



**INSTITUTO PARA LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN  
UNIDAD DE POSGRADO**

**RELACIÓN ENTRE LAS POLÍTICAS TRIBUTARIAS Y LOS  
SERVICIOS DE EDUCACIÓN Y SALUD EN EL PERÚ**

**PRESENTADA POR  
JOSE PASTOR RODRIGUEZ ARROYO**

**ASESOR  
CARLOS AUGUSTO ECHAIZ RODAS**

**TESIS  
PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE DOCTOR EN EDUCACIÓN**

**LIMA – PERÚ  
2023**



**CC BY-NC-ND**

**Reconocimiento – No comercial – Sin obra derivada**

El autor sólo permite que se pueda descargar esta obra y compartirla con otras personas, siempre que se reconozca su autoría, pero no se puede cambiar de ninguna manera ni se puede utilizar comercialmente.

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



**INSTITUTO PARA LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN**

**SECCIÓN DE POSGRADO**

**RELACIÓN ENTRE LAS POLÍTICAS TRIBUTARIAS Y LOS SERVICIOS DE EDUCACIÓN Y  
SALUD EN EL PERÚ.**

**TESIS PARA OPTAR**

**EL GRADO ACADÉMICO DE DOCTOR EN EDUCACIÓN**

**PRESENTADO POR:**

**JOSE PASTOR RODRIGUEZ ARROYO**

**ASESOR:**

**DR. CARLOS AUGUSTO ECHAIZ RODAS**

**LIMA, PERÚ**

**2023**

**RELACIÓN ENTRE LAS POLÍTICAS TRIBUTARIAS Y LOS SERVICIOS DE EDUCACIÓN Y SALUD  
EN EL PERÚ.**

## **ASESOR Y MIEMBROS DEL JURADO**

### **ASESOR:**

Dr. Carlos Augusto Echaiz Rodas

### **PRESIDENTE DEL JURADO:**

Dr. Vicente Justo Pastor Santivañez Limas

### **MIEMBROS DEL JURADO:**

Dr. Oscar Rubén Silva Neyra

Dr. Mario Granda Caraza

**DEDICATORIA**

A mis ,mentores, doctores Renato Lertora G, Víctor García González, Eduardo Zapata Salazar , Pedro Patrón Faura, que en vida formaron en mí el interés en la investigación de la Administración Pública, la Educación y la Salud. También a mis hijos, y amigos, compañeros de vida que constantemente me alientan y comprenden.

**AGRADECIMIENTOS**

A mi asesor por sus paciencia, profesionalismo y orientación acertada.

A mis hijos y sus parejas, familiares y a mi nueva compañera por su afecto y aliento constante

## ÍNDICE

<b>ASESOR Y MIEMBROS DEL JURADO.....</b>	<b>iii</b>
<b>DEDICATORIA.....</b>	<b>iv</b>
<b>AGRADECIMIENTOS.....</b>	<b>v</b>
<b>ÍNDICE.....</b>	<b>vi</b>
<b>INDICE DE TABLAS.....</b>	<b>viii</b>
<b>ÍNDICE DE FIGURAS.....</b>	<b>ix</b>
<b>RESUMEN.....</b>	<b>x</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>xi</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>7</b>
1.1.- Antecedentes.....	7
1.2.- Bases Teóricas.....	12
1.2.1 Política Tributaria.....	12
1.2.2. Educación.....	16
1.2.3. Salud.....	21
1.2.4. Rol Del Estado Y Servicios Públicos. ....	23
1.3.- Definición De Términos Básicos. ....	35
<b>CAPÍTULO II: HIPÓTESIS Y VARIABLES. ....</b>	<b>42</b>
2.1.- Hipótesis Principal. ....	42
2.2.- Hipótesis Derivadas. ....	42
2.3.- Variables y Definiciones Operacionales. ....	42
<b>CAPÍTULO III: METODOLOGÍA.....</b>	<b>44</b>
3.1.- Diseño Metodológico.....	44
3.2.- Diseño Muestral.....	44
3.3.- Técnica de Recolección de Datos.....	45
3.4.- Técnicas para el Procesamiento de la Información. ....	45
3.5.- Aspectos Éticos. ....	45
<b>CAPÍTULO IV: RESULTADOS.....</b>	<b>46</b>
4.1.- Resultado 1. Sobre el Planteamiento de la Investigación. ....	46
4.2.- Resultado 2.Sobre Política Tributaria. ....	54

<b>4.3.- Resultado 3. Sobre Presión Tributaria.....</b>	<b>63</b>
<b>4.4.-Resultado 4. Sobre los Servicios de Educación.....</b>	<b>76</b>
<b>4.5.- Resultado 5. Sobre los Servicios De Salud.....</b>	<b>95</b>
<b>CAPÍTULO V: DISCUSIÓN.....</b>	<b>116</b>
<b>5.1.- DISCUSIÓN.....</b>	<b>116</b>
<b>5.2.- CONCLUSIONES.....</b>	<b>124</b>
<b>5.3.- RECOMENDACIONES. ....</b>	<b>130</b>
<b>FUENTES DE INFORMACIÓN. ....</b>	<b>137</b>
<b>ANEXO: Matriz de operacionalización de las variables.....</b>	<b>150</b>
<b>ANEXO: Matriz de consistencia.....</b>	<b>151</b>
<b>ANEXO: Instrumento de recolección de datos.....</b>	<b>152</b>

## INDICE DE TABLAS

1) Indicadores de los objetivos institucionales MEF, 2021: .....	07
2) Incremento gasto público total y variaciones en la presión tributaria. ....	42
3) Gasto en educación del gasto público total.....	45
4) Presión tributaria y gasto en salud.....	47
5) Resumen de la estructura tributaria en el Perú. ....	63
6) Remuneración de docentes en el sector público. ....	81
7) Encuesta Nacional de satisfacción de usuarios en Salud 2016.....	92
8) Perú: Población con algún problema de salud por lugar o establecimiento de consulta en salud.2004-2013 (porcentaje).....	93
9) Perú: Población con algún problema de salud por lugar o establecimiento de consulta en salud. Proyección 2015-2017 (%)......	94
10) Recursos Humanos según condición laboral Perú 2018. ....	98
11) Indicadores: Porcentaje de establecimientos de salud requeridos. ....	103
12) Indicador: Porcentaje de Institutos nacionales inadecuados. ....	103
13) Indicador: Porcentaje de laboratorios del Instituto Nacional de Salud (INS) con capacidad instalada inadecuada. ....	104
14) Porcentaje de la población que dispone de agua por red pública.....	106
15) Porcentaje de población que dispone de agua por red pública y brecha de población que no dispone de agua por red pública 2018,por Regiones.....	107
16) Brecha de recursos humanos por grupo ocupacional .....	109
17) Brecha de recursos humanos por grupo ocupacional y categoría de establecimiento de salud. ....	110

## INDICE DE FIGURAS

1) Política Tributaria y Política Fiscal Figura 01 CEPAL .....	9
2) Modelo Conceptual del Sector Minedu .....	13
3) Incremento gasto público total y variaciones en la presión tributaria.....	43
4) Correlación entre presión tributaria y gasto en educación. ....	45
5) Relación entre presión tributaria y la prueba Pisa. ....	46
6) Correlación entre presión tributaria y gasto en salud. ....	47
7) Presión tributaria OCDE – América Latina y el Caribe 2019.....	61
8) Impuesto General a las Ventas 2007-2018. ....	62
9) Estructura de ingresos, gobierno central por impuestos 2006-2018.....	62
10) Estructura de ingresos tributarios del gobierno central 2017-2018. ....	63
11) Ingresos tributarios del gobierno central 2018-2023. ....	65
12) Presión fiscal en Europa. ....	67
13) Relación de ingresos tributarios y el PIB en los países del ALC 2017.....	68
14) La recaudación tributaria como porcentaje del PIB. ....	69
15) Tasa neta de matrícula en el nivel inicial por regiones 2014. ....	74
16) Locales escolares por nivel de intervención requerida .....	76
17) Porcentaje de locales públicos sin acceso servicios básicos. ....	78
18) Valores de indicadores por variables estratégicas. ....	83
19) Estado actual de variables estratégicas.....	84
20) Porcentaje de estudiantes de segundo grado de primaria con nivel satisfactorio en matemáticas .....	84
21) Porcentaje de estudiantes de segundo grado de primaria con nivel satisfactorio en comprensión lectora. ....	84
22) Densidad de recursos humanos en salud según departamentos. ....	97
23) Árbol de Problemas .....	99
24) Factores de riesgo que contribuyen a la carga de enfermedad 2017. ....	100.

## RESUMEN

El Objetivo de la investigación ha sido establecer si la actual estructura tributaria permitirá el desarrollo e implementación de políticas públicas, para mejorar la calidad de vida de la población peruana. La hipótesis general asevera que la actual política tributaria es insuficiente para el financiamiento, e implementación de servicios de calidad en las áreas de educación y salud.

Esta investigación se justifica como un aporte para determinar la relación que hay entre la política tributaria como soporte financiero de la asignación de recursos para desarrollar servicios básicos a cargo del estado,

Los resultados señalan que el país tiene una política tributaria centrada en financiar el presupuesto público principalmente a través de impuestos indirectos, que pagan principalmente la clase media y población pobre. Los impuestos a la renta y sobre ganancias están distorsionados. Esto se refleja en una presión tributaria muy baja, lo que hace inviable el financiamiento sustantivo para propiciar cambios sustantivos en educación y salud en nuestro país.

**Palabras claves:** política tributaria, servicios educativos, servicios.

## ABSTRACT

The objective of the investigation has been to establish if the current tax structure will allow the development and implementation of public policies, to improve the quality of life of the Peruvian population. The general hypothesis asserts that the current tax policy is insufficient for the financing and implementation of quality services in the areas of education and health.

This research is justified as a contribution to determine the relationship between tax policy as financial support for the allocation of resources to develop basic services in charge of the state,

The results indicate that the country has a tax policy focused on financing the public budget mainly through indirect taxes, which are mainly paid by the middle class and poor population. Income and profit taxes are distorted. This is reflected in a very low tax burden, which makes substantive financing unfeasible to promote substantive changes in education and health in our country.

**Keywords:** *tax policy, educational services, health services, tax pressure.*

## Reporte de similitud

NOMBRE DEL TRABAJO

**RELACIÓN ENTRE LAS POLÍTICAS TRIBU  
TARIAS Y LOS SERVICIOS DE EDUCACIÓ  
N Y SALUD EN EL PERÚ.**

AUTOR

**JOSE PASTOR RODRIGUEZ ARROYO**

RECUENTO DE PALABRAS

**41444 Words**

RECUENTO DE CARACTERES

**223084 Characters**

RECUENTO DE PÁGINAS

**164 Pages**

TAMAÑO DEL ARCHIVO

**13.0MB**

FECHA DE ENTREGA

**Jun 21, 2023 3:59 PM GMT-5**

FECHA DEL INFORME

**Jun 21, 2023 4:02 PM GMT-5****● 19% de similitud general**

El total combinado de todas las coincidencias, incluidas las fuentes superpuestas, para cada base de datos

- 18% Base de datos de Internet
- 5% Base de datos de publicaciones
- Base de datos de Crossref
- Base de datos de contenido publicado de Crossref

**● Excluir del Reporte de Similitud**

- Base de datos de trabajos entregados
- Material bibliográfico
- Material citado
- Material citado
- Coincidencia baja (menos de 10 palabras)
- Fuentes excluidas manualmente



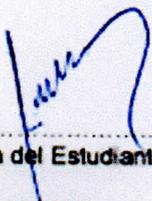
### DECLARACIÓN JURADA

Yo, JOSÉ PASTOR RODRIGUEZ ARROYO, estudiante del Instituto para la Calidad de la Educación USMP(Virtual) de la Universidad de San Martín de Porres DECLARO BAJO JURAMENTO que todos los datos e información que acompañan a la Tesis o Trabajo de Investigación titulado " RELACION ENTRE LAS POLITICAS TRIBUTARIAS Y LOS SERVICIOS DE EDUCACION Y SALUD EN EL PERÚ" :

1. Son de mi autoria
2. El presente Trabajo de Investigación / Tesis no ha sido plagiado ni total, ni parcialmente.
3. El Trabajo de Investigación / Tesis no ha sido publicado ni presentado anteriormente.
4. Los resultados de la investigación son verídicos. No han sido falsificados, duplicados, copiados, ni adulterados.

De identificarse alguna de las irregularidades señaladas en la presente declaración jurada, asumo las consecuencias y las sanciones a que dieran lugar, sometiéndome a las autoridades pertinentes.

Lima 22 de junio de 2023.

  
Firma del Estudiante

DNI: 09135647

## INTRODUCCIÓN

La población peruana, según datos del INEI (2021), Instituto Nacional de Estadística e Informática, al 30 de junio de 2020, alcanzó los 32 millones 626 mil habitantes; habiéndose proyectado que para el 2023 la población superaría los 33 millones. A nivel de América Latina, el Perú ocupa el cuarto lugar con mayor población, después de Brasil, Colombia y Argentina.

En un entorno de crecimiento económico en los años anteriores al 2020 y luego afectado por la pandemia de la COVID-19, el Perú requiere establecer políticas para superar la crisis actual que se presenta también como una oportunidad para reformular sus políticas sociales.

La realidad nos presenta situaciones que demandan replantear nuestra política macroeconómica, particularmente la referida a los aspectos fiscales de la tributación, que deben estar orientados a solventar apropiadamente los servicios básicos que la población requiere. En el presente trabajo nos centraremos en analizar lo referido a la salud y la educación pública.

Los avances en cobertura de salud, según el estudio de prospectiva al 2030 del Ministerio de Salud, MINSa (2020), han ido de la mano con un incremento en el gasto público, el cual pasó de 1,3 % a 2,3 % del producto bruto interno (PBI) entre 2014 y 2020. Sin embargo, esto nos sitúa como el penúltimo país en América Latina en atender el gasto en salud, solamente superior a Venezuela.

Según el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2021), el presupuesto público para el sector educación representó en el año 2020, el 3,8 % del PBI. Es uno de los presupuestos más bajos en América Latina y en el mundo en cuanto a su proporción respecto al PBI. Perú ocupa la posición 122, de 191 países (OCDE 2019).

Los países recurren a la tributación para financiar sus gastos, entre ellos los gastos destinados a los servicios de educación y salud.. La estructura de la tributación comprende dos aspectos:

a) En qué reposa más la carga tributaria: en impuestos indirectos que gravan el consumo (impuestos típicos son el IGV o similares), que son impuestos ciegos y gravan generalmente a toda la población; o el impuesto directo a la riqueza, del cual el impuesto a la renta es una expresión (porque también se pueden gravar las utilidades, etc.). El Perú tiene, mayoritariamente, su presupuesto soportado en los impuestos indirectos al consumo. Países como Estados Unidos tienen la base de su presupuesto soportado en el impuesto a la renta.

b) Qué representa la presión tributaria en relación al producto bruto interno,( es decir la riqueza que el país produce). La presión tributaria es un término económico para referirse al porcentaje de los ingresos que los particulares y empresas aportan efectivamente al Estado en concepto de tributos en relación al PBI. De ese modo, la presión tributaria de un país es el porcentaje del PBI recaudado por el Estado por impuestos, tasas y otros tributos.

La presión tributaria en el Perú fue 14,2 % en el 2019, colocándose por debajo del promedio de América Latina y de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2019). Como referente señalamos la presión fiscal en relación al PBI, que en Argentina fue 28,8 %; en Bolivia 25,4 %; en Chile 20,5 %; lo que es inferior al promedio de los países OCDE de un 34 %. La carga tributaria más alta del mismo grupo se observa en Dinamarca con un 45,9 % y Francia con un 45,2 %. A nivel mundial, Alemania y Francia son los dos ejemplos más prácticos que aplican esta clase de política tributaria con impuestos denominados "solidarios".

La promoción de la justicia social a través de la estructura tributaria se traduce en el cumplimiento de objetivos de solidaridad o de justicia distributiva. La política tributaria de un país proyecta el país que se quiere construir. Por ejemplo, los países nórdicos como Finlandia y Suecia tienen una fuerte presión tributaria, pero que al mismo tiempo es gradual y orientada a que los que tienen más tributen más para financiar servicios como educación, salud, saneamiento, etc.

Es en este sentido que se requiere evaluar los aspectos de la inversión que el Estado efectúa en sectores sociales importantes como son educación y salud, en relación a la política tributaria y a su necesidad de modificación.

La presente investigación ha indagado en la relación entre las políticas tributarias y los servicios de educación y salud. El problema general se precisó en los términos siguientes: ¿Cuál es la relación entre la actual política tributaria y la calidad de los servicios de educación y salud?

De lo anterior, se derivaron los problemas siguientes:

- ¿La política tributaria actual podrá financiar los servicios de educación de calidad?
- ¿La política tributaria actual podrá financiar los servicios de salud de calidad?

El objetivo general de la investigación ha sido: “Establecer la relación entre la actual política tributaria y los servicios de educación y salud”

En este sentido los objetivos específicos han sido los siguientes:

- Determinar si la actual relación entre la política tributaria permitirá el desarrollo e implementación de servicios en educación de calidad para mejorar la vida de la población peruana.

- Determinar si la actual relación entre la política tributaria permitirá el desarrollo e implementación de servicios en salud de calidad para mejorar la vida de la población peruana.

Esta investigación se justifica como un aporte para determinar la relación que hay entre la política tributaria como soporte financiero de la asignación de recursos para desarrollar servicios a cargo del Estado, educativos y de salud de calidad, para nuestra población.

Efectuada esta determinación, se propondrá las orientaciones generales que debe tenerse en cuenta en el diseño de correcciones en la política tributaria.

Consideramos que los resultados de este estudio servirán para discutir y proponer una mejor política de financiamiento de los servicios de salud y educación, que permita mejorar la calidad de vida y la prosperidad de nuestro país.

Los estados de muchos países han creado sistemas financiados mediante impuestos equitativos que les ha permitido mejorar su educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y universitaria con modelos pedagógicos modernos y de acceso universal para su población. También los servicios de salud, que brindan desde atención primaria y preventiva, pasando por hospitalización, cirugía, maternidad, odontología y otras. Estos países han configurado mejores servicios de salud pública y, por consecuencia, una mejor calidad de vida en su población.

La investigación se realizó en el entorno de la pandemia, lo que nos obligó fundamentalmente a recurrir a fuentes documentales de información para acceder a las evidencias sobre los elementos en estudio, lo que nos permitiría probar o no nuestras afirmaciones. Encontrar información muy dispersa sobre los procesos de financiamiento público, así como los aspectos presupuestales de gasto materia de la indagación, son factores que hemos tenido que superar.

La experiencia en asuntos vinculados a la gestión pública nos ha permitido tener claridad en el problema y la posibilidad de buscar información a través de las fuentes abiertas de los organismos públicos, utilizando el análisis documental.

La tesis se ha estructurado con los siguientes componentes: En el Capítulo I se desarrollan las bases teóricas del estudio considerando los aspectos de tributación, educación, salud y servicios públicos; en el Capítulo II se precisan las hipótesis y las variables; en el Capítulo III se describe la metodología seguida; y en el Capítulo IV se exponen los resultados en base al tratamiento de las variables de estudio y los datos encontrados en los campos de la política tributaria, los servicios educativos y los servicios de salud. El Capítulo V es importante porque discute los aspectos relevantes en la investigación, se formulan conclusiones y, en las recomendaciones, se propone los elementos de una reforma tributaria para poder solventar la mejora de la calidad de los servicios de educación y salud.

## **CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO**

### **1.1.- Antecedentes**

Presentaremos, brevemente, los estudios que consideramos importantes en el tratamiento de los temas de la presente investigación: tributación, educación, salud y los que son referentes conceptuales.

Presentamos de forma resumida algunas investigaciones que han servido como referentes sobre el tema de tributación:

Sociedad Nacional de Industrias, SNI (2019): "El impacto distributivo del gasto tributario en el Perú". En este estudio realizado por la SNI, se analiza un aspecto importante del impacto distributivo del gasto tributario en nuestro país, es decir, cómo las exoneraciones y las deducciones tributarias benefician a distintos grupos de la sociedad. La investigación concluye que el gasto tributario en el Perú es regresivo, ya que favorece principalmente a los sectores de mayores ingresos y no contribuye a reducir la pobreza ni las desigualdades sociales.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2020): "Reforma tributaria en el Perú: Retos y Oportunidades". Este es un estudio muy importante, realizado por la CEPAL, que analiza los retos y oportunidades de una posible reforma tributaria en el Perú. Destaca la

importancia de una reforma tributaria integral para mejorar la eficiencia, la equidad y la progresividad de la tributación, así como fortalecer la capacidad del Estado para financiar políticas públicas y reducir la vulnerabilidad ante choques externos. Se sugieren diversas medidas para lograr estos objetivos y se enfatiza la importancia de mejorar la gobernanza fiscal y la transparencia en el manejo de los recursos públicos.

María Fernanda Valderrama y Fernando Vargas (2007): "La Reforma Tributaria en el Perú y su impacto en la distribución del ingreso". Este estudio es importante por los resultados presentados. La investigación se centra en el análisis del impacto de la reforma tributaria implementada en el Perú en el año 2007 en la distribución del ingreso. La indagación realizada muestra que la reforma tributaria logró mejorar la equidad tributaria, reduciendo la carga fiscal de los hogares más pobres y aumentando la de los hogares más ricos. Además, se encontró que la reforma tributaria no afectó negativamente el crecimiento económico del país.

Nora Lustig, Carola Pessino y John Scott (2017): "Desigualdad, tributación y políticas fiscales en el Perú". En la tendencia de estudiar los aspectos de la igualdad y la desigualdad, esta investigación analiza el impacto de la política fiscal en la desigualdad en el Perú. Los resultados indican que las políticas fiscales tienen un efecto redistributivo limitado en el país, debido a la alta evasión fiscal y la falta de progresividad del sistema tributario. Los autores sugieren que, para mejorar la equidad tributaria y la redistribución del ingreso, es necesario fortalecer la recaudación fiscal y aumentar la progresividad del sistema tributario.

Luis Cárdenas y Roberto Quiroga (2020): "Impuestos, distribución del ingreso y pobreza en el Perú. Un tema importante es el estudio de la pobreza. En esta investigación los autores analizan la relación entre los impuestos, la distribución del ingreso y la pobreza en el Perú. Los resultados indican que el sistema tributario en el país es regresivo, es decir, los hogares más pobres pagan proporcionalmente más impuestos que los hogares más ricos. Además, se encontró que una mayor recaudación tributaria puede contribuir a reducir la pobreza y

mejorar la distribución del ingreso en el país, siempre y cuando se implementen políticas fiscales redistributivas.

Banco Central de Reserva del Perú, BCRP (2019): "Evasión y elusión tributaria en el Perú". Se estima que la evasión tributaria es alta, pero también es importante la elusión (es decir, aprovechar los claros oscuros de las normas). Esta investigación realizada por el BCRP, analiza el nivel de evasión y elusión tributaria en el país. Los resultados indican que la tasa de evasión fiscal se sitúa en torno al 48 % del impuesto a la renta y al 42 % del impuesto general a las ventas (IGV), mientras que la elusión tributaria se concentra en la deducción de gastos y en la planificación fiscal agresiva de las empresas.

Instituto de Estudios Peruanos, IEP (2017): "Reforma tributaria y su impacto en la economía peruana". El IEP es una institución muy prestigiada a través de sus años de vigencia. En la investigación realizada se analiza los efectos de la reforma tributaria implementada en el Perú en 2017. Los resultados indican que la reforma mejoró la eficiencia del sistema tributario, aumentó la recaudación y redujo la evasión fiscal, aunque también señalan aspectos que fueron soslayados y es necesario mejorar, como la equidad.

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, SUNAT (2018): "Efectos de la fiscalización tributaria en el Perú". La SUNAT, en esta investigación, analiza los efectos de la fiscalización tributaria en el país. El objetivo fue mejorar los sistemas de fiscalización para mejorar la recaudación. Los resultados indican que la fiscalización tiene un impacto positivo en la recaudación fiscal y en la reducción de la evasión tributaria, aunque también se señalan algunos desafíos en la implementación de medidas de fiscalización más efectivas.

Presentamos de forma resumida algunas investigaciones que han servido como referentes sobre el tema educativo:

Ministerio de Educación, MINEDU (2016): "Política Nacional de Educación al 2030". En el esquema de formular políticas y planes estratégicos para el mediano y largo plazo, el

MINEDU ha elaborado este análisis y proyección que establece las metas, objetivos y estrategias para mejorar la calidad de la educación en el país en los próximos años. Busca mejorar la calidad y la equidad de la educación en el Perú a través de una serie de objetivos, estrategias y medidas concretas, y destaca la importancia de la participación activa de la sociedad y del fortalecimiento de la gestión y gobernanza de la educación por parte del Estado.

Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI (2019): "Encuesta Nacional de Hogares: Educación y formación continua" (ENHOGAR). Esta encuesta fue realizada por el (INEI) y tuvo como objetivo conocer la situación educativa de la población en el Perú. Los resultados indican que la brecha en acceso a educación superior persiste entre los quintiles de ingreso más bajos y más altos, y que el acceso a educación técnica es bajo en comparación con otros países de la región.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE (2018): "Estudio Internacional de Enseñanza y Aprendizaje" (TALIS). Esta investigación fue llevada a cabo por la OCDE y tuvo como objetivo analizar la formación, las prácticas y las condiciones de trabajo de los docentes en diferentes países, incluyendo el Perú. El estudio encontró que los docentes peruanos enfrentan desafíos en la gestión de la disciplina en el aula y en la personalización de la enseñanza para atender las necesidades individuales de los estudiantes.

MINEDU (2019): "Evaluación Nacional del Logro Académico en Educación Secundaria 2019" (ENLAES). Esta evaluación fue realizada por el Ministerio de Educación del Perú (MINEDU) y tuvo como objetivo medir el nivel de aprendizaje de los estudiantes de educación secundaria en matemáticas, ciencias y comprensión lectora. Los resultados mostraron que menos del 50% de los estudiantes alcanzó el nivel satisfactorio en estas áreas.

MINEDU (2016): "Informe de Evaluación Censal de Estudiantes 2016" (ECE). Esta evaluación fue realizada por el Ministerio de Educación y tuvo como objetivo medir el nivel de aprendizaje

de los estudiantes de primaria y secundaria, en matemáticas y comprensión lectora. Los resultados indicaron que solo un tercio de los estudiantes alcanzó el nivel satisfactorio en estas áreas, y que existe una brecha significativa en el aprendizaje entre estudiantes de áreas urbanas y rurales

Presentamos de forma resumida algunas investigaciones que han servido como referentes sobre el tema de salud:

Ministerio de Salud, MINSA (2015): "Estudio de Carga de Enfermedad en el Perú" (2015). Esta investigación fue llevada a cabo por el Ministerio de Salud del Perú y el Instituto Nacional de Salud. Su objetivo fue determinar las principales causas de enfermedad y muerte en el país y estimar la carga de enfermedad en términos de años de vida ajustados por discapacidad. El estudio concluyó que las principales causas de enfermedad en el Perú son las enfermedades cardiovasculares, las enfermedades respiratorias crónicas y las enfermedades infecciosas.

Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI (2019): "Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2019" (ENSANUT 2019). Esta indagación fue realizada por el INEI, en colaboración con el Ministerio de Salud del Perú. Su objetivo fue obtener información actualizada sobre el estado de salud y nutrición de la población peruana. La encuesta reveló que el sobrepeso y la obesidad son un problema de salud pública en el país, especialmente entre los niños y jóvenes. También se identificaron brechas significativas en el acceso a servicios de salud entre la población urbana y rural.

Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2017): "Evaluación del Impacto de la Seguridad Social en Salud en el Perú". Esta investigación fue realizada por el BID en colaboración con el Ministerio de Salud del Perú. Su objetivo fue evaluar el impacto del Seguro Integral de Salud (SIS) en el acceso a servicios de salud y la salud de la población peruana. El estudio concluyó que el SIS ha contribuido a reducir las brechas en el acceso a servicios de salud entre la población más pobre y vulnerable del país, y ha mejorado la salud materna e infantil.

Ministerio de Salud (2021). En el esquema de formular políticas y planes estratégicos para el mediano y largo plazo, el MINSA ha formulado la “Política Nacional de Salud al 2030”; se trata de un documento elaborado con el fin de establecer las líneas de acción para mejorar el acceso, la calidad y la eficiencia en la prestación de servicios de salud en el país. Entre los principales objetivos de la política se encuentra la reducción de las brechas en el acceso a servicios de salud entre la población urbana y rural, la mejora de la calidad de los servicios de salud, la prevención y control de enfermedades no transmisibles, la promoción de estilos de vida saludable y la protección de la salud mental de la población. Para lograr estos objetivos, se establecen diversas estrategias y acciones.

## **1.2.- Bases Teóricas**

### **1.2.1.- Política Tributaria**

La política tributaria es parte de la política económica. La política económica está conformada por la política macroeconómica. Desde sus orígenes, el capitalismo ha padecido brotes periódicos de inflación (subida de precios) y depresión (desempleo). Keynes (1936), aporta formas para controlar los excesos del ciclo económico: mediante la política fiscal, para poder gravar y disponer de recursos (impuestos y gastos); y la política monetaria que determina la oferta monetaria, y los tipos de intereses que afecta a la inversión en bienes de capital (tipos de interés y condiciones de créditos).

El programa de gastos públicos del Gobierno se vincula muy estrechamente con fines de política pública, específicamente de política económica y política tributaria, tales como la redistribución de la riqueza, la determinación del gasto social, la exigencia y concreción de los derechos económicos y sociales.

Los tributos tienen o deben tener un fin de bien común; se recoge el dinero de los contribuyentes para destinarlo a objetivos socialmente valiosos. Los ingresos y los gastos están vinculados, en un sentido relevante, para los fines relacionados con la idea de justicia tributaria: hay ingresos para efectuar gastos; porque hay gastos, hay ingresos.

La justicia distributiva se relaciona con dos contenidos:

- Cómo se distribuye la carga tributaria, lo que se vincula a razones de justicia social (ligado a su vez a la solidaridad en la contribución a los gravámenes).
- Cómo se distribuye la riqueza (recursos provenientes de los impuestos) entre los contribuyentes, lo que se vincula también a razones de justicia social (ligado esta vez a la solidaridad en la distribución, o redistribución).

Ambas formulaciones apuntan a la idea de redistribución de la riqueza entre los miembros de una comunidad por razones de justicia social. Las soluciones concretas de las formas y la profundidad de este proceso pueden ser múltiples.

Según el documento presentado por el Ministerio de Economía y Finanzas, como “Exposición de Motivos del Presupuesto 2021”, se proyectó una contracción del PBI de 12,0 %, principalmente, por efectos de la pandemia de la COVID-19 y el fuerte deterioro de la actividad económica en 2020. Por su parte, el gasto del Gobierno general se estimaba en un crecimiento del 15,6 % por la contención de la COVID-19, así como por la reactivación económica, ocasionando el incremento significativo del déficit fiscal, que se ha cubierto con deuda pública. Para 2019, se estimó la deuda pública del Perú en 26,8 % del PBI. Para 2022, se proyectó una deuda pública bruta de 38,9 % del PBI (MEF 2019).

El MEF (2021) presentaba la Tabla 05: Indicadores de los objetivos institucionales, tal como se muestra a continuación.

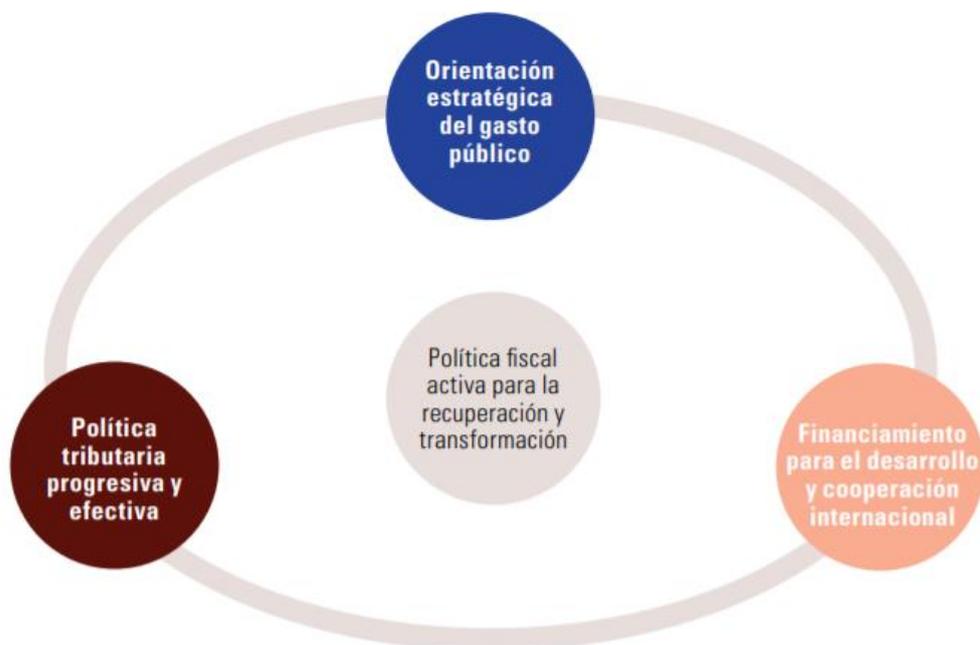
Nombre del Indicador	Unidad de medida	2019		2020		2021	2022
		Meta	Resultado	Meta	Proyectado	Meta	Meta
(Déficit fiscal del Sector Público No Financiero-SPNF/PBI)*100	Porcentaje	2.2% <sup>2</sup>	1.6% <sup>1</sup>	2.0% <sup>2</sup>	10,7% <sup>3</sup>	6,2% <sup>3</sup>	3,3% <sup>3</sup>
Deuda del Sector Público/PBI*100	Porcentaje	26,9 <sup>2</sup>	26,8% <sup>1</sup>	27,4 <sup>2</sup>	35,4% <sup>3</sup>	38,0,% <sup>3</sup>	38,9% <sup>3</sup>

En el presupuesto 2021 se inició este proceso de mayor endeudamiento al considerar 47 651 387 558,00 del presupuesto estimado en 183 029 770 158,00; es decir, aumentar la deuda en casi un 27 % del presupuesto del año.

La opción para financiar el presupuesto podría haber sido crear algún tipo de impuesto a las grandes riquezas, aquellas que incluso la pandemia ha permitido crecer desproporcionadamente; y eliminar aquellas exoneraciones como las de las universidades privadas, los regímenes de exportadores privilegiados, las mineras protegidas por contratos ley, las de la iglesia católica, protegidas por el concordato firmado por Francisco Morales Bermúdez. Es decir, ayudar a financiar el presupuesto o incrementarlo para poder atender la demanda de mejores servicios sociales, como educación y salud que, como vamos a examinar, se encuentran desfinanciados y en deterioro.

El éxito de cualquier política orientada al desarrollo y estabilización de la economía en nuestro país, depende sobre todo del manejo adecuado y responsable de la política fiscal. El equilibrio fiscal debe estar sustentado en medidas tributarias que establezcan el soporte de los gastos con los ingresos apropiados.

La política fiscal es un conjunto de acciones gubernamentales que se refieren fundamentalmente a la administración y aplicación de instrumentos discrecionales para modificar los parámetros de los ingresos, gastos y financiamiento del sector. La política fiscal es una rama de la política económica que configura el presupuesto del Estado y sus componentes, el gasto público y los impuestos, como variables de control para asegurar y mantener la estabilidad económica, amortiguando las variaciones de los ciclos económicos, y contribuyendo a mantener una economía creciente, de pleno empleo y con baja inflación.



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

#### Política Tributaria y Política Fiscal - Figura 01 CEPAL

Una herramienta que ayuda a definir o reorientar una política tributaria es el balance fiscal, ya que constituye la diferencia entre los ingresos y gastos del Gobierno, indicando si recauda suficientes recursos para cubrir sus gastos. Si se presenta un saldo negativo resulta un déficit, y uno positivo un superávit. Los déficits fiscales consecutivos pueden conducir a la acumulación de deuda; esta, a su vez, puede agravar el déficit debido al costo del servicio (intereses) cuando el saldo pendiente es alto, comprometiendo la sostenibilidad fiscal.

El saldo fiscal general, excluyendo los pagos de intereses netos sobre la deuda pública, se considera como balance primario y nos ilustra en qué medida los gobiernos pueden cumplir con sus obligaciones sin la necesidad de mayor endeudamiento.

Los gobiernos acumulan deuda para financiar gastos por encima de sus ingresos, por ejemplo, para el desarrollo de infraestructura que fomente el crecimiento económico a largo plazo. Pero también acumulan deuda cuando la encuentran como salida de no conflicto con los sectores económicamente pudientes, que de otra forma se hubiera resuelto con el

aumento de carga impositiva a los más ricos. Las fluctuaciones en el tipo de cambio y en las tasas de interés pueden impactar sobre la deuda cuando esta está valuada en moneda extranjera (como es el caso en varios países de América Latina y el Caribe), creando vulnerabilidad externa.

### **1.2.2.- Educación**

En el artículo 16 de la Constitución Política del Perú (1993), se menciona que el sistema y régimen educativo en el Perú debe ser descentralizado y es por ello que el Estado es el encargado de toda coordinación de las políticas educativas, formulando los diversos lineamientos generales que ayudan a proyectar planes de estudio, así como diversos requerimientos para que la organización de los centros educativos sean adecuados, supervisando el desempeño y la calidad de la educación en las distintas regiones del Perú.

En la Ley número 28044, Ley General de Educación (2003), se señala que la educación es un proceso de enseñanza y aprendizaje que contribuye en la formación integral de las personas, al desarrollo pleno de sus potencialidades, a la creación de cultura y sobre todo al desarrollo de la familia y la inserción en la comunidad nacional; todo esto se enfoca dentro de las instituciones educativas en distintos ámbitos sociales.

