CMP Flora Tristán & Instituto de Estudios Peruanos, 2023).

³⁵ Para mayor información, ver *Uso del tiempo y trabajo doméstico no remunerado* (Oxfam, CMP Flora Tristán & Instituto de Estudios Peruanos, 2022).

³⁶ Para mayor información, ver *Encuesta demográfica y de salud familiar 2023 - Nacional y departamental* (INEI, 2024a).

¿Qué tan grave es la desigualdad entre...?



Muy grave Algo grave Poco grave Nada grave NS/NP



Fotografía: Rodrigo Abd



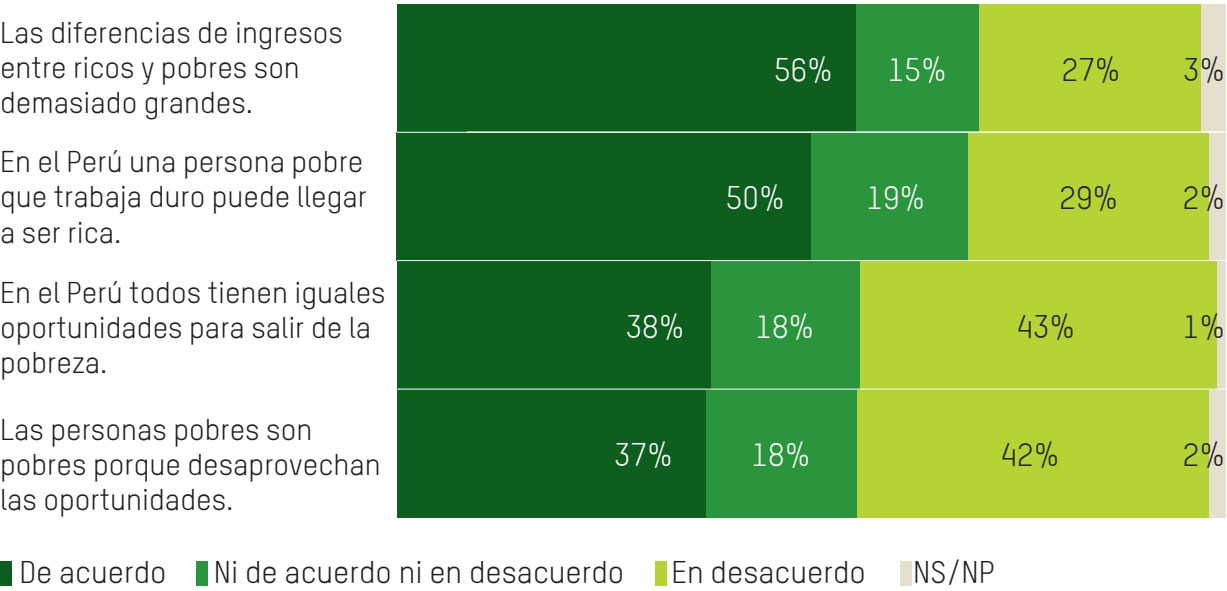
2. MITO DEL EMPRENDEDOR: EL ESFUERZO INDIVIDUAL NO ES SUFICIENTE

Si bien **EL 50% DE LAS PERSONAS ENCUESTADAS CREE QUE EL TRABAJO DURO ES SUFICIENTE PARA SER RICO**, según la ENADES 2024, solo **EL 38% DE LA POBLACIÓN ENCUESTADA CREE QUE EN EL PERÚ TODOS TIENEN LAS MISMAS OPORTUNIDADES PARA SALIR DE LA POBREZA**, y solo **EL 37% CREE QUE LAS PERSONAS POBRES SON POBRES PORQUE DESAPROVECHAN LAS OPORTUNIDADES**. Si bien el mito del emprendedor está ampliamente difundido en la sociedad, está lejos de ser un mantra que regule las relaciones sociales, aunque las permee. Si bien es un mito fundador de nuestro actual orden económico, social y político, en el Perú tiene diferentes matices. Para la población, el esfuerzo individual, por sí mismo, no es suficiente para superar las desigualdades; pero su persistencia podría ayudar a explicar los niveles de resiliencia en contextos de alta desigualdad, como el caso peruano.