El gasto público en el servicio educativo expresa la prioridad y la preocupación del Gobierno en implementar una política educativa. Una forma de evidenciar esta política es comparar el Producto Bruto Interno, que es el resultado de la riqueza producida por un país en un lapso determinado, con el gasto en educación. La evolución del gasto público en educación presenta los datos siguientes. En el año 2002, el porcentaje del gasto público representó un 2,82 % del PBI. En 2018, representó el 3,72 % del PBI, mientras que en el año 2017 conformó el 3,94 % del PBI; cifras que muestran una caída del gasto público en educación en 2018. El presupuesto público para el año 2020 representó 3,8 % del PBI. El porcentaje respecto al PBI se ha calculado utilizando la información disponible en el sistema de Series Nacionales

del INEI 2021. El Perú, en cuanto al gasto destinado a educación y su proporción respecto al PBI, ocupó la posición 122, entre 191 países (Banco Mundial, 2020).

La Ley General de Educación 2003, establece los siguientes principios:

- La ética inspira a que se desarrolle un principio de educación donde los valores sean conocidos y utilizados tanto como la solidaridad, justicia, libertad, tolerancia, honestidad, trabajo, responsabilidad y la verdad. Y sobre todo tener respeto a sus demás compañeros, así como a las normas de convivencia que ayudan a fortalecer la conciencia moral e individual, lo que hace posible que el estudiante pueda desarrollarse dentro de la sociedad basada en ejercicios de responsabilidad ciudadana.
- La equidad da a conocer que existen garantías para todos los estudiantes y también les genera las mismas oportunidades de acceso. Además trata de que se enfoque dentro de un sistema educativo, desarrollándose la calidad del mismo.
- La inclusión permite incorporar a las personas con discapacidad dentro del desarrollo de los grupos sociales, teniendo en cuenta que muchas veces han pasado por marginación y exclusión, tornándose vulnerables principalmente en el ámbito rural.
- La calidad asegura las condiciones de un enfoque adecuado para generar una educación integral, abierta, flexible y, sobre todo, pertinente y permanente.
- La democracia ayuda a promover el respeto entre los estudiantes, generando libertad de conciencia, el desarrollo de pensamientos y opiniones, con el ejercicio pleno de su ciudadanía. Promueve el enfoque de la voluntad popular y la tolerancia mutua dentro de las relaciones interpersonales, fortaleciendo el estado de derecho.
- La interculturalidad nos permite asumir la diversidad cultural del Perú, un país multiétnico y con distintos idiomas. El reconocimiento y el respeto a las diferencias deben ser parte del desarrollo del conocimiento y la actitud de aprendizaje, para generar una convivencia armónica y el intercambio con diversas culturas del mundo.

- Conciencia ambiental es lo que motiva el respeto por la conservación y el cuidado del entorno natural para el desenvolvimiento de la vida.

- La creatividad e innovación promueven la producción de distintos conocimientos enfocados en los campos del saber de la cultura y el arte.

Modelo conceptual: A partir de la metodología de planeamiento estratégico aprobada por el CEPLAN (2016) y considerada en el “Documento prospectivo del Sector Educación al 2030”, se definió que este sector conforma un modelo conceptual general con los componentes siguientes:

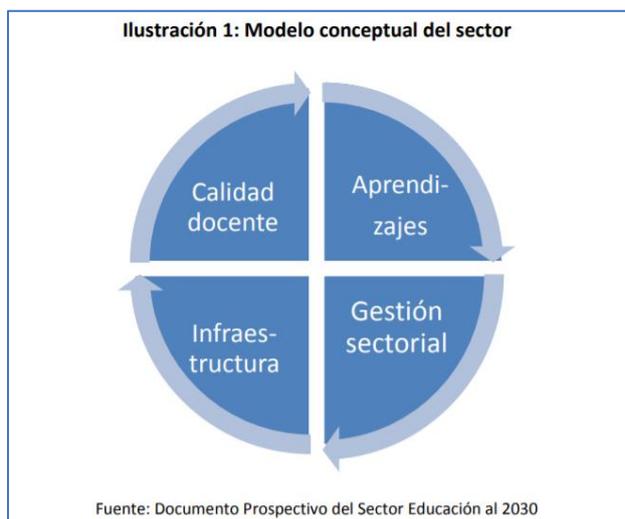


Figura: Modelo Conceptual del Sector Educación

Componente Aprendizajes.- Adquirir un aprendizaje de calidad implica, en primer lugar, acceder a servicios educativos que brinden a los estudiantes los contenidos y las herramientas necesarias para el desarrollo de nuevas habilidades, capacidades, actitudes y competencias. En este sentido, el componente Aprendizaje se integra por cinco (05) subcomponentes: 1. Acceso y conclusión a la educación; 2. Contenido curricular; 3. Materiales y recursos educativos; 4. Educabilidad; 5. Innovación en ciencia y tecnología.

Componente Calidad Docente.- El principal factor impulsor de las variaciones en el aprendizaje escolar de los sistemas investigados es la calidad de los docentes (Barber

& Mourshed, 2008). En este contexto, la demanda de docentes capaces de lograr que se generen los aprendizajes que exige el currículo intencional requiere de estrategias que aseguren la selección de los mejores perfiles para ser formados como docentes, la provisión de programas de formación que garanticen el egreso de docentes preparados, y el establecimiento de un ciclo de formación continua docente que mantenga la calidad de enseñanza que los alumnos requieren. En este sentido, el componente Calidad Docente se integra por tres (03) subcomponentes: 1. Formación docente; 2. Atracción y compensación docente; 3. Evaluación docente.

Componente Infraestructura.- La infraestructura educativa incluye la conexión con servicios como luz eléctrica, saneamiento, agua potable, teléfono y conectividad a Internet; así como la existencia de espacios educativos, es decir aquellos ambientes implementados con recursos educativos específicos y especializados para el desarrollo del proceso de enseñanza y aprendizaje de una determinada área curricular o áreas afines, tales como laboratorios de ciencias, computación, bibliotecas, salas de arte, de música, canchas de deportes, gimnasios, entre otros. En el ámbito deportivo, la infraestructura resulta relevante para la masificación deportiva y por lo tanto para el incremento de la práctica de actividades físicas, pero también para la promoción del desarrollo de deportes de alta competencia. En este sentido, el componente Infraestructura se integra por dos (02) subcomponentes: 1. Infraestructura educativa y deportiva; 2. Espacios educativos.

Componente Gestión Sectorial.- La mejora de los aprendizajes y el desarrollo del deporte requieren del fortalecimiento del sistema educativo y deportivo, lo cual involucra tanto a la administración central, los niveles intermedios, las escuelas, las universidades y a aquellas instituciones vinculadas. Respecto al ámbito educativo, el informe McKinsey del año 2012 señala que, en cada uno de los sistemas educativos analizados por presentar mejoras sostenidas en su nivel de desempeño, el primer foco de atención para una reforma educativa se centró en mejorar la gestión de las instancias involucradas a nivel nacional, como las instituciones educativas. Posteriormente al fortalecimiento de tales instancias, los sistemas

trabajaron en fortalecer a las instancias intermedias a fin de concretar la integración y coordinación del sistema y sus resultados (Mourshed, Chijioke, & Barber, 2012). En este sentido, el componente Gestión Sectorial se integra por dos (02) subcomponentes: 1. Gestión del sistema educativo; 2. Gestión de las instituciones educativas; 3. Gestión de la información.

Escenario apuesta: la educación que queremos. Para lograr un sistema educativo equitativo y de calidad deberíamos afrontar retos y tomar decisiones importantes.

La primera decisión sería aprobar una política tributaria que incremente los ingresos, gravando a quienes tienen mayores ingresos y sobreganancias. Esto nos debería permitir incrementar el presupuesto en educación de manera progresiva, responsable y previsible hasta alcanzar cifras mayores al 6 % del PBI de acuerdo a lo señalado en el Plan Bicentenario y al Acuerdo Nacional que permita efectuar reformas educativas. La participación del gasto público en educación, en relación al PBI peruano, demuestra lo insuficiente y la baja importancia que se le asigna a la educación.

La segunda decisión es orientarse a fortalecer las políticas y acciones de rectoría del Ministerio de Educación en materia educativa, así como mejorar la implementación y capacidad de gestión del servicio educativo, el liderazgo de los equipos directivos de las instituciones educativas; y de igual manera, el fortalecimiento y la revalorización del docente. Asimismo, a través de un seguimiento y un monitoreo, identificar errores y corregirlos a fin de universalizar aquellas intervenciones que están dando resultados.

La tercera decisión se orienta a fomentar la participación ciudadana en la supervisión de la ejecución del gasto, implementando mecanismos de ejecución por desempeño y rendición de cuentas que aseguren la eficiencia y transparencia en el gasto.

### **1.2.3. Salud**

La Organización Mundial de la Salud (OMS, 1946) considera la salud como un estado de perfecto (completo) bienestar físico, mental y social, y no sólo lo explica como la ausencia de enfermedad. La Constitución Política de nuestro país, en el artículo 7.º, dispone que todos

los peruanos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad, así como el deber de contribuir a su promoción y defensa.

El Perú cuenta con un sistema de atención sanitaria descentralizado, administrado por cinco entidades: el Ministerio de Salud (MINSa), que ofrece servicios de salud a la población en general; EsSalud, que cubre a la población que tiene trabajo formal; y las Fuerzas Armadas (FFAA); la Policía Nacional (PNP); y el sector privado. El sector público se enfoca en la atención a la ciudadanía y su derecho a la salud; y el sector privado se basa en la lógica del mercado, para la prestación de servicios de salud.

El sistema de salud es segmentado y fragmentado. Cerca del 20 % de la población no tiene ningún tipo de cobertura sanitaria. El seguro social cubre solo al 25 % de la población, especialmente los trabajadores públicos y privados; el 5 % tiene seguros privados de salud; y el 50 % tiene asistencia sanitaria estatal a través de los establecimientos públicos y el financiamiento del Sistema Integrado de Salud, SIS (MINSa 2016).

La situación de la atención de la salud podemos evidenciarla en:

El estado o situación de salud de las personas, las familias y los grupos sociales, que se relaciona no solamente con el acceso al sistema de salud sino principalmente a su situación en cuanto a los determinantes sociales de la salud (MINSa 2015).

Para esta determinación se tiene un indicador denominado AVISA (años de vida saludables perdidos), que mide la brecha entre las condiciones de salud existentes e ideales. Así, de acuerdo al IHME 2018, se calcula que 21 % del total de AVISA perdidos, entre otros es: por desnutrición 8,6 %; por índice de masa corporal elevado 5,9 %; riesgo por dieta 5,5 %; glucosa elevada en ayunas 5,0 %. La medición de los AVISA evitados es una forma muy efectiva de medir el éxito o no de una política o intervención de salud pública (MINSa, 2019).

La carga de enfermedad se explica de acuerdo a categorías más precisas de las enfermedades que lideran dicha carga de enfermedad. Se tiene que los trastornos mentales

y del comportamiento ocupan el primer lugar con 12,7 % del total de la carga de enfermedad debido al componente de discapacidad. En segundo lugar, están las lesiones no intencionales con un alto porcentaje del componente de muerte (AVP: 56,7 %; AVD: 43,3 %). Las enfermedades cardiovasculares y las condiciones perinatales contribuyen al total de la carga de enfermedad con un 8,2 % y 7,3 % respectivamente, debido al componente de muerte prematura (AVP: 56,7 %, 54,8 %), MINSA 2019.

Respecto al gasto en salud, se observa que los avances en cobertura de salud han ido de la mano con un incremento importante en el gasto público en el sector, el cual pasó de 1,3 % a 2,3 % del PBI entre 2000 y 2014. El gasto total en salud como proporción del producto bruto interno (PBI) en 2013 fue del 5,32 %, en comparación con el promedio de la región de América Latina de 7,99 % y con el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) de 12,3 % (World Bank 2016).

#### **1.2.4. Rol del Estado y Servicios Públicos**

##### **Rol y Funciones del Estado**

Desde la creación de los estados modernos, se discutió cuáles debían ser sus funciones y, propiamente, si dentro de ellas había alguna que les demande un rol activo en favor de los más pobres.

En ese sentido, el Perú, de acuerdo a su Constitución Política, es una república y se rige bajo una economía social de mercado. Este modelo económico supone; por un lado, que la actividad económica se sujete a las reglas de libre mercado; pero, por otro, reconoce que el mercado tiene fallas, y ante ellas se habilita la actuación estatal.

Asimismo, en su dimensión social, el referido modelo económico exige que el Estado deba asegurar la satisfacción de servicios públicos básicos, entendidos, además, como derechos subjetivos. Estos derechos básicos deben ser cubiertos para poder lograr una sociedad equitativa, pues su cobertura permitirá que todos puedan realizar su vida –dentro de lo posible– en condiciones de igualdad.

Zenkert (2020), explica que Rousseau elaboró su teoría de la soberanía como una titularidad del pueblo, y que es a través de esta que se legitima la acción política, es decir, el ejercicio del poder. En virtud de ello, para el filósofo francés resultaba necesario hablar de igualdad, pues solo a partir de ella se pueden entender las voluntades unitarias que, en comunidad, sirven de basamento a una voluntad general (*volonté générale*) a la que le corresponde la soberanía, y que es la única que puede legitimar el ejercicio del poder. (Zenkert, 2009).

A su vez, Montesquieu (1748) retomó las ideas aristotélicas de la división de poderes y la necesidad de un sistema de pesos y contrapesos. En ese sentido, Roso (2020) señala que en la obra *La Política*, Aristóteles sostiene que “*existen tres elementos o poderes en toda constitución o sea en todo Estado: a) el elemento o poder deliberativo, b) el elemento de las magistraturas o poder ejecutivo, c) el elemento o poder judicial*”.

El concepto anterior ha ido evolucionando, siendo actualmente de mayor aceptación el que sostiene que no es propio hablar de una separación de poderes ya que este es único, siendo más exacto referimos a la unicidad del poder y la diversidad de funciones desarrolladas por los estados.

Guzmán (2008) refiere, respecto de las funciones clásicas, es decir, la legislativa, judicial y ejecutiva, que la última debe ser reemplazada por sus dos elementos tradicionales: función administrativa y función gubernativa o política. Respecto a la administrativa, el autor sostiene que “*trasciende al Poder Ejecutivo e inclusive al Estado*”, mientras que la gubernativa “*le corresponde únicamente al Poder Ejecutivo y particularmente, al Presidente de la República en tanto Jefe de Gobierno*” (Guzmán, 2008).

### **Nación, Estado y Gobierno en el Perú**

Cuando los hombres se constituyen en sociedad natural, con costumbres, cultura, lengua similar; antecedente, historia e intereses comunes y están afirmados en un territorio que guarda unidad; y tienen identidad y proyecciones corporativas, constituyen una Nación. La Nación es una forma avanzada de sociedad (Ferrero, 1998).

Se considera que el Estado es la institución, persona política, organizada de la Nación. Es institución territorial constituida por un pueblo, dotada de poder que lo ejerce el Gobierno. De manera general, se acepta que el Estado es ente de derecho en el cual se resume abstractamente una colectividad soberana. Es la colectividad humana que, sobre un territorio determinado obedece a una autoridad, encargada de realizar el bien común.

Según Hobbes (1651), el Estado previene “la guerra de todos contra todos” y es legitimado por un contrato social entre los ciudadanos que a él se someten a fin de asegurarse el beneficio de la paz. Lo cual conduce a la concepción del Estado como una voluntaria asociación para la protección mutua. Bajo la teoría de la democracia, una asociación tal sería legítimamente gobernada solo si cumple los expresos deseos de sus miembros manifestados por vía electoral y expresada en una Carta Constitucional.

Los elementos constitutivos del Estado son: la población, el territorio, el orden jurídico y el Gobierno.

Kelsen (1960) afirma que el Estado tiene como elementos constitutivos esenciales: el poder público (Gobierno), el territorio (espacio geográfico) y el pueblo (población). Un Estado existe –en términos jurídicos-institucionales– cuando se da un territorio delimitado, una población y un gobierno central, que ejerce el poder sobre ambos, representando una soberanía nacional.

La Estructura Básica del Estado se conforma, según la Constitución:

- a. Por tres poderes del Estado, y entes autónomos vinculados de formas indirectas a estos poderes (Gobierno Nacional).
  - b. Una organización administrativa del Poder Ejecutivo desagregada en ministerios y organismos públicos descentralizados (instituciones y empresas).
  - c. Los Gobiernos Regionales.
  - d. Los Gobiernos Locales (municipalidades).

El Gobierno. La autoridad o gobierno, es conocida también como poder político. Es el principio directriz que ordena eficazmente y regula los actos de la población (Rodríguez, 2004).

Gobierno es por antonomasia, la compleja función de conducir a las personas y administrar las cosas del Estado o el conjunto de organismos que la cumplen. La tarea de gobernar comprende dos grandes aspectos: conducir personas y administrar cosas. El gobierno de las personas implica condicionar la voluntad de estas para lo cual es necesario dirigirlas, inducir las, motivar las, disciplinar las, coordinar sus esfuerzos, señalar metas, articular sus actividades. La administración de las cosas del Estado es la promoción o gestión de ellas y la supervisión del proceso de la producción, circulación y distribución de los bienes económicos. Ambos aspectos forman parte de un buen gobierno.

Todo gobierno utiliza una organización social con la cual se ejecutarán sus funciones en términos administrativos, entendidos como el ejercicio del condicionamiento y el desarrollo de los procesos productivos de bienes y servicios. A esta organización propia del gobierno se le denomina Administración Pública, o Administración Gubernamental.

El Gobierno cuenta con una organización burocrática a la que se le denomina Administración Pública o Administración Gubernamental; es el medio o instrumento para el ejercicio del poder, a través de ella se ejecuta con mayor o menor eficacia las decisiones del Gobierno (Rodríguez y Andrade, 2004).

El Servicio Público. La actividad del gobierno a través de la administración pública, podría definirse como el servicio público. El servicio público es la prestación que efectúa la administración pública, en forma directa o indirecta para satisfacer una necesidad de interés general. Servicio público es el conjunto de prestaciones reservadas en cada Estado a la responsabilidad de la administración pública y que tiene como finalidad la cobertura de determinadas prestaciones a los ciudadanos (Rodríguez, 2014).

El artículo 1.º de nuestra Constitución señala que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado, lo cual se logra, en parte, mediante una adecuada creación y prestación ininterrumpida de los servicios públicos. De allí, se desprende que los servicios públicos son las actividades asumidas por órganos y entidades públicas o privadas, creadas por la Constitución o las leyes, para dar satisfacción en forma regular y continua a cierta categoría de necesidades que son de interés general,

bien sea en forma directa o indirecta. Cuando el Estado proporciona enseñanza, transporte, sanidad, no ejerce un poder de mando; aún cuando esas actividades son regidas por un sistema de Derecho Público, el fundamento del Estado no es la soberanía sino la noción de servicio público.

El concepto de servicio público hay que plantearlo en el marco de un esquema más general: el de los fines del Estado, y estos propósitos, como es evidente, no pueden ser identificados sin observar los fines de la administración pública que puede ser comprendida en dos distintas acepciones, que dependen fundamentalmente de la concepción del Estado que se maneje.

De acuerdo a los términos del artículo 43.º de nuestra Constitución, se reconoce la forma de Estado de derecho, social y democrático. A partir de dicha referencia se advierte que la función que satisface la administración pública es inminentemente prestacional, con lo que la administración pública termina siendo instrumentalizada. Esta afirmación se muestra coherente con los términos del artículo 39.º de la Constitución Política, que indica que “Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación”. Si asumimos que la administración pública cumple fundamentalmente objetivos prestacionales, entonces debemos asumir necesariamente que cumple con prestar servicios de naturaleza pública, esto es, servicios públicos.

Financiamiento de los Servicios Públicos. La diferencia entre los ingresos y gastos del Gobierno da lugar al balance fiscal; de esta forma podemos verificar si el Gobierno recauda suficientes recursos para financiar sus gastos. De presentarse un saldo negativo se considera déficit, y de ser positivo superávit. Los déficits fiscales continuos en muchos casos se cubren con deuda, lo cual nos puede conducir a la acumulación de deuda; y agravar el déficit debido a los intereses. Una alternativa es mejorar la eficiencia en la recaudación de ingresos y modificar la estructura tributaria gravando gradualmente a quienes tienen mayores rentas y riqueza.

El equilibrio fiscal puede conseguirse con un acuerdo de disciplina fiscal, un desempeño favorable de la economía, una nueva política tributaria para ampliar los ingresos tributarios. Esta nueva política tributaria es objeto de lucha política entre quienes, teniendo altos niveles de riqueza concentrada y privilegios tributarios, no quieren contribuir a aportar, y quienes exigen mayor equidad y solidaridad.

Se denomina deuda bruta a las obligaciones pendientes del Gobierno, derivadas de la necesidad de financiar déficits mediante préstamos. Los gobiernos pueden acumular deuda para financiar gastos por encima de sus ingresos, en casos positivos, como cuando se requiere por ejemplo desarrollar infraestructura para promover el desarrollo económico, o efectuar inversiones que rentabilicen los efectos sociales y económicos. La deuda puede ser útil cuando no representa un monto considerable en relación al PBI del país, pero hay que tener cuidado con las tasas de interés que pueden impactar sobre la deuda cuando está valuada en moneda extranjera, creando vulnerabilidad ante fluctuaciones externas.

Todo Gobierno tiene la potestad de gravar a los ciudadanos con tributos. El ingreso que obtiene el Gobierno proviene de impuestos, regalías, derechos de aduana, etc., que sirven para financiar la provisión de bienes y servicios a cargo del Estado (como defensa, policía, etc.) y la redistribución de la riqueza para establecer un sistema más solidario (por ejemplo, mediante servicios de salud y educación gratuitos y de calidad, agua potable, beneficios sociales y subsidios a los grupos vulnerables.) La facultad de gravar a los ciudadanos con tributos, es una de las potestades o atributos sustantivos de los gobiernos. La recaudación tributaria es una fuente muy importante de fondos públicos. Los fondos recaudados se utilizan para financiar y proporcionar bienes y servicios públicos, efectuar inversiones y garantizar las operaciones del Gobierno. La orientación, énfasis y uso de la potestad tributaria sirven para efectuar una mayor o menor redistribución de ingresos, favoreciendo a determinados grupos sociales.

Corresponde a los gobiernos gastar en proporcionar bienes y servicios a la población, principalmente, en los que son de su competencia exclusiva, como defensa externa, orden

interno, administrar justicia, etc. Pero también en políticas sociales como la redistribución de ingresos, por ejemplo, salud, educación gratuita y beneficios sociales, etc. beneficios

La desigualdad de ingresos afecta a gran parte de la población, en el acceso a oportunidades económicas, servicios educativos y de salud de calidad. Esta disparidad impacta de forma negativa en el crecimiento económico y desarrollo social, generando protestas y convulsiones.

Los gobiernos pueden reducir la desigualdad de ingresos aplicando una política fiscal progresiva, luchando contra la captura de beneficios por parte de grupos de interés y redistribuyendo el ingreso a través de transferencias a los hogares más pobres.

Financiar el equilibrio presupuestal con endeudamiento conlleva a un mayor riesgo que puede comprometer el crecimiento durante los siguientes años, debido a que el país afrontaría mayores costos de financiamiento; aún con el mejoramiento de los balances fiscales se señala que los episodios de bajos costos de financiamiento, no son la norma y no se debe esperar que estas condiciones financieras se mantengan indefinidamente. Los niveles de endeudamiento generan vulnerabilidad de las cuentas fiscales, sobre todo en un contexto de incremento del riesgo país y de aparición de nuevas variantes de la pandemia, crisis política, correcciones inesperadas de las condiciones financieras. A partir del incremento de la deuda pública se experimenta un aumento en el gasto por intereses, lo cual resta espacio para el gasto público orientado a fines sociales y más productivos. No olvidemos que tenemos los más bajos niveles en salud, educación, saneamiento y otros rubros sociales, lo que revela que crecimiento económico no es lo mismo que desarrollo, cuando la riqueza generada en el crecimiento no tiene una distribución apropiada en la dotación de una infraestructura social (OCDE, 2020).

La Desigualdad. La CEPAL (2016), sostiene que la desigualdad social se encuentra considerada en el corazón de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Para América

Latina —la región más desigual del mundo—, la desigualdad social representa, además, un rasgo estructural y por tanto un desafío fundamental.

En tal razón, la CEPAL 2016 realizó un análisis centrado en algunos de los principales ejes que estructuran la desigualdad social (el género, la pertenencia étnico-racial, la edad o etapa del ciclo de vida y el territorio), con el fin de ilustrar su peso en la magnitud de las brechas de desigualdad, en su permanencia y en su reproducción.

El Banco de Desarrollo de América Latina – CAF (2022), señala que América Latina es la región más desigual del mundo. El estudio destaca con cifras la forma en que esta desigualdad persiste y se transmite de generación en generación, al señalar que en la región "el 10 % más rico se queda con el 55 % de los ingresos y el 77 % de la riqueza, (mientras que) el 50 % más pobre recoge el 10 % de los ingresos y tan solo el 1 % de la riqueza". Es así que la falta de oportunidades para formar capital humano, obtener buenos empleos en los mercados laborales y acumular activos, así como la desigual inclusión financiera, "son factores claves detrás de la conexión intergeneracional de las desigualdades", apunta el análisis.

La CEPAL 2016 identifica elementos o ejes de la desigualdad económica y señala que el estrato socioeconómico es el primer eje de la desigualdad y el más básico; también considera la estructura social y las posiciones de los agentes en dicha estructura. Se añade que existen diversas formas de captar la desigualdad socioeconómica, pero una de las expresiones más nítidas y fácilmente medible es la desigualdad de ingresos; puntualizándose que América Latina y el Caribe es la región más desigual en el mundo en términos de distribución de los ingresos. Se precisa que "el quintil de mayores ingresos (quintil V) concentra entre un 46 % y un 58 % de los ingresos totales, mientras que el quintil más pobre (quintil I) apenas recibe entre el 3 % al 6 % del ingreso total". El estrato socioeconómico es el principio estructurador que permite explicar la pluralidad de la desigualdad social conformada por los otros ejes que constituyen la matriz de la desigualdad y las maneras en que se encadenan, articulan y

sobreponen. Esta, a su vez, es “causa y efecto de otras desigualdades en ámbitos como la educación, la salud y el mercado de trabajo” (CEPAL, 2016).

Reducción de la desigualdad. Sen (1999), expresa que la búsqueda de la reducción de la desigualdad tiene como objetivo el mayor y mejor desarrollo de una sociedad, pero el desarrollo social no debe ser medido únicamente en términos económicos, sino y sobre todo, en términos de oportunidades o libertades. En ese sentido, Sen sostiene que el Estado no tiene por responsabilidad hacernos ricos a todos, sino la de asegurar que establezca políticas en las que todos podamos contar con las mismas oportunidades para lograr nuestro proyecto de vida. “Esto incluye, pues, por ejemplo, que desde la infancia podamos contar con una alimentación adecuada que posteriormente nos permita tener un desempeño académico adecuado, de igual manera supone que la educación recibida no sea deplorable, sino que nos permita continuar con nuestro avance académico o profesional, si así es nuestro deseo; y lo mismo respecto de la salud pública”. Continúa expresando que estos últimos son aspectos muy poco tenidos en cuenta en nuestra sociedad actual, en la que se da por hecho que el éxito ha sido conseguido en base al mérito. Sin embargo, como señala Sen, se puede hablar de la posición de una persona dentro de una organización social ya sea desde qué objetivos ha alcanzado, o desde qué libertades ha tenido para alcanzarlos (Sen, 1999).

---

Políticas redistributivas. Lo primero que debemos esclarecer es que cuando hablamos de redistribución, nos referimos a aquella que tiene como objeto a las rentas (CEPAL, 2020).

En ese sentido, debemos precisar que consideramos que no es cierto que un modelo económico principalmente neoclásico, que supone el mercado de forma natural e invisible, se oriente a una distribución equitativa. Pensamos que lo que se consigue es incrementar la desigualdad social, por lo que se hace necesaria la actuación del Estado para que se establezca equidad, de manera que los sectores menos favorecidos puedan mejorar sus condiciones de vida.

Ahora bien, esa presencia del Estado denominada por algunos como intervencionismo, puede darse, según explica Piketty (2015) de dos modos respecto de sus efectos redistributivos: redistribución pura o redistribución eficaz. Respecto de ellas, Piketty sostiene lo siguiente: “La primera se adapta a las situaciones en que el equilibrio de mercado es eficaz, sí, en el sentido de Pareto; es decir, cuando es imposible reorganizar la producción y la asignación de los recursos de manera en que todo el mundo gane, pero a la vez las consideraciones de pura justicia social requieren una redistribución desde los individuos más favorecidos hacia los que lo son menos. La segunda corresponde a las situaciones en que imperfecciones del mercado requieren intervenciones directas en el proceso de producción, que simultáneamente permiten mejorar la eficacia paretiana de la asignación de los recursos y la equidad de su redistribución” (Piketty, 2015).

Los efectos de la segunda no son tan importantes como los de la primera, de hecho, la implementación de aquella, la eficaz, se da a través de políticas o normas que no suponen una afectación directa al capital; mientras que esta, la pura, sí. Esa redistribución pura se da a partir de los mecanismos de recaudación tributaria, ya sea que afecten las rentas de trabajo, de capital, u otras.

Respecto a la igualdad de oportunidades, Piketty (2015) sostiene que: “La redistribución moderna no consiste en transferir riquezas de los ricos hacia los pobres, o por lo menos no de una forma tan explícita. Consiste en financiar servicios públicos y rentas de situación más o menos iguales para todos, fundamentalmente en el terreno de la educación, la sanidad y las pensiones”.

En la presente investigación vamos a incidir sobre la apropiada prestación de los servicios de educación y salud, y su financiamiento.

La Igualdad. La CEPAL (12), (2010, 2012, 2014, 2018, 2020) considera a la igualdad como un principio normativo y como horizonte estratégico del desarrollo. Además, señala que las políticas sociales, en general, y las políticas proigualdad más específicamente deben

concebirse y gestionarse desde un enfoque de derechos. Una comprensión de la igualdad desde un enfoque de derecho remite necesariamente a la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), que entre otros establece que: Art. 22-25 “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social,... la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”; a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

De acuerdo a este mandato debe colocarse en el centro de las políticas públicas a las personas como sujeto de derechos con la finalidad de garantizar a todos los habitantes el pleno ejercicio de sus derechos. De esta manera, el enfoque de derechos provee un marco normativo, principios y criterios orientadores para las políticas proigualdad. Que los derechos humanos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) sean indivisibles y universales implica la promoción de políticas sociales integrales, articuladas e intersectoriales, basadas en sistemas educativos y de salud universales y la ampliación de los sistemas de protección social.

**El Aporte de Piketty.** La contribución de Piketty (2015) se expresa en *El capital en el siglo XXI*, donde trata la historia del capital y de su acumulación, y en *Capital e Ideología*, considerado como un complemento del anterior, donde efectúa un extenso repaso sobre la historia y el futuro de los regímenes desiguales. Según el autor, “la desigualdad no es algo natural”, sino que requiere una explicación, una justificación de las reglas que permiten una adquisición legítima de la propiedad por parte de un grupo o un individuo. La principal tesis de Piketty es que el capitalismo concentra la riqueza, lo que permite asegurar que la desigualdad de los ingresos entre las personas es un fenómeno estructural.

Apoyado por una ingente cantidad de datos mundiales, la aportación de Piketty se centra en “demostrar”, según él, cuatro puntos esenciales:

1. Los beneficios crecen a una tasa superior a la que lo hace la economía, por lo que la desigualdad tiende a crecer como consecuencia de una progresiva concentración de renta y de riqueza.
2. No se habla, tanto, de los beneficios obtenidos por el esfuerzo de un emprendedor que aporta a la sociedad y obtiene algo a cambio, sino de la riqueza incrementada por alguien que la ha heredado y la ve crecer como consecuencia de la especulación o de la apropiación ilícita de bienes comunales como consecuencia de disponer de una posición de dominio (el ganador se lo lleva todo, sobre todo si es amigo del poder). Con ello, se rompe la relación esfuerzo y enriquecimiento lícito. Aparece una casta que se consolida mediante la herencia.
3. Toda propiedad privada debe mucho a los esfuerzos públicos acumulados. Nada es enteramente privado en la generación de los negocios, por lo que no puede ser enteramente privada la apropiación de sus beneficios.
4. Los impuestos y el Estado juegan un papel clave en mitigar la desigualdad, esta vez más de riqueza que, incluso, de renta. Por eso hace más hincapié en figuras tributarias sobre la riqueza y la herencia, buscando una redistribución de la riqueza más que una redistribución de la renta.

Piketty considera que la revolución conservadora de los años ochenta, el colapso del comunismo soviético, el fracaso de la socialdemocracia, y el desarrollo de una nueva ideología neopropietarista, han llevado al mundo a principios del siglo XXI a niveles extraordinarios y descontrolados de concentración de la renta y la riqueza, generando así crecientes tensiones sociales en todas partes. En otras palabras, la ideología neopropietarista de principios del siglo XXI se apoya en grandes narrativas entre las que cuales están “el fracaso del comunismo, el miedo al vacío que genera la posibilidad de redistribuir riqueza y un régimen de circulación de capitales sin regulación, sin información compartida y sin una fiscalidad común”. Y añade: “La culpabilización de los más pobres [...] constituye uno de los

principales rasgos distintivos del actual régimen desigualitario”, en una ideología que va de la mano “de un discurso de exaltación de empresarios y multimillonarios”.

Un reparto más equitativo de la riqueza. Frente a quienes defienden la propiedad privada como fundamento de la libertad personal, el autor, tras constatar que buena parte de la adquisición privada de propiedad se ha hecho abusando de los mecanismos del poder estatal (privatizaciones en países excomunistas, sectores regulados por el poder, etc.) o apropiándose de bienes comunes, como el conocimiento, y que buena parte del aumento reciente de la riqueza se ha debido a factores especulativos en sectores como el inmobiliario y el bursátil, propone reforzar la libertad de todo el mundo mediante un reparto más equitativo de la riqueza que no elimine, pero reduzca, la actual desigualdad.

Lo novedoso es su propuesta de repartir la riqueza a través de dos mecanismos: un nuevo impuesto progresivo sobre el patrimonio cuya recaudación financiaría una dotación básica y universal de riqueza a recibir a los 25 años y, en segundo lugar, ampliando hasta el 50% los derechos de voto de los trabajadores en los consejos de administración de las empresas tras facilitarles el acceso a la propiedad mediante compra de acciones.

En suma, defiende Piketty que “el bloque patrimonial, compuesto por el impuesto progresivo sobre la propiedad y por la dotación universal de capital, tiene un impacto estructural de largo plazo en la distribución de la riqueza y el poder económico”.

La CEPAL 2020 argumenta que la desigualdad es ineficiente. El acceso a la educación, a la salud y a la protección social debe pensarse como una inversión en capacidades y como la materialización de derechos para el bienestar de todas las personas. Por ello, las políticas sociales no deben considerarse medidas paliativas, sino que deben concebirse como parte de la construcción de las capacidades necesarias para integrar al conjunto de los actores al empleo formal de más alta productividad y a la innovación, acelerando el progreso técnico (CEPAL, 2020). Sin embargo, para que un cambio en el modelo de desarrollo sea factible, se requiere de una política fiscal activa, lo que a su vez será posible si se cuenta con sistemas

tributarios fuertes, que permitan a los países disponer de ingresos suficientes. Debe tratarse también de sistemas tributarios que promuevan la creación de una sociedad y una economía más justas, igualitarias y sostenibles mediante impuestos para redistribuir el ingreso y la riqueza, así como para cambiar los patrones de consumo y de producción (CEPAL, 2020).

### **1.3.- Definición de Términos Básicos**

Analizar los aspectos de política tributaria en un marco de financiamiento equitativo de los servicios de educación y salud del Estado, requiere reflexionar sobre el marco conceptual que da soporte a las políticas públicas en relación a la estructura tributaria, la educación y la salud para proponer una política con un enfoque más social y de equidad.

El análisis requiere precisar conceptos importantes en este tema. Inicialmente precisaremos los campos importantes para la presente investigación: la educación, la salud, el sistema tributario. Pero consideraremos, también, aspectos de soporte teórico vinculados a la economía social de mercado, el estado de bienestar y la política fiscal en lo relacionado al sistema tributario.

**Educación.** El artículo 13.º de la Constitución Política del Perú establece que la educación es un derecho fundamental de la persona humana, la cual tiene como finalidad el desarrollo integral de la misma. La Ley 28044, Ley General de Educación, precisa que es un proceso de aprendizaje y enseñanza que se desarrolla a lo largo de toda la vida y que contribuye a la formación integral de las personas, al pleno desarrollo de sus potencialidades, a la creación de cultura, y al desarrollo de la familia y de la comunidad nacional, latinoamericana y mundial. La educación es un servicio público y cuando lo provee el Estado es gratuita en todos sus niveles y modalidades (artículos 2.º y 4.º de ley referida). Para materializar este derecho, el Estado peruano tiene la obligación de financiar la educación.

**Salud.** Los sistemas de salud tienen un papel importante en el desarrollo de todos los países, ricos o pobres, influyendo directamente en la vida de las personas.

La salud como derecho humano fundamental es considerado como un estado de perfecto (completo) bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de enfermedad, donde

el acceso oportuno, aceptable y asequible a servicios de atención de salud de calidad suficiente, es una condición y un recurso esencial del desarrollo humano; un aspecto consustancial a la condición humana a partir del inicio mismo de la vida en la concepción. La OMS consagra en su constitución (1946): “El goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social”. La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 menciona a la salud como parte del derecho a un nivel de vida adecuado (artículo 25); asimismo, fue reconocida como derecho humano en 1966 en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 12). El derecho a la salud es un derecho inclusivo que se extiende no solo a una atención médica oportuna y apropiada, sino también a los determinantes implícitos de la salud, como el acceso a agua potable y segura, saneamiento adecuado, condiciones ambientales y laborales saludables, y acceso a la educación e información relativa a la salud, incluida la salud sexual y reproductiva, considerando las necesidades sexuales y reproductivas de las personas discapacitadas. Posteriormente, se ha extendido al derecho al alimento, a la vivienda adecuada y a las condiciones en el relacionamiento social como el derecho a la no discriminación por ninguna condición política, social, de identidad, confesional o similar (Política Nacional Multisectorial de Salud al 2030 - “Perú, País Saludable”).

**Economía Social de Mercado.** El artículo 58 de nuestra Constitución Política establece que el Perú tiene una Economía Social de Mercado (ESM); bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura. La Economía Social de Mercado implementada en el Perú se basa en la organización de los mercados como mejor sistema de asignación de recursos y le asigna al Estado un rol subsidiario, es decir la de intervenir solo cuando el mercado no pueda brindar los bienes y servicios. La aplicación de la ESM en nuestro país ha llevado a establecer una economía de mercado que no tiene nada de social.

Este aspecto se ha puesto de manifiesto en un Estado ausente y desfinanciado en plena pandemia.

Es reconocido que la Economía Social de Mercado como modelo sociopolítico básico proviene de las ideas desarrolladas por Alfred Müller-Armack (1901-1978). En su obra Dirección Económica y Economía de Mercado (*Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*), escrita en 1946, contribuyó, en colaboración con otros pensadores, a la fundamentación de su concepción teórica. Según la definición de Müller-Armack, el núcleo de la ESM es la “combinación del principio de la libertad de mercado con el principio de la equidad social”.

**Estado de Bienestar.** Se denomina así al conjunto de acciones y ejercicios por parte del Estado (a través del Gobierno) en búsqueda de una mayor atención a la redistribución y bienestar general de la población. El procedimiento para conocer estas realidades sociales se basa en los pilares fundamentales del bienestar. Estos pilares o niveles básicos se refunden en cuatro, por su importancia y relevancia en la vida de la ciudadanía: servicios sociales, educación, sanidad y pensiones. Los tres pilares de la sociedad son la justicia, la educación y la salud.

En ciencias sociales, el estado de bienestar se basa en el ejercicio de la función pública, es decir, la intervención del Estado en la economía y la sociedad, para una mayor redistribución de la riqueza que mejora las condiciones socioeconómicas, de salud y educación de la población. En otras palabras, persigue reducir la desigualdad económica y, al mismo tiempo, la desigualdad social.

Para implementar de forma real una economía social de mercado o un estado de bienestar, la principal vía de redistribución de la riqueza con la que cuentan los estados son los impuestos y tasas (política fiscal). A través de ello, obtiene ingresos de la renta, patrimonio y actividades económicas con las que luego puede desarrollar políticas públicas orientadas al interés general.

Entre las medidas más habituales de los estados, tanto en el modelo de la economía social de mercado, como en el estado de bienestar, encontramos que se orientan a la gratuidad y universalidad de los servicios de salud y educación, de alta calidad y a disposición de todas las personas que lo necesiten.

**Presión Tributaria o Presión Fiscal.** Es un término económico para referirse al porcentaje de los ingresos que los particulares y empresas aportan efectivamente al Estado en concepto de tributos, en relación al producto bruto interno PBI. De ese modo, la presión tributaria de un país es el porcentaje del PBI recaudado por el Estado por impuestos, tasas y otros tributos.

**La Presión tributaria:** es un indicador cuantitativo que relaciona los ingresos tributarios de una economía y el Producto Bruto Interno (PBI). Permite medir la intensidad con la que un país grava a sus contribuyentes a través de tasas impositivas.

Por ejemplo, según el MEF (2019), la presión tributaria en el Perú fue 14,2 % en el 2019. Si bien tuvo un crecimiento respecto a los años 2017 y 2018, aún está por debajo del promedio de América Latina y de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La presión fiscal en Argentina es de 28,8 % del PIB; en Bolivia es de 25,4 % del PIB; la carga tributaria para Chile corresponde a un 20,5 % del PIB. Todo lo anterior es inferior al promedio de los países OCDE, de un 34 %. La carga tributaria más alta del mismo grupo se observa en Dinamarca con un 45,9 % y Francia con un 45,2 %. A nivel mundial, Alemania y Francia son los dos ejemplos más prácticos con esta clase de política tributaria que aplica impuestos denominados “solidarios”. Cuba tiene una presión tributaria alrededor del 34 % del PBI, casi como Alemania; sin embargo, la diferencia es que en Cuba se ha implementado una economía planificada de Estado, mientras que en los países europeos con alta presión tributaria se ha implementado una economía social de mercado.

En nuestro país, en las Constituciones de los años 1979 y 1993, se establece una economía social de mercado. En el año 2002, dentro del Acuerdo Nacional, se ratificó la política de Estado 17 “Afirmación de la Economía Social de Mercado”, disponiendo que: “Nos

*comprometemos a sostener la política económica del país sobre los principios de la economía social de mercado, que es de libre mercado pero conlleva el papel insustituible de un Estado responsable, promotor, regulador, transparente y subsidiario, que busca lograr el desarrollo humano y solidario del país mediante un crecimiento económico sostenido con equidad social y empleo” .*

Respecto a esta última igualdad de oportunidades en el marco de la economía social de mercado, Piketty (2015) sostiene que: *“La redistribución moderna no consiste en transferir riquezas de los ricos hacia los pobres, o por lo menos no de una forma tan explícita. Consiste en financiar servicios públicos y rentas de situación más o menos iguales para todos, fundamentalmente en el terreno de la educación, la sanidad y las pensiones.” “Dadas las razones por las que no acceden a los servicios de salud, es importante manifestar que los modelos hallados son coincidentes con las razones esgrimidas por quienes no acceden a los servicios de salud dadas las condiciones estructurales, el 22,3 % de la población que no accede indica que no lo hace porque no tiene dinero, es decir es pobre o pobre extremo, a ello se suman otras variables estructurales que constatan la falta de una oferta de servicios de salud, así la no existencia de consultas o medicinas, la falta de atención, la no existencia de servicios de salud o no haber personal calificado que arguyen el 6,4 % de la población que no accedió a los servicios de salud” .*

Analizar los aspectos de política tributaria en un marco de financiamiento equitativo de los servicios de educación y salud del Estado, requiere reflexionar sobre el marco conceptual que da soporte a la estructura tributaria, para formular una política con un enfoque más social y de equidad.

El análisis requiere precisar conceptos importantes en este tema. La economía utiliza algunas variables clave para evaluar los resultados macroeconómicos, pero las más importantes son: **Producto Bruto Interno (PBI) o (PIB):** Mide el valor de mercado de todos los bienes y servicios que produce un país durante un año. El producto Bruto interno (PBI) o producto interno bruto (PIB) –como lo llaman en otros países de la región–, es una medida del valor

total de los bienes y servicios producidos dentro de un país en un período determinado, generalmente un año. En otras palabras, el PBI representa el tamaño de la economía de un país.

El PBI se calcula sumando el valor de todos los bienes y servicios finales producidos en el país durante un período específico. Esto incluye bienes tangibles como automóviles y maquinaria, así como servicios intangibles como la atención médica y la educación. El PBI también puede ser calculado como la suma de los gastos de consumo privado, la inversión, el gasto público y las exportaciones netas de un país. El PBI es una medida importante para evaluar la salud y el rendimiento de una economía. Un PBI creciente generalmente indica que la economía está creciendo y que hay más empleo y riqueza disponible para los ciudadanos del país.

**El Presupuesto Público:** Es un documento aprobado por el Congreso y el Ejecutivo, en el que se muestra todos los ingresos y los gastos del sector público para el correspondiente año fiscal. Se considera ingreso toda operación que sirve como mecanismo de financiamiento; como gasto, toda transacción que implica un uso de estos fondos. Es regla fiscal que el presupuesto debe estar equilibrado entre sus ingresos y egresos. En el caso del Perú, está prohibido autorizar un gasto sin el financiamiento correspondiente. Es esencialmente un plan financiero que indica cómo el Gobierno planea gastar el dinero de los contribuyentes para lograr sus objetivos políticos, económicos y sociales.

El presupuesto público se divide en dos partes principales: los ingresos y los gastos. Los ingresos incluyen los impuestos y otros ingresos del Gobierno, como las tarifas y los aranceles. Los gastos incluyen los gastos del Gobierno en áreas como la educación, la salud, la infraestructura, la seguridad nacional y los servicios públicos.

El presupuesto público es una herramienta importante para el Gobierno. A través del presupuesto público se definen prioridades políticas ya sea en cómo financiarlo, con más deuda o con más tributos; así como también qué sectores son prioritarios en el gasto.

También es importante para los ciudadanos, ya que pueden ver cómo se gasta su dinero y evaluar si están satisfechos con las prioridades del Gobierno. Además, el presupuesto público también puede afectar la economía de un país, ya que puede influir en la inversión, el empleo y el crecimiento económico.

## **CAPÍTULO II: HIPÓTESIS Y VARIABLES**

### **2.1.- Hipótesis Principal**

La actual política tributaria presenta una relación de insuficiencia para otorgar servicios de calidad en educación y salud,

### **2.2.- Hipótesis Derivadas**

1. La actual política tributaria se basa en mecanismos no equitativos que generan una recaudación tributaria insuficiente y regresiva.
2. La actual política tributaria es insuficiente para el financiamiento e implementación de servicios educativos de calidad para la población peruana.
3. La actual política tributaria es insuficiente para el financiamiento e implementación de servicios de salud de calidad para la población peruana.

### **2.3.- Variables y Definiciones Operacionales**

#### **Variable 1**

Política tributaria

#### **Variable 2**

Servicios educativos

#### **Variable 3**

Servicios de salud

## **Operacionalización de las variables**

### **Variable 1: Política tributaria**

Presión tributaria

Gasto público

### **Variable 2: Servicios educativos**

Situación de los servicios de educación.

Calidad de la educación

### **Variable 3: Servicios de salud**

Situación de los servicios de salud

Calidad de la salud

### **CAPÍTULO III: METODOLOGÍA**

La presente investigación se efectuó considerando los lineamientos del plan de tesis, los cuales se han desarrollado y adecuados en la ejecución y la redacción.

#### **3.1.- Diseño Metodológico**

La investigación es no experimental, considerando que no se manipularon las variables, enfocándose solo en el registro y el análisis de los fenómenos en estudio.

Es una investigación correlacional en la medida que busca determinar la relación o asociación entre dos o más variables (en nuestro caso tributación, educación y salud).

Es básicamente una investigación documental, técnica de investigación que se basa en el análisis y estudio de documentos que contienen información relevante para el objetivo del estudio. Los documentos consultados son de diferentes tipos: reportes nacionales e internacionales, textos, informes, estudios, revistas, registros históricos, entre otros.

#### **3.2.- Diseño Muestral**

Dada la naturaleza de esta investigación, basada en el análisis de documentos, la muestra está constituida por la exploración de 10 años relacionados con las variables. Se trabajó con una muestra de este lapso para determinar la evolución de los servicios, el gasto y la

tributación. La unidad de análisis es el Perú en sus dimensiones educativas, sanitarias y tributarias.

### **3.3.- Técnicas de Recolección de Datos**

El recojo de información se efectuó a través del acceso a documentos públicos, para analizar la información de manera detallada y sistemática, lo que facilita la identificación de patrones, tendencias y relaciones entre los datos.

### **3.4.- Técnicas para el Procesamiento de la Información**

Las técnicas de procesamiento utilizadas en la presente investigación han sido el análisis documental y fichas para el recojo de datos y matrices de la información. La investigación es documental, técnica muy útil para obtener información sobre temas específicos y se utiliza en diversas áreas del conocimiento como la historia, la sociología, las políticas públicas, la salud y la educación, entre otras. Se han utilizado medidas de correlación en las pruebas.

### **3.5.- Aspectos Éticos**

En el desarrollo del trabajo de investigación se ha respetado estrictamente las normas nacionales e internacionales contenidas en el código de ética de la Universidad de San Martín de Porres, considerando los derechos de autor, citas y referencias de las fuentes de estudio. La investigación ha utilizado información abierta, que es de libre acceso y en el caso del sector público, está regulada por las normas de acceso a la información pública.

## **CAPÍTULO IV: RESULTADOS**

A continuación, se describen los resultados descriptivos para dar respuesta a los aspectos planteados en la investigación.

### **4.1.- Resultado 1. Sobre el Planteamiento de la Investigación**

El planteamiento de la investigación se ha expresado en sus hipótesis y variables, las cuales analizamos a continuación.

#### **Hipótesis General**

La Hipótesis general del estudio ha sido la siguiente:

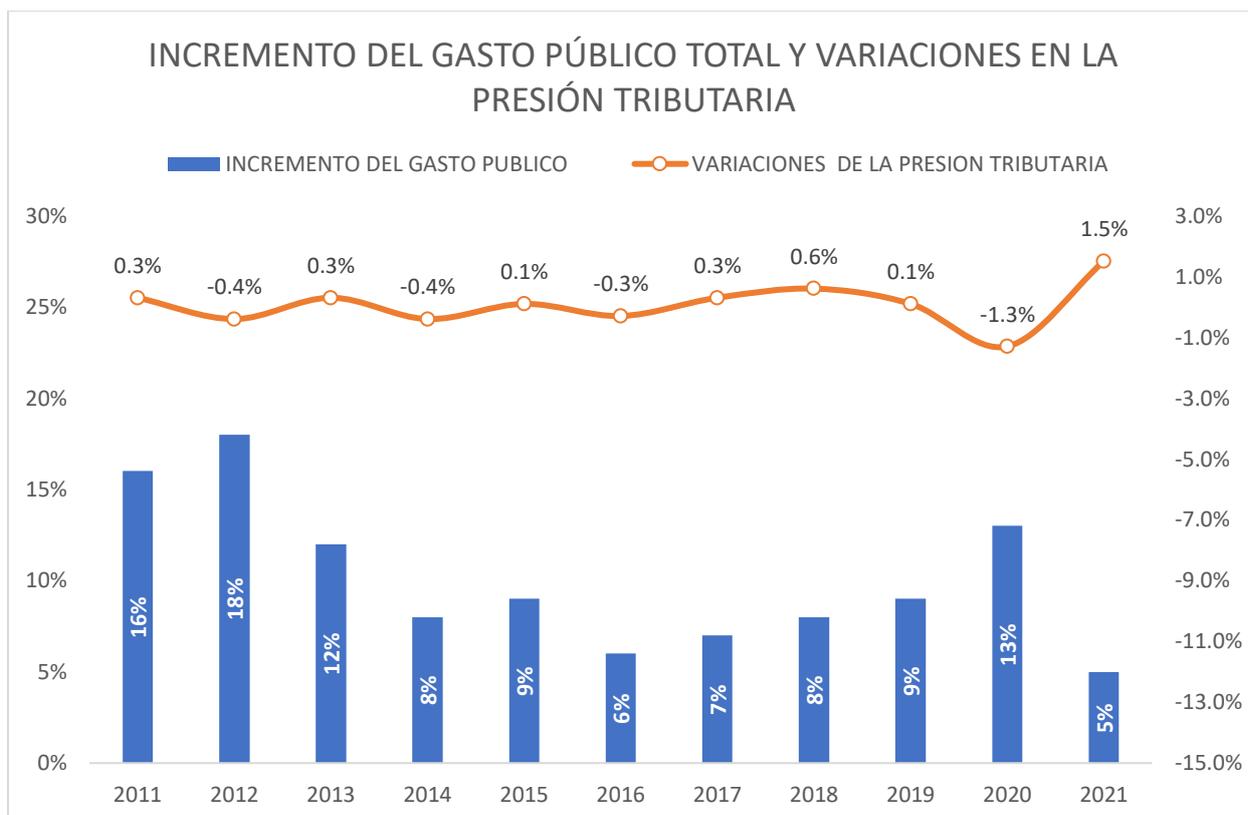
**Hi:** La actual política tributaria presenta una relación de insuficiente financiamiento para otorgar servicios de calidad en educación y salud,

La Hipótesis derivada 1 señala que la actual política tributaria se basa en mecanismos no equitativos que generan una recaudación tributaria insuficiente y regresiva. En este caso la variable Política tributaria, se especificó a través de dos indicadores: Presión tributaria y Gasto público.

### 1.- Incremento del Gasto Público Total y Variaciones en la Presión Tributaria

<b>1.- INCREMENTO DEL GASTO PÚBLICO</b>		
<b>TOTAL Y VARIACIONES EN LA PRESIÓN</b>		
<b>TRIBUTARIA</b>		
<b>AÑO</b>	<b>INCREMENTO DEL GASTO PÚBLICO</b>	<b>VARIACIONES DE LA PRESIÓN TRIBUTARIA</b>
2011	16 %	0,3 %
2012	18 %	-0,4 %
2013	12 %	0,3 %
2014	8 %	-0,4 %
2015	9 %	0,1 %
2016	6 %	-0,3 %
2017	7 %	0,3 %
2018	8 %	0,6 %
2019	9 %	0,1 %
2020	13 %	-1,3 %
2021	5 %	1,5 %
<b>Coefficiente de Correlación</b>		-0,43

Tabla: Incremento del gasto público total y variaciones en la presión tributaria. Fuente propia.



En el caso de los indicadores Presión tributaria y Gasto público se muestra una correlación negativa de -0,43 entre estos, lo que evidencia una política tributaria insuficiente. El gasto público ha crecido entre los años 2011 y 2021 en promedio anual 10,09 % y la presión tributaria se mantiene en un promedio de 13,6 %.

Esto explica que el Perú ha crecido económicamente en los últimos 11 años y como indicador se tiene el gasto público, aunque este no ha sido acompañado con un incremento en la presión tributaria; lo que nos sitúa como uno de los países –de América y el mundo– con más bajo índice de recaudación tributaria para financiar los programas sociales, entre ellos los de educación y salud. Se confirma la Hipótesis en el sentido que la actual política tributaria se basa en mecanismos no equitativos que generan una recaudación tributaria insuficiente y regresiva.

## 2.- Correlación entre Presión Tributaria y Gasto en Educación

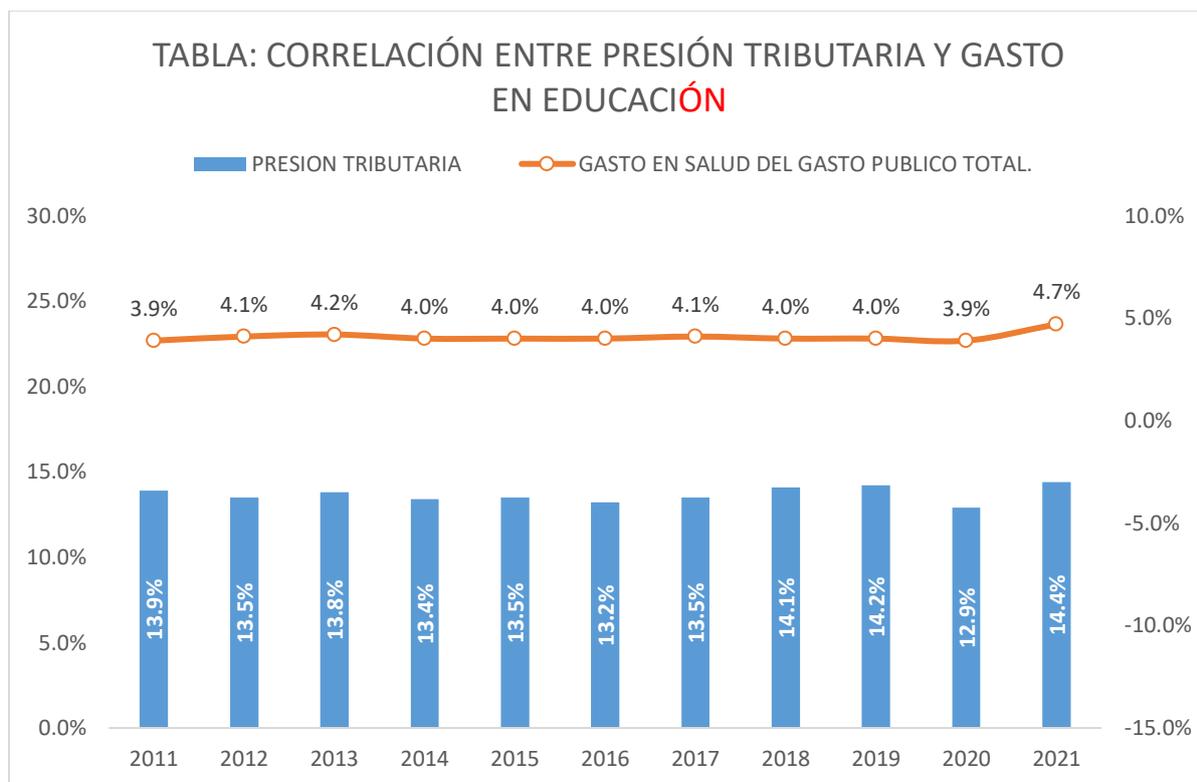
En el caso de la variable Calidad de los servicios de educación, el análisis documental nos ha demostrado el estado deplorable en el cual se encuentran actualmente, considerando la Situación de los servicios de educación y la Calidad de la educación. La Hipótesis secundaria 2 plantea que la actual política tributaria es insuficiente para el financiamiento e implementación de servicios educativos de calidad para la población peruana. En tal sentido, se han tomado dos variables: Presión tributaria y Gasto en educación.

Tabla: GASTO EN EDUCACIÓN DEL GASTO PÚBLICO TOTAL

AÑO	PRESIÓN TRIBUTARIA	GASTO EN EDUCACIÓN DEL GASTO PÚBLICO TOTAL
2011	13,9 %	3,9 %
2012	13,5 %	4,1 %
2013	13,8 %	4,2 %
2014	13,4 %	4,0 %
2015	13,5 %	4,0 %
2016	13,2 %	4,0 %
2017	13,5 %	4,1 %
2018	14,1 %	4,0 %
2019	14,2 %	4,0 %
2020	12,9 %	3,9 %
2021	14,4 %	4,7 %

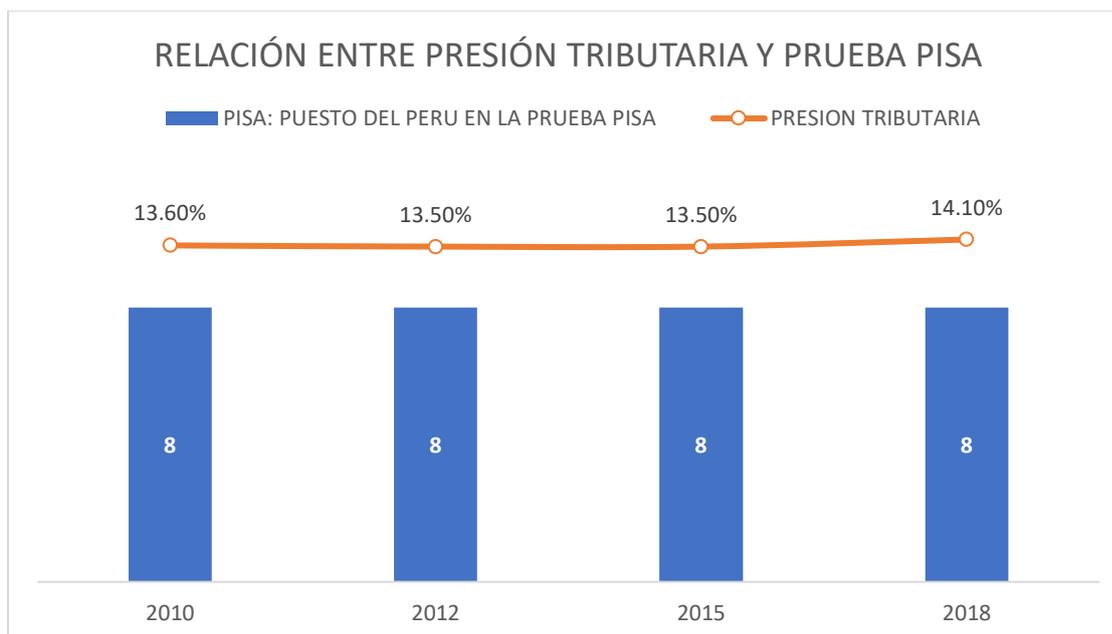
**Coefficiente de correlación**

0,55



Presión tributaria y Gasto público en educación. Se evidencia una correlación positiva de 0,55 entre estos indicadores, lo que evidencia que, si se incrementa la presión tributaria, se incrementa el gasto en educación. Sin embargo, un análisis más detallado nos indica que esta relación evidencia la precariedad de la presión tributaria y el insuficiente gasto en educación. En el Acuerdo Nacional suscrito a comienzos del siglo, se precisó que antes del año 2010 debería ser no menor al 6,0 % del gasto público. En la medida que la presión tributaria es insuficiente, genera un gasto en educación crítico.

Asimismo, observamos la relación entre la baja presión tributaria y los resultados en la calidad educativa, en la prueba PISA (Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes); nos encontramos en una situación de retraso, ocupando el lugar octavo en las pruebas realizadas.



Se confirma la Hipótesis en el sentido que la actual política tributaria es insuficiente para el financiamiento e implementación de servicios educativos de calidad para la población peruana.

### 3. - Relación entre Presión Tributaria y Gasto en Salud

En el caso de la variable Calidad de los servicios de salud, el análisis documental ha demostrado la situación de retraso y abandono en la que se encuentran los servicios de salud, así como la mala calidad de la atención a la población peruana. La Hipótesis secundaria 3 plantea que la actual política tributaria es insuficiente para el financiamiento e implementación de servicios de salud de calidad para la población peruana. En tal sentido, se han tomado dos variables: Presión tributaria y Gasto en salud.

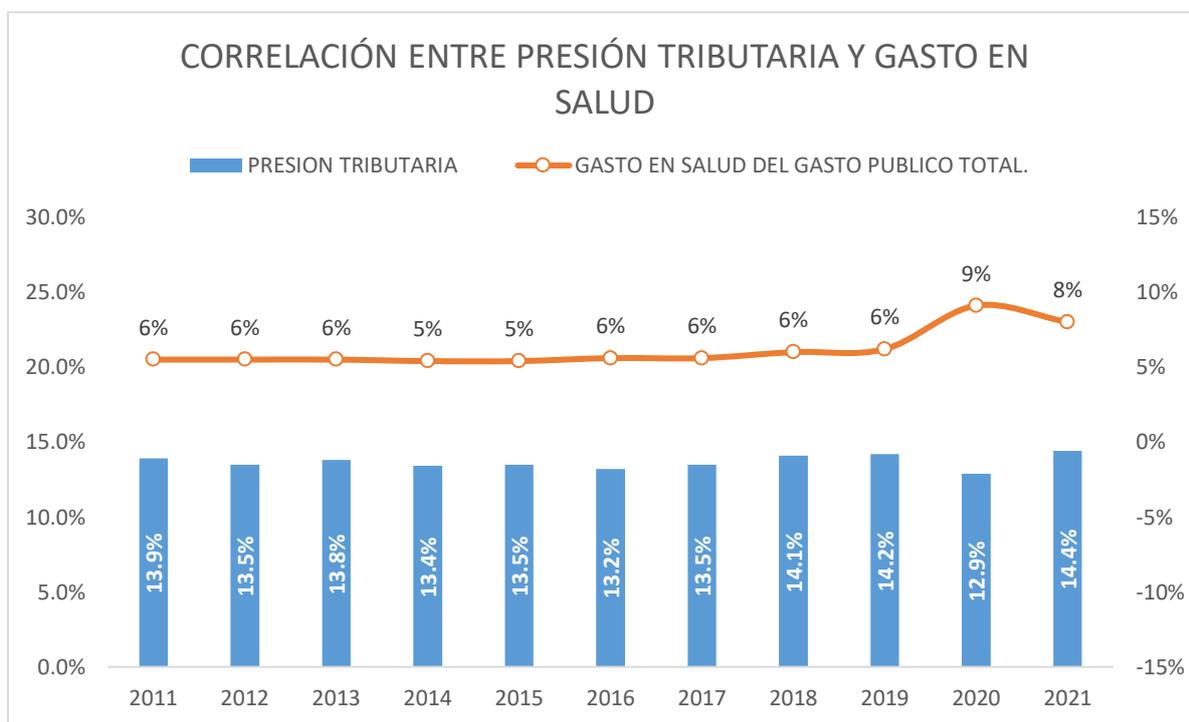
**TABLA: Presión Tributaria y Gasto en Salud**

AÑO	PRESIÓN TRIBUTARIA	GASTO EN SALUD DEL GASTO PÚBLICO TOTAL
2011	13,9 %	6 %
2012	13,5 %	6 %

2013	13,8 %	6 %
2014	13,4 %	5 %
2015	13,5 %	5 %
2016	13,2 %	6 %
2017	13,5 %	6 %
2018	14,1 %	6 %
2019	14,2 %	6 %
2020	12,9 %	9 %
2021	14,4 %	8 %

**Coeficiente de correlación**

**-0,07**



En el caso de los indicadores Presión tributaria y Gasto público, se evidencia una correlación negativa de -0,07, lo que nos muestra una política tributaria insuficiente. Si

tomamos en cuenta el promedio de la presión tributaria entre los años 2011 y 2017, este fue de 13,5 %, y en dicho período el gasto en salud fue en promedio 5,7 %; lo que mejoró posteriormente, ya que entre los años 2020 y 2021 la presión tributaria subió levemente a 13,6 % generando en el mismo período, un gasto en salud de 8,5 % en promedio.

A pesar de que el Perú ha crecido entre los años 2011 y 2021, en promedio anual, 10,09 % en el gasto público, producto del desarrollo de nuestra economía, esto no ha sido acompañado con un incremento en la presión tributaria y tampoco en el gasto en salud, excepto en los años afectados por la pandemia. Se confirma la Hipótesis en el sentido que la actual política tributaria es insuficiente para el financiamiento e implementación de servicios de salud de calidad para la población peruana.

### **Contrastación de la hipótesis**

Para probar la Hipótesis general, se ha procedido también a probar las hipótesis derivadas.

#### **La Hipótesis general es la siguiente:**

**HG:** La actual política tributaria presenta una relación de insuficiente financiamiento para otorgar servicios de calidad en educación y salud,

En la presente investigación, se confirma la Hipótesis en el sentido que la actual política tributaria se basa en mecanismos no equitativos que generan una recaudación tributaria insuficiente y regresiva que afectará el financiamiento e implementación de servicios de calidad en las áreas de educación y salud.

Estaríamos considerando que la política tributaria actual es insuficiente para generar cambios en educación y salud. Por ello, se necesitaría establecer una política tributaria que modifique la presión tributaria actual que es extremadamente baja, y que haga posible generar un mayor gasto público dirigido principalmente a mejorar la calidad de los servicios sociales, entre los que se encuentran los de educación y salud.

#### **Las Hipótesis secundarias son las siguientes:**

**HS1.** La actual política tributaria se basa en mecanismos no equitativos que generan una recaudación tributaria insuficiente y regresiva.

La Hipótesis se ha confirmado con el análisis de los indicadores Presión tributaria y Gasto público, confirmándose que la actual política tributaria se basa en mecanismos no equitativos que generan una recaudación tributaria insuficiente y regresiva.

**HS2.** La actual política tributaria es insuficiente para el financiamiento e implementación de servicios educativos de calidad para la población peruana.

La hipótesis se ha confirmado analizando los indicadores Presión tributaria y Gasto público en educación, reafirmando que la presión tributaria no garantiza el financiamiento del gasto público para el financiamiento e implementación de servicios educativos de calidad para la población peruana.

**HS3.** La actual política tributaria es insuficiente para el financiamiento e implementación de servicios de salud de calidad para la población peruana.

La hipótesis se ha confirmado analizando los indicadores Presión tributaria y Gasto público en salud, evidenciando que la presión tributaria no garantiza el financiamiento del gasto público para el financiamiento e implementación de servicios de salud de calidad para la población peruana.

#### **4.2.- Resultado 2. Sobre Política Tributaria**

La Política Tributaria: De acuerdo con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2021), la política fiscal se refiere a la administración y aplicación de instrumentos, a decisión y discreción del Gobierno para determinar las reglas y parámetros relacionados con los ingresos públicos, gastos y financiamiento. Son sus componentes importantes el gasto público y los impuestos o tributos. La política tributaria engloba los criterios y lineamientos necesarios para establecer la carga impositiva indirecta o directa para financiar las actividades del Gobierno.

La necesidad de incrementar los ingresos tributarios responde a que el nivel de recaudación actual, no es suficiente para cubrir el gasto público mínimo que garantice la infraestructura física y la prestación de los servicios públicos de calidad, particularmente en educación y salud.

El sistema tributario es la fuente, por excelencia, de los ingresos permanentes del Gobierno central y puede ser definido como aquel conjunto de tributos que rigen en un país, pudiendo ser estudiado como objeto unitario de conocimientos. Con esta serie de definiciones y conceptualizaciones, se puede indicar que el sistema tributario al estar compuesto por los tributos vigentes en una época determinada, siendo estos de carácter cambiante, debe ser estudiado tomando en consideración todas las variaciones normativas que se producen en el tiempo.

La obtención de estos recursos hace posible que el Estado ejerza las funciones de gobernar la nación y de impulsar el desarrollo económico del país.

La tributación es un instrumento eficaz para redistribuir el ingreso entre los diferentes grupos sociales y regiones del país. Ello conlleva a afectar en mayor proporción a los sectores o estratos económicos superiores de la escala de ingresos, así como a encarecer los productos suntuarios o servicios que estos sectores consumen. Buscará el equilibrio para el financiamiento de los servicios de salud, educación, saneamiento, electricidad, vías de acceso y distribución de medicamentos y alimentos básicos, entre otros.

La tributación tiene como función cumplir los siguientes objetivos:

1. Financiar el gasto del Gobierno.
2. Gobernar la actividad económica, modificando los términos de intercambio internos y externos y las tasas de ganancia de la empresa.
3. Modificar los niveles y estructura de los ingresos familiares.

Los motivos para recaudar impuestos generalmente son: financiar las operaciones gubernamentales a través del presupuesto; orientar el rendimiento macroeconómico de la economía, como política fiscal; asegurar que se lleven a cabo las funciones esenciales del Gobierno, tales como la defensa nacional, la seguridad interna, la provisión de servicios públicos; redistribuir los recursos entre las personas de diversos grupos de la población; y modificar patrones de consumo o empleo dentro de la economía nacional, incentivando cierto tipo de transacciones más o menos atractivas.

**El Gasto Público.** En los últimos 10 años, el gasto público en Perú ha experimentado un aumento significativo. Desde el año 2011 hasta el 2021, el presupuesto público se ha incrementado en aproximadamente un 87 %, según datos del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú en sus informes anuales.

La inversión en infraestructura ha sido una de las principales prioridades del Gobierno peruano en los últimos años, asunto que muchos asocian con la corrupción. Se ha invertido grandes cantidades de recursos en proyectos de transporte, energía, comunicaciones y agua potable, con el declarado objetivo de mejorar la calidad de vida de los peruanos y promover el desarrollo económico, lo cual es discutible en sus resultados con 70 % de trabajadores informales.

En términos generales, el aumento del gasto público en Perú en los últimos años se explica por el crecimiento de las exportaciones, particularmente a una creciente China. En los últimos 10 años, nuestras exportaciones a dicho país asiático han crecido de manera significativa, y esto ha tenido un impacto positivo en el crecimiento económico del país. China se ha convertido en el principal destino de las exportaciones peruanas, representando alrededor de un tercio del total de nuestras exportaciones. En 2020, nuestros envíos a China sumaron más de 12 500 millones de dólares, lo que representó un aumento del 11 % respecto al año anterior. La demanda principal de China ha sido de materias primas y recursos naturales como cobre, zinc, plata, oro y otros minerales. El Perú es un importante productor de estos recursos y la creciente demanda china ha impulsado la producción y la inversión en el sector

minero peruano. Lamentablemente, el crecimiento económico del Perú siempre ha estado vinculado a factores externos: durante la época del presidente Ramón Castilla, la demanda del guano; en el gobierno del presidente Manuel Odría, de metales y alimentos por la guerra de EE. UU. con Corea; del gobierno del presidente Alejandro Toledo hacia adelante, el resurgimiento de China. Es decir, no crecemos por desarrollo interno propio.

Si bien no podemos dejar de considerar el desarrollo de las capacidades de gestión y el mayor énfasis en la inversión en sectores estratégicos y prioritarios, es indudable que la situación actual del país manifiesta un crecimiento desigual con una población mayor a un tercio en pobreza: crecimiento sin equidad que no es desarrollo.

Según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG, 2021) del INEI, en el año 2020, el porcentaje de personas en situación de pobreza en el Perú alcanzó el 30,1 %, mientras que la pobreza extrema, es decir, aquellas personas que no tienen acceso a los servicios básicos y no pueden satisfacer sus necesidades alimentarias, llegó al 9,6 %.

Durante el período 2000-2010, el PBI del Perú creció a una tasa promedio anual de 5,5 %, una de las más altas en América Latina. El crecimiento fue liderado por la inversión extranjera y la expansión de la industria extractiva, en particular la minería.

Entre 2011 y 2019, el crecimiento promedio del PBI del país fue 4,3 % anual, siendo considerado uno de los más altos de América Latina en dicho período. Sin embargo, en 2020, debido a la pandemia de la COVID-19, el PBI se contrajo un 11,1 %, constituyendo la peor caída en décadas.

En términos de sectores económicos, el crecimiento ha sido liderado por la minería que representa alrededor del 60 % de las exportaciones del país, siendo impulsada por la creciente demanda de minerales por parte de China. Otros sectores importantes han sido la construcción, la manufactura y los servicios, especialmente el turismo y el comercio.