El mito del emprendedor se basa en una creencia en la meritocracia generalizada en la sociedad³⁷: el trabajo fuerte, la inteligencia, el saber aprovechar las oportunidades conducen inevitablemente al éxito, y entonces, quienes tienen éxito lo *merecen*. La riqueza estaría al alcance de todas aquellas personas que posean estas cualidades y valores, no de las condiciones sociales, económicas o políticas³⁸ que enfrentan. Este mito desplaza la responsabilidad de los factores que condicionan las desigualdades: salir de la pobreza o lograr riqueza es responsabilidad exclusiva de uno mismo, no de la sociedad ni del Estado.

Según la ENADES 2024, la fuerza del mito también varía con la edad. Si solo **EL 33% DE LAS PERSONAS MÁS JÓVENES (ENTRE 18 Y 24 AÑOS) NO CREE QUE TODOS TIENEN LAS MISMAS OPORTUNIDADES PARA SALIR DE LA POBREZA, ESTE PORCENTAJE SE INCREMENTA AL 45% EN EL CASO DE LAS PERSONAS DE 25 AÑOS A MÁS**. Enfrentarse a la realidad económica peruana, al mercado laboral y a la economía familiar enseña que el esfuerzo, aunque valioso, no parece ser suficiente para ganar en un juego injusto donde un sector privilegiado tiene otro conjunto de reglas, y que la promesa del mito del emprendedor es la excepción más que la regla.

¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo se encuentra con las siguientes afirmaciones?



³⁷ Para mayor información, ver *El sujeto emprendedor* (Cuenca et al. 2022, pp. 22-23).
³⁸ Para mayor información, ver *The Tyranny of Merit: What's Become of the Common Good?* (Sandel, 2020).

3. LA NECESIDAD DE UN ESTADO JUSTO

A. EL CRECIMIENTO ECONÓMICO NO ES SUFICIENTE

En las últimas dos décadas, Perú lideró el crecimiento económico en América Latina; sin embargo, hoy, seis de cada diez personas están en situación de pobreza o en riesgo de caer en ella³⁹. Al preguntar por el factor que más ayudaría a tener un país más igualitario, **SOLO EL 21% DE LAS PERSONAS ENCUESTADAS EN LA ENADES RESPONDIÓ QUE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO ES EL FACTOR QUE MÁS AYUDA.**

La reducción de la pobreza monetaria en las últimas décadas ha sido atribuida, en parte, al crecimiento económico; sin embargo, este ha tenido una contribución decreciente en el tiempo respecto a los grupos más excluidos, como la población indígena u originaria⁴⁰. La sola reducción de la pobreza no ha sido suficiente; de hecho, algunos estudios encuentran que si bien la pobreza cayó durante un período de tiempo determinado, aumentó la población considerada vulnerable⁴¹. Desde el 2014, la población en situación de vulnerabilidad económica se mantiene a una tasa constante por encima del 30%⁴².

Las políticas públicas que debieron implementarse en el contexto de crecimiento no se hicieron o fueron insuficientes; de hecho, *no lograron una cobertura eficiente de un paquete básico de servicios públicos a toda la población*⁴³. Las limitaciones para lograr una redistribución más equitativa de la riqueza y condiciones de vida digna son algunas de las críticas al modelo de desarrollo reciente⁴⁴ que se ha sostenido en el crecimiento económico. La vulnerabilidad de esta forma de crecimiento fue evidente ante un *shock* externo como la pandemia por el COVID-19, que ocasionó un retroceso de doce años de avances en la reducción de pobreza. Hoy la pobreza alcanza al 29% de la población⁴⁵.

³⁹ Para mayor información, ver *Perú: Evolución de la pobreza monetaria 2014-2023. Informe técnico* (INEI, 2024b).

⁴⁰ Para mayor información, ver *Desigualdad y pobreza en un contexto de crecimiento económico* (Aldana et al., 2020).

⁴¹ Definida como aquella población con riesgo alto de caer en pobreza (Escobal, 2016).

⁴² Para mayor información, ver *Perú: Evolución de la pobreza monetaria 2014-2023. Informe técnico* (INEI, 2024b).

⁴³ Si el 50% de hogares urbanos accede a estos servicios, el porcentaje se reduce al 6% en el caso de hogares rurales (Banco Mundial, 2023).

⁴⁴ Para mayor información, ver *El Perú pendiente: ensayos para un desarrollo con bienestar* (Balarin et al., 2022).

⁴⁵ Para mayor información, ver *Perú: Evolución de la pobreza monetaria 2014-2023. Informe técnico* (INEI, 2024b).

Mientras el MEF prevé un crecimiento del PBI nacional de 3,1 % en el 2024⁴⁶, **AL 54% DE LA POBLACIÓN NO LE ALCANZA EL TOTAL DEL INGRESO ECONÓMICO DE SU HOGAR SEGÚN LA ENADES 2024: ESTO ES MÁS DE LA MITAD DE LA POBLACIÓN; Y SOLO PARA UNA DE CADA DIEZ PERSONAS, SUS INGRESOS SON SUFICIENTES Y PUEDE AHORRAR.** El crecimiento económico no es el mismo para todos. Los indicadores económicos clásicos, como la medida del PBI, fallan en la caracterización de la situación económica del país, pues no reflejan la realidad que peruanos y peruanas viven en sus casas o en las calles diariamente. La experiencia de una amplia mayoría de la población es distinta de la de quienes sí obtienen beneficios con esta forma de pensar el crecimiento.

B. MÁS CIUDADANÍA

Los peruanos y las peruanas tienen altos niveles de insatisfacción con la democracia. **DE ACUERDO A LA ENADES 2024, SOLO EL 20% CONSIDERA QUE LA DEMOCRACIA ES UNO DE LOS FACTORES QUE MÁS AYUDA A TENER UN PAÍS IGUALITARIO.** La vida económica y política del país no es igualitaria, ni en sus oportunidades ni en sus resultados. El crecimiento económico nacional no se ha traducido necesariamente en mejores condiciones de vida para la mayoría de la población. Así como la población no puede controlar estas condiciones, no tiene tampoco las mismas posibilidades de influir en las decisiones públicas que la generan. Si la ciudadanía tiene limitadas posibilidades de revertir su situación económica e influir en las políticas que las condicionan, la promesa democrática está en riesgo.

Para Tilly (2010), “la democracia es un bien en sí mismo toda vez que hasta cierto punto confiere a la población de un régimen de poder colectivo para determinar su propio destino” (p. 37). La participación ciudadana en el poder colectivo constituye el rasgo central del régimen democrático, y esa participación depende directamente de la posibilidad de agencia de cada individuo. Lo que caracteriza a una democracia es que la población se da la autoridad de ser autónoma, es decir, de hacer sus propias reglas, sus propias leyes⁴⁷. El control sobre el propio destino, en lo individual y en lo colectivo, es la promesa más grande e importante que hace la democracia a las personas, pero que la población no ve materializada en el Perú. La supuesta igualdad de oportunidades actual hace a los ricos más ricos; a los privilegiados, más privilegiados; y a los poderosos, más poderosos.

⁴⁶ El MEF (2024, 30 de abril) proyecta que el crecimiento del PBI de Perú para el período 2024-2027 podría llegar a superar incluso a Colombia, Chile y México.

⁴⁷ Consultar, entre otros, a Castoriadis (2011), *Thucydide, la force et le droit. Ce qui fait la Grèce, 3. Séminaires 1984-1985. La création humaine* 4.

Además, como se ha visto, el debilitamiento del mito del emprendedor da cuenta de una población cada vez más consciente de que el esfuerzo individual por sí mismo no es suficiente para tener el control de nuestras vidas. Una sociedad democrática es, pues, una sociedad en donde la igualdad de oportunidades tiene un contenido amplio y concreto; en la que las instituciones públicas ofrecen a todas y todos igualdad de acceso a la justicia, a la educación, a la salud y al trabajo, para que todas y todos puedan tener un vida plena y gratificante⁴⁸. La ENADES 2024 refleja el malestar de la población con esa promesa democrática incumplida.

Cuadro 2. Resiliencia democrática del sur

Si a nivel nacional el 20% considera que la democracia es uno de los factores que más ayuda a tener un país igualitario, esta cifra sube al 24% en el caso de la macrozona sur. Siendo una de las regiones más afectadas por la represión estatal a las movilizaciones que se dieron entre diciembre del 2022 y marzo del 2023, y con ello, la población enfrentó serias limitaciones al ejercicio de su ciudadanía, resulta sumamente interesante su persistencia en el valor de la democracia y su importancia para lograr mayor igualdad. Quizás el sur, detrás de la frase: “Esta democracia ya no es democracia”, cuestiona las reglas de la convivencia democrática subvertidas por un sector, pero confía aún en su virtud para lograr un horizonte en el que importe el bien común.