Las fuentes de la información para indagar en el campo del gasto público han sido, principalmente, fuentes abiertas. Tenemos los informes del Ministerio de Economía y

Finanzas, entidad que elabora y publica el presupuesto público anual que incluye en la sustentación, información detallada sobre el gasto en educación y salud, gasto público y endeudamiento, entre otros; además, publica informes de ejecución presupuestal que permiten hacer un seguimiento del gasto realizado en estos sectores. Tenemos también información de la Contraloría General de la República que es el organismo encargado de fiscalizar el uso de los recursos públicos; sus informes de auditoría principalmente a la Cuenta General de la República, que remite al Congreso, son una fuente importante sobre el gasto público en educación y salud, y también sobre la gestión de los recursos en estos sectores. Organismos internacionales como el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), así como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas, realizan investigaciones y publicaciones sobre el gasto público en educación y salud en diversos países, incluyendo Perú. Estos estudios pueden ofrecer una perspectiva comparativa y el análisis de las políticas y programas implementados en estos sectores.

### **Gasto público durante los últimos 10 años**

En los diez años recientes, el gasto público en Perú ha experimentado un aumento constante, principalmente, por el crecimiento económico. Sin embargo, como veremos más adelante, esto no ha alterado la proporción muy baja que presenta en relación al PBI. La información registrada indica lo siguiente:

2011: El presupuesto público se incrementó en 16 % respecto al año anterior.

2012: El gasto público se incrementó en 18 %, respecto al año anterior.

2013: El presupuesto público creció 12 %, respecto al año anterior.

2014: El gasto público se incrementó en 8 %, respecto al año anterior.

2015: El presupuesto público aumentó 9 %, respecto al año anterior.

2016: El gasto público creció 6 %, respecto al año anterior.

2017: El presupuesto público se incrementó 7 %, respecto al año anterior.

2018: El gasto público aumentó 8 %, respecto al año anterior.

2019: El presupuesto público creció 9 %, respecto al año anterior.

2020: El gasto público se incrementó 13 %, respecto al año anterior.

2021: El presupuesto público se incrementó 5 %, respecto al año anterior.

### **Gasto en educación en relación al gasto público, en los últimos 10 años**

En general, el gasto en educación ha sido una prioridad en el gasto público en Perú en los últimos 10 años, con un promedio de 17,8 % del gasto público total. Se destaca el aumento significativo que registró en el año 2020, como respuesta a las necesidades generadas por la pandemia de la COVID-19; sin embargo, en el año 2021, el porcentaje del gasto en educación disminuyó en relación al año anterior, aunque aún se mantiene como una de las áreas prioritarias en el gasto público del país. Así tenemos:

2011: El gasto en educación representó el 15,7 % del gasto público total.

2012: El gasto en educación representó el 16,2 % del gasto público total.

2013: El gasto en educación representó el 16,9 % del gasto público total.

2014: El gasto en educación representó el 17,3 % del gasto público total.

2015: El gasto en educación representó el 17,2 % del gasto público total.

2016: El gasto en educación representó el 17,4 % del gasto público total.

2017: El gasto en educación representó el 17,5 % del gasto público total.

2018: El gasto en educación representó el 18,4 % del gasto público total.

2019: El gasto en educación representó el 18,8 % del gasto público total.

2020: El gasto en educación representó el 21,7 % del gasto público total.

2021: El gasto en educación representó el 18,6 % del gasto público total.

Luis F. Gamboa, Abel Cruz y Lenin Campos (2019) analizan la relación entre el gasto público en educación y el desarrollo humano en el Perú. Los autores encontraron que el gasto público en educación ha aumentado en términos nominales, pero ha disminuido en términos relativos al PBI en los últimos años. También encontraron una relación positiva entre el gasto público en educación y el desarrollo humano, medido a través de indicadores como la esperanza de vida, la educación y el ingreso per cápita. Señalan la necesidad de mejorar la calidad de la educación en el Perú ya que, aunque el gasto público en educación ha aumentado, la calidad de la educación sigue siendo baja en comparación con otros países de la región. Concluyen sugiriendo que es necesario aumentar el gasto público en educación en el Perú y mejorar la calidad de la educación para lograr un mayor desarrollo humano en el país.

### **Gasto en salud en relación al gasto público, en los últimos 10 años**

En general, el porcentaje del gasto en salud en relación al gasto público en Perú ha sido bajo en los últimos diez años, con un promedio de 5,8 %. Sin embargo, en el año 2020, el porcentaje del gasto en salud aumentó significativamente, como respuesta a las necesidades generadas por la pandemia de la COVID-19. En el año 2021, aunque el porcentaje del gasto en salud disminuyó en relación al año anterior, aún se mantiene en niveles superiores a los registrados en los años anteriores a la pandemia. Así tenemos:

2011: El gasto en salud representó el 5,5 % del gasto público total.

2012: El gasto en salud representó el 5,5 % del gasto público total.

2013: El gasto en salud representó el 5,5 % del gasto público total.

2014: El gasto en salud representó el 5,4 % del gasto público total.

2015: El gasto en salud representó el 5,4 % del gasto público total.

2016: El gasto en salud representó el 5,6 % del gasto público total.

2017: El gasto en salud representó el 5,6 % del gasto público total.

2018: El gasto en salud representó el 6,0 % del gasto público total.

2019: El gasto en salud representó el 6,2 % del gasto público total.

2020: El gasto en salud representó el 9,1 % del gasto público total.

2021: El gasto en salud representó el 8,0 % del gasto público total.

Luis Luna y Mónica Hernández (2018), encuentran que el gasto público en salud ha aumentado en términos nominales, pero ha disminuido en términos relativos al PBI. Además, la composición del gasto en salud ha cambiado, con un mayor énfasis en la atención primaria y la prevención de enfermedades, aunque la inversión en infraestructura y tecnología continúa siendo insuficiente. También identifican desafíos en el sistema de salud peruano, como la necesidad de mejorar la calidad y la accesibilidad de los servicios de salud y, también, fortalecer la capacidad de gestión y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Concluyen que el Perú necesita seguir invirtiendo en salud pública para mejorar la calidad de vida de su población y reducir las desigualdades en el acceso a los servicios de salud.

**Endeudamiento.** El Perú, en los últimos años, no ha tenido capacidad para autofinanciar el presupuesto público. Descartada la emisión de moneda, por el control del Banco Central de Reserva, quedan dos opciones: financiamos la diferencia contrayendo deuda, o financiamos con aumento de impuestos. En el segundo caso, políticamente se elige a quienes se va a afectar. Si es a la población general, están los impuestos indirectos como el IGV; si es a los que más tienen, están los impuestos a la renta, propiedades y ganancias extraordinarias. En el Perú se ha elegido políticamente no recurrir a impuestos, sino financiar el déficit con deuda pública.

El porcentaje de endeudamiento que financia el presupuesto público en Perú ha variado en los últimos diez años. A continuación, se presenta un resumen de los porcentajes de endeudamiento sobre el presupuesto público, en cada año:

2012: 11,2 %

2013: 9,7 %

2014: 8,8 %

2015: 7,8 %

2016: 7,5 %

2017: 6,8 %

2018: 5,6 %

2019: 5,3 %

2020: 9,3 %

2021: 12,7 %

Podemos observar que, en los primeros años de la década, el porcentaje de endeudamiento se mantuvo relativamente alto, superando el 8 % todos los años, excepto en 2015. A partir de 2017, comenzó a disminuir de manera constante, llegando a su punto más bajo en 2019 con un 5,3 %. Sin embargo, en 2020 y 2021 el porcentaje de endeudamiento se incrementó significativamente, llegando a un 9,3 % y 12,7 % respectivamente. Cabe destacar que la pandemia de la COVID-19 tuvo un impacto importante en la economía peruana y en las finanzas públicas, lo que pudo haber influido en el aumento del endeudamiento en estos años.

**Los porcentajes de endeudamiento sobre el presupuesto público en los últimos años son los siguientes:**

2017: El endeudamiento público fue, aproximadamente, el 26 % de los ingresos presupuestados.

2018: El endeudamiento público fue, aproximadamente, el 20 % de los ingresos presupuestados.

2019: El endeudamiento público fue, aproximadamente, el 17 % de los ingresos presupuestados.

2020: El endeudamiento público fue, aproximadamente, el 33 % de los ingresos presupuestados.

2021: El endeudamiento público fue, aproximadamente, el 44 % de los ingresos presupuestados.

Se puede observar que en los años 2017 a 2019, la relación entre el endeudamiento público y los ingresos presupuestados disminuyó constantemente, llegando a su punto más bajo en 2019. Sin embargo, en 2020 y 2021, la relación se incrementó significativamente debido al impacto económico de la pandemia de la COVID-19.

Es importante tener en cuenta que el endeudamiento público no es necesariamente negativo, si se utiliza para financiar proyectos de inversión y desarrollo que generen beneficios a largo plazo para la economía. No obstante, el endeudamiento excesivo puede afectar la sostenibilidad de las finanzas públicas y la capacidad del país para cumplir con sus obligaciones financieras, mucho más cuando se tiene una baja presión tributaria en comparación con todos los países de América.

El balance fiscal puede darnos información para reorientar una política tributaria. El balance fiscal es la diferencia entre los ingresos y gastos del Gobierno, indicando si recauda suficientes recursos para cubrir sus gastos. Si se presenta un saldo negativo, se puede cubrir con nuevos impuestos o deuda.

El endeudamiento en sí, no es negativo si se utiliza para desarrollar proyectos que promuevan e impulsen el crecimiento económico y social, generalmente a largo plazo. Pero en el caso del Perú, la acumulación de deuda es una salida para no tener conflicto con los sectores económicos de los más ricos, quienes hubieran tenido que aceptar aumentar su carga impositiva (MEF 2019).

#### **4.3.- Resultado 3. Sobre Presión Tributaria**

Los Impuestos (MEF 2019). Existen impuestos planos, progresivos, regresivos, directos e indirectos. Los impuestos son planos cuando el porcentaje no es dependiente de la base; los impuestos regresivos consideran que a mayor ganancia menor tasa de impuestos; mientras que los impuestos progresivos establecen que a mayor ganancia mayor tasa de impuestos. Es así que los impuestos progresivos reducen el agobio sobre personas de ingresos menores, ya que estas pagan un menor porcentaje sobre sus ganancias.

**Impuestos Directos:** Se aplican sobre las personas naturales y jurídicas, afectando sus ingresos y pertenencias. Los principales impuestos directos son el impuesto sobre la renta (IR) y el impuesto sobre el patrimonio. Estos afectan las decisiones relacionadas con la oferta de trabajo y la inversión, ya que gravan los salarios y la renta de capital.

**Impuestos Indirectos:** Afectan a personas distintas del contribuyente, quien enajena bienes o servicios y traslada la carga del impuesto a quienes los adquieren o reciben. Este tipo de impuesto recae sobre una amplia variedad de bienes y servicios. Los principales son el impuesto general a las ventas (IGV), los aranceles aduaneros y los impuestos sobre consumos específicos.

Los impuestos más representativos son el impuesto a la renta, el impuesto general a las ventas y el impuesto selectivo al consumo.

El impuesto a la renta es el tributo que grava las ganancias o ingresos de personas naturales y jurídicas. Lo deben pagar las empresas, trabajadores en planilla e independientes, así como arrendatarios de departamentos que obtienen o perciben ingresos frecuentemente a lo largo del año.

El impuesto general a las ventas (IGV) es un impuesto al consumo que grava el valor agregado generado en las diferentes etapas de producción, distribución y comercialización hasta llegar al consumidor final, quien finalmente asume la carga económica del impuesto. Actualmente, se aplica una tasa de 16 %, a la cual se le añade un 2 % que corresponde al

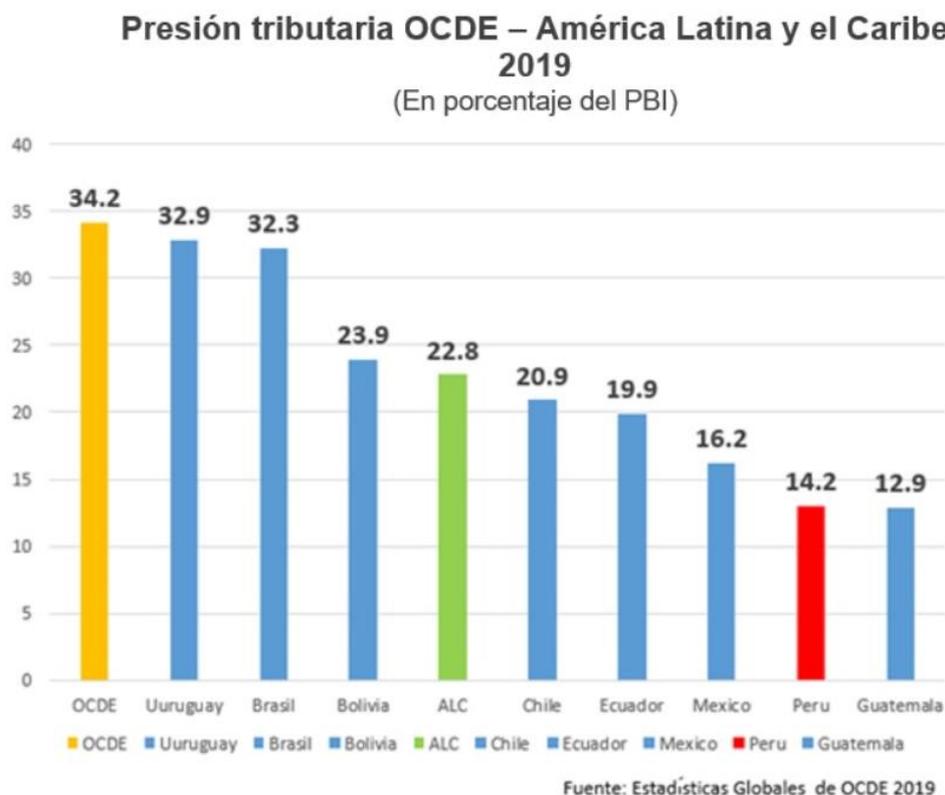
impuesto de promoción municipal (IPM), cuya recaudación está destinada al Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN).

El impuesto selectivo al consumo (ISC) se estructura como un impuesto aplicable a las ventas en el país a nivel de productor, así como a la importación de los bienes que se especifica según lista. Generalmente, se considera bienes suntuarios o que generan externalidades negativas.

**Presión Tributaria y PBI.** Los ingresos provenientes de los recursos que conforman el sistema tributario peruano se representan porcentualmente como un porcentaje de la presión tributaria en relación al PBI.

La presión tributaria es un indicador cuantitativo pero que expresa, también, una realidad cualitativa. Al relacionar los ingresos tributarios de una economía con el producto bruto interno (PBI), nos permite medir la intensidad y la direccionalidad con la que un país grava a sus contribuyentes de los diferentes grupos económicos a través de tasas impositivas. Es decir, explicita una política tributaria. Se calcula dividiendo los ingresos recaudados entre el PBI, que es el valor monetario de los bienes y servicios finales producidos por un país en un período determinado (MEF, 2018 y SUNAT, 2023).

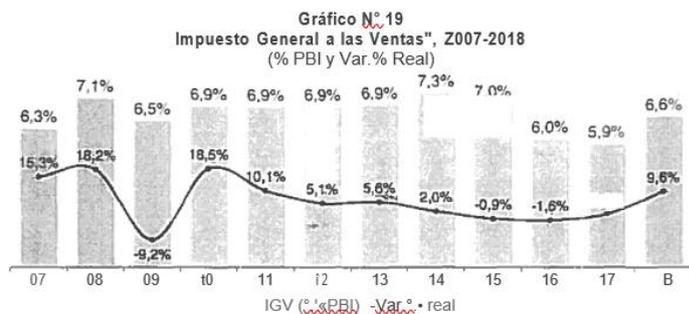
Este indicador es muy útil para comparar el esfuerzo fiscal de la sociedad de un país, en relación a otros. Por ejemplo, la presión tributaria en el Perú, según la OCDE, fue 14,2 % en 2019. Si bien tuvo un crecimiento respecto a los años 2017 y 2018, aún está por debajo del promedio de América Latina y de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE 2019).



Cuadro: Presión tributaria OCDE – América Latina y el Caribe 2019

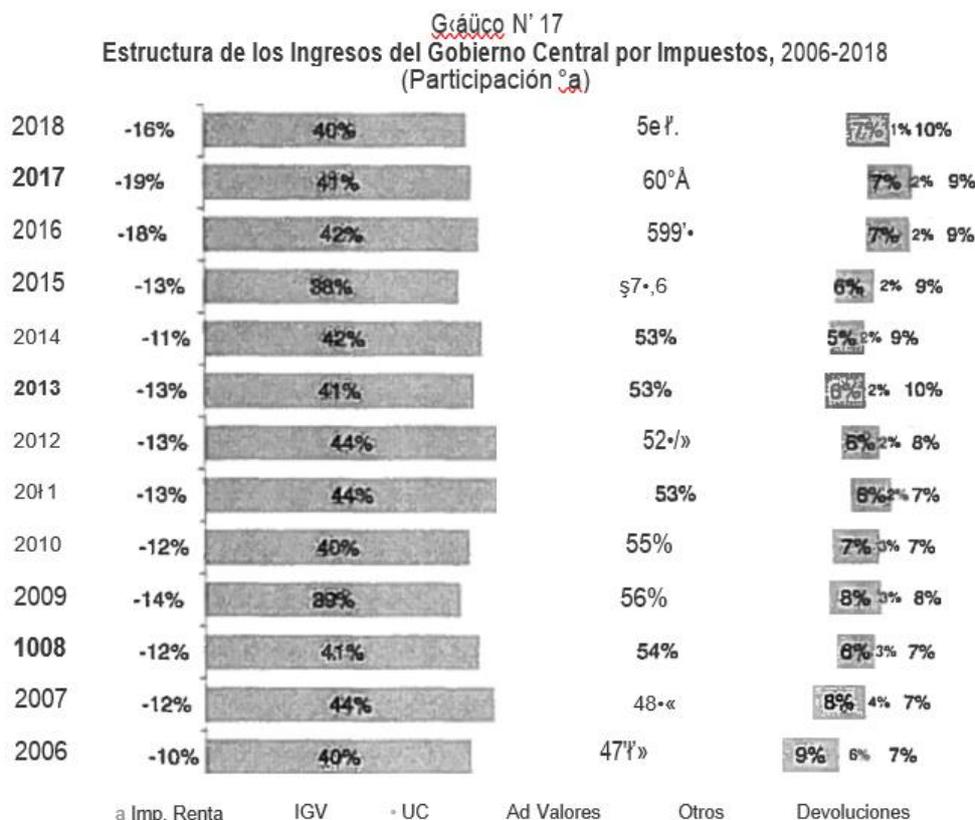
La presión tributaria en el Perú es significativamente menor al promedio internacional. Al comparar los ingresos tributarios peruanos con los de otros países, se aprecia que la recaudación tributaria peruana es inferior. En el año 2018, la presión tributaria fue de 14,1 % (OCDE, 2019).

El impuesto general a las ventas (IGV) ha constituido la principal fuente de los ingresos tributarios del Gobierno central durante los últimos años. Presenta una reducción en el año 2009 como consecuencia, principalmente, de la crisis financiera internacional; posteriormente, se registra una recuperación de la recaudación y un crecimiento que va desacelerándose hacia el año 2014 hasta llegar a cifras negativas nuevamente por dos años (-0,9 % en 2015 y -1,6 % en el 2016), para recuperarse desde el año 2017 con un incremento real de 0,9 % y en 2018 con un crecimiento de 9,6 % real y alcanzando una presión de 6,6 % en términos del PBI (MEF, 2018 y SUNAT, 2019), según muestra el gráfico N.º 19.



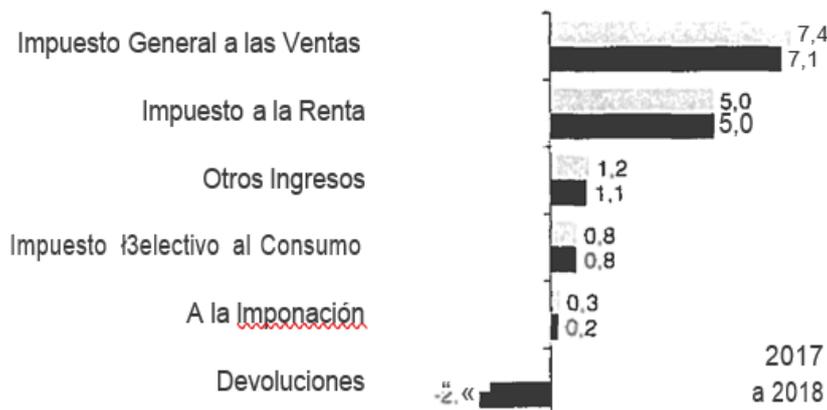
(\*) Neto de devoluciones.  
 Fuente: SUNAT  
 Elaboración: DGPIP-MEF

En el análisis del rendimiento de los tributos de los años 2006 al 2018, por ejemplo, encontramos la importancia en el aporte tributario del IGV y cómo se mantiene, con algunas variaciones, a lo largo de dicho período. Los gráficos 17 y 18 de la SUNAT son bastante descriptivos (MEF, 2019 y SUNAT, 2023).



Fuente: SUNAT  
 Elaboración: DGPIP-MEF

Gráfico N° 18  
Estructura de los Ingresos Tributarios del Gobierno Central, 2017-2Q18  
(Y» PBI)



Fuente: SUNAI  
Elaboración: DGPIP-MEF

#### Resumen de la estructura tributaria en Perú

	Ingresos tributarios en moneda nacional			Estructura tributaria en Perú		
	Sol peruano, millones			% del PIB		
	2019	2020	Δ	2019	2020	Δ
Impuestos sobre la renta, beneficios y ganancias de capital <sup>1</sup>	46 753	40 124	- 6 629	6.1	5.6	- 0.5
<i>de los cuales</i>						
Impuesto sobre la renta y ganancias	14 744	13 182	- 1 562	1.9	1.8	- 0.1
Impuesto sobre la renta y ganancias de sociedades	29 449	23 352	- 6 097	3.8	3.3	- 0.5
Cotizaciones a la seguridad social	15 453	14 680	- 773	2.0	2.0	0.0
Impuestos sobre la propiedad	3 063	2 418	- 645	0.4	0.3	- 0.1
Impuestos sobre bienes y servicios	60 366	51 219	- 9 147	7.8	7.1	- 0.7
<i>de los cuales</i>						
Impuestos sobre el valor añadido	49 197	42 377	- 6 821	6.4	5.9	- 0.5
Impuestos sobre bienes y servicios específicos	10 867	8 602	- 2 265	1.4	1.2	- 0.2
<i>de los cuales</i>						
Impuestos indirectos	8 668	7 231	- 1 437	1.1	1.0	- 0.1
Derechos de aduana y de importación	1 424	1 159	- 266	0.2	0.2	0.0
Otros impuestos <sup>2</sup>	2 353	974	- 1 379	0.3	0.1	- 0.2
<b>TOTAL</b>	<b>127 989</b>	<b>109 416</b>	<b>- 18 573</b>	<b>16.6</b>	<b>15.2</b>	<b>- 1.4</b>

1. Los ingresos procedentes de los impuestos sobre la renta, los beneficios y las ganancias no pueden sumarse al total de los ingresos procedentes del impuesto sobre la renta de personas físicas y del impuesto de sociedades debido a ciertos ingresos que no pudieron asignarse a estas categorías.

2. En la nota de este país, "otros impuestos" se calcula como el total de los impuestos menos los impuestos sobre la renta, los beneficios y las ganancias de capital, las cotizaciones a la seguridad social, los impuestos sobre la propiedad y los impuestos sobre los bienes y servicios. Incluye los impuestos aplicables a la masa salarial y a la mano de obra, y otros impuestos (según la definición de la Guía Interpretativa de la OCDE).

Los ingresos tributarios incluyen los ingresos netos de todos los niveles de gobierno; a consecuencia del redondeo, las cifras del cuadro pueden no sumar el total indicado.



Para mayor información, véase : [oe.cd/RevStatsLatam](http://oe.cd/RevStatsLatam)

Según lo publicado por la Agencia EFE, la recaudación tributaria de Perú en 2021 ascendió a casi 140 000 millones de soles (aproximadamente, 35 300 millones de dólares), que equivale a un 16,1 % de su producto bruto interno (PBI), la mayor tasa de los últimos siete años. La cantidad recaudada es un 44,4 % mayor al 2020 y un 19,2 % superior a 2019, el año previo a la pandemia de la COVID-19, según señaló en un comunicado la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). Respecto a la presión tributaria sobre el PBI, los resultados de 2021 son 3,1 puntos porcentuales superiores a 2020 (13 %) y 1,7 puntos más que en el año 2019 (14,4 %).

El incremento en la recaudación tributaria proviene, sobre todo, del aumento de la demanda interna y de los elevados precios internacionales de los metales, principalmente del cobre, del que Perú es el segundo productor mundial. Esta circunstancia ha llevado a que en 2021 Perú batiese su récord de exportaciones con cerca de 62 000 millones de dólares, según las previsiones, ya que la minería es la responsable de alrededor del 60 % de las exportaciones peruanas, del 10 % del PBI y de, aproximadamente, el 20 % de la recaudación tributaria.

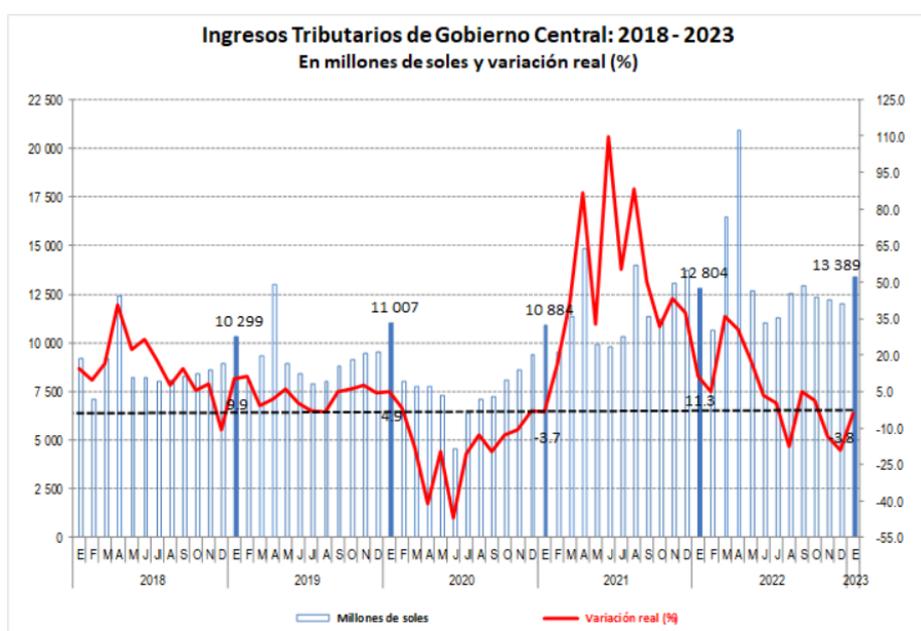
De acuerdo a información de la SUNAT, en enero de 2023 los ingresos tributarios del Gobierno central ascendieron a S/. 13 389 millones representando una disminución de 3,8 % en términos reales respecto a enero de 2022, explicado por la ralentización del crecimiento del PBI y la demanda interna, así como la reducción del nivel de importaciones (-18,0 %) y el tipo de cambio (-1,5 %), a lo que se sumó la medida de postergación del pago de obligaciones tributarias de las mypes a fin de darles liquidez a través de la R.S. 001-2023-SUNAT; y la liberación extraordinaria de fondos de las cuentas de detracciones, también para las mypes, mediante la R.S. 002-2023-SUNAT.

Lo anterior fue parcialmente compensado por los mayores pagos a cuenta del impuesto a la renta de tercera categoría registrados en los sectores minería e hidrocarburos, principalmente, debido a las favorables cotizaciones de los productos exportados; así como por los mayores pagos extraordinarios registrados en enero de 2023, que superaron a los de enero de 2022.

El impuesto a la renta recaudado en enero disminuyó 0,7 %, explicado principalmente por la menor recaudación de las rentas de segunda categoría (-65,5 %), los pagos del régimen mype tributario (-10,2 %), los pagos del régimen especial de renta (-10,1 %), las otras rentas (-6,5%), las rentas de cuarta categoría (-6,8 %), y las rentas de quinta categoría (-4,2 %); que reflejaron las postergaciones y el modesto desempeño de la actividad económica. (SUNAT, 2023).

El impuesto general a las ventas de enero disminuyó 6,8 %, a consecuencia de los menores pagos obtenidos por el IGV a las importaciones que disminuyó 11,2 %, lo mismo que el IGV interno que disminuyó 4,0 %, reflejando el menor dinamismo de la actividad, las postergaciones de pago de obligaciones y el impacto de la norma que aprobó hasta 2024 una menor tasa de IGV a las mypes dedicadas a servicios de hoteles, restaurantes y hospedajes.

De igual forma, los pagos por impuesto selectivo al consumo registraron una disminución de 18,6 %, debido principalmente a la contracción del ISC de importaciones, que disminuyó 37,3 % al igual que el ISC interno que disminuyó 7,6 % lo cual reflejó especialmente el desempeño de las menores importaciones y la menor demanda de los productos gravados con este impuesto.



**La Tributación Internacional.** Los gobiernos tienen como facultad fundamental gravar a los ciudadanos con cargas impositivas. La recaudación tributaria representa la fuente más importante de fondos públicos en casi todos los países y se utiliza para proporcionar bienes y servicios públicos a sus ciudadanos, garantizar las operaciones del Gobierno, realizar inversiones públicas y realizar una mayor o menor redistribución de ingresos

Un concepto que nos ayuda en el análisis es la Presión Tributaria. La presión tributaria es un indicador cuantitativo que se refiere a aspectos cualitativos de la política fiscal. Se calcula dividiendo los ingresos recaudados entre el PBI, que es el valor monetario de los bienes y servicios finales producidos por un país en un período determinado. Este indicador es muy útil para comparar el esfuerzo fiscal de la sociedad de un país respecto de otros. Expresa la intensidad diferenciada con la que un país grava a sus contribuyentes a través de tasas impositivas. Es también expresión de la aplicación de políticas tributarias que resulten en cargas equitativamente o inequitativamente distribuidas entre los grupos sociales que son contribuyentes.

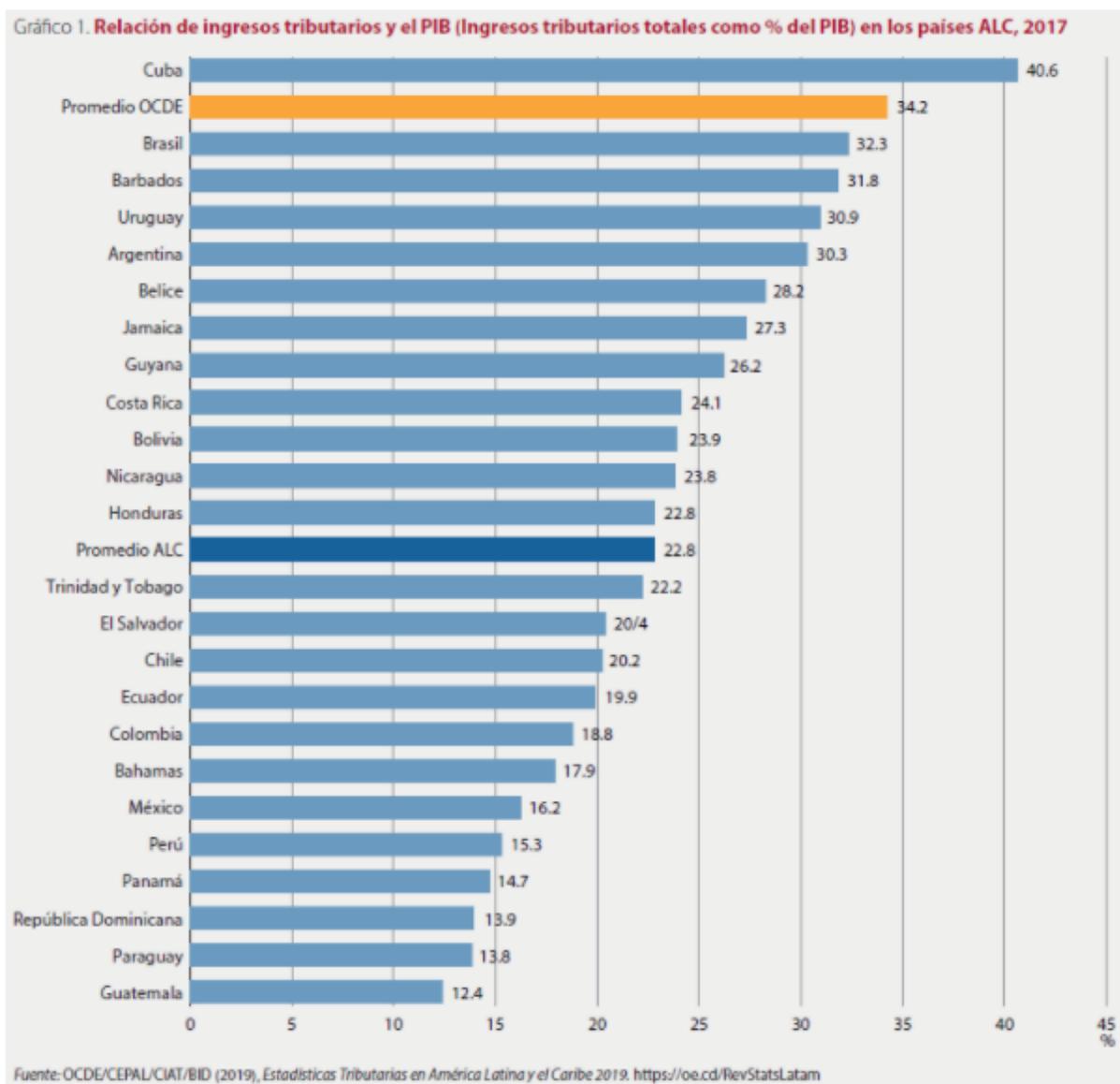
A continuación, presentamos algunos datos sobre la presión tributaria en Europa y América Latina y el Caribe.

### Presión fiscal comparada en Europa

Ingresos fiscales en % del PIB de cada país\*



Según la OCDE (2014), en el gráfico Presión fiscal comparada en Europa, en el 2014, la presión tributaria en el continente europeo revelaba un promedio de 35,20 % del PBI. El país con el indicador menor era Irlanda con 23,40 %; el promedio en la Unidad Europea estaba en 40,30 %, resaltando los países nórdicos con promedios superiores al 40% (OCDE/CEPAL/CIAT/BID,2019).



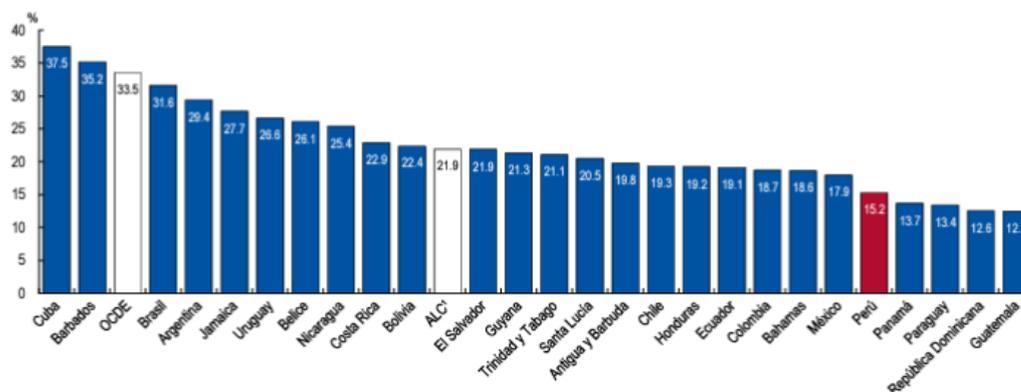
De acuerdo a la CEPAL, al 2017, podíamos observar cómo el país con mayor presión tributaria era Cuba, siendo la presión promedio de América Latina y el Caribe 22,8 %; y se colocó como referente el promedio de la OCDE, 34,2 %. El Perú tenía una presión de 15,3 %, como se aprecia (OCDE/CEPAL/CIAT/BID,2019).

## Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2022 - Perú

### Recaudación tributaria como porcentaje del PIB

La recaudación tributaria como porcentaje del PIB en comparación con otros países de América Latina y el Caribe (ALC) y con los promedios regionales, 2020

La recaudación tributaria como porcentaje del PIB de Perú en 2020 (15.2%) estuvo por debajo del promedio de ALC (21.9%)<sup>1</sup> en la edición de este año de las Estadísticas tributarias de América Latina y el Caribe a 6.7 puntos porcentuales y por debajo del promedio de la OCDE (33.5%).



1. Representa al grupo de 26 países de América Latina y el Caribe incluidos en esta publicación y excluye a Venezuela debido a problemas de disponibilidad de datos.

### La recaudación tributaria como porcentaje del PIB a lo largo del tiempo

La recaudación tributaria como porcentaje del PIB de Perú disminuyó en 1.4 puntos porcentuales del 16.6% en 2019 al 15.2% en 2020. En comparación, el promedio de ALC disminuyó en 0.8 puntos porcentuales entre 2019 y 2020. Durante un período más largo, el promedio de ALC aumentó en 3.9 puntos porcentuales de 18.0% en 2000 a 21.9% en 2020, mientras que en el mismo período el ratio de impuestos/PIB de Perú no varió en 0.0 puntos porcentuales, de 15.2% a 15.2%. Desde 2000, el ratio de impuestos/PIB más alto de Perú fue 19.2% en 2014, y el más bajo fue 14.9% en 2002.

La información que se presenta es ampliamente demostrativa de la situación del Perú, y de América Latina y el Caribe.