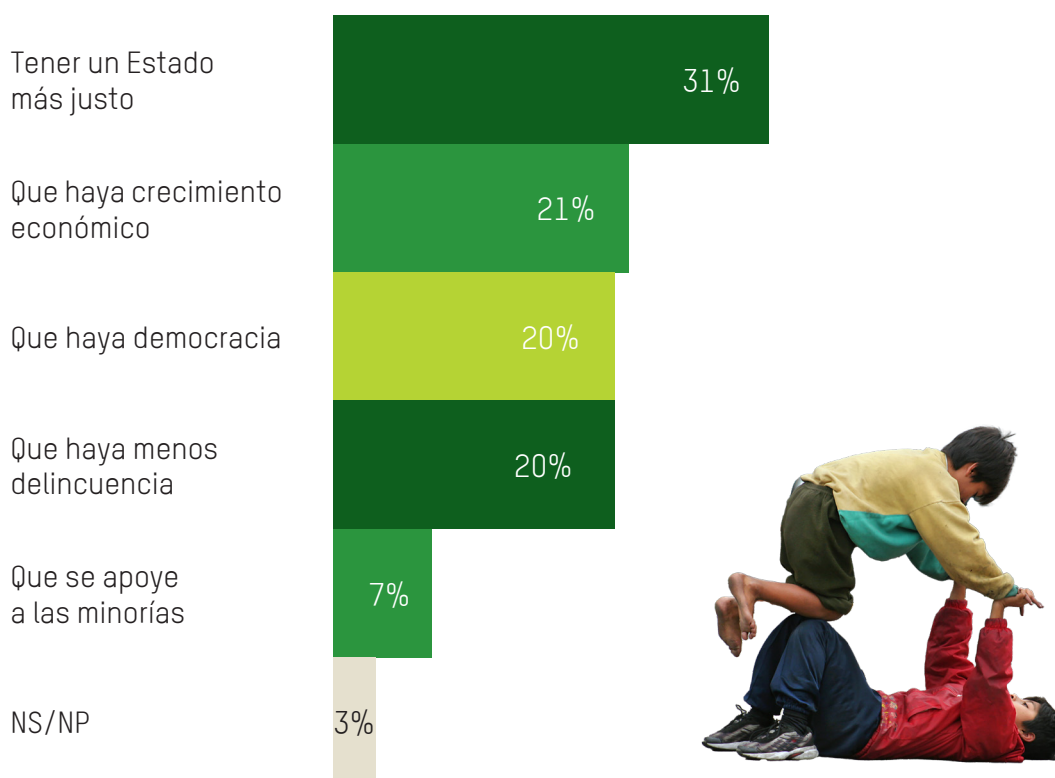
C. LA NECESIDAD DE UN ESTADO MÁS JUSTO

PARA EL 31% DE LA POBLACIÓN ENCUESTADA, UN ESTADO MÁS JUSTO ES EL FACTOR QUE MÁS AYUDA A TENER UN PAÍS MÁS IGUALITARIO, SEGÚN LA ENADES 2024. Si el poder económico captura oportunidades políticas y, en algunos casos, impunidad, la idea de un Estado justo permite revertir el desequilibrio y restituir la idea de una sociedad democrática en la que todas las personas, naturales o jurídicas, cumplen sus obligaciones y ejercen sus derechos. Una convivencia democrática requiere un Estado justo, uno que limite los monopolios, establezca políticas redistributivas, administre con justicia los bienes comunes y restituya el valor de lo público.

⁴⁸ En defensa de la necesidad de superar a la igualdad formal, consultar a Nussbaum (2000), *Women and Human Development: The Capabilities Approach*; y a Sen (1985), *Commodities and Capabilities*.