Las Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe (OCDE/CEPAL, 2022) muestran que:

- ✓ Durante el período 1990-2010 se presentó un alza en la recaudación de los ingresos tributarios en América Latina, como un reflejo de condiciones macroeconómicas favorables en los cambios experimentados en el entorno internacional. Cabe destacar que el 2010 hubo un cambio de tendencia en la recaudación para toda América Latina, mostrando una ligera recuperación en todos los países con excepción de Colombia, Costa Rica, República Dominicana y Venezuela.
- ✓ Como antecedente tenemos que la presión tributaria al 2014 se encontró alrededor del 16,6 % del producto bruto interno (PBI), por debajo de la media de la región.

- ✓ De acuerdo a la CEPAL, al 2017 podíamos observar cómo el país con mayor presión tributaria era Cuba, siendo la presión promedio de América Latina y el Caribe (ALC), de 22,8 %; el Perú tenía una presión tributaria de 15,3 %.<sup>1</sup>
  - ✓ El promedio de los ingresos tributarios como porcentaje del PBI en ALC, aumentaron a 22,9 % en 2019.
  - ✓ Los ingresos tributarios como porcentaje del PBI en ALC oscilaron entre 13,1 % del PBI en Guatemala y 42,0 % del PBI en Cuba, en 2019. De los 26 países incorporados en el promedio –que incluye a Antigua y Barbuda por primera vez y no considera a Venezuela debido a la falta de disponibilidad de datos–, 14 países registraron un aumento en sus ingresos tributarios en 2019 y 12 experimentaron una disminución. Aparte de Cuba, todos los demás países registraron ingresos tributarios por debajo del promedio de la OCDE de 33,8 % del PBI. Sin embargo, la brecha entre los promedios de ALC y la OCDE se redujo de 15,4 p.p. en 1990 a 10,9 p.p. en 2019.
  - ✓ Las últimas estimaciones indican que los ingresos tributarios totales en 18 países de la región disminuyeron un 11,2 % en promedio en 2020, en comparación con 2019. La deuda pública externa aumentó durante el mismo período.
  - ✓ La estructura impositiva en los países de ALC y la OCDE fue diferente en 2017. En ALC, los impuestos sobre bienes y servicios (por ejemplo, IVA), que tienden a ser regresivos, representan aproximadamente el 50% de los ingresos tributarios en comparación con, aproximadamente, un tercio en la OCDE.
  - ✓ También en el año 2017, en promedio, en ALC el 44,3 % de la recaudación provino de impuestos a los ingresos y las ganancias y de las contribuciones a la seguridad social, en comparación con el 59,8 % en los países de la OCDE.
-

**Apreciaciones del resultado.** El Perú tiene un sistema tributario estándar que cuenta con cuatro impuestos principales: el impuesto general a las ventas, el impuesto a la renta, el impuesto selectivo al consumo y los derechos arancelarios. Dichos impuestos representan el 90 % de la recaudación total. Los tributos más importantes son los indirectos, ya que entre el IGV y el ISC representan, aproximadamente, el 65 % del total de ingresos tributarios del Gobierno central.

En comparación con la presión tributaria promedio en América Latina (14,9 % en 2018), se observa que el Perú, en la actualidad, todavía tiene un margen de crecimiento potencial para la mejora de políticas de ingresos públicos.

La estructura de la recaudación de impuestos en el Perú, por ejemplo para el año 2014, fue 60 % de los ingresos tributarios por impuestos indirectos: el IGV representa aproximadamente 53 %, mientras que el ISC y el impuesto a las importaciones representan, en conjunto, aproximadamente 7 %. El 40 % restante corresponde a impuestos directos.

En este sentido, es más ineficiente que en países desarrollados donde prima la recaudación por impuestos directos; y es regresivo, ya que no es proporcional al nivel de ingresos por el dominio de impuestos indirectos.

Ambas formulaciones apuntan a la idea de redistribución de la riqueza entre los miembros de una comunidad por razones de justicia social. Las soluciones concretas de las formas y la profundidad de este proceso pueden ser múltiples.

#### **4.4.- Resultado 4. Sobre los Servicios de Educación**

##### **Situación de los servicios de educación**

El panorama de la educación en el Perú es preocupante. Los resultados de la información que presentamos revelan cifras que presentan una visión crítica de la educación en nuestro país. El MINEDU (2022) estima que, debido a la pandemia, en el año 2021, un total de 124 533 estudiantes dejaron de asistir a clases.

Analizaremos los aspectos más importantes que nos revelan el estado actual de los servicios educativos.

**Abandono escolar.** El Perú tiene una tasa de deserción escolar del 6,3 %, según cifras del Ministerio de Educación (MINEDU). Según una encuesta del INEI (2021), 22 de cada 100 jóvenes entre 17 y 18 años, no han logrado concluir la educación secundaria, mientras 5 de cada 100 jóvenes entre 13 y 19 años no la han culminado. Esto significa que existe un gran porcentaje de la población que carece de las habilidades necesarias para tener competitividad en el mercado laboral y contribuir a la productividad del país. En el Perú, cada hora, 14 niñas y niños dejan de estudiar (ENAHU, 2021).

**Desigualdades.** Se presentan desigualdades de género. Aunque el nivel educativo de las niñas ha mejorado en las últimas décadas, continúa existiendo desigualdad, lo que significa que numerosas familias aún no ven la educación de las niñas como una prioridad y muchas son privadas de la oportunidad de asistir a la escuela. Según información de Estadística de Calidad Educativa (ESCALE, 2018), del MINEDU, aún persiste un mayor porcentaje de deserción en las mujeres (10,2 %), frente a los varones (8,4 %). En ese sentido, las niñas reciben una educación de menor calidad que los niños, lo que repercute negativamente en su futura empleabilidad y su potencial de desarrollo económico.

**Baja tasa de alfabetización.** Cerca de 1,3 millones de personas de 15 a más años reportaron no saber leer ni escribir, según el censo realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). En tanto, en las zonas rurales, la tasa de analfabetismo asciende en 22,8 % para las mujeres. La baja tasa de alfabetización impacta en la calidad de la educación en el país, ya que las y los estudiantes no pueden acceder y entender los materiales educativos a su disposición. Según el INEI, en el año 2020 la tasa de alfabetización en el Perú fue del 95,2 %.

**Alto costo de la educación.** En el año 2020, el 55,7 % de niñas, niños y adolescentes que trabajaban, señalaron que no asistían a sus centros de estudios debido a problemas económicos o familiares. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática, esa es la principal razón por la que el grupo etario de 6 a 16 años no se encontraba matriculado o no asistía a clases; ello incluye a los que dejaron de estudiar por dedicarse a trabajar y a los que se dedican a los quehaceres del hogar (INEI, 2021).

De igual manera, resulta preocupante el elevado coste de la educación en Perú. Según el Banco Mundial, al 2020, el coste medio de la educación secundaria en el país era el 8,3 % de la renta media per cápita, y el coste medio de la educación superior el 16,2 %. Esta cifra es considerablemente mayor a la media de América Latina y el Caribe, y significa que muchos estudiantes no pueden acceder a una educación de calidad debido a las limitaciones financieras.

**Brechas en el área rural.** Las y los adolescentes que viven en zonas rurales se ven en la obligación de trabajar debido a problemas económicos y, en consecuencia, a reducir el tiempo que dedican al estudio. Así lo confirma el Instituto Peruano de Economía (IPE, 2022), revelando que la fuerza laboral de trabajadores entre 14 y 18 años en las zonas rurales, ha aumentado en 485 mil a principios de 2021. En estas circunstancias, las y los jóvenes se ven obligados a acceder a industrias y trabajos no competitivos en los que existen escasas oportunidades de crecimiento profesional.

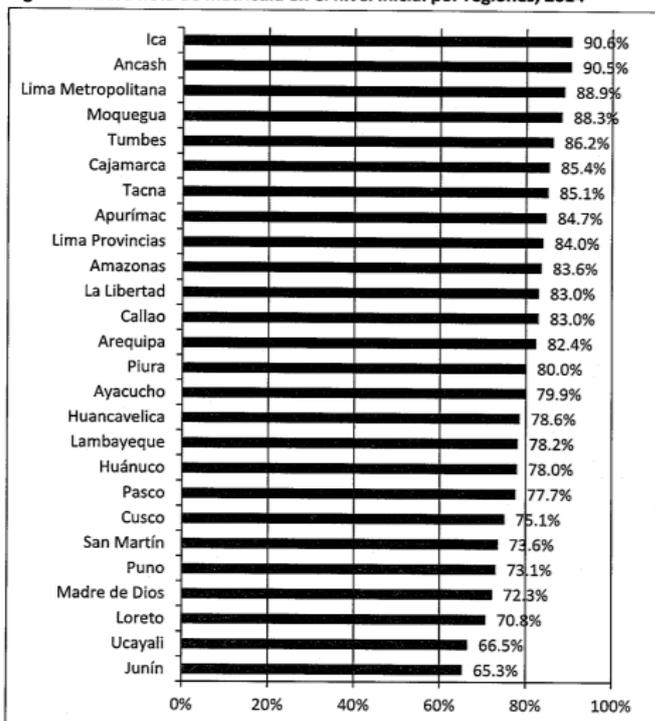
**Acceso a servicios básicos.** Las inequidades y carencias en el sector educación se evidencian en los niveles de acceso a servicios básicos en los colegios y, también, en el estado de la infraestructura en zonas rurales, principalmente amazónicas.

De acuerdo al Censo de Infraestructura, solo el 43 % de las escuelas públicas contaban con acceso a agua, desagüe y electricidad. Asimismo, como se observa en la siguiente figura, los locales de la selva presentaban las condiciones menos favorables. Particularmente, las

regiones Ucayali y Loreto son las que contaban con menos del 10 % de colegios con acceso a los tres servicios básicos (agua, desagüe y electricidad) por red pública.

**Acceso a la educación.** Según el INEI (2014), en el Perú se presentan grandes diferencias en las tasas de matrícula a nivel regiones. Como se puede observar en la Figura 18, solo dos regiones superan el 90 % de matrícula inicial; mientras que dos regiones del país no superan el 70 % de matrícula. En total, hay 12 regiones donde más del 20 % de los niños de 3 a 5 años no han tenido acceso oportuno a la educación inicial, entendida en términos de matrícula.

Figura 18: Tasa neta de matrícula en el nivel inicial por regiones, 2014



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares del Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI.

**Infraestructura educativa.** La infraestructura educativa incluye la conexión con servicios como luz eléctrica, saneamiento, agua potable, teléfono y conectividad a Internet; así como la existencia de espacios educativos, es decir aquellos espacios implementados con recursos educativos específicos y especializados para el desarrollo del proceso de enseñanza y aprendizaje de una determinada área curricular o áreas afines tales como laboratorios de ciencias, computación, bibliotecas, salas de arte, de música, canchas de deportes, gimnasios, entre otros.

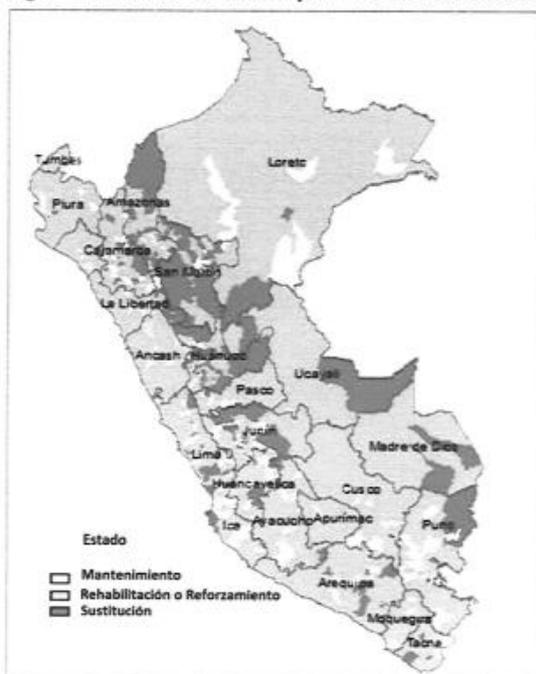
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2014), señala la importancia de que la infraestructura educativa responda a una política de aseguramiento de servicios básicos, de equipamiento y de conectividad, así como a una política de inversión en adquisición y en mantenimiento preventivo y constante de infraestructura, mobiliario y equipamiento propicio para el aprendizaje de los alumnos.

Si bien en Perú no se cuenta con un diagnóstico que identifique la brecha de infraestructura deportiva, de acuerdo a la Ley N.º 28036, Ley de Promoción y Desarrollo del Deporte, en la construcción de todo centro educativo, instituto superior y universidad se debe considerar la existencia de infraestructura para uso exclusivo del deporte. Asimismo, debido a que toda práctica físico-deportiva supone en sí misma una actividad riesgosa, se hace relevante garantizar la seguridad de las instalaciones en las cuales se practica deporte, por lo que el mantenimiento de los espacios deportivos es parte fundamental de las políticas de deporte.

Estudiar en condiciones adecuadas constituye la garantía más elemental que el Estado debe brindar a sus estudiantes. No obstante, la infraestructura de las instituciones educativas públicas es deficiente, tanto a nivel cuantitativo como a nivel cualitativo; es decir, no cumple con estándares mínimos de calidad que garanticen el espacio óptimo para el desarrollo de aprendizajes y capacidades.

Las cifras del Primer Censo de Infraestructura Educativa (2013) reflejan que el 45 % de edificaciones requiere refuerzo; el 24%, sustitución; el 15%, mantenimiento; el 5%, rehabilitación; y el 9% no requieren intervención.

Figura 24: Locales escolares por nivel de intervención requerida



Fuente: Censo de Infraestructura 2013 - Ministerio de Educación del Perú.

**Equipamiento.** En lo referido a la disponibilidad de mobiliario, cifras del Censo Escolar de 2013, muestran que casi el 20 % y más del 40 % de colegios no cuentan con suficientes carpetas y pizarras, respectivamente.

La seguridad y calidad del espacio escolar contribuye con el desarrollo del proceso enseñanza-aprendizaje en todos los niveles educativos. Esto implica que se requiere contar con una adecuada infraestructura, equipamiento y mobiliario, así como con todos los servicios básicos. También es necesario que se disponga de un nivel de conectividad y acceso a las TIC óptimo.

Los siguientes indicadores, que no han variado mucho, permiten identificar el estado de las instituciones educativas en el país:

- ✓ 15% de escolares de educación básica regular cuentan con aulas en buen estado.
- ✓ 30% de instituciones educativas de primaria o secundaria tienen acceso al servicio de Internet.
- ✓ 45% de instituciones educativas de primaria o secundaria disponen del servicio de

agua y saneamiento.

**Estado de las aulas.** El componente de infraestructura educativa más importante es el aula, la cual constituye el ambiente educativo donde se producen los procesos de aprendizaje-enseñanza. El buen estado de los espacios educativos contribuye al logro educativo.

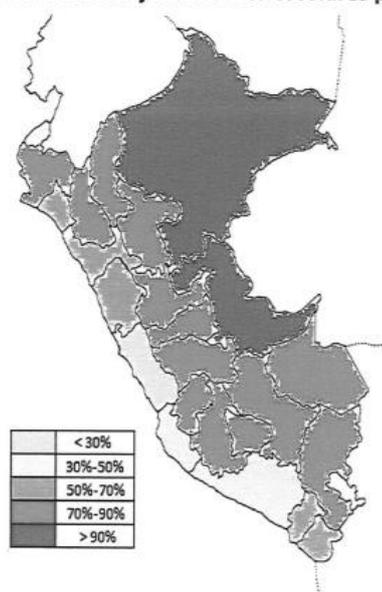
El porcentaje de locales escolares públicos de gestión directa de educación básica regular que cuentan con aulas en buen estado se estimó en 15 % (Censo de Infraestructura Educativa, 2013).

Para ser calificadas como aulas en buen estado, se debe cumplir con los siguientes criterios:

- Tienen paredes limpias y pintadas.
- Tienen vidrios completos y sin roturas en las ventanas.
- Tienen puertas que no permiten ingresar si están cerradas.
- Tienen pisos con superficie uniforme o plana.
- El ambiente cuenta con servicio eléctrico operativo.

**Servicios básicos.** La disponibilidad de servicios básicos en las escuelas tiene un impacto positivo en el rendimiento escolar. Por ejemplo, los servicios sanitarios evitan que se propaguen enfermedades y plagas, las cuales aumentarían el ausentismo entre los alumnos. También debemos considerar que la provisión de electricidad a las escuelas incrementa los logros de aprendizaje de los alumnos dado que les facilita la lectura, permite ver adecuadamente la pizarra y provee de energía a otros artefactos útiles, como los ventiladores para mantener fresco el salón de clase. También la conectividad a Internet, representa lo mínimo requerido para introducir y utilizar los recursos educativos tecnológicos en el proceso educativo. Un aspecto adicional es el aumento de la motivación de los estudiantes por el uso de las tecnologías de comunicación e informática en clases, lo que aumenta a su vez el nivel de asistencia al colegio.

**Figura 25: Porcentaje de locales escolares públicos sin acceso servicios básicos\***



Fuente: Censo de Infraestructura 2013 - Ministerio de Educación del Perú.

Nota: (\*) Se consideran los siguientes servicios básicos: agua, luz y desagüe.

En relación a los servicios básicos, la situación es particularmente grave en áreas rurales, donde solo 8 de cada 10 escuelas públicas cuentan con acceso a agua, desagüe y electricidad. Asimismo, como se observa en la figura adjunta, los locales de la selva presentan las condiciones menos favorables. Particularmente, las regiones Ucayali y Loreto son las que cuenta con menos del 10% de colegios con acceso a los tres servicios básicos por red pública.

El indicador de porcentaje de locales escolares de primaria y secundaria públicos de gestión directa que cuentan con el servicio de agua y saneamiento es de 45 % (2015). La proporción de escuelas rurales se consideró constante.

El agua y el alcantarillado representan una necesidad indispensable para los niños en las escuelas. Deficiencias en el acceso a estos servicios están vinculadas a mayores incidencias de enfermedades diarreicas agudas y a la menor asistencia y el rendimiento escolar.

Se considera que las instituciones educativas cuentan con acceso a saneamiento cuando disponen de alguna forma de disposición sanitaria de excretas: (i) red pública de desagüe, dentro o fuera del local, (ii) letrina o, (iii) pozo séptico. Se considera que las instituciones

educativas cuentan con el servicio de agua si tienen acceso a una red pública u otra fuente que no sea acequia ni manantial (Censo de Infraestructura Educativa, 2013).

**Materiales y recursos educativos.** Los materiales y recursos educativos corresponden a aquellos instrumentos que apoyan el desarrollo de los procesos enseñanza-aprendizaje. No solo deben estar disponibles oportunamente para los alumnos y profesores, sino que también debe garantizarse que sean usados regularmente en clase, siendo pertinentes al contexto cultural y lingüístico de las instituciones educativas y en un lenguaje comprensible para alumnos y profesores.

El Informe de Resultados de la prueba PISA (OCDE, 2018), indica que el hecho de tener materiales que sean de buena calidad, adecuados y disponibles oportunamente no garantiza, necesariamente, un alto aprendizaje; sin embargo, su ausencia sí tendría un impacto negativo. Asimismo, precisa que lo determinante para un mejor rendimiento de los alumnos no es solo la disponibilidad de los recursos, sino también la calidad de los mismos, el uso que se haga de ellos, y la eficacia de dicho uso.

Falta de recursos e infraestructura adecuada: Muchas escuelas en el Perú carecen de recursos básicos como libros de texto, materiales didácticos y equipos tecnológicos. Además, la infraestructura de muchas escuelas es deficiente, lo que dificulta la enseñanza y el aprendizaje.

**Uso de TIC.** Es importante que la infraestructura educativa contemple el acceso a una conexión a Internet, ya que constituye el requerimiento básico para aprovechar los recursos educativos tecnológicos en los procesos de enseñanza-aprendizaje. La aplicación de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en el proceso educativo no está vinculada al simple acceso, provisión o mayor uso de las mismas, sino también a las características del contexto (económico, social y cultural) del estudiante, a cómo los profesores las integran al currículo y a la existencia de condiciones institucionales favorables para su uso.

El indicador de instituciones educativas con acceso a Internet, es el porcentaje de locales escolares de primaria y secundaria públicos de gestión directa y públicos de gestión privada, que disponen de este servicio. Ha sido del 30% y es probable que con la pandemia se haya llegado cerca del 50%. Según información proporcionada por el Fondo de Inversión en Telecomunicaciones, se planteaba el 100 % de cobertura urbana y el 24 % de cobertura en zonas rurales para el año 2021 (FITEL, 2021).

La pandemia de la COVID-19 ha puesto de manifiesto la brecha digital en el Perú, que afecta especialmente a los estudiantes más pobres y vulnerables. La falta de acceso a dispositivos y a la conectividad a Internet ha dificultado la educación a distancia, aumentando las desigualdades en el proceso de educación.

**Remuneraciones.** Considerando la indiscutible importancia del rol docente en el proceso educativo, es innegable la necesidad de atraer a las personas más capacitadas para ejercer la docencia, acción que pasa por revalorizar esta carrera, así como por retribuir debidamente a los buenos maestros. En este sentido, hablar de una política de selección y crecimiento profesional del docente implica responder a un esquema meritocrático que asegure la atracción, la retribución y la valoración de los docentes idóneos.

En esta línea, la evidencia internacional muestra que gran parte de la efectividad de los sistemas educativos de Canadá, Finlandia, Corea del Sur, Singapur y Cuba responden al trabajo realizado por estos países para hacer de la carrera docente una carrera atractiva, enfocándose en la captación de las personas más competentes para la enseñanza de los niños.

Existen políticas orientadas a la diferenciación de remuneraciones de acuerdo a las escalas de la carrera magisterial. En este caso, se deben fijar proyecciones y expectativas claras respecto a estándares de desempeño deseados, los cuales deben estar acompañados de mecanismos de progresión basados en el mérito que permita el incremento de la calidad del desempeño de los docentes.

Ñopo y Mizala (2014) indican que en el Perú, la remuneración al iniciar la carrera docente está 44 % por debajo de la remuneración promedio en Latinoamérica y 75 % debajo del promedio de los países de la OCDE. Si se compara el salario docente con otras profesiones, según un estudio comparativo entre 13 países latinoamericanos, el Perú ocupa el segundo lugar como país con mayor brecha salarial entre los docentes y otros profesionales y técnicos (42,4 %), siendo superado sólo por Nicaragua.

En el Perú hay un esfuerzo incompleto por mejorar las remuneraciones docentes. La escala de la remuneración integral mensual, monto que se entrega de manera general a todos los docentes en función a su escala magisterial y la jornada de trabajo, es la siguiente:

Escala magisterial	Índice Porcentual	Jornada de trabajo	
		30 horas	40 horas
Octava	210 %	5250,42	7000,56
Séptima	190 %	4750,38	6333,84
Sexta	175 %	4375,35	5833,80
Quinta	150 %	3750,30	5000,40
Cuarta	130 %	3250,26	4333,68
Tercera	120 %	3000,24	4000,32
Segunda	110 %	2750,22	3666,96
Primera	100 %	2500,20	3333,60

Minedu

Remuneración de docentes en el sector público. **Fuente:** MINEDU 2023

A fin de fortalecer una política de atracción de los mejores profesionales a la carrera docente, la literatura y evidencia internacional como el estudio de Kane y Staiger (2008), muestran que es importante combinar las siguientes políticas: (I) incrementar la exigencia en los requisitos de ingreso a los programas de formación inicial docente, (II) incrementar los salarios, principalmente al inicio de la carrera, (III) diversificar las maneras de incrementar la cantidad de docentes, e (iv) incrementar el estatus y el prestigio de los docentes.

### Calidad de la Educación

De forma breve analizaremos la información disponible sobre la calidad de la educación en el Perú. Para este fin evidenciamos las apreciaciones que formularemos a continuación.

**Variables estratégicas.** El análisis de la situación de la educación en el Perú, se presenta de forma resumida en el “Documento Prospectiva al 2030”, que el Ministerio de Educación difunde. Según el referido documento, de la observación de las tendencias y de los componentes del sector educativo, se identificaron 43 variables que influyen en él. De acuerdo al nivel de influencia y dependencia entre estas variables, se identificó que las seis más estratégicas, por representar los principales resultados del sector o ser claves para el desarrollo de dichos resultados, son las siguientes: 1. nivel de aprendizaje, 2. acceso a servicios de educación y deporte, 3. calidad de la formación en la educación superior, 4. desempeño docente, 5. estado de infraestructura educativa y deportiva, 6. liderazgo directivo en las instituciones educativas.

El diagnóstico de las seis variables estratégicas identificadas puede sintetizarse en los valores para los indicadores de cada variable, según la siguiente tabla.

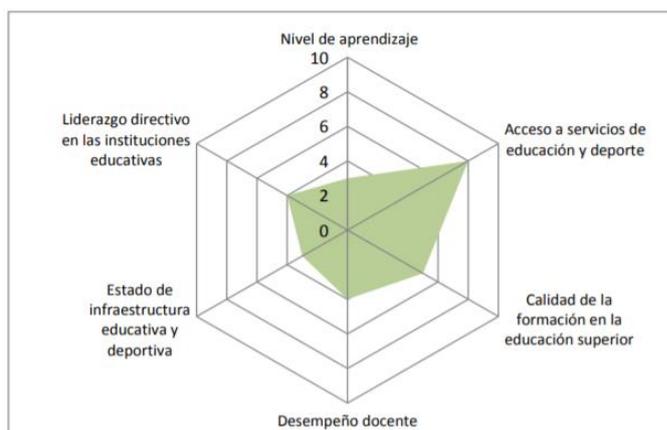
**Tabla 2: Valores de indicadores por variables estratégicas**

Variables estratégicas	Indicador	Línea de base
Nivel de aprendizaje de estudiantes	Porcentaje de estudiantes de segundo grado de primaria con nivel satisfactorio en comprensión lectora	50% (2015)
	Porcentaje de estudiantes de segundo grado de primaria con nivel satisfactorio en matemática	27% (2015)
	Porcentaje de estudiantes de segundo grado de secundaria con nivel satisfactorio en comprensión lectora	15% (2015)
	Porcentaje de estudiantes de segundo grado de secundaria con nivel satisfactorio en matemática	10% (2015)
Acceso a servicios de educación y deporte	Tasa neta de matrícula en educación inicial según edad normativa correspondiente (3-5 años)	81.5% (2014)
	Tasa neta de matrícula en educación primaria según edad normativa correspondiente (6-11 años)	93.1% (2014)
	Tasa neta de matrícula en educación secundaria según edad normativa correspondiente (12-16 años)	83.8% (2014)
Calidad de la formación de la educación superior universitaria	Puntaje en el pilar 5 "educación superior y entrenamiento laboral" del Índice global de Competitividad.	4.08 (2014)
	Tasa de subempleo profesional de egresados universitarios.	40% (2012)
Desempeño docente	Promedio de puntajes obtenidos en prueba de Evaluación de Nombramiento Docente	10.17 (2015)
Estado de infraestructura educativa y deportiva	Porcentaje de locales públicos con los tres servicios básicos.	43% (2015)
	Porcentaje de locales escolares con aulas en buen estado	15% (2014)
	Porcentaje de instituciones educativas de primaria de gestión pública con acceso a internet	26% (2015)
	Porcentaje de instituciones educativas de secundaria de gestión pública con acceso a internet	56% (2015)
Liderazgo directivo en las instituciones educativas	Porcentaje de instituciones educativas públicas que cuentan con plaza de director	41% (2015)

La tabla expresa el deplorable nivel de aprendizaje de los estudiantes en comprensión lectora y matemática; los bajos índices en formación de la educación superior universitaria y desempeño docente; así como los niveles preocupantes del estado de la infraestructura educativa y deportiva.

También se construyó un diagrama del estado de cada variable en base al valor actual de los indicadores asociados a las variables estratégicas. El diagrama siguiente, grafica el estado de cada variable en una escala de 0 a 10.

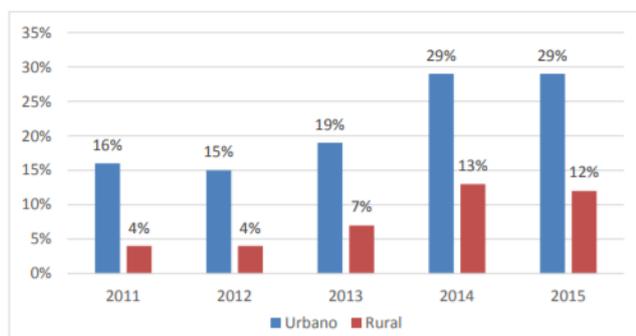
Ilustración 2: Estado actual de variables estratégicas



Fuente: Documento Prospectivo del Sector Educación al 2030

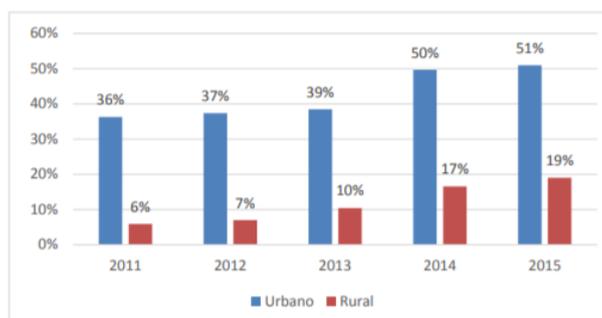
**Análisis de niveles satisfactorios.** Tomando los resultados presentados por la Oficina de medición de la calidad de los aprendizajes, del MINEDU (2015), podemos enfocar el análisis por zona urbana o rural, de acuerdo a los gráficos siguientes:

Ilustración 3: Porcentaje de estudiantes de 2do grado de primaria con nivel satisfactorio en matemáticas



Fuente: Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes

Ilustración 4: Porcentaje de estudiantes de 2do grado de primaria con nivel satisfactorio en comprensión lectora



Fuente: Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes

De los resultados para primaria, los que corresponden a las zonas rurales han sido – históricamente– bastante menores a las urbanas, evidenciando una agenda pendiente. Para el caso de secundaria, los resultados expresan una marcada brecha de aprendizaje en este ámbito.

Como un referente de la situación, producto de la carencia de servicios, tenemos la prueba PISA que se aplica cada tres años y busca conocer en qué medida los estudiantes de 15 años de edad son capaces de usar los aprendizajes adquiridos en la escuela para enfrentar situaciones y desafíos de las sociedades actuales. Según el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA, 2018), nuestro país obtuvo una puntuación de 404 en el área de lectura, 397 en matemáticas y 404 en ciencias; resultados que ubicaron al Perú por debajo del promedio de los países de la OCDE y de América Latina.

En el año 2019, solo el 11,1 % de los estudiantes de 2.º grado de primaria de zonas rurales cumplieron satisfactoriamente los objetivos de aprendizaje en matemáticas, lo que corresponde aproximadamente a 1 de cada 10 niñas y niños; y solo el 3,8 % de estudiantes en Loreto cumplieron los mismos objetivos, es decir menos de 4 niños por cada 100 (Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes – MINEDU, 2019). Según el Ministerio de Educación, en el año 2019, el porcentaje de estudiantes que alcanzaron el nivel de logro satisfactorio en el área de comunicación en el nivel de educación primaria fue de 52,6 %, mientras que en el área de matemáticas fue de 26,6 %.

**La deserción escolar.** La tasa de deserción acumulada en los ámbitos rurales de la población entre 13 y 19 años de edad con educación básica incompleta alcanza el 13 %, 4 puntos por encima del 9,2 % en el ámbito urbano. Aquí se evidencia una brecha entre hombres y mujeres, dado que en el caso de las mujeres la tasa de deserción alcanza el 16 %, respecto al 10% de los hombres. Esta situación se agrava en regiones como Ucayali que presenta la tasa acumulada más alta con 20,2 %, seguida de San Martín (19,7 %), Lambayeque (18,8 %) y Loreto (18 %) (MINEDU, 2018 - Política de Atención Educativa para

la Población de Ámbitos Rurales). Según el INEI, en el año 2019, la tasa de deserción escolar en el nivel de educación secundaria fue de 5,6 %.

**Cobertura educativa:** En el año 2020, la cobertura educativa en el nivel de educación inicial fue de 92,1 %, en el nivel de educación primaria fue de 92,8 %, en el nivel de educación secundaria fue del 84,8 %, y en el nivel de educación superior fue de 26,5 %, según datos del Ministerio de Educación.

**Gasto en educación:** En el año 2020, el gasto público en educación en el Perú fue de 3,5 % del PBI, según el Ministerio de Economía y Finanzas.

**Relación estudiante-docente:** Según datos del Ministerio de Educación, en el año 2020, la relación estudiante-docente en el nivel de educación primaria fue de 22,8 estudiantes por docente; y en el nivel de educación secundaria fue de 24,9 estudiantes por docente.

**Efectos de la educación.** De acuerdo a la OCDE, a nivel de los países latinoamericanos, se ha comprobado que los estudiantes que han tenido acceso a la educación inicial tienen un mejor desempeño en la prueba PISA que aquellos que no. Específicamente, se identificó que el efecto de la educación inicial permite tener en promedio 41 puntos más en la prueba, lo cual equivale a un año más de educación secundaria (OCDE, CAF, CEPAL, 2014).

Asimismo, otros estudios encontraron que, ya adultos, estas personas tenían un salario mayor, mejores trabajos y una probabilidad tres veces mayor de poseer su propia casa. También tenían cuatro veces menos probabilidades de ser arrestados por posesión de drogas. Cabe resaltar que estas diferencias siguieron marcadas a los 40 años (Parks, 2000).

**Barreras para estudiar.** La presencia de barreras para la continuidad de los estudios y el logro de aprendizaje, está representada principalmente por el nivel de pobreza, el género, el lugar de residencia, la tenencia de alguna discapacidad, la lengua originaria, entre otros (Banco Mundial, 2013).

Por último, considerando la importancia y la relevancia expuesta, se debe recalcar que el reto de cualquier sistema educativo no es únicamente el acceso y la permanencia en el sistema educativo, sino la calidad y efectividad de todo el tiempo de aprendizaje que recibe el educando.

**Calidad docente.** McKinsey & Company, en el año 2008, en el estudio de los sistemas educativos con mejores desempeños a nivel mundial, combinó resultados cuantitativos con perspectivas cualitativas respecto a lo que tienen en común los sistemas educativos de alto desempeño, que mejoran rápidamente. Destaca la relevancia de la calidad de los docentes en el aprendizaje de los estudiantes y señala que el nivel educativo de un país tiene como techo la calidad docente. Esta afirmación se sustenta en la evidencia encontrada por este estudio, la cual sugiere que el principal factor impulsor de las variaciones en el aprendizaje escolar de los sistemas investigados es la calidad de los docentes.

A continuación, se describen los tres (03) subcomponentes que conforman el componente de calidad docente: formación docente; atracción y retribución docente; y evaluación docente (Documento Prospectiva al 2030).

La formación docente implica identificar las competencias, prácticas pedagógicas y habilidades que se espera los docentes desarrollen, a fin de lograr que sus alumnos adquieran los aprendizajes correspondientes. Asimismo, se necesita diseñar los esquemas y herramientas más eficaces que permitirán suministrar a los docentes en formación, así como a aquellos que ya se encuentran en servicio, los diferentes conocimientos, las capacidades y las habilidades previamente definidos. Hay que considerar el nuevo rol que deben asumir, en un contexto en el cual la enseñanza ha dejado de ser un proceso de transmisión unidireccional de conocimientos que enfatiza la presencia del docente, para convertirse en un proceso creativo en el que el estudiante adquiere una participación más activa.

La baja calidad docente evidenciada en los resultados de las evaluaciones que estos rinden, nos indica que las instituciones formadoras de educación superior no desarrollan programas

efectivos y adecuados a los requerimientos actuales. La demanda de docentes capaces de lograr que se generen los aprendizajes esperados, nos revela la carencia de estrategias que aseguren la selección de los mejores perfiles para ser formados como docentes, la provisión de programas de formación que garanticen el egreso de docentes preparados, y el establecimiento de un ciclo de formación continua docente que mantenga la calidad de enseñanza que los alumnos necesitan.

La baja efectividad de la enseñanza se debe a una variedad de factores. El primero está relacionado al bajo prestigio de la profesión docente. Al respecto, se halló que 6 de cada 10 padres peruanos no incentivaría a su hijo a convertirse en profesor (Espinoza Lecca, Espezu Berríos, & Choque Larraurí, 2015). A nivel de los propios docentes, según la Encuesta Nacional a Docentes 2014, solo a un 44 % de ellos les gustaría que sus hijos siguieran la misma carrera. A pesar de ello, la carrera docente es la cuarta más común, aunque solo el 51 % de graduados logre laborar como profesor (Bruns, 2014).

A fin de poder implementar políticas de formación, atracción y retribución al desempeño docente, se requiere de sistemas de evaluación que permitan identificar y caracterizar el nivel de cada docente; así como revalorizar y hacer más atractiva en lo económico y en oportunidades de desarrollo, la carrera magisterial.

**Deficiencias en la formación docente:** La formación de los docentes en el Perú es uno de los principales problemas que afecta la calidad de la educación. En muchos casos, los docentes no cuentan con una formación adecuada para el nivel de enseñanza que imparten, lo que se refleja en el bajo desempeño de los estudiantes.

**Formación universitaria.** Según la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria, al 31 de diciembre de 2021, un total de 108 universidades peruanas habían obtenido su licenciamiento institucional, lo que significa que cumplen con los estándares de calidad establecidos. Medio centenar de universidades no consiguieron el licenciamiento por no cumplir con los requisitos básicos.

Docentes con formación de posgrado: Según el Ministerio de Educación, en el año 2020, el 21,3 % de los docentes del nivel de educación primaria contaba con formación de posgrado, mientras que en el nivel de educación secundaria este porcentaje era del 38,4 %.

### **Apreciaciones del resultado**

De forma actualizada y evidenciando la situación de la educación, presentamos lo siguiente:

- 1) Falta de recursos e infraestructura adecuada: Muchas escuelas en el Perú carecen de recursos básicos como libros de texto, materiales didácticos y equipos tecnológicos. Además, la infraestructura de muchas escuelas es deficiente, lo que dificulta el aprendizaje y la enseñanza.
- 2) Deserción escolar y absentismo: La deserción escolar es un problema importante en el Perú, especialmente en las zonas rurales y entre los grupos más vulnerables. Además, el absentismo de los docentes también afecta la calidad de la educación.
- 3) Brecha digital: La pandemia de la COVID-19 ha puesto de manifiesto la brecha digital en el Perú, que impacta especialmente a los estudiantes más pobres y vulnerables.
- 4) Gasto en educación: En el año 2020, el gasto público en educación en el Perú fue de 3,5 % del PBI, según el Ministerio de Economía y Finanzas.
- 5) Deserción escolar: Según el INEI, en el año 2019 la tasa de deserción escolar en el nivel de educación secundaria fue de 5,6 %.
- 6) Pruebas PISA: En el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA, 2018), el Perú obtuvo una puntuación de 404 en el área de lectura, 397 en matemáticas y 404 en ciencias. Estos resultados ubicaron al Perú por debajo del promedio de los países de la OCDE y de América Latina.
- 7) Deficiencias en la formación docente: La formación de los docentes en el Perú es uno de los principales problemas que afecta la calidad de la educación. En muchos casos, los docentes no cuentan con una formación adecuada para el nivel de enseñanza que imparten, lo que se refleja en el bajo desempeño de los estudiantes

#### 4.5.- Resultado 5. Sobre los Servicios de Salud

##### Situación de los servicios de Salud

Reseñaremos información que nos da un panorama general sobre el estado de los servicios de salud. Para este propósito hemos efectuado la búsqueda y presentación de situaciones y datos que evidencian las apreciaciones que efectuaremos.

**Los establecimientos de salud del primer nivel de atención**, tienen capacidad instalada inadecuada, lo que no permite brindar una atención apropiada. De acuerdo con datos del Registro Nacional de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (RENIPRESS, enero de 2020) de la Superintendencia Nacional de Salud, se presenta lo siguiente:

- ✓ A nivel nacional, el sector salud cuenta con más de ocho mil establecimientos de salud del primer nivel de atención, incluyendo a EsSalud, sanidades de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú.
- ✓ De los establecimientos de salud del primer nivel de atención, el 77,78 % presentan capacidad instalada inadecuada expresada en la precariedad de la infraestructura, equipamiento obsoleto, inoperativo o insuficiente.
- ✓ El referido registro nos presenta que hay once departamentos con un porcentaje mayor al 80 % de inadecuada capacidad instalada. Estos departamentos son Amazonas, Arequipa, Madre de Dios, Ica, Junín, Moquegua, Pasco, Piura, Puno y San Martín. El departamento Madre de Dios presenta el porcentaje extremo de 91 %.
- ✓ En EsSalud, en 2022, se identificaron 242 establecimientos de salud del primer nivel de atención con capacidad instalada inadecuada, lo que representa el 84 % del total de estos establecimientos, siendo las redes de Junín (18); La Libertad (15) y Piura (13), las que cuentan con mayor cantidad de centros asistenciales inadecuados. Tienen 10 o más establecimientos inadecuados las redes de Almenar, Áncash, Arequipa, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Juliaca, Junín, Lambayeque, Rebagliati, Sabogal.

**Los hospitales**, los cuales son responsables de satisfacer las necesidades de salud de la población de su ámbito jurisdiccional, a través de una atención integral ambulatoria y hospitalaria, ofrecen servicios especializados y reciben las referencias de los establecimientos de salud de primer nivel de atención de su ámbito de competencia. La situación que presentan es la siguiente:

- ✓ Al mes de enero de 2020, en el Registro Nacional de IPRESS (RENIPRESS, 2020) se contabiliza con capacidad instalada inadecuada, 243 hospitales de segundo y tercer nivel de atención: 137 son de categoría II-1; 49 son de categoría II-2; 20 de categoría II-E; 31 de categoría II-1; y 5 de categoría III-E.
- ✓ En promedio, el 51 % de hospitales del sector salud de segundo y tercer nivel de atención, presentan brechas de infraestructura las cuales van a impedir que se pueda prestar servicios de salud en condiciones adecuadas.
- ✓ Los departamentos con indicadores de brecha más altos, porcentualmente, en relación al número de establecimientos que administran, son los siguientes: Áncash 83 %, Lima 76 %; Tumbes 67 % Ucayali 67 %; Apurímac 67 %; Ayacucho 60 %; Huancavelica 60 %; Junín 60 %; Puno 50 %; Cusco 50 %.
- ✓ En el caso de Essalud, encontramos que, en el segundo y tercer nivel de atención, a nivel nacional, tiene 73 centros hospitalarios con capacidad instalada inadecuada. La mayor cantidad de establecimientos de salud inadecuados son: Almenara; Arequipa; Cusco; Ica; La Libertad; Lambayeque; Piura y Rebagliati.

**Las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud.** Según lo establecido en el artículo 7.º del Decreto Legislativo N.º 1158, se considera a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPRESS), como los establecimientos de salud y servicios médicos de apoyo, públicos, privados o mixtos, creados o por crearse, que realizan atención de salud con fines de prevención, promoción, diagnóstico, tratamiento y/o rehabilitación; así como aquellos servicios complementarios o auxiliares de la atención médica, que tienen por finalidad

coadyuvar en la prevención, promoción, diagnóstico, tratamiento y/o rehabilitación de la salud. Es decir, están registradas como IPRESS, entidades públicas y privadas.

Del total de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, 14 722 (61,45 %) pertenecen al régimen privado, y el restante pertenece al régimen público, como detalla el INEI, en 2016. Esta alta cifra de IPRESS privadas, se puede explicar por el alto número de clínicas y establecimientos de salud pequeños egistrados como tales. A continuación, tomamos como ejemplo tres departamentos:

<u>Departamento</u>	<u>Establecimientos</u>		<u>Total</u>
	<u>Públicos</u>	<u>Privados</u>	
<u>Arequipa</u>	<u>314</u>	<u>824</u>	<u>1 138</u>
<u>Tacna</u>	<u>104</u>	<u>426</u>	<u>530</u>
<u>Lima</u>	<u>1 053</u>	<u>7 965</u>	<u>8 918</u>

Tabla propia elaborada en base a la tabla 22 del INEI - Encuesta nacional de satisfacción de usuarios en Salud, 2016

**Prehospitalario.** La tendencia mundial a la especialización de la medicina en todos sus ámbitos también es un hecho que debemos considerar, donde en una misma ciudad se convive con un modelo de centros de atención por patología, centros de referencia para trauma (centro de trauma en sus distintos niveles), centros para quemados, centros de resolución neurocrítica, entre otros.

Esta situación se complica aún más cuando la derivación es de nivel nacional, es decir, los pacientes deben transportarse en algunas ocasiones más de 1 000 km para llegar al centro de derivación nacional para su patología. En este contexto planteado y para un correcto trabajo en red, es fundamental un sistema prehospitalario que cumpla características que permitan mitigar los riesgos de emergencias ciudadanas de distinta índole, constituyendo el primer eslabón de atención sanitaria frente a emergencias. Del buen funcionamiento de este

depende el pronóstico de vida de aquellos que sufren una ocurrencia de este tipo, en algunos casos, implicando la diferencia entre vivir o morir. Esta condición constituye la base esencial para asegurar la provisión de un servicio acorde con las bases fundamentales de la actuación del Estado frente a la vida y la salud de su población (INEI, 2016 - Encuesta Nacional de Hogares).

**Tabla 4C.** Perú: Población con algún problema de salud por lugar o establecimiento de consulta en salud. 2004-2013 (Porcentaje)

AÑO	TOTAL BUSCO ATENCION	ESSALUD	MINSAL	PARTICULAR	FFAA	FARMACIA	DOMICILIO	OTROS	TOTAL BUSCO ATENCION NO ESSALUD NI FFAA
2004	38.4	6.7	17.1	4.4	0.6	8.6	0.3	0.7	31.7
2005	38.1	6	15.3	4.5	0.6	10.6	0.3	0.8	32.1
2006	37.5	5.7	15.5	5.3	0.5	9.7	0.2	0.6	31.8
2007	40.6	5.5	15.7	6.1	0.5	11.8	0.2	0.8	35.1
2008	43.6	5.5	16.6	6.4	0.4	13.7	0.2	0.9	38.2
2009	45.9	5.9	16.7	7.2	0.6	14.6	0.3	0.8	40.2
2010	45.1	5.9	15.3	7.1	0.4	15.2	0.2	0.9	39.1
2011	43.8	6.2	14.6	6.6	0.4	15	0.2	0.9	37.7
2012	44.5	6.3	13.9	8	0.5	15	0.2	0.7	38.3
2013	45.2	6.3	15.7	7.7	0.4	14.4	0.2	0.5	38.9
PROMEDIO	42.27	6	15.64	6.33	0.49	12.86	0.23	0.76	36.31

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática-Encuesta Nacional de Hogares.

**Automedicación:** Tal como se demuestra en la tabla 4D, casi un 20 % de la población acude a una farmacia cercana a su domicilio u otros cuando tiene algún problema de salud. (INEI, 2018).

**Tabla 4D.** Perú: Población con algún problema de salud por lugar o establecimiento de consulta en salud. Proyección 2015-2017 (Porcentaje)

AÑO	TOTAL BUSCO ATENCION	ESSALUD	MINSAL	PARTICULAR	FFAA	FARMACIA	DOMICILIO	OTROS	TOTAL BUSCO ATENCION NO ESSALUD NI FFAA
2014	47.1	6.12	14.4	8.6	0.38	16.5	0.19	0.75	41.2
2015	48	6.14	14.2	9	0.36	17.2	0.18	0.74	42.1
2016	48.9	6.16	14	9.4	0.34	17.9	0.17	0.74	43
2017	49.8	6.18	13.8	9.8	0.32	18.6	0.16	0.73	43.9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática-Encuesta Nacional de Hogares.

Existe incremento de la automedicación a consecuencia del limitado acceso de la población a los servicios públicos de salud, lo que orienta a considerar a los establecimientos farmacéuticos privados como primera opción para solucionar un problema de salud, aunado a las deficiencias en la infraestructura, en equipamiento y en las prácticas de almacenamiento, distribución y transporte, los cuales afectan la calidad de los productos y dispositivos médicos, así como la oportuna distribución de aquellos que han sido adquiridos por las entidades públicas (INEI, 2019).

**Recursos Tecnológicos.** El Centro de Datos del MINSA no cumple con los estándares internacionales en cuanto a diseño, construcción y seguridad física, poniendo en riesgo la operatividad y la vida útil de los equipos de cómputo. El Censo 2019 de Servicios Informáticos del MINSA, por la Oficina General de Tecnologías de la Información, identificó aproximadamente 300 aplicaciones informáticas en el Ministerio de Salud. Sin embargo, en la actualidad, no se cuenta con un sistema informático que consolide las historias médicas en las IPRESS públicas a nivel nacional.

**Barreras al acceso a la salud.** El Perú presenta un problema de accesibilidad a los servicios de salud debido a las barreras geográficas, a lo que se puede agregar las barreras culturales, económicas y de género. En la accesibilidad intervienen factores como la distancia, los horarios de atención, la disponibilidad de personal apropiado, lengua materna del usuario, características culturales de la zona donde se ubican u ofrecen los servicios de salud, entre otros (OMS, 2021).

**Medioambiente.** Según la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2021), la salud ambiental está relacionada con todos los factores físicos, químicos y biológicos externos de una persona, que pueden vulnerar su salud. Se considera contaminación ambiental a la presencia de cualquier agente (físico, químico o biológico) en el ambiente o bien de una combinación de varios agentes en lugares, formas y concentraciones tales que sean o puedan ser nocivos para la salud, la seguridad o para el bienestar de la población; o a su vez, que puedan ser perjudiciales para la vida vegetal o animal, o impidan el uso normal de las propiedades y

lugares de recreación y goce de los mismos. Los factores que se deben considerar son: contaminación del aire, contaminación del suelo, contaminación del agua, exposición a aguas recreacionales contaminadas, calidad de suelos de uso residencial, cambio climático, riesgo de desastres, friajes y heladas, servicios informales e ilegales

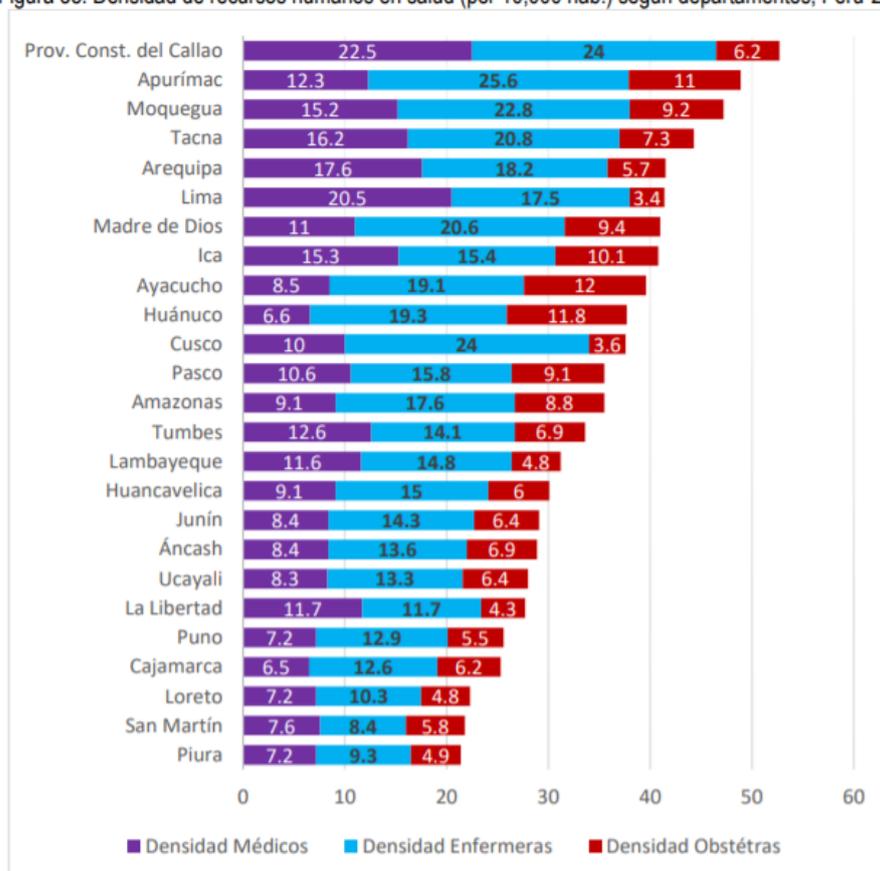
**Eliminación de excretas.** El uso adecuado de los servicios de eliminación de excretas, evita la propagación de parásitos intestinales (lombrices), la esquistosomiasis y el tracoma, y con ello, la reducción de las enfermedades de diarrea agudas (EDA), que generan desnutrición crónica infantil y anemia. Así también, impacta directamente en la calidad de vida de las personas y aporta en la disminución de la contaminación ambiental. En el año 2018, a nivel nacional, el 82,6 % de la población utilizó servicios de saneamiento, existiendo una diferencia entre el área rural que reporta que el 51,1 % de la población accede a este tipo de servicio, mientras que el área urbana llega al 91,4 % (INEI, 2018).

**Dotación de RRHH en salud.** La OMS (2018), señala que las razones del déficit e insuficiente dotación de recursos humanos de salud, son reflejo de las inequidades y diferencias de desarrollo económico y social general. Sin embargo, la educación y la salud son componentes básicos y requisitos para permitir el aprovechamiento de los recursos regionales y locales, siendo la oferta de estos servicios públicos, fundamentales para el desarrollo de las potencialidades de niñas, niños y adultos, lo que se traducirá en el desarrollo económico y social del país en su conjunto.

La Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud consideran que el mínimo de médicos indispensables para garantizar una adecuada atención de salud a la población debe ser de 10 por 10 mil habitantes. El Perú está por debajo de esa cifra, con 9,5 de promedio nacional, presentándose la brecha y las inequidades mayores en los niveles regionales y locales. Otro indicador es la densidad de recursos humanos en salud que evalúa la disponibilidad conjunta de médicos y enfermeras por 10 mil habitantes. El Perú aún no alcanza la cifra de 19,5 por 10 000 habitantes, siendo conjuntamente con Ecuador, Bolivia y Haití, los países que muestran las cifras más bajas. En comparación con los países de

Latinoamérica, Cuba tiene una densidad de recursos humanos casi siete veces mayor que la del Perú, mientras que Argentina y Chile casi el doble (36), (37), (38), (39). La OMS (2005), en la reunión Desafíos de Toronto, establece el estándar de 25 cirujanos, médicos y enfermeros por 10 000 habitantes

Figura 38. Densidad de recursos humanos en salud (por 10,000 hab.) según departamentos, Perú-2018.



Fuente: Información de Recursos Humanos en el Sector Salud, Perú 2018

**Total de RRHH y modalidades de contratación.** En el año 2018, a nivel nacional, se reportó 282 808 recursos humanos, concentrando el 71,5 % de estos en el Ministerio de Salud y gobiernos regionales, seguido por el 19,8 % en EsSalud. Lima y Callao concentran el 43,8 % del número de recursos humanos en salud, distribuyéndose la diferencia en todas las regiones del país.

Del total de recursos humanos registrados en la base de datos, el 49,6 % es nombrado, el 9,3 % contratado bajo el régimen 276, el 13 % bajo el régimen 728, el 21,9 % bajo el régimen CAS, y adicionalmente a ello el 6,2 % bajo otros regímenes de contrato (Tabla 40). Es preciso

manifestar que esta información no incluye los recursos humanos que se encuentran laborando bajo la denominación servicio prestado por terceros (MINSA, 2019).

Tabla 40. Recursos Humanos según condición Laboral. Perú 2018

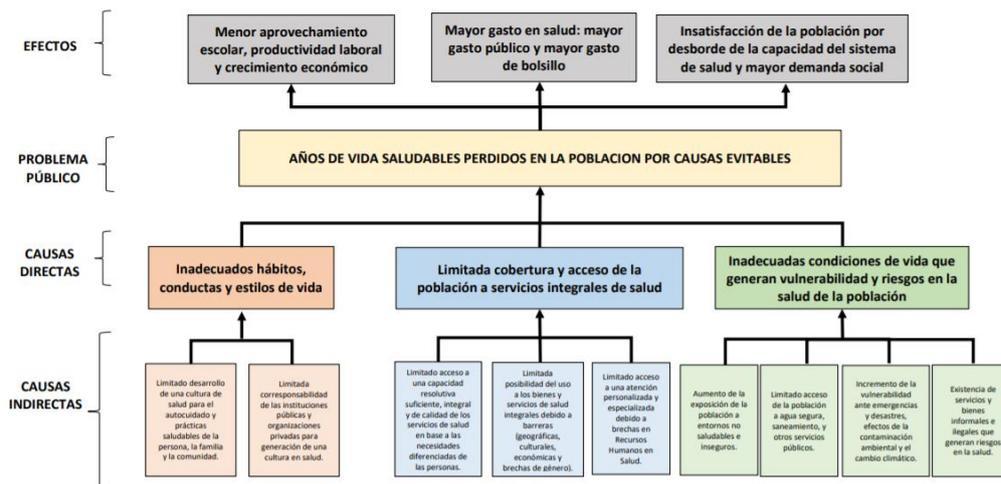
Condición Laboral	Cantidad	Porcentaje
Nombrado	140,353	49.6
Contratado 276	26,312	9.3
Contratado 728	36,896	13
CAS	61,834	21.9
Otros	17,413	6.2
Total	282,808	100

Fuente: Base de datos del Observatorio de Recursos Humanos en Salud – DIGEP – MINSA

El MINSA, al analizar el problema público de salud, considera los resultados del estudio del año 2016, sobre carga de enfermedad en el país (34), (35), usando como indicador los años de vida saludables perdidos (AVISA), el cual combina el número de años de vida perdidos por muerte prematura (AVP, componente de mortalidad) y los años de vida vividos con discapacidad (AVD, componente calidad de vida). Son la unidad de medida de la carga de enfermedad, que permiten estimar las pérdidas de salud para una población respecto a las consecuencias mortales y no mortales de las enfermedades (IHME, 2018 y MINSA, 2016).

Según el MINSA se estima que en el Perú “durante el año 2016, se perdieron 5 315 558 años saludables por diversas enfermedades, determinando una razón de 168,8 AVISA por cada mil habitantes. La razón de AVISA por mil habitantes fue mayor en los extremos de la vida: 348,2 años saludables por cada mil menores de cinco años y 385,6 años saludables por cada mil habitantes de 60 a más años. Con relación a los grupos de enfermedades que causan la pérdida de AVISA, el 66,2 % de AVISA se producen por enfermedades no transmisibles; el 21,4 % por enfermedades transmisibles, maternas, perinatales y nutricionales; y el 12,5 % por accidentes y lesiones. En ese sentido, se identifica la variación (a lo largo de más de una década) por tipos de enfermedades de las causas de muerte que pudieron ser prevenidas, es decir, enfermedades debido a causas evitables y estas están relacionadas a los tres grupos de enfermedades antes señaladas, siendo que las enfermedades no transmisibles son las que se han incrementado de forma importante” (MINSA, 2016). El cuadro siguiente expresa gráficamente esta relación causal.

Figura 1. Árbol de problemas



Se afirma que el Perú, tiene un patrón de doble carga de enfermedad, por un lado, las enfermedades transmisibles, perinatales y nutricionales continúan ocasionando un número importante de AVISA y las enfermedades no transmisibles ocasionan una alta carga de enfermedad, principalmente por las deficiencias que generan y que podrían devenir en discapacidad. Se plantea que muchos de estos factores son modificables (evitables) y que, por tanto, obligan a la acción del Estado (MINSA, 2016).

El estudio de Carga de Enfermedad, estima que durante el año 2016 se perdieron 5 315 558 años de vida saludables (AVISA) en Perú, donde el 66,2 % se debe a enfermedades no transmisibles; el 21,4 % a enfermedades transmisibles, perinatales y nutricionales; y el 12,5 % a accidentes y lesiones. En términos poblacionales, se pierden 168,8 AVISA por cada mil habitantes.

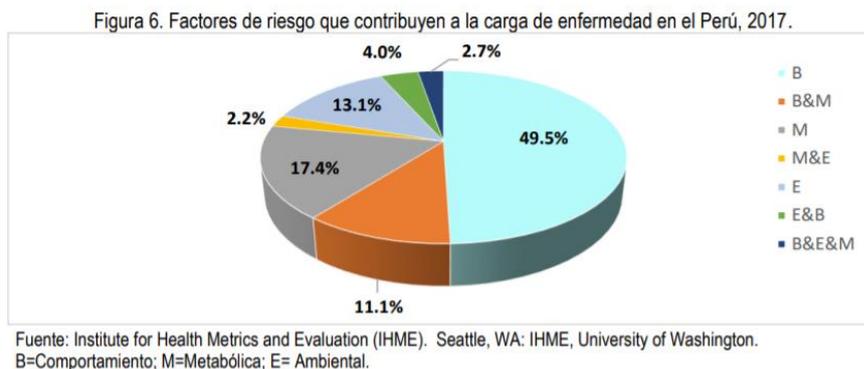
Al analizar los factores de riesgo modificables importantes que contribuyen a la carga de enfermedad, destacan la desnutrición e índice de masa corporal elevados, ocupando los primeros lugares en la lista de factores; esto significa que nuestro país afronta una doble carga de enfermedad, tanto por exceso como por carencia (IHME, 2018). Otros factores de riesgo que resaltan son: riesgo por la dieta inadecuada y el consumo de alcohol, ambos relacionados con estilos de vida. Es importante hacer notar que estos factores modificables

forman parte de los determinantes sociales intermedios (factores biológicos y del comportamiento).

### Calidad de la Salud

Analizaremos brevemente información que nos expresa la calidad de la salud en el Perú. Para este propósito hemos efectuado la búsqueda y presentación de situaciones y datos que evidencian las apreciaciones que efectuaremos.

**La carga de enfermedad.** La información publicada por el Instituto de Evaluación y Medición de Salud (IHME, 2018), estima la proporción de la carga de enfermedad explicable por determinantes sociales intermedios o factores modificables para el Perú. Se estima que, del total de carga atribuida a factores modificables, los factores de riesgo conductuales o estilos de vida explican el 49,54 % de la carga de enfermedad atribuida; el 17,45 % a los factores de riesgo metabólicos; y el 13,15 % a factores ambientales. Asimismo, la asociación de los factores de riesgo metabólicos y del comportamiento representan el 11,04 % (Figura 6).



Se han identificado causas directas y asociadas que explican el problema público de salud. De manera sucinta, comentaremos las principales a continuación.

**Como causa directa principal,** se identifica los inadecuados hábitos, conductas y estilos de vida. “Se denomina hábitos a todas aquellas conductas que tenemos asumidas como propias en nuestra vida cotidiana y que inciden positiva o negativamente en nuestro bienestar físico, mental y social. Los estilos de vida están determinados por procesos sociales, tradiciones, conductas y comportamientos de los individuos y grupos de población que conllevan, en

principio, a la satisfacción de las necesidades humanas y por ende alcanzar una mejor calidad de vida; sin embargo, algunos estilos de vida, por lo contrario, afectan negativamente la salud y consecuentemente la calidad y esperanza de vida de las personas” (IHME, 2018).

**Factores conductuales.** El Instituto de Evaluación y Medición de Salud (IHME, 2018), menciona que los factores conductuales explican el 49,54 % de la carga de enfermedad atribuida, encontrándose factores de riesgo presentes en más de una causa de muerte o enfermedad con una contribución importante (mayor al 10 %). Es preciso señalar que estos factores no necesariamente requieren inversión sofisticada en infraestructura o equipamientos, sino la voluntad de las personas en modelar su conducta hacia hábitos saludables que pueden ser parte de un proceso educativo.

Se considera entre los factores conductuales, el limitado desarrollo de una cultura de salud en el autocuidado y prácticas saludables de la persona, la familia y la comunidad. Así se consideran en este rubro: riesgos dietéticos, baja actividad física, consumo de alcohol, tabaco y otras sustancias adictivas, prácticas inadecuadas de lavado de manos, prácticas inadecuadas de salud ocular, prácticas inadecuadas de salud bucal, conocimientos de mecanismos de transmisión de enfermedades transmisibles: tuberculosis, VIH, práctica de sexo seguro, automedicación.

En el componente social institucional “se considera que hay limitada corresponsabilidad de las instituciones públicas y organizaciones privadas para generación de una cultura en salud. El cuidado de la salud cumple una función reguladora y está relacionada con la responsabilidad que cada persona asume para preservar, prolongar y/o recuperar la salud, tanto a nivel individual como grupal, dependiendo en gran medida de la educación de las personas; sin embargo se debe comprender la corresponsabilidad del Estado y de las instituciones o entidades en general, en sus diferentes niveles para intervenir en los determinantes sociales de la salud y contribuir así en la generación de hábitos y estilos de vida saludables en la población” (IHME, 2018).

**Limitada cobertura y acceso.** Se estima que la segunda causa directa es la limitada cobertura y acceso de la población a servicios integrales de salud. Se considera que el sistema de salud como factor determinante intermedio, aporta a través de sus servicios, al mantenimiento de la salud o facilitan la recuperación de la salud de las personas. Pero es el caso que este sistema se halla muy fragmentado con subsistemas de variadas y diferentes formas de financiamiento, afiliación y provisión de servicios de salud, y caracterizado por un enfoque no preventivo, sino recuperativo.

El tiempo de espera en el acceso a los servicios de salud, es una de las causas que expresan la limitada cobertura y acceso. El INEI (2016), ha estimado que el promedio de espera para acceder a una cita es 13 días, siendo más alto en establecimientos del Ministerio de Salud y gobiernos regionales.

En el año 2016, el tiempo de espera para acceder a la atención en la consulta externa, estando en el establecimiento de salud, fue 101 minutos, es decir, 30 minutos más que lo reportado en el año 2014; siendo mayor en los establecimientos de salud del Ministerio de Salud y gobiernos regionales.

**Establecimientos de salud requeridos.** Se estimó que, como mínimo, se requerían 281 establecimientos de salud del primer nivel de atención para cubrir las crecientes necesidades de la población a nivel nacional: 52 corresponden a establecimientos del MINSA y el resto a EsSalud. También se estimó que, del total de nuevos hospitales a nivel nacional, 66 son requeridos por la gestión del Ministerio de Salud (MINSA, 2020. OPMI).

De acuerdo con el Plan Director de Inversiones 2016-2025, de ESSALUD, de sus 29 redes asistenciales, el déficit de cobertura en el primer nivel de atención para atender las necesidades de salud de la población asegurada a nivel nacional es de 229 establecimientos de salud. La cobertura de atención en el nivel hospitalario para satisfacer las necesidades de salud de la población asegurada tiene un déficit de 56,21 %.

A continuación, presentamos la Tabla 31 que nos presenta Indicadores: Porcentaje de Establecimientos de Salud requeridos.

Tabla 31. Indicadores: Porcentaje de Establecimientos de Salud requeridos

INDICADOR	VALOR AÑO 2020
<b>Porcentaje de nuevos establecimientos de salud requeridos del primer nivel de atención</b>	<b>20.74%</b>
Nuevos establecimientos de salud requeridos del primer nivel de atención	281
Cantidad óptima de establecimientos de salud del primer nivel de atención	1355
<b>Porcentaje de Nuevos Hospitales Requeridos</b>	<b>56.21%</b>
Cantidad de nuevos hospitales requeridos	172
Cantidad óptima de hospitales	303

FUENTE: OPMI MINSA, RENIPRESS enero 2020, EsSalud

**Capacidad instalada.** En el caso del indicador de brecha, porcentaje de institutos especializados con capacidad instalada inadecuada, se identificó que el 60 % de dichos establecimientos prestan servicios de manera limitada, ya que el 40 % restante tuvo inversiones en los últimos años, como por ejemplo el INCOR, el Instituto Nacional de Salud del Niño - San Borja, IREN Centro, entre otros (MINSA, 2020. OPMI).

Tabla 33. Indicador Porcentaje de Institutos Nacionales Inadecuados

INDICADOR	VALOR AÑO 2020
<b>Porcentaje de Institutos Especializados con capacidad instalada inadecuada</b>	<b>60.00%</b>
Establecimientos de Salud Inadecuados	9
Total de Establecimientos de Salud	15

FUENTE: OPMI MINSA, RENIPRESS enero 2020, EsSalud

Laboratorios con capacidad instalada inadecuada. El Instituto Nacional de Salud (INS) es un organismo público ejecutor del Ministerio de Salud, y tiene por mandato: proponer políticas y normas, promover, desarrollar y difundir la investigación científico-tecnológica y brindar servicios de salud en diferentes campos. El INS se ha venido conformando a través de un proceso de absorción con un conjunto de exentidades que en la actualidad constituyen los siguientes centros nacionales:

- Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Medio Ambiente para la Salud (CENSOPAS)
- Centro Nacional de Salud Pública (CNSP)

- Centro Nacional de Alimentación y Nutrición (CNAN)
- Centro Nacional de Productos Biológicos (CNPB)
- Centro Nacional de Salud Intercultural (CENSI)
- Centro Nacional de Control de Calidad (CNCC)

La capacidad instalada para que estos centros del INS cumplan su labor es muy deficiente. Como se evidencia en la Tabla 34 presentada, el porcentaje de capacidad inadecuada es de 95,12 %. Son 39 de 41, los laboratorios con capacidad instalada deficiente (MINSAL, 2020. OPMI).

Tabla 34. Indicador Porcentaje de laboratorios del Instituto Nacional de Salud (INS) con capacidad instalada inadecuada

INDICADOR	VALOR AÑO 2020
Porcentaje de Institutos Especializados con capacidad instalada inadecuada	95.12%
Laboratorios Inadecuados	39
Total de Laboratorios de Salud	41

FUENTE: OPMI MINSAL.

En relación a los laboratorios regionales de salud pública, el indicador porcentual de la brecha con capacidad instalada inadecuada, tiene un valor de 80 % para el año 2019, ya que casi todos los laboratorios de salud pública regionales no se encuentran en óptimas condiciones respecto a la infraestructura y equipamiento especializado para brindar servicios adecuados.

**Infraestructura móvil.** El Programa Nacional Sistema de Atención Móvil de Urgencias (SAMU) se instaura en el marco del Plan Nacional Concertado de Salud, en el cual se establece como Lineamiento de Política de Salud 2007-2020, la mejora progresiva al acceso a los servicios de salud de calidad. Uno de sus componentes es la infraestructura móvil con la que se debe contar y que permitiría, entre otras cosas, disminuir los tiempos de atención prehospitalaria para un inicio más rápido de la atención hospitalaria de emergencia o urgencia según sea el caso (SAMU, 2011).

El SAMU, de enero a noviembre de 2020, asumió 173 traslados aéreos en 21 regiones del país, de los cuales 33 fueron pacientes críticos por el nuevo coronavirus en 11 regiones. Asimismo, se realizaron 12 traslados aéreos a la región Loreto. Vía terrestre, se efectuaron 3 353 traslados de pacientes con COVID-19 en Lima Metropolitana, siendo los distritos con mayor incidencia de casos: Lima Cercado, San Juan Lurigancho, Ate, San Martín de Porres, Comas y San Juan de Miraflores. A escala regional se transportó a 9 134 pacientes con COVID-19 por vía terrestre, principalmente en Lima, Ucayali, La Libertad, Tacna, Huánuco, Loreto y Piura (D.L N.º 1466. Sustentación de la Ley).

Se presenta un déficit de ambulancias para atender la demanda creciente y satisfacer la necesidad de servicios cada vez más complejos que se requiere para la población de nuestro país, de acuerdo con la información reportada por la Dirección de Equipamiento y Mantenimiento (MINSA – DIEM, 2019). A nivel nacional se cuenta con un total de 2 179 ambulancias, de los cuales 1 859 se encuentran operativas. Del total de ambulancias operativas registradas, sólo el 36 % se encuentra en buen estado, seguido del 41 % en estado regular, el 21 % en condiciones no óptimas, y el 2 % corresponde a nuevas ambulancias.

Limitado acceso al trasplante de órganos o tejidos en el Perú. A febrero de 2020, el país presentaba un total de 7 473 pacientes que se encontraban esperando un trasplante. La distribución de estos pacientes, según el tipo de órgano o tejido a trasplantar, era la siguiente: para trasplante de córnea (6 479); para trasplante de riñón (939); para trasplante de hígado (37); para trasplante de pulmón (13); para trasplante de corazón (4); entre otros (MINSA REUNIS 2020).

**Saneamiento.** La importancia de los recursos de agua y desagüe para el desarrollo de una vida saludable, en la actualidad, es incuestionable. Uno de los objetivos de desarrollo sostenible es “garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos” (INEI, 2018).

Tabla 47. Porcentaje de la población que dispone de agua por red pública

AMBITO GEOGRÁFICO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Brecha % 2018
NACIONAL							
Nacional	9.3	87.6	88.2	89.2	89.4	90.7	9.3
METROPOLITANA							
Lima Metropolitana	3.4	95	95.5	96.7	95.5	96.6	3.4
Resto país	12.1	84.1	84.8	85.6	86.5	87.9	2.1
ÁREA DE RESIDENCIA							
Urbana	4.7	93.6	93.9	94.5	94.4	95.3	4.7
Rural	25.6	68.3	69.5	71.2	72.2	74.4	25.6
REGIÓN NATURAL							
Costa	5	92.9	93.4	94.2	93.9	95	5
Sierra	11.3	84.8	85.4	86.3	87.3	88.7	11.3
Selva	23.5	71.2	72.6	74.2	74.7	76.5	23.5
DOMINIO GEOGRÁFICO							
Costa urbana	4	94.4	94.6	95.3	95	96	4
Costa rural	26.3	63.7	68.7	71.8	70.7	73.7	26.3
Sierra urbana	3.4	95.3	95.7	95.8	95.9	96.6	3.4
Sierra rural	20.3	74.2	74.6	76.1	77.8	79.7	20.3
Selva urbana	12.7	83.9	84.8	86	86.7	87.3	12.7
Selva rural	41.1	53	54.5	56.3	56	58.9	41.1

Nota: Red pública incluye dentro o fuera de la vivienda y pilón de uso público.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES).

Según los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares del año 2018 y los resultados de ENAPRES, el 90,7 % de la población dispone de agua por red pública, siendo en proporción menor (74,4 %) en el área rural, a diferencia del área urbana donde llega hasta 95,3 %.

En el año 2018, las regiones que presentaron mayores brechas de cobertura de agua por red pública fueron: Loreto (43,4 %), Puno (30,1 %), Ucayali y Huánuco (23,9 %), Tumbes (21,3 %), Amazonas (14,2 %), Pasco (13,3 %), Madre de Dios y San Martín (12,3 %), Piura (11,7 %), y Cajamarca (10,3 %), como puede verse en la Tabla 48.

En promedio, desde el año 2013 hasta el año 2018, existen 14 regiones que presentan mayores brechas de cobertura de agua por red pública. Entre ellas tenemos: Loreto (45,63 %), Puno (33,97 %), Ucayali (29,75 %), Huánuco (28,32 %), Pasco (20,63 %), Tumbes (17,18 %), Cajamarca (15,77 %), San Martín (15,62 %), Amazonas (15,8 %), Piura (14,78 %), Madre de Dios (14,77 %), Huancavelica (12,67 %), Región Lima (10,97 %) y Lambayeque (10,43 %). De las 26 regiones en el Perú (incluye la región Lima, Lima provincias y la Provincia

Constitucional del Callao), catorce regiones (53,85 %) presentan las mayores brechas en cobertura de agua por red pública.