Los resultados de la ENADES 2024 y otros estudios dan cuenta de que se amplía el escepticismo frente a la promesa del mercado para resolver por sí mismo las necesidades de la ciudadanía y crece la demanda por la necesidad del fortalecimiento de un mejor Estado: ensanchando la capacidad ciudadana, procurando la garantía de derechos y atendiendo las responsabilidades que le han sido asignadas⁴⁹. Un crecimiento económico sin un Estado que regula mínimamente a los actores económicos ha promovido dinámicas perversas que han impactado en la garantía de derechos de la ciudadanía. ¿Qué opciones tiene la población para elegir libremente si un solo grupo empresarial es dueño del 83% de las cadenas de boticas del país?⁵⁰. Hace dos años, en medio de la crisis sanitaria más importante de nuestra historia reciente, la población pedía más Estado⁵¹, y esta exigencia hoy se mantiene: **SEGÚN LA ENADES 2024, UN 67% DE LA POBLACIÓN CONSIDERA QUE EL ESTADO DEBE IMPLEMENTAR POLÍTICAS FIRMES PARA REDUCIR LA DESIGUALDAD DE INGRESOS ENTRE RICOS Y POBRES.**

De los siguientes factores, ¿cuál cree que es el que más ayuda a tener un país más igualitario?



⁴⁹ Para mayor información, ver definición de Estado de O'Donnell (2010).

⁵⁰ Para mayor información, ver "Las cadenas de boticas y sus prácticas abusivas..." (*Salud con Lupa*, 2020, 7 de mayo).

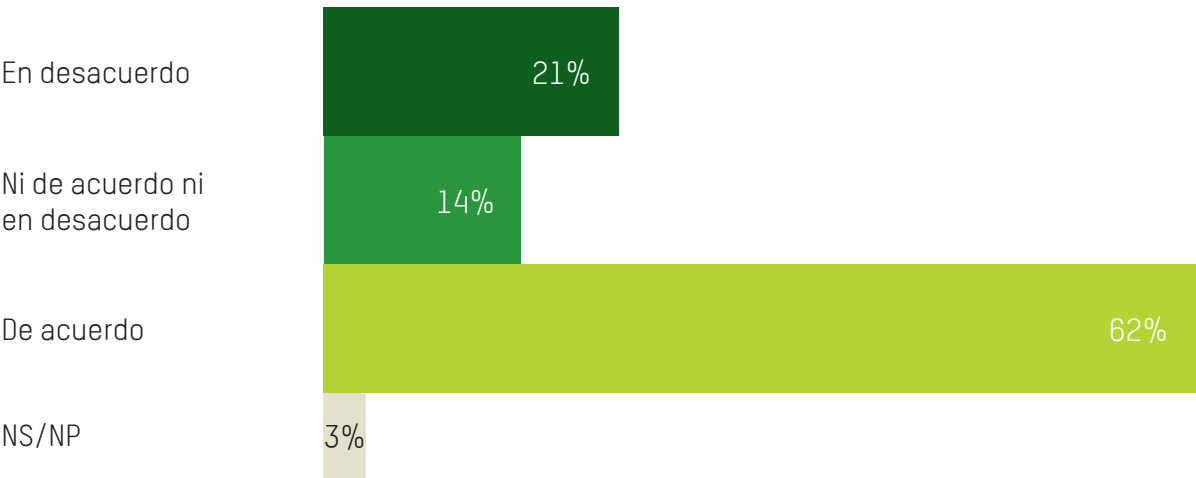
⁵¹ En la ENADES 2022, el 68% de las personas encuestadas afirmaba que el Estado peruano, más que el sector privado, debería ser el principal responsable de proveer los servicios de salud.

D. LA JUSTICIA FISCAL COMO UNA RUTA PARA LA VIABILIDAD DE LA PROMESA DEMOCRÁTICA

Más del 60% del financiamiento del presupuesto público nacional proviene de los impuestos⁵², y por ello, la política tributaria es vital para el financiamiento de las políticas públicas y la provisión de servicios. Sin embargo, la presión tributaria de Perú (17%) se encuentra muy por debajo del promedio de los países que integran la OCDE (34%) y del promedio latinoamericano (30%)⁵³. Al mismo tiempo —como se ha explicado en las secciones previas—, el sistema tributario es sumamente injusto, porque quienes menos tienen contribuyen en mayor proporción a los ingresos tributarios. Organizaciones como la OCDE⁵⁴ señalan la importancia de una *reforma tributaria políticamente viable* en el Perú. Los altos niveles de desigualdad en el país requieren medidas de política tributaria más justas, y esto es urgente.

Uno de los mayores consensos a nivel nacional, entre los evidenciados en la ENADES 2024, se encuentra justamente en torno a la política fiscal. **EL 62% ESTÁ DE ACUERDO CON QUE QUIENES MÁS TIENEN DEBERÍAN PAGAR MÁS IMPUESTOS**: esta percepción es ampliamente compartida por la población y supera el 50% de acuerdo en todos los niveles socioeconómicos, grupos etarios, territorios, niveles educativos, autoidentificación étnica, identidad ideológica y lengua materna. Una política fiscal que considere estándares de tributación a quienes más tienen es una medida progresiva frente a un sistema tributario regresivo.

¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo se encuentra con las siguientes afirmaciones respecto al Perú?
Los que más tienen deberían pagar más impuestos.



⁵² Para mayor información, ver “La importancia de los impuestos” [editorial] (*El Peruano*, 2021, 23 de febrero).

⁵³ Para mayor información, ver *Estudios económicos de la OCDE: Perú 2023* (OCDE, 2023).

⁵⁴ Para mayor información, ver *Estudios económicos de la OCDE: Perú 2023* (OCDE, 2023).

El más reciente esfuerzo de reforma tributaria en el Perú se llevó a cabo en el 2021. Otros países como Colombia, Chile y Brasil han avanzado en construir consensos sociales y políticos para lograr sistemas tributarios más progresivos. Recientemente, los gobiernos de América Latina y el Caribe se han constituido alrededor de la Plataforma Tributaria de Latinoamérica y el Caribe para adoptar medidas en torno a la progresividad de la política fiscal, los beneficios tributarios y la tributación ambiental (Oxfam, 2024). Este año, en el Grupo de los Veinte (G20)⁵⁵, se ha dado un paso histórico iniciando la discusión para implementar a nivel global un impuesto a las personas más ricas del planeta y para cerrar la brecha de la evasión fiscal de los ultrarricos⁵⁶.

El mundo avanza en discusiones vitales que permitan asegurar una mayor y mejor recaudación de ingresos fiscales y garantizar los recursos que permitan a los Estados cumplir su función constitutiva. Sin embargo, estos esfuerzos requieren también un necesario compromiso estatal con la redistribución de los recursos mediante el presupuesto público, de manera que se aseguren servicios públicos y políticas sociales esenciales y de calidad. Apostar por el desarrollo de políticas públicas en la lucha contra las desigualdades no solo es hoy una demanda ciudadana, sino un asunto de justicia social urgente en el Perú.



Fotografía: Rodrigo Abd

⁵⁵ Uno de los espacios de deliberación económica más importantes del mundo.

⁵⁶ Para mayor información, ver *Delle Femmine* (2024, 25 de julio).

REFERENCIAS

- Alarcón, L. (2023, 10 de diciembre). Privilegios tributarios: en siete años Perú dejó de recaudar S/120.000 millones. *Ojo Público*. <https://shorturl.at/nR9Eu>
- Alarcón, L. (2023, 15 de octubre). Economía peruana en rojo: recaudación tributaria a la baja y millonarias deudas pendientes. *Ojo Público*. <https://tinyurl.com/26n7af7x>
- Aldana, U., Clausen, J., Cozzubo, A., Trivelli, C., Urrutia, C., & Yancari, J. (2020). *Desigualdad y pobreza en un contexto de crecimiento económico*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Balarin, M., Cueto, S., & Fort, R. (Eds.). (2022). *El Perú pendiente: ensayos para un desarrollo con bienestar*. GRADE.
- Banco Mundial. (2023). *Resurgir fortalecidos: Evaluación de pobreza y equidad en el Perú*. Oficina de Lima, Perú: Grupo Banco Mundial. <https://tinyurl.com/28gope4t>
- Castoriadis, C. (2011). *Thucydide, la force et le droit. Ce qui fait la Grèce, 3. Séminaires 1984-1985. La création humaine 4*. Éditions du Seuil.
- Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. (2024, 12 de abril). *Familias peruanas gastan en promedio S/1.500 al año en medicamentos*. <https://tinyurl.com/28e6e6z2>
- Cuenca, R., Reátegui, L., & Rentería, M. (2022). *El sujeto emprendedor*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Delle Femmine, L. (2024, 25 de julio). El G-20 se compromete por primera vez a luchar contra la evasión fiscal de los megarricos. *El País*. <https://tinyurl.com/2bzvf9a6>
- Dowley, L. (2019). México: un país capturado por las corporaciones. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/mexico-captura-corporaciones-amlo/>
- Durand, F. (2019). *La captura del Estado en América Latina. Reflexiones teóricas*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Escobal, J. (2016). Trampas territoriales de pobreza y desigualdad en el Perú. En A. Bebbington, J. Escobal, I. Soloaga, y A. Tomaselli (Eds.), *Trampas territoriales de pobreza, desigualdad y baja movilidad social: los casos de Chile, México y Perú* (pp.267-338). Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Instituto de Estudios Peruanos. (2024). *Informe de opinión de julio 2024*. <https://tinyurl.com/2353lace>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2024a). *Encuesta demográfica y de salud familiar 2023 - Nacional y departamental*.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2024b). *Perú: Evolución de la pobreza monetaria 2014-2023. Informe técnico*. <https://tinyurl.com/2l4663tv>
- La importancia de los impuestos [editorial]. (2021, 23 de febrero). *El Peruano*. <https://elperuano.pe/noticia/115840-la-importancia-de-los-impuestos>
- Las cadenas de boticas y sus prácticas abusivas durante el estado de emergencia. (2020, 7 de mayo). *Salud con Lupa*. <https://tinyurl.com/yaywcj7f>