Tabla 48. Porcentaje de la población que dispone de agua por red pública y la brecha de la población que no dispone de agua por red pública en el año 2018, por regiones

DEPARTAMENTO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Brecha % 2018
Amazonas	82.9	83.2	85	85.1	87.5	85.8	14.2
Áncash	92.8	93.6	93.8	96.3	96.6	97.1	2.9
Apurímac	93.3	93.9	93.2	92	95.2	94.9	5.1
Arequipa	93.1	93.3	95.1	95.1	95.3	96.6	3.4
Ayacucho	90.2	90.7	93.2	95.2	92.8	95.3	4.7
Cajamarca	76.6	86.4	84.3	82.4	86	89.7	10.3
Prov. Const. Del Callao	96.1	95.1	95.6	95.8	96.1	96.8	3.2
Cusco	89.8	91.8	93.3	92.4	94.8	93.3	6.7
Huancavelica	83.3	85.2	88.6	87.4	89.4	90.1	9.9
Huánuco	61.4	70.6	70.6	75.8	75.6	76.1	23.9
Ica	92.3	91.7	92.7	92	92.7	93.3	6.7
Junín	87.9	90.5	91	91.8	90.7	92.4	7.6
La Libertad	87.3	90.8	90.7	91.6	91.4	91.9	8.1
Lambayeque	85.7	86.9	89.2	90.2	92.3	93.1	6.9
Lima	93.7	94.3	94.7	96.2	95	96.3	3.7
Provincia de Lima	94.6	95	95.5	96.8	95.4	96.6	3.4
Región Lima	85	87.8	87.4	89.7	90.8	93.5	6.5
Loreto	55.8	52.4	52.8	53.4	55.2	56.6	43.4
Madre de Dios	82.5	81.4	84.8	87	88	87.7	12.3
Moquegua	94.7	95.5	96.7	96.5	97	98.1	1.9
Pasco	73.6	76.3	78.6	78.3	82.7	86.7	13.3
Piura	83.2	85.1	84.5	84.3	85.9	88.3	11.7
Puno	61.9	65.2	64.6	67.7	66.9	69.9	30.1
San Martín	79.8	80.8	83.2	87.7	87.1	87.7	12.3
Tacna	94.8	94.9	96.1	96	96.1	97.7	2.3
Tumbes	83.1	86.6	84.6	82.8	81.1	78.7	21.3
Ucayali	74	61.2	68.8	68.6	72.8	76.1	23.9

Nota: Red pública incluye dentro o fuera de la vivienda y pilón de uso público

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES)

**La educación médica.** El informe sobre educación médica en el Perú, de la Comisión de Alto Nivel conformada en 2016, así como los Lineamientos de Política de Recursos Humanos en Salud 2018-2030, señalan como carencias las siguientes:

- La existencia de débil rectoría de la autoridad sanitaria que ocasiona desregulación de la oferta y demanda de recursos humanos.
- La oferta educativa se desarrolla sin coordinación apropiada con las entidades formadoras de recursos humanos en salud y hay grave deterioro del proceso de enseñanza-aprendizaje y de la calidad del producto final.
- Una inadecuada distribución de los recursos humanos que están altamente concentrados en las grandes ciudades como Lima, reportándose brechas de recursos en salud y, sobre todo, de médicos especialistas.

- Existe escasa integración de las actividades de desarrollo de capacidades de los recursos humanos en salud a planes de carrera con enfoque meritocrático y con enfoque interdisciplinario.
- Déficit en las condiciones laborales en aspectos esenciales del trabajo del personal de salud que presta servicio a la población más vulnerable.
- Bajo rendimiento del personal de salud para prestar servicios con calidad y cumplimiento de los objetivos y metas institucionales.

**Calidad de la formación.** El grupo de trabajo encargado de revisar la normativa vinculada a la calidad de la formación y del entrenamiento, a niveles de pregrado y posgrado, de los médicos cirujanos en el Perú, conformado por el Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Colegio Médico del Perú y la Academia Nacional de Medicina, a través de la Resolución Suprema N.º010-2017-SA del 07/06/2017, señaló en las conclusiones y recomendaciones de su informe final, lo siguiente:

- Los derechos de las personas usuarias de los servicios de salud deben anteponerse a cualquier otra disposición, en concordancia con lo que señala la Ley N.º 29414 que establece los derechos de las personas usuarias de los servicios de salud.
- La calidad de la prestación de servicios de salud que realiza el personal se encuentra estrechamente vinculada a la formación recibida en el pregrado.
- 50 % de los estudiantes de Medicina Humana que rinden el examen nacional de medicina, lo desaproveban.
- Existe una saturación de servicios por estudiantes de Medicina Humana de diversas universidades, sin regulación en su número y a predominio en hospitales de referencia nacional, en lugar de la formación fundamental en establecimientos del primer nivel de atención.

**La brecha de recursos humanos en salud.** La Dirección General de Personal, del Ministerio de Salud (DIGEP - MINSA, 2019), desarrolló una metodología que permite estimar la brecha de RR. HH. para los servicios asistenciales de los tres niveles de atención, y que considera al perfil epidemiológico, oferta de servicios de salud y población existente. A enero de 2019, la brecha de recursos humanos del Ministerio de Salud y gobiernos regionales asciende a 68 057, como se muestra en detalle en la Tabla 41.

Tabla 41. Brecha de Recursos humanos por grupo ocupacional

PERSONAL DE LA SALUD	Brecha de rhus 7 913 IPRESS (2019)
MÉDICO CIRUJANO	1,620
MÉDICO ESPECIALISTA	10,639
PROFESIONALES DE LA SALUD	30,036
TÉCNICOS ASISTENCIALES	25,762
TOTAL	68,057

Fuente: DIGEP

Distribución de la brecha. En la Tabla 42, se evidencia que la mayor proporción de brecha se encuentra en el primer y el segundo nivel de atención de los establecimientos de salud.

Tabla 42. Brecha de Recursos humanos por grupo ocupacional y categoría de establecimiento de salud.

CATEGORIA	N° IPRESS	BRECHAS				TOTAL
		MEDICO CIRUJANO	MEDICO ESPECIALISTA	PROFESIONAL SALUD	TECNICOS ASISTENCIALES	
I-1	4,281	8		4,276	3,240	7,524
I-2	1,969	351		1,494	953	2,798
I-3	1,203	430	49	3,230	2,616	6,325
I-4	313	831	829	5,138	4,291	11,089
<b>SUBTOTAL I NIVEL</b>	<b>7,766</b>	<b>1,620</b>	<b>878</b>	<b>14,138</b>	<b>11,100</b>	<b>27,736</b>
II-1	94		3,299	6,405	6,196	15,900
II-2	35		1,823	2,406	2,437	6,666
II-E	9		405	409	390	1,204
<b>SUBTOTAL II NIVEL</b>	<b>138</b>	<b>0</b>	<b>5,527</b>	<b>9,220</b>	<b>9,023</b>	<b>23,770</b>
III-1	17		4,172	6,555	5,454	16,181
III-E	1		62	123	185	370
<b>SUBTOTAL III NIVEL</b>	<b>18</b>	<b>0</b>	<b>4,234</b>	<b>6,678</b>	<b>5,639</b>	<b>16,551</b>
<b>TOTAL</b>	<b>7,922</b>	<b>1,620</b>	<b>10,639</b>	<b>30,036</b>	<b>25,762</b>	<b>68,057</b>

Fuente: DIGEP

La Dirección General de Personal (DIGEP - MINSA, 2019), señala que el problema es mayor en el primer nivel de atención cuando se analiza por ámbitos distritales (43). De 1 838 distritos, 293 (15,94 %) no cuentan con profesional médico en establecimientos de salud del primer

nivel de atención pertenecientes al MINSA o ESSALUD, es decir que 704 008 habitantes no pueden acceder a consulta médica en el territorio donde viven; y 1 318 distritos (71,71 %) tienen menos de diez médicos por cada diez mil habitantes. Solo 227 distritos (12,35 %) tienen uno o más médicos por cada mil habitantes, pero en 87 de ellos se debería a que la población tiene menos de mil habitantes. Sin embargo, también se observa que en 22 (25,28 %) distritos con menos de mil habitantes, tienen dos o tres médicos.

Teniendo en cuenta que el modelo de atención se basa en fortalecer la atención primaria y en la continuidad de la atención de acuerdo con la complejidad, de las 195 provincias de nuestro país, 82 no cuentan con médico en el segundo nivel de atención, lo que significa 4 446 562 peruanos que no tienen posibilidad alguna de acceder a atención médica en este nivel. La inequidad en la distribución de los médicos en el segundo nivel de atención podría ser explicada por la pobreza monetaria de la población.

Las condiciones de trabajo y la propia seguridad y salud del personal de salud son factores importantes para su retención, lo que contribuye a garantizar que la población acceda a una atención con equidad y calidad en el sistema de salud. Para que los recursos humanos en salud puedan desempeñar efectivamente sus funciones, necesitan un salario adecuado, condiciones de trabajo seguras y saludables, desarrollo profesional continuo, oportunidades profesionales, igualdad de trato y protección social (Arroyo, 2016 y MINSA, 2018 - Plataforma digital).

La situación de condiciones de trabajo y seguridad no es óptima en los recursos humanos de salud, principalmente de las zonas más alejadas. En una encuesta realizada con el objeto de generar información sobre las condiciones laborales en establecimientos del primer nivel de atención ubicados en los departamentos Cajamarca, Arequipa, Apurímac, Ayacucho e Ica, se observó que, del total de trabajadores de salud encuestados, en relación con su percepción sobre las condiciones laborales, el 51,8 %, manifiesta que son malas y el 46,2 % regular, mientras que solo un 1,7 % señala que son buenas. Es decir, el 98 % considera que sus condiciones laborales se encuentran entre regular a muy malas. En relación con los factores

de riesgos laborales (Figura 40), aproximadamente 70 % de los encuestados percibe entre muy malo a regular, las condiciones del establecimiento de salud que los expone a riesgos laborales (DIGEP – MINSA, 2018: Base de datos del observatorio de recursos humanos en salud).

### **Apreciaciones del resultado**

De forma actualizada y evidenciando la situación de la salud, presentamos la siguiente información:

- En el año 2020, había 1,2 camas hospitalarias por cada 1 000 habitantes en el Perú (MINSA, 2020)
- En el año 2020, la cobertura de vacunación en menores de 1 año en el Perú fue de 87,6 % (MINSA, 2020).
- La mortalidad por tuberculosis fue de 1,7 por cada 100 000 habitantes (MINSA, 2020).
- La mortalidad por VIH/SIDA fue de 1,1 por cada 100 000 habitantes (MINSA, 2020).
- El 66,7 % de la población en el Perú contaba con acceso a saneamiento básico (INEI, 2019).
- Desde el inicio de la pandemia, el Perú ha registrado un alto número de casos y muertes por COVID-19. Hasta la fecha, se han registrado más de 2,1 millones de casos confirmados y más de 196 000 muertes (MINSA, 2022).
- La tasa de mortalidad infantil en el Perú fue de 11,6 por cada 1 000 nacidos vivos (MINSA, 2020).
- La tasa de mortalidad materna fue de 68,5 por cada 100 000 nacidos vivos (MINSA, 2020).
- La tasa de mortalidad por enfermedades infecciosas en el Perú fue de 13,5 por cada 100 000 habitantes (INEI, 2020).
- La cobertura del Seguro Integral de Salud (SIS) fue del 32,3 % de la población (MINSA, 2020).

## CAPITULO V. DISCUSIÓN

### 5.1.- DISCUSIÓN

Los bajos niveles de inversión y presupuesto que el Estado peruano destina a educación y salud, como lo demostramos en esta investigación, amerita discutir propuestas para mejorar el financiamiento de estos servicios primordiales mediante una reforma tributaria que le permita al Estado tener mayores ingresos para dicho fin. Al respecto, presentaremos los enfoques y propuestas sobre el tema investigado.

De forma preliminar, respecto a la igualdad de oportunidades en el marco de la economía social de mercado, señalaremos que Piketty (2022) sostiene que: *“La redistribución moderna no consiste en transferir riquezas de los ricos hacia los pobres, o por lo menos no de una forma tan explícita. Consiste en financiar servicios públicos y rentas de situación más o menos iguales para todos, fundamentalmente en el terreno de la educación, la sanidad y las pensiones”*. Continúa para el caso de salud, agregando que: *“Dadas las razones por las que no acceden a los servicios de salud, es importante manifestar que los modelos hallados son coincidentes con las razones esgrimidas por quienes no acceden a los servicios de salud dadas las condiciones estructurales, el 22,3 % de la población que no accede indica que no lo hace porque no tiene dinero, es decir es pobre o pobre extremo, a ello se suman otras variables estructurales que constatan la falta de una oferta de servicios de salud, así la no existencia de consultas o medicinas, la falta de atención, la no existencia de servicios de salud o no haber personal calificado que arguyen el 6,4 % de la población que no accedió a*

*los servicios de salud*". Antes había afirmado Piketty, que los aspectos de la desigualdad son construcciones sociales e históricas que dependen del sistema legal, fiscal, educativo y político que escogemos implementar (o que escogen algunos) en nuestras sociedades (Piketty, *Capital e ideología*, Planeta, 2019). Podemos afirmar en consecuencia, que el sistema tributario de cada país proyecta el tipo de sociedad que se quiere construir.

En materia de la modificación de la estructura tributaria, claramente hay dos posiciones:

- ✓ La primera que señala que el problema no es de más tributos, sino de mala gestión y que gravar al ingreso y las rentas puede ser negativo en la medida que desincentiva el ahorro y la inversión y genera desempleo.
- ✓ La segunda es aquella que señala que debe gravarse los altos ingresos y las rentas y propiedades de los grupos que tienen altos niveles de concentración.

En esta vertiente hay algunos que señalan que las imposiciones a ingresos y rentas debe ser a las sobreganancias, es decir a aquellas rentas inesperadas.

Discutiendo la primera posición, por ejemplo Guillermo Cabieses (2021), profesor de la Universidad del Pacífico, considera que "un impuesto a la riqueza solo agravaría esta situación (de pobreza). La riqueza no es otra cosa que los ahorros acumulados que la economía necesita para que puedan realizarse gastos e inversiones". Agrega que "las fortunas de los 'ricos' principalmente están conformadas por activos que generan empleo. Gravar esa riqueza no ayuda a los trabajadores ni genera más empleo, por el contrario, reduce la producción y desacelera el crecimiento de los salarios", es decir que los impuestos que gravan la riqueza son negativos por sus efectos contrarios a lo deseado. Concluye que: "Cuando los impuestos alcanzan niveles demasiado altos y especialmente cuando no solo gravan las ganancias, sino que afectan el patrimonio, entonces puede producirse además una fuga de capital y talento". Considera que el impuesto a la riqueza es una mala idea por

cuanto desincentiva el ahorro y la inversión; y por constituirse en una fuente de elusión y evasión que desata un desorden tributario.

Por su parte Eduardo Recoba (2021), en la misma línea, considera que el impuesto a los ricos ya existe y se llama impuesto a la renta. Considera que el problema radica en que la SUNAT “no tiene la capacidad fiscalizadora como para ubicar aquel rango de ricos y megarricos del Perú y desde allí plantear una metodología impositiva para presionarlos”. Propone en todo caso tasas progresivas para una propuesta progresiva.

La CEPAL y el BID (2019) tienen una visión tecnocrática y conservadora de una reforma tributaria, ceñida a mejora de procesos, y no alterar la estructura básica impositiva. Señalan que, a corto plazo, los déficits se van a financiar con una expansión de la deuda, pero tras la fase de reactivación llegará en muchos casos la hora de la política tributaria. Opina que en el momento actual, las medidas que se adopten deberían guiarse por cuatro lineamientos:

En primer lugar, deben fortalecer los ingresos públicos, pues habrá que volver a la senda de disciplina fiscal.

En segundo lugar, no deben perjudicar la recuperación, que a la postre es el objetivo final.

En tercer lugar, es necesario no perder de vista la equidad; la propia crisis es regresiva, por lo que es importante evitar que la salida también lo sea.

Finalmente, deben distinguirse de forma nítida, qué medidas son transitorias y cuáles son permanentes.

La modernización tributaria la vincula más a la mejora de la administración (factura electrónica, modelos de riesgo, catastros digitales, etc.). “Pero, sobre todo, debe redoblarse el esfuerzo de coordinación internacional generado por la crisis financiera de 2008 (intercambio de información automático, registros de beneficiario de la propiedad de acceso público, etc.) para la lucha contra la evasión y el lavado de activos, así como también contra la injusta elusión fiscal”.

Discutiendo la segunda posición, se pronuncian varios intelectuales como Francisco Durand (2021), quien expresa que el Perú necesita una reforma tributaria que alcance las distintas formas de riqueza. Precisa que la pandemia provocada por la COVID-19 es la oportunidad para que el Estado plantee una reforma fiscal integral de recaudación, pero enfocada en el 1 % o 2 % de los peruanos con mayor riqueza, y no en un impuesto que acabe afectando los ingresos de la clase media. Señala que: “Hay una especie de pánico o temor entre los ricos. Quienes han ganado extraordinariamente bien en el Perú no quieren que les toquen los ingresos. Estamos hablando del 2 % de la plutocracia neoliberal, del miembro del directorio de un banco que recibe US\$10 mil de dieta mensual, por un día de reunión a la semana; de los consultores financieros y abogados de los estudios de élite que ganan hasta 20 veces más que sus pares.

En la misma línea, Humberto Campodónico (2021), sustenta esta posición cuando señala que los términos de ganancias inesperadas o sobreganancias, calzan perfectas a las empresas mineras y de hidrocarburos. Precisa que los recursos renovables y no renovables son patrimonio de la nación y el Estado es soberano en su aprovechamiento (art. 66 CPE). El Estado recaudó 300 millones de dólares y las utilidades son de 700 millones. Si el precio del cobre se duplica el año siguiente, la utilidad antes de impuestos será de 2 000 millones de dólares. El Estado recauda 600 millones (el 30%) y las utilidades serán 1 400 millones de dólares. Las empresas tienen ganancias inesperadas por el alza de precios, lo que el impuesto a la renta no capta. Se solicitó facultades para mejorar la recaudación, pero el Congreso de la República las denegó.

Una posición intermedia se puede ejemplificar con lo presentado: según la BBC Mundo (2021), en Estados Unidos hay un grupo de magnates que formó la organización ‘Patrióticos Millonarios’, precisamente para pedir que los más ricos contribuyan más a las arcas públicas. El presidente del grupo es Morris Pearl, un exdirectivo de Black Rock (una de las mayores firmas de inversión del mundo) que ahora vive de la rentabilidad que le generan sus inversiones, tras una exitosa carrera en Wall Street.

Pearl argumenta que Estados Unidos debería seguir la ruta que tomó Argentina, al crear un impuesto a la riqueza para enfrentar la crisis económica generada por la pandemia de COVID-19. En diciembre pasado, el país sudamericano aprobó un nuevo impuesto a las grandes fortunas –que se aplicará por una sola vez–, que grava la riqueza de las personas que tengan un patrimonio superior a los 200 millones de pesos (equivalente a unos US\$2,5 millones). Esta ‘Ley de Aporte Solidario y Extraordinario’ afectará a cerca de 12 000 personas, con un gravamen progresivo de entre 2 % y 3,5 %. Con esta nueva medida, el Gobierno proyecta recaudar alrededor de US\$3 000 millones, los cuales serán destinados a financiar suministros médicos y programas de auxilio económico para las familias más afectadas por la crisis.

Esta posición puede explicarse en los puntos siguientes:

- ✓ Considera que debería modificarse el sistema impositivo para que los multimillonarios hagan un mayor aporte –de manera permanente– a las arcas públicas, especialmente ahora que el mercado bursátil está en máximos históricos.
- ✓ Cree que él y los demás multimillonarios que han obtenido cuantiosas ganancias deberían pagar un gravamen por sus inmensas fortunas. Señala que en los Estados Unidos la gente solo paga impuestos por sus ingresos, no por su riqueza.
- ✓ Hay gente que ha hecho miles y miles de millones de dólares durante esta crisis, como Jeff Bezos, el fundador de Amazon. Él apenas paga impuestos, porque no tiene ingresos, entendidos como un salario. Él no necesita recibir un salario porque es multimillonario. Los multimillonarios que han aumentado inmensamente su fortuna, también deberían pagar impuestos.
- ✓ Los que son realmente ricos no están pagando muchos impuestos. La bolsa está en sus máximos históricos. Banqueros, abogados están muy bien. A algunas personas les ha ido muy bien.
- ✓ Pero la gran cantidad de gente que trabaja en restaurantes, hoteles o aerolíneas, está en problemas. Muchos han perdido su trabajo, no les alcanza para pagar la renta y eso, al mismo tiempo, les causa problemas a los propietarios y a los negocios donde

esas personas compran. Hay una gran división entre los que tienen y los que no tienen.

- ✓ Señala que los mejores lugares para invertir son aquellos donde hay una sólida clase media, no donde están llenos de pobreza.
- ✓ No estamos proponiendo un impuesto de una sola vez. Estamos proponiendo que los multimillonarios paguen más impuestos de manera permanente.
- ✓ También estamos de acuerdo en aumentar los impuestos a las corporaciones. En nuestra organización, Millonarios Patrióticos, estamos preocupados por las grandes empresas que simulan que sus ganancias están en otros países con menores impuestos, como Irlanda, por ejemplo.

Como reacción a las situaciones de concentración de la riqueza, se han tomado diversas acciones, de las cuales presentamos los casos siguientes:

La CEPAL (2021), reseña sobre los impuestos subidos en América Latina: “Durante 2020 surgieron algunas iniciativas de impuestos sobre el patrimonio neto en la región, que han alcanzado distintos grados de avance. En Argentina, se aprobó la Ley N.º 27605, que establece un impuesto extraordinario sobre el patrimonio, cuyo objetivo es financiar los costos asociados a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). Este impuesto es en gran medida similar al impuesto recurrente, pero grava a las personas con activos superiores a 200 millones de pesos (unos 2,4 millones de dólares). Se fija una escala de tasas marginales que va desde el 2,0 %, para las personas con activos inferiores a 300 millones de pesos, hasta el 3,5 %, para las personas con activos superiores a 3 000 millones de pesos. En el Estado Plurinacional de Bolivia, se aprobó recientemente la Ley N.º 1357, que crea un impuesto recurrente a las grandes fortunas. Se gravará a las personas naturales residentes respecto de su patrimonio mundial y a las no residentes respecto de su patrimonio en el país. Se considera un tramo exento de 30 millones de bolivianos (unos 4,4 millones de dólares) y tres tasas marginales, del 1,4 %, el 1,9 % y el 2,4 %. La más alta se aplica a los patrimonios superiores a 50 millones de bolivianos (unos 7,3 millones de dólares). En Chile, un grupo de

parlamentarios presentó un proyecto de reforma constitucional para crear un impuesto sobre el patrimonio que permita recaudar recursos para financiar los costos que conlleva enfrentar la pandemia. En el país, solo el presidente de la República puede proponer cambios legales en materia tributaria. Es por ello que la estrategia de los parlamentarios fue impulsar una reforma a la Constitución. Sin embargo, en diciembre de 2020 el Gobierno, que no comparte la iniciativa, logró un fallo favorable del Tribunal Constitucional, lo que por ahora dificulta que el proyecto pueda seguir avanzando”.

En Ecuador, el presidente Guillermo Lasso proponía la reforma estableciendo para las 1 900 más grandes empresas, con patrimonio superior a 5 millones de dólares y que en el 2020 (en plena pandemia) aumentaron sus ganancias, una contribución adicional durante dos años de 0,8 % sobre su patrimonio, es decir, sobre el valor de sus inmuebles y equipos, descontando deudas.

En Chile se propuso una reforma que establecía que todas las personas que hasta el 31 de diciembre de 2019 tenían una fortuna igual o superior a 22 millones de dólares, deberán pagar por única vez un impuesto de 2,5 % de su patrimonio neto (activos menos pasivos). Se calcularán todos los bienes de una persona, como viviendas, oficinas, tierras, yates, aviones, acciones, joyas, objetos de antigüedad, etcétera. Según las estimaciones de los impulsores de la medida, serán 1 409 millonarios los que deberán pagar esta cantidad, y se proyecta que esto podría significar una recaudación fiscal entre 4 000 y 5 000 millones de dólares. Esta propuesta, como otras, fue contraria al presidente de Chile, Sebastián Piñera. Santiago (Sputnik) 07.05.2021

CEPAL, Alicia Bárcena (2020), en el seminario de política fiscal organizado por CEPAL en Santiago de Chile, expresó: "Colombia busca eliminar los beneficios tributarios y plantea el impuesto temporal tributario a la riqueza, que grava a los patrimonios superiores a 5 000 millones de pesos colombianos, además de los impuestos a las personas naturales que busca recaudar hasta un 4 % del PIB", añadió. Participaron del certamen el Fondo Monetario

Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Pedro Francke (2020), comentaba que, en el resumen hecho por el FMI, la reforma tributaria durante el gobierno de Iván Duque apuntaba a elevar la presión tributaria en 1¼ por ciento del PBI de las empresas, elevando el impuesto a las ganancias empresariales de 31 a 35 por ciento, complementado con medidas de combate a la evasión. A pesar de ser un gobierno de derecha, planteaba un enfoque redistributivo. Se propuso que la reforma tributaria colombiana estableciera que a partir del año 2022, la tarifa general por impuesto sobre la renta (es decir, utilidades) para empresas nacionales o extranjeras sería del 35 por ciento. Para los bancos e instituciones financieras se propuso una tasa especial del 38 por ciento hasta el año 2025, porque tienen altas ganancias y habían tenido un apoyo especial del Estado en pandemia. En el Perú, la tasa más alta en la actualidad es de 30 por ciento, así se trate de una persona que gana millones de soles.

La República (2021), en el artículo Cinco países nórdicos tienen gobiernos socialdemócratas, se señala que Noruega, Dinamarca, Islandia, Finlandia y Suecia son países nórdicos que comparten fronteras, historia, identidad y una escala muy parecida de valores ciudadanos. Los cinco países han elegido gobiernos socialdemócratas que nuevamente están reverdeciendo lo que se conoce como 'el modelo nórdico'. "El sistema nórdico parece ser el que ha dado mejores resultados. Finlandia, Dinamarca y Suecia se encuentran dentro de las economías más competitivas del mundo, pese a su fuerte protección social. El crecimiento de estos países está muy por encima de la media europea, y mantienen niveles relativamente bajos de desempleo. La flexibilidad de la política laboral en el modelo nórdico ha sido un factor determinante para estos resultados positivos". Si lo llevamos a un análisis de lo cotidiano y en sencillo, podríamos decir como Anu Partanen (2016), periodista y escritora del libro La teoría nórdica del todo: "La región nórdica es un laboratorio donde los capitalistas invierten en la estabilidad a largo plazo y la prosperidad humana, mientras mantienen ganancias saludables".

No se puede negar que muestran indicadores notables en movilidad social; presión fiscal más alta que la de Europa y Estados Unidos (+ de 40 %), indudable presencia del Estado en la economía, servicios sociales de gran calidad (que constituyen más del 40 % del PBI); y para matizar, gran libertad económica, una protección garantizada de la propiedad privada y reglas claras y estables para hacer negocios.

En el año 2019, los cinco países nórdicos se encontraron entre los diez países mejor clasificados en el Índice Global de la Felicidad. Según el índice de Movilidad Social 2020, publicado por el Foro Económico Mundial, Finlandia, Dinamarca y Noruega son países donde las personas tienen más posibilidades de prosperar, sin importar su estatus socioeconómico al momento de nacer. En el 2019, los cinco países nórdicos ocuparon los cinco primeros lugares en el Índice de Justicia Social.

## **5.2.- CONCLUSIONES**

### **1.- Presupuesto asignado a salud y educación no garantiza la mejora de los servicios.**

Matus y otros (2016), señalaba que el presupuesto público en salud pasó de 4,2 % del PBI en 2006 a 5,5 % en 2014 (Ejecución del gasto y presupuesto de la función salud. Ministerio de Economía y Finanzas, 2015), no obstante, este porcentaje es menor al promedio para la región de América Latina (7,24 %). También precisa en el estudio, para evaluar el espacio fiscal para la salud, que existe espacio fiscal para aumentar el gasto público en salud. Como fuentes considera el crecimiento económico, el impuesto al ingreso de las personas naturales. En esta investigación presentamos que el gasto público total en educación pasó del 3,9 % en 2011 al 4,7 % el 2021; en el caso de salud, el 2011 representaba el 6 % y el 2021 8 %.

### **2.- El Estado no cumple su rol de regulador y redistribuidor de la riqueza.**

David Rivera (2021), señala que la tasa de pobreza monetaria aumentó 9,9 puntos porcentuales en el 2020. "Se afirma que la causa principal es la pandemia. La explicación es insuficiente. En Chile, creció 3,9 puntos, y en Uruguay, 2,8. En Bolivia, 6,4 y en Argentina, un país con dos décadas de crisis continuas, 8,6. Hay razones de corto y largo plazo que explican

que alrededor de 3,26 millones de peruanos hayan pasado a la pobreza en un solo año". Precisa que no es solo un problema de gestión sino también del modelo económico que viene de la década del 90, el cual privilegia el libre mercado, pero descuida el rol regulador y redistribuidor del Estado.

El Estado no tiene una política tributaria que le permita pasar de una bajísima presión tributaria del 14% a una media de América Latina de 24 %. Esto se produce principalmente porque la tributación se centra en los impuestos indirectos, tipo el IGV, que afectan a la mayoría de la población, y no en impuestos a la renta y sobreganancias que podrían ser progresivos pero que afectarían a los más ricos del país

### **3.- Alto gasto tributario (exoneraciones y deducciones): los beneficios fiscales son altos para unos pocos.**

Tenemos un elevado gasto tributario que incluye las exoneraciones y beneficios fiscales con los cuales se favorece a los grupos poderosos en el Perú. El gasto tributario se refiere a la cantidad de ingresos fiscales que el Gobierno deja de recibir debido a ciertas exenciones, deducciones, créditos y otros beneficios fiscales que se otorgan a ciertos sectores o actividades económicas. El cálculo del gasto tributario implica comparar la cantidad de ingresos fiscales que se recaudarían si no existieran los beneficios fiscales con la cantidad real de ingresos fiscales recaudados después de otorgar los beneficios fiscales.

Según el Informe Anual de Gasto Tributario del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, correspondiente al año 2020, el gasto tributario total para ese año fue de aproximadamente 38 500 millones de soles. Por otro lado, el ingreso fiscal total en el Perú para el año 2020 fue de aproximadamente 111 500 millones de soles, según datos del mismo informe. Por lo tanto, el porcentaje del gasto tributario respecto al ingreso fiscal del año 2020 en el Perú se calcula de la siguiente manera:

Porcentaje del gasto tributario = (gasto tributario / ingreso fiscal) x 100

Porcentaje del gasto tributario = (38 500 / 111 500) x 100

Porcentaje del gasto tributario = 34,5 %

Entonces, el gasto tributario representó aproximadamente el 34,5 % del ingreso fiscal en el Perú en el año 2020. Este monto es representativo de los beneficios fiscales que no favorecen a la mayoría de la población.

#### **4.- Inequidad del sistema tributario.**

Si analizamos el sistema tributario del Perú, el resultado en términos de equidad es desfavorable. El impuesto a la renta representa en el Perú solo el 22 % de los ingresos tributarios, mientras que el promedio en cualquiera de los países de América Latina, es de 28 %. Los tributos más importantes en el Perú, son los indirectos, ya que entre el IGV y el ISC representan, aproximadamente, el 65 % del total de Ingresos Tributarios del Gobierno Central. Esta baja presión tributaria es el reflejo de un sistema que concentra la recaudación en impuestos indirectos, tipo el IGV, asimismo que se otorgan múltiples deducciones, exoneraciones, incentivos, y que enfrenta una gran evasión. Las exoneraciones se argumentan que son para promover la descentralización, la innovación, la reinversión educativa, etc. En la práctica son una forma de acción política de algunos grupos para beneficiarse económicamente.

#### **5.- El déficit se financia con deuda, no con impuestos razonables.**

La CEPAL (2021), señala que el nivel promedio de deuda pública bruta de los países de América Latina alcanzó 56,3% del Producto Interno Bruto (PIB) durante el año 2020, debido al aumento de los gastos durante la pandemia de COVID-19. "La expansión del gasto público para atender la crisis y la caída de la recaudación tributaria conllevó a aumentos significativos en los déficits fiscales y en los niveles de endeudamiento en la región, alcanzando un nivel promedio de la deuda pública bruta de los gobiernos centrales de 56,3 % del PIB", dijo la secretaria ejecutiva del organismo, Alicia Bárcena, durante la ceremonia de presentación del informe anual Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2021. Bárcena explicó que la dinámica de crecimiento económico de 2021 en la región no logrará compensar la caída

observada durante 2020, ni tampoco se podrán revertir los aumentos en la pobreza y desigualdad, debido a la lenta recuperación que se registrará durante este año, según la estimación del organismo.

En el caso del Perú, en esta investigación, hemos presentado que en el 2021 el endeudamiento público fue aproximadamente del 44 % de los ingresos presupuestados.

#### **6.- Medidas para mitigar el impacto de la pandemia no han favorecido a la mayoría de la población y han permitido una mayor concentración de la riqueza.**

Según lo expresa el IPE (2020), desde el inicio de la pandemia el Gobierno dictó medidas tributarias para mitigar el impacto económico de la crisis. Señala entre ellas, la prórroga del Impuesto a la Renta (IR) a personas naturales y empresas y del Régimen Especial de Recuperación Anticipada del Impuesto General a las Ventas (IGV), la liberación anticipada de los fondos de detracciones y la creación del Régimen de Aplazamiento y Fraccionamiento. Estas disposiciones que ascienden a 2,3 % del PBI, han contribuido a que disminuya la recaudación. Algunas apreciaciones preliminares nos indicarían que las empresas y no los ciudadanos comunes se han favorecido con estas medidas.

La medida de ingresos y riqueza más importante del mundo la hace el Laboratorio de la Desigualdad Mundial (en inglés, WIL), que acaba de lanzar su Informe Mundial de la Desigualdad (IMD) 2022. Es coordinado por Thomas Piketty, Emmanuel Saez, Lucas Chancel y Gabriel Zucman. Dice el IMD 2022 que en todas las regiones del mundo (a excepción de Europa), la participación del 50 % de la población de menores ingresos es inferior al 15% del total (y es menor al 10 % en América Latina, África subsahariana y el Medio Oriente). La cosa cambia para el 10 % de mayores ingresos: en casi todos los casos tienen el 40 % de los ingresos y, en algunas regiones, cerca del 60 % (lo que incluye a América Latina).

#### **7.- Se prevé que el Perú tendrá récord de ingresos.**

El economista Carlos Casas (2021), resalta que desde el 2021 hasta el 2025 el Perú recibirá una cifra record de ingresos por la actividad minera. Se estima una inyección minera de S/ 77

503 millones por impuestos y regalías. Un monto nunca antes recaudado en quinquenios anteriores. Entonces dinero de sobreganancias para recaudar y mejorar educación y salud entre otros sectores sociales, habrá.

Francke (2022), comenta el gran contraste que se presenta en nuestro país. Tenemos dos lados de la moneda: somos importadores de alimentos y combustibles, y por eso han subido el diésel, la gasolina, el pan y el pollo, y por ello nuestro pueblo está muy afectado. Pero nuestro país también es exportador de metales, como cobre, oro, zinc, hierro y plomo, y el alza de esos precios ha aumentado enormemente los ingresos de las mineras; sus ingresos adicionales ya exceden los 17 mil millones de dólares y sus precios de venta han seguido subiendo. Parte, minoritaria, de esos ingresos adicionales llega al Estado como impuestos.

#### **8.- Necesidad de impuestos adicionales.**

Cristalina Georgieva, la directora general del FMI, expresó en Washington DC en la reunión anual 2022, del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, las palabras iniciales siguientes: “En pocas palabras: nos enfrentamos a una crisis sobre otra crisis. Este es un gran revés para la recuperación global. En términos económicos, el crecimiento es bajo y la inflación sube. En términos humanos, los ingresos de las personas disminuyen y las dificultades aumentan”. Su balance general es que “este es el entorno político mundial más complejo de nuestra vida, que plantea opciones tremendamente difíciles”.

El autor principal del informe, presentado en esta reunión, fue el director adjunto para estudios de la economía mundial del FMI, Jean-Marc Natal, quien lo explicó así: “El principio general de las finanzas públicas es que debes encontrar dónde están los recursos e intentar compensar a quienes más sufren”. En esa orientación, de ver dónde están esos recursos para ayudar a los pobres, el análisis del FMI plantea impuestos más altos: “Al igual que debe hacerse y a veces se hace después de las guerras, donde también mientras unas empresas luchan por sobrevivir otras se vuelven más boyantes que nunca, los gobernantes pueden hacer que estas últimas compensen a las primeras con un impuesto adicional y temporal”.

El Perú tiene un sistema tributario estándar que cuenta con cuatro impuestos principales: el Impuesto General a las Ventas, el Impuesto a la Renta, el Impuesto Selectivo al Consumo y los Derechos Arancelarios. Dichos impuestos representan el 90 % de la recaudación total. En comparación con la presión tributaria promedio en América Latina (14,9 % en 2018), se observa que el Perú, en la actualidad, todavía tiene un margen de crecimiento potencial para la mejora de políticas de ingresos públicos.

### **9.- Déficit de infraestructura económica.**

Francke (2022), precisa que “el déficit de infraestructura económica de largo plazo supera los 360 mil millones de soles en carreteras, caminos vecinales, puertos y aeropuertos, en acceso a electricidad e Internet, así como en obras de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. Una de esas desigualdades lacerantes es que en miles de pueblos del interior del Perú no hay servicios básicos o que los caminos, en esta época que es temporada de lluvias en la sierra y selva, se vuelven intransitables y si hay electricidad solo es por unas horas al día y la conexión de Internet es lenta y muy irregular, si no es que hay que trepar a la cima de un cerro para lograr alguna comunicación”. Al déficit de 360 mil millones estimado en el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad, debe añadirse otros 100 mil millones que se necesitan para colegios, institutos y universidades, y además la construcción de 1 791 centros y puestos de salud y 156 hospitales.