- Mendoza, A. (2019). *Beneficios tributarios: Problema fiscal pendiente*. Documento de Trabajo n.º 1. Grupo de Justicia Fiscal. <https://tinyurl.com/25cm45e6>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2024, 30 de abril). *MEF: la economía se encuentra en fase de recuperación y tiene estimado de crecimiento de 3,1%*. <https://tinyurl.com/29rt9kw6>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2023). *Diagnóstico de la situación de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos del sector Justicia y Derechos Humanos*. <https://tinyurl.com/263x4n9n>
- Nussbaum, M. (2000). *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y Estado. Teoría con intención comparativa*. Prometeo Libros.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. (2023). *Estudios económicos de la OCDE: Perú 2023*. OCDE Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/f67c8432-es>
- Oxfam. (2024). *EconoNuestra. Es tiempo de una economía para todas y todos*. <https://tinyurl.com/23m2alxa>
- Oxfam, CMP Flora Tristán, & Instituto de Estudios Peruanos. (2023). *Representaciones sobre el trabajo de cuidado en el Perú*. <https://tinyurl.com/ypcjenuw>
- Oxfam, CMP Flora Tristán, & Instituto de Estudios Peruanos. (2022). *Uso del tiempo y trabajo doméstico no remunerado*. <https://tinyurl.com/27nzdj3h>
- Páucar, L. (2023, 16 de febrero). Sunat pide nulidad de fallo del TC que favorece a empresarios con millonarias deudas al Estado. *Infobae*. <https://tinyurl.com/23cd6jrk>
- Poder Judicial. (2022, 25 de noviembre). *Alertan que en Perú persiste mayor incumplimiento tributario a nivel de Latinoamérica*. <https://tinyurl.com/2aovhukw>
- Sandel, M. (2020). *The Tyranny of Merit: What's Become of the Common Good?* Farrar, Straus y Giroux.
- Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria. (2022). *Principales gastos tributarios 2022*. Informe. <https://tinyurl.com/2bn7cs8b>
- Sen, A. (1985). *Commodities and Capabilities*. North-Holland.
- Tilly, C. (2010). *Democracia*. Ediciones Akal S. A.
- Vergara, A. (2023). *Repúblicas defraudadas*. Lima: Editorial Planeta Perú S. A.
- World Inequality Lab. (2022). *World Inequality Report 2022*. En L. Chance, T. Piketty, E. Saez, y G. Zucman (Coords.). <https://wir2022.wid.world/>

**Encuesta Nacional de Percepción de Desigualdades – ENADES 2024:
Desigualdad abusiva y la necesidad de un Estado justo**

Autores:

Cinthia Navarro, François de Montigny

Con la colaboración de Alejandra Alayza, Fabiola G. Arce, Sally Jabel,
Miguel Lévano y Jorge Villanueva

Corrección de estilo: Pilar Garavito

Diseño y diagramación: Tercer Planeta

Editado por:

© Oxfam

© Fundación Oxfam Intermón

Calle Diego Ferré 365, Miraflores, Lima-Perú

Teléfono: (51 1) 616-2555

comunicaciones.peru@oxfam.org

peru.oxfam.org

Primera edición – agosto 2024

Tiraje 250 ejemplares

Depósito Legal N° 2024-08128

Se terminó de imprimir en agosto de 2024

Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pj. Maria Auxiliadora 156, Breña. Teléfono: +51 1 4248104