Señala que al 2021, el Estado peruano en todos sus niveles, central, regional y nacional, tenía S/ 170 mil millones en proyectos en ejecución y sólo S/ 40 mil millones disponibles en el presupuesto. Agrega que no faltan proyectos: falta presupuesto y buen gobierno.

Concluye afirmando que es necesario elevar la inversión pública del 4,6 por ciento del PBI actual en al menos 1 a 1,5 puntos más de manera sostenible por varias décadas, y que el financiamiento debe provenir de una reforma tributaria que capture para el Estado la alta renta de la minería, los grandes monopolios y la riqueza concentrada.

## **10.- Acuerdo fiscal global para los ricos.**

Una de las características de las políticas postpandemia es la iniciativa de recaudar mayores impuestos para financiar la reactivación económica. Por eso, el reciente acuerdo de los ministros de finanzas del Grupo de los 7 sobre una tasa de impuesto efectiva mínima global de 'al menos' el 15 % para las grandes empresas multinacionales. Dice José Antonio Ocampo (exsecretario ejecutivo de la CEPAL) que la iniciativa ha sido llamada 'revolucionaria, histórica y global'. Claro, por fin se pone el acento donde siempre debió estar. Estas empresas se domicilian en los 'paraísos fiscales', como Gran Caimán, Luxemburgo, Bermudas, Bahamas, donde se pagan menos impuestos. El gran problema, dice Ocampo, es que los PED dependen fuertemente de los impuestos a las empresas y, por tanto, se han visto más afectados por la evasión fiscal de las multinacionales, lo que "ha generado pérdidas de ingresos para estos países de, al menos, US\$ 240 000 millones cada año", casi el PBI anual del Perú.

### **5.3.- RECOMENDACIONES**

A continuación, vamos a reseñar como recomendaciones, algunas propuestas para la reforma tributaria formuladas por instituciones y personas especializadas.

#### **Propuestas Generales**

1.- La organización no gubernamental OXFAM, señala que: "El mundo debería tratar de reducir la riqueza y el número de multimillonarios a la mitad de aquí a 2030, aumentando los impuestos del 1 por ciento más ricos y adoptando otras políticas que acaben con los multimillonarios", indica el informe presentado.

2.- En Ecuador, para las personas de mayores ingresos, la reforma del presidente Lasso proponía aumentar el impuesto a la renta; quienes ganan más de 61 mil dólares al año pagarán 35 por ciento y quienes ganan más de 100 mil dólares al año (8 250 dólares mensuales) pagarán 37 por ciento. Adicionalmente, el gobierno de Lasso ha establecido un impuesto temporal a las grandes riquezas. La medida establece una contribución especial, por un año, para las personas que tengan una riqueza superior a un millón de

dólares. Se estima que unos 5 mil ecuatorianos muy ricos deberán pagar este impuesto, con una tasa de 1 por ciento sobre el primer millón de dólares y de 1,5 por ciento por encima de 1 millón 200 mil dólares.

3.- Para el año 2022, Francke comentaba: “Está clarísimo: el sector que está ‘más boyante que nunca’ es la minería, gracias a que el precio del cobre excede los 4 dólares 60, cuando ellos cubren sus costos con menos de 2 dólares la libra y el precio del oro se aproxima a la barrera de 2 mil dólares la onza. Este es el sector que debe compensar a los afectados”. Resumiendo, comentaba, que hay dos argumentos para sustentar la conveniencia de mayores impuestos al sector minero, bajo condiciones que el estudio del FMI detalla y que consisten en una combinación de elevar las tasas de las regalías, el impuesto especial a la minería y a los dividendos o utilidades distribuidas por las empresas a sus accionistas (impuesto que tiene la ventaja de incentivar la reinversión). La primera es que podemos hacerlo sin perder competitividad respecto a otros países mineros, asunto demostrado por el FMI comparando con una veintena de países y territorios a nivel mundial. La segunda es que estamos en un momento excepcional, donde millones de familias se han empobrecido y al mismo tiempo el sector minero está obteniendo ganancias extraordinarias, con precios incluso superiores a los ya muy altos que tenían el año pasado. Una mayor carga tributaria a la minería se justifica desde una mirada de largo plazo y competitividad minera, y también en el corto plazo para dar apoyo urgente a quienes sufren pobreza.

4.- José de Echave (2021), comenta sobre la tributación minera, y señala que, en Chile, los diputados aprobaron aplicar un royalty, es decir, una mayor contribución tributaria de la minería para atender las necesidades de su país. Sobre la posibilidad de aplicarlo en el Perú, precisa que: “Hay que revisar la regalía minera, que debería ser sobre el valor de la producción o de las ventas. Implica modificar la regalía actual y aplicar necesariamente un impuesto a las sobre ganancias mineras”. Agrega que “es una discusión legítima. Con estas dos pistas, modificando la ley de regalías y colocándola como valor de las ventas, y colocar un impuesto a las sobreganancias, nos permitiría tener eso que, sin duda, estamos necesitando en las actuales circunstancias”.

5.- Colombia (2022), en la exposición de motivos de la reforma tributaria se plantea como objeto avanzar fundamentalmente en dos dimensiones. Primero, en disminuir las exenciones inequitativas de las que gozan las personas naturales de más altos ingresos y algunas empresas, así como cerrar caminos para la evasión y la elusión tributaria. Segundo, en lograr la consecución suficiente de recursos para financiar el fortalecimiento del sistema de protección social. Lo anterior se alcanza a través de ajustes al sistema tributario, que permiten avanzar en materia de progresividad, equidad, justicia, simplicidad y eficiencia. Enfatiza que la reforma se centra en reducir sustancialmente las exenciones que existen en el régimen del impuesto de renta de personas naturales, y que benefician fundamentalmente a los contribuyentes de más altos ingresos. También contempla un tratamiento más equitativo entre los distintos tipos de rentas líquidas, en aras de lograr una mayor simplicidad del sistema, así como el establecimiento de un impuesto al patrimonio de la población más privilegiada. Estas medidas, junto con la eliminación de exenciones y descuentos que generan asimetrías injustificadas en sectores productivos, permite la consecución de más fuentes de ingresos para el gasto social, a través de disposiciones que propenden por una asignación más eficiente de los recursos económicos. Se precisa que las medidas de la reforma se orientan a la priorización que se hará de algunos sectores estratégicos como, por ejemplo, la educación, la salud, la protección del medio ambiente, la transición energética, el desarrollo productivo, y la economía popular.

### **Aspectos contextuales de la reforma tributaria que consideramos importantes:**

#### **1.- La necesidad de generar gobernanza.**

Para que exista buen gobierno en un país, debe construirse gobernanza, como articulación de todos los ciudadanos e instituciones para generar consenso y gobernabilidad. Este fue el objetivo del Acuerdo Nacional suscrito a comienzos de siglo. Es clave la confianza, a la cual definiremos como la creencia de una persona de que otra persona o institución actuarán de

manera consistente con sus expectativas de comportamiento positivo; según la OCDE (2017), la confianza es uno de los fundamentos más importantes sobre los cuales se construye la legitimidad y la sostenibilidad del sistema político y es clave para garantizar el cumplimiento con las regulaciones y con el sistema tributario. La confianza en el Gobierno es esencial para la cohesión social y el bienestar, ya que afecta la capacidad del Gobierno para implementar reformas. En consecuencia, es necesaria para el funcionamiento justo y efectivo de las instituciones públicas, construir gobernanza. Existe un consenso en la literatura académica de que la confianza influye en la relación entre las personas y su Gobierno y ello tiene un impacto en los resultados de las políticas públicas.

## **2.- Crecimiento económico y desigualdad.**

Es necesario tomar conciencia de que la desigualdad de ingresos puede tener un impacto negativo en el crecimiento económico y generar agitaciones sociales debido a las disparidades en el acceso a oportunidades económicas y servicios básicos, como la educación y la atención médica. Los Gobiernos pueden reducir la desigualdad de ingresos aplicando una política fiscal progresiva, luchando contra la captura de beneficios por parte de grupos de interés, colocando impuestos directos de acuerdo a la riqueza y las ganancias especulativas y redistribuyendo el ingreso a través de transferencias a los hogares más pobres, la mejora de la calidad de los servicios públicos, particularmente la sanidad, la salud, la educación. Sería importante revisar experiencias como las expuestas por Anu Partanen (2016), quien destaca la importancia de invertir en el bienestar de los ciudadanos y de buscar soluciones equitativas y colectivas para los desafíos sociales y económicos.

## **3.- Indefinición de una política tributaria vinculada al desarrollo.**

El estado actual del sistema tributario es el resultado de la falta de definición de una política tributaria vinculada al desarrollo del país. O quizás la existencia de una política tributaria encubierta con objetivos que no favorecen a la equidad. La función redistributiva del sistema tributario debe ser cuidadosamente analizada, pues suele existir conflicto entre los objetivos de redistribuir y de recaudar con eficiencia. Nuestro país, constitucionalmente, se proclama

como una economía social de mercado. Es decir que no solo debe funcionar el mercado con sus requisitos: propiedad privada, libre acceso y salida del mercado, capitalización de utilidades, etc. Sino también el aspecto social: garantizar el acceso a servicios públicos de calidad, igualdad de oportunidades, posibilidades de mejorar la calidad de vida, etc. Una política tributaria puede ayudar a construir un país más equitativo y en desarrollo.

## **Propuestas Específicas de esta Investigación**

### **Introducción**

La investigación desarrollada demuestra que la actual política tributaria no genera recursos que puedan ser orientados a mejorar la calidad de los servicios de educación y salud. En tal sentido, recomendamos las siguientes propuestas específicas, que se sustentan en los resultados y análisis de la presente investigación. Ver páginas 10, 32, 39.

1.- En el Perú, el 'gasto tributario' constituido principalmente por exoneraciones y exenciones es alto (un tercio del monto presupuestal). En tal razón, recomendamos se desarrolle una política tributaria para poder financiar servicios educativos y de salud de calidad, para la población peruana. Al respecto, proponemos lo siguiente:

- Los impuestos a la renta y al patrimonio deben cubrir todas las actividades económicas, sin exoneraciones, ni exenciones. En relación al impuesto a las personas jurídicas, se propone eliminar todos los incentivos y exoneraciones existentes (por ejemplo, a la reinversión de utilidades) y disminuir la tasa vigente. Tanto las utilidades no distribuidas como los dividendos estarían afectados.
- La eliminación de las exoneraciones debería incluir a las que se otorgan a las empresas ubicadas en zonas de selva y frontera, reemplazando este subsidio tributario por beneficios como la provisión de servicios públicos (energía, agua, infraestructura vial), acceso a crédito para capital de trabajo, y el aumento del gasto público en dichas zonas.

- Para proteger a los trabajadores de ingresos bajos (entre ellos a los pensionistas), se debe establecer el ingreso mínimo no gravable, por lo que cualquier otra exoneración sería redundante. Debe tenerse en cuenta que lo que se propone eliminar son las exoneraciones, no las deducciones para determinar la renta imponible, que deben ser las usuales (cargas de familia y gastos médicos). Ver páginas 49, 53, 116, 124.

2.- Como en el caso de otros países, por ejemplo, Estados Unidos y los países nórdicos, el financiamiento del presupuesto se basa en una política tributaria centrada en impuestos que gravan principalmente los ingresos y la renta, y también las sobreganancias. Los impuestos al consumo son menores en la medida que se considera que gravan principalmente a la clase media y la población pobre. En tal sentido, proponemos lo siguiente:

- Se debería establecer un impuesto al patrimonio de la población más privilegiada, aumentando los impuestos del 1 por ciento más ricos y adoptando otras políticas que morigeren la concentración de riqueza, principalmente, por sobreganancias.
- El impuesto general a las ventas debe gravarse con una tasa única de 12 % a los bienes y servicios domésticos e importados. Debe ser de aplicación general, lo cual permitirá integrar a todos los bienes y servicios al sistema del crédito fiscal.
- En el caso de los impuestos selectivos, es necesario primero, maximizar su potencial recaudatorio, y utilizar la recaudación en una política general, que busca corregir externalidades negativas, como el consumo excesivo de bebidas azucaradas, alcohol, tabaco o la contaminación por combustibles fósiles.
  - El impuesto a las importaciones o aranceles a las importaciones se debe aplicar con dos objetivos generales: proteger la producción nacional y recaudar. En un mundo que se desglobaliza y compite digitalmente, los países más grandes protegen su producción y consumo nacional a través de una política arancelaria. Ver páginas 128, 129, 130, 117, 72, 66, 47.

3.- En situaciones imprevistas, algunas personas y empresas pueden generar sobreganancias, es decir ganancias altas que son mayores a las usualmente esperadas. Para estos casos, proponemos lo siguiente:

- Podría también adoptarse un impuesto temporal a las grandes riquezas. Una contribución especial, por un año, para las personas que tengan una riqueza superior a un millón de dólares. Una tasa de 1 por ciento sobre el primer millón de dólares y de 1,5 por ciento por encima de dicho monto.
- Debería examinarse la conveniencia de mayores impuestos al sector minero, bajo condiciones que el FMI ha propuesto y que consisten en una combinación de elevar las tasas de las regalías, el impuesto especial a la minería y a los dividendos o utilidades distribuidas por las empresas a sus accionistas (impuesto que tiene la ventaja de incentivar la reinversión).
  - Otra alternativa sería aplicarle un royalty a la tributación minera, es decir, contar con una mayor contribución tributaria de la minería para atender las necesidades del país. También revisar la regalía minera, que debería ser sobre el valor de la producción o de las ventas. Implica modificar la regalía actual y aplicar necesariamente un impuesto a las sobreganancias mineras. Ver páginas 119, 120, 121, 134.

4.- Es necesario dar celeridad a los procesos de combate a la corrupción en el campo tributario. Se propone lo siguiente:

- Se debe mejorar el sistema judicial para atender en materia tributaria los asuntos que vienen por la vía contenciosa administrativa. Por ejemplo, establecer procesos sumarios que habiliten resolver los litigios en un plazo de tres a seis meses.
- También debe desplegarse una política de combate a la corrupción, haciendo que las conductas de los servidores públicos estén fiscalizadas por los ciudadanos y que las penas consideradas en nuestro sistema punitivo se cumplan. Se debe efectuar un

control mayor y elevar las sanciones (incluso penales) para combatir frontalmente la evasión y la elusión tributaria.

- Estas acciones deben fortalecer los ingresos públicos, pero para dar viabilidad al desarrollo también es necesario tener disciplina fiscal y revisar el gasto público. Ver páginas 124, 133, 126.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

Arroyo J, Hartz J, Lau M. 2016. Informe sobre educación médica en el Perú, de la Comisión de Alto Nivel conformada en 2016. Recursos humanos en salud de Perú.

Arroyo J, Hartz J, Lau M. 2011. Encuesta Nacional Percepciones y Actitudes sobre Diversidad Cultural y Discriminación Étnico Racial. Recursos humanos en salud de Perú. Segundo informe al país. Nuevos elementos para la toma de decisiones y políticas públicas (MINSA, Perú). Lima, 2011.

BCRP, 2019. Banco Central de Reserva del Perú: Evasión y elusión tributaria en el Perú.

BID, 2019. Banco Interamericano para el Desarrollo: Ideas para una mejor tributación 2019.

BID-MINSA, 2017: Evaluación del Impacto de la Seguridad Social en Salud en el Perú (2017):

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en colaboración con el Ministerio de Salud del Perú.

Banco Mundial, 2013. Boletines informativos.

Banco Mundial, 2020. Gasto Público en Educación, 2020.

Banco Mundial, 2011. Bassi, Busso & Muñoz, 2013.

Banco Mundial, 2021. Gasto Público en Educación Perú 2021.

Banco de Desarrollo de América Latina-CAF, 2022, en el Reporte de Economía y Desarrollo (RED2022) Desigualdades heredadas: El rol de las habilidades, el empleo y la riqueza en las oportunidades de las nuevas generaciones.

Cecchini, R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.), 2021: Caja de herramientas. Promoviendo la igualdad: el aporte de las políticas sociales en América Latina y el Caribe (LC/TS.2021/55), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

BBC MUNDO 2021. Cecilia Barría. BBC News Mundo. 10 febrero 2021. Nuestro país se está desmoronando: el multimillonario estadounidense que pide que los más ricos paguen más impuestos.

CEPAL 2020. Alicia Bárcena, Santiago de Chile 2020. Informe anual Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2020.

CEPAL 2021. Alicia Bárcena CEPAL, Santiago de Chile 2021. Informe anual Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2021.

CEPAL 2020b. Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad. Santiago.

CEPAL 2021. Caja de herramientas. Promoviendo la igualdad: el aporte de las políticas sociales en América Latina y el Caribe (LC/TS.2021/55), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2021.

CEPAL 2016. La matriz de la desigualdad social en América Latina. Naciones Unidas. Editorial, octubre 2016.

CEPAL 2020. Informe sobre los ingresos tributarios en América Latina y el Caribe (ALC).

CEPAL 2021. Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2021. Oportunidades para un mayor crecimiento sostenible tras la pandemia. CEPAL.

CEPAL 2021. Las Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2021, publicación conjunta del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Centro de Política y Administración Tributaria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Centro de Desarrollo de la OCDE.

CEPAL, 2020. Publicaciones e informes (2020, 2018, 2014, 2012, 2010).

CEPAL, 2020. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2020. Informe: Reforma Tributaria en el Perú: Retos y oportunidades.

- CEPAL, 2020. Reseña sobre los impuestos subidos en América Latina durante 2020.
- CEPAL, 2020. Seminario de política fiscal. Santiago de Chile, 2020.
- CIAT, 2021. Las Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2021 - CIAT, CEPAL, BID.
- Constitución Política del Perú 1993. Gobierno del Perú. 29 de diciembre de 1993 (promulgada). Edición Ministerio de Justicia actualizada 2021.
- Cárdenas y Quiroga R, 2020. Impuestos, distribución del ingreso y pobreza en el Perú.
- CEPLAN 2016-2019 (actualización). Guías metodológicas 'Fase Institucional' y 'Fase de Análisis Prospectivo para Sectores'. Publicado por CEPLAN. Lima Perú.
- Casas C. 2021. En la República, comenta el crecimiento minero.
- Colombia, 2022. Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social. Exposición de motivos. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Agosto de 2022.
- CEPAL, 2022. Reforma tributaria en el Perú: Retos y Oportunidades (2020): Estudio realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cabieses G. 2021. Diario el Comercio, 26 de marzo 2021.
- Campodónico H. 2021. La República. Cristal de Mira. Sobreganancia.
- Contraloría General de la República. CGR 2022: Informes de la Contraloría General de la República: La Contraloría General de la República es el organismo encargado de fiscalizar el uso de los recursos públicos. Sus informes de auditoría pueden ser una fuente valiosa de información sobre el gasto público en educación y salud, así como sobre la gestión de los recursos en estos sectores.
- Durand F, sociólogo y profesor de Política y Gobierno, de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2021. Entrevista en Ojo Público, de Elizabeth Salazar Vega, periodista.
- ENHOGAR, 2019: Encuesta Nacional de Hogares 2019: Educación y formación continua.
- ENLAES, 2019: Evaluación Nacional del Logro Académico en Educación Secundaria 2019.
- ESSALUD, 2022. Plan director de inversiones 2016-2025 de Redes Asistenciales.
- EFE. Publicado por la Agencia de Noticias Andina, 5 dic 2022.

Echave José, 2021: La República, edición del 11 de Mayo 2021. Entrevista del periodista Rumi Cevallos a José de Echave.

Espinoza Lecca, Espezu Berríos, & Choque Larraurí, 2015.

Ferrero R., 1998: Ciencia Política, Teoría del Estado y Derecho Constitucional.

FITEL, 2021. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 28900, del Fondo de Inversión en Telecomunicaciones – FITEL 2021.

FMI, 2022. Reunión anual 2022, del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Washington DC. Cristalina Georgieva, directora general del FMI.

Francke Pedro, 2022. Publicado en edición 575, Año 12 H13B.

Francke Pedro, 2022, en la Edición 597, Año 13. Hildebrandt en sus trece. H13.

Francke Pedro, 2020. Publicado en la edición 583, Año 13. H13.

Gamboa L, Cruz A, y Campos 2019.

Gómez, 2011: La carga de la enfermedad en países de América Latina. Revista Salud Pública, Méx vol. 53 supl. 2 Cuernavaca enero 2011.

Guzmán, C. 2008. Un acercamiento al concepto de función administrativa en el estado de derecho. Derecho y Sociedad, Año 19, Nro. 31.

González A, 2016 y otros: Carga de Enfermedad en el Perú. Estimación de los años de vida saludables perdidos 2016. Determinantes culturales de la salud. Martínez A, Mendoza J, Mera R, Zapata, Gaitán V, Salazar Z, Luna.

Hobbes T 1651. Leviatán (traducción de Manuel Sánchez Sarto, 1940), México: FCE, IHME, 2018. Instituto para la Medición y Evaluación de la Salud (IHME). Reporte Epidemiológico, 2018.

IHME, 2010. Resultados preliminares del estudio Carga Mundial de las Enfermedades 2010 del Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME, Instituto de Evaluación y Métricas de Medicina).

INEI, 2019: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2019 (ENSANUT 2019): Esta encuesta fue realizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en colaboración con el Ministerio de Salud del Perú.

- INEI, 2020. Censo realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática 2020.
- INEI, 2021. Instituto Nacional de Estadística e Informática. Encuesta Nacional de Hogares ENAHO 2021.
- INEI, 2021. Perú: encuesta demográfica y de salud familiar. ENDES 2021. Nacional y departamental.
- INEI, 2016. Encuesta Nacional de satisfacción de usuarios en Salud 2016.
- INEI, 2014. Instituto Nacional de Estadística e Informática. Encuesta Nacional de Hogares 2014.
- INEI, 2021. Series Nacionales del INEI.
- INEI, 2016. Encuesta Nacional de Hogares del año 2016.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI (2019): Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2019 (ENSANUT 2019): Esta encuesta fue realizada por el INEI, en colaboración con el Ministerio de Salud del Perú.
- INEI, 2021. ENAHO, Encuesta Nacional de Hogares.
- INEI, 2018. Encuesta Nacional de Hogares del año 2018.
- INEI, 2019. Instituto Nacional de Estadística e Informática. Encuesta Nacional de Hogares.
- INEI, 2018. Instituto Nacional de Estadística e Informática. ENAPRES. Encuesta Nacional de Programas Presupuestales Indicadores de Resultados de los Programas Presupuestales 2018.
- INEI, 2022. Instituto Nacional de Estadística e Informática. Nota de prensa: Población peruana alcanzó las 33 millones 396 mil personas en el año 2022, 11 de julio de 2022.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática, Encuesta Nacional de Hogares. Estudio sobre acceso a medicamentos. DIGEMID. Marzo de 2019.
- IPE 2020: La recaudación y la pandemia. 7 de septiembre de 2020. El Comercio. Informe IPE.
- Instituto de Estudios Peruanos, IEP. (2017): Reforma tributaria y su impacto en la economía peruana.
- Instituto Peruano de Economía. Boletines 2022.

Keynes, John Maynard, 1936. The General Theory of Employment, Interest and Money / Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero.

Kane Thomas, Douglas Staiger 2008. Estimación del impacto de los docentes en el rendimiento estudiantil, una evaluación experimental. National Bureau of Economic Research working paper #14607, December 2008.

Kelsen H. Teoría Pura del Derecho. UNAM, Edición 1982.

Luna L, y Hernández M. 2018. Gasto en Salud.

Lustig N, Pessino C y Scott J. 2017: Desigualdad, tributación y políticas fiscales en el Perú.

Ley 28044, Ley General de Educación. Promulgada el 28 de julio de 2003.

Ley General de Salud. 15 de julio de 1997.

Ley orgánica de los gobiernos regionales, Ley 27867. Promulgada el 16 de noviembre del 2002.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley 29158. Actualizado al 5 de enero de 2023. Ministerio de Justicia Perú.

La República 2021, edición del 23 de setiembre, comentario sobre lo aparecido en la Revista de Economía Mundial. ISSN: 1576-0162 <https://bit.ly/3ky9R0H>

MEF, 2019: Análisis del rendimiento de los tributos 2018. Ministerio de Economía y Finanzas Agosto, 2019.

MEF, 2021. MMM, Marco Macroeconómico Multianual 2021-2023.

MEF, 2019: Análisis del rendimiento de los tributos. Ministerio de Economía y Finanzas Agosto, 2019.

MEF, 2022. Informes del Ministerio de Economía y Finanzas. El MEF elabora y publica el presupuesto público anual, que incluye información detallada sobre el gasto en educación y salud. Además, el MEF publica informes de ejecución presupuestal que permiten hacer un seguimiento del gasto realizado en estos sectores.

MEF, 2018. Cuenta General de La República 2018: Información de la SUNAT. MEF. Evolución de los Ingresos Tributarios del Gobierno General según niveles de Gobierno.

Ministerio de Economía y Finanzas, 2019. Análisis del rendimiento de los tributos 2018.

Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, MEF, 2020. Informe Anual de Gasto Tributario. 2020.

MEF, 2015. Ministerio de Economía y Finanzas y Universidad Peruana Cayetano Heredia. 2015: Reducción de la mortalidad por emergencias y urgencias médicas. Informe final.

MEF, 2021. Ministerio de Economía y Finanzas 2021. Sustentación del proyecto de presupuesto 2021.

MEF, 2018. Cuenta General de La República 2018: Información de la SUNAT. Evolución. MEF, 2021. Los Ingresos Tributarios del Gobierno General según niveles de gobierno.

Cuenta General de la República 2018/2019/2020/2021: Información de la SUNAT-MEF.

Ministerio de Educación: Informe Evaluación de la calidad de la formación docente inicial en el Perú, 2020.

MINEDU, 2018. Política de educación para ámbitos rurales.

MINEDU, 2016. Documento prospectivo del Sector Educación al 2030, aprobado con Resolución Ministerial N° 287-2016-MINEDU.

MINEDU, 2022. Plan Nacional de Emergencia del Sistema Educativo Peruano: Segundo semestre 2021- Primer semestre 2022 DS 014-2021-MINEDU.

MINEDU, ESCALE 2018, Estadísticas de la calidad educativa.

MINEDU, 2019: Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes – MINEDU, 2019.

Ministerio de Educación 2020: Informe Evaluación de la calidad de la formación docente inicial en el Perú.

MINEDU, 2015. Oficina de medición de la calidad de los aprendizajes.

MINEDU, 2016. Informe de Evaluación Censal de Estudiantes 2016 (ECE).

MINEDU, 2019. Evaluación Nacional del Logro Académico en Educación Secundaria 2019 (ENLAES).

MINEDU, 2016. Documento prospectivo del Sector Educación al 2030, aprobado con Resolución Ministerial N° 287-2016-MINEDU.

MINEDU, 2014. Censo de infraestructura educativa 2013.

Ministerio de Salud, 2015: Estudio de Carga de Enfermedad en el Perú (2015): Esta investigación fue llevada a cabo por el Ministerio de Salud del Perú y el Instituto Nacional de Salud.

MINSA, 2016. Centro Nacional de Epidemiología Prevención y Control de Enfermedades 2016: Carga de Enfermedad en el Perú. Estimación de los años de vida saludables perdidos.

MINSA, 2018. Documento Técnico: Lineamientos de Política de Recursos Humanos en Salud 2018-2030. Plataforma digital única del Estado Peruano. Lima; 2018.

MINSA, 2019. Análisis de Situación de Salud del Perú, y REUNIS - Repositorio Único Nacional de Información en Salud 2019.

MINSA, 2019. Censo 2019 de Servicios Informáticos del MINSA, por la Oficina General de Tecnologías de la Información.

MINSA, 2019. Compendio Estadístico: Información de Recursos Humanos del Sector Salud - Perú 2013–2018. Ministerio de Salud. Dirección General de Personal de la Salud Lima - Perú Setiembre – 2019.

MINSA, 2018. Documento Técnico: Lineamientos de Política de Recursos Humanos en Salud 2018-2030. Resolución Ministerial N.º 1357-2018-MINSA 28 de diciembre de 2018.

MINSA, 2020: Política Nacional Multisectorial de Salud al 2030. Perú, país saludable. Publicada el 21 de agosto del 2020.

MINSA, 2021. Estudio de prospectiva al 2030, Ministerio de Salud.

MINSA, DGOS-MINSA, INEI. Datos reportados por DIEM a octubre 2019.

MINSA, DIGEP. MINSA 2018. Base de datos del observatorio de recursos humanos en salud.

MINSA, 2020. OPMI Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI) MINSA, RENIPRESS 2020.

MINSA, 2019. DIEM. Ministerio de Salud. Dirección de Equipamiento y Mantenimiento (DIEM). DIEM-DGOS-MINSA, INEI. Datos reportados por DIEM a octubre 2019.

MINSA, 2015. Determinantes sociales de la salud. Cesar Lip, Fernando Rocabado, Ministerio de Salud, Universidad Norbert Wiener. Organización Panamericana de la Salud. 2015.

MINSA, 2020: Base de datos del observatorio de recursos humanos en salud. DIGEP. MINSA.

MINSA, 2015. Estudio de Carga de Enfermedad en el Perú (2015): Esta investigación fue llevada a cabo por el Ministerio de Salud del Perú y el Instituto Nacional de Salud.

MINSA, 2019. Censo 2019 de Servicios Informáticos del MINSA, por la Oficina General de Tecnologías de la Información.

MINSA, 2020. OPMI 2020. Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI) MINSA, RENIPRESS.

MINSA. Resolución Suprema N°010-2017-SA. 2017. Comisión revisora de normativa de formación en salud.

Montesquieu. El espíritu de las leyes, 1748.

Müller Armack, Alfred.1946. Dirección económica y economía de mercado.

Matus, López Prieto Toledo I, Cid Pedraza C. 2016. Evaluación del espacio fiscal para la salud en el Perú. Rev. Panamá Salud Pública 2016.

McKinsey & Company 2008. Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos.

Colombia, 2022. Ministerio de Hacienda y Crédito Público 2022. Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social, Colombia. Exposición de motivos. Agosto de 2022.

Naciones Unidas. Editorial CEPAL 2016: La matriz de la desigualdad social en América Latina. Octubre 2016.

Ñopo y Mizala 2014: Evolución de los salarios de los maestros en América Latina.

Ocampo José Antonio, 2021. Un acuerdo fiscal global para los ricos, no para los pobres 11/6/2021, <https://bit.ly/3gQiVff>.

OCDE, 2018. PISA, Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

OCDE, 2018: Estudio Internacional de Enseñanza y Aprendizaje (TALIS).

OCDE, 2021: Décima edición de Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe, abril 2021. Presenta datos detallados que cubren el período de 1990 a 2019, para 27 países, elaborada conjuntamente por el Centro de Política y Administración Tributaria de la OCDE, el Centro de Desarrollo de la OCDE, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para

América Latina y el Caribe (CEPAL), el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y con el apoyo del Fondo Regional para el Desarrollo en Transición para América Latina y el Caribe de la Unión Europea.

OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2019: Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe.

OCDE/CEPAL, 2022: Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe.

OCDE, 2019. Estadísticas globales.

OMS, 2021. Comisión OMS sobre determinantes sociales de la salud. Organización Mundial de la Salud. Organización Panamericana de la Salud. Derechos Humanos y Derechos a la Salud. Informe del director general 2021.

OPS, 2005. Organización Panamericana de la Salud. Dotación de recursos humanos en salud: Nuevas perspectivas de análisis.

OCDE, 2014. Presión Fiscal Comparada.

OCDE: Estadísticas globales de OCDE 2019. Décima edición de la serie y la tercera producida a través del Fondo Regional para el Desarrollo en Transición para América Latina y el Caribe, de la Unión Europea.

OCDE, CAF, CEPAL, 2014. Perspectivas Económicas de América Latina: Logísticas y Competitividad para el Desarrollo.

OMS. Preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, que fue adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio de 1946.

ONU, CEPAL. Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020: la política fiscal ante la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) Signatura: LC/PUB.2020/6-P166 p.Editorial: CEPAL Julio 2020.

Organismos Internacionales: Organismos internacionales como el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) realizan estudios y publicaciones sobre el gasto público en educación y salud en diversos países, incluyendo Perú. Estos estudios pueden ofrecer una perspectiva comparativa y análisis de las políticas y programas implementados en estos sectores.

OXFAM, 2023. Informe: La supervivencia de los más ricos. Presentado por OXFAM en Suiza, en el foro de Davos, 16.01.2023.

OCDE, 2018. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Estudio Internacional de Enseñanza y Aprendizaje (TALIS).

OCDE, 2019. Estadística tributaria en América Latina y el Caribe. OCDE/CEPAL/CIAT/BID 2019.

OPS, 2022: Informe quinquenal 2018-2022 del director de la Oficina Sanitaria Panamericana: Defender la equidad en la salud en pro del desarrollo sostenible. Resumen.

OPS, 2017. Agenda de Salud para las Américas 2008–2017. Panamá, junio de 2007. Reunión tripartita sobre la mejora del empleo y las condiciones de trabajo en el ámbito de los servicios de salud, congregada en Ginebra, del 24 al 28 de abril de 2017.

OMS, 2005: Desafíos de Toronto.

Partanen, Anu, 2016. La teoría nórdica del todo.

Piketty Thomas, 2022. Coordinador. Laboratorio de la Desigualdad Mundial. Informe Mundial de la Desigualdad 2022.

Piketty, 2019. Capital e ideología, Editorial Planeta, 2019.

Piketty T, 2015. El capital en el siglo XXI. Barcelona.

Parks, 2000. Seguimiento de la educación en el mundo. Informe de seguimiento de la educación en el mundo, 2020: Inclusión y educación: todos y todas sin excepción.

Rivera David, 2021. La República, edición del 23 de mayo 2021.

Rodriguez, 2014: Los servicios públicos. Material de lectura curso de municipalidades. Centro Huamán Poma de Ayala, Cusco.

Rodriguez José, Andrade Juan, 2004. Administración Gubernamental, USMP 2004. Eduardo Recoba, 2021. Economista. Diario el Comercio 26 de marzo 2021.

La República, 2021. El modelo nórdico, edición del 23 de setiembre, comentario sobre lo aparecido en la Revista de Economía Mundial. ISSN: 1576-0162 <https://bit.ly/3ky9R0H>

Ruiz Pérez, Juan Manuel 2001. Perú: Gastos tributarios 2000 - Serie Investigaciones - Cuadernos SUNAT, 1ª .ed. Lima. Abril 2001.

Resolución Suprema N°010-2017-SA. 2017. Comisión revisora de normativa de formación en salud.

Roso, E. La tridivisión de las funciones del poder: una teoría anticuada. En: material de lectura del curso Teoría del Estado, de la Maestría en Gestión Pública de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Sociedad Nacional de Industrias, SNI (2019): El impacto distributivo del gasto tributario en el Perú.

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, SUNAT. (2018). Efectos de la fiscalización tributaria en el Perú.

SUSALUD, 2020. Registro Nacional de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (RENIPRESS) enero del 2020, de la Superintendencia Nacional de Salud.

SAMU, 2011. Sistema de Atención Móvil de Urgencias. Decreto Supremo N.º 017-2011-SA.

Sen Amartya, 1999. Nuevo examen de la desigualdad. Alianza Editorial 1999.

SUNAT, 2021: Evolución de los ingresos tributarios del gobierno general según niveles de gobierno.

SUNAT, 2023. Ingresos Tributarios del Gobierno Central: enero 2023.

Hobbes T, 1651. Leviatán (traducción de Manuel Sánchez Sarto, 1940), México: FCE,

Sen A, 1999. Nuevo examen de la desigualdad. Alianza Editorial 1999.

Valderrama y Vargas, 2007: La Reforma Tributaria en el Perú y su impacto en la distribución del ingreso.

World Bank 2016. Gasto Público en Salud.

Zenkert G, 2000. Rousseau y el concepto de soberanía popular. Areté.

**ANEXOS:**

**ANEXO: Matriz de operacionalización de las variables**

**ANEXO: Matriz de consistencia**

**ANEXO: Instrumento de recojo de datos**

## Anexo 01 - Matriz de Operacionalización de las Variables

VARIABLES	DEFINICION CONCEPTUAL.	DIMENSIONES	DEFINICION OPERACIONAL DE LOS INDICADORES	METODOLOGIA
<p><b>Variable 1</b> Política Tributaria</p> <p><b>Variable 2</b> Servicios educativos</p> <p><b>Variable 3</b> Servicios de salud</p>	<p><u>La política tributaria</u> son las decisiones políticas referidas al financiamiento del gasto público mediante los impuestos, la presión tributaria y otros ingresos.</p> <p><u>Servicios educativos</u> son los que tienen por finalidad el desarrollo integral de las personas y las condiciones para el acceso a la educativos que garanticen el desarrollo humano.</p> <p>Servicios de Salud, son los que garantizan a las personas la salud, considerado como el estado de completo bienestar físico, mental y social, y no sólo la ausencia de enfermedad.</p>	<p>Dimensión Económica Variable 1.</p> <p>2. Dimensión Social Variable 2 y Variable 3.</p>	<p><b>Variable 1: Indicadores</b> <u>Presión tributaria:</u> Nivel de carga impositiva que conforma el sistema tributario se representan como un porcentaje de los ingresos tributarios en relación al Producto Bruto Interno.</p> <p><u>Gasto público:</u> Utilización de los recursos económicos por el gobierno para financiar y llevar a cabo sus objetivos de satisfacer las necesidades de la sociedad y promover el bienestar general.</p> <p><b>Variable 2: Indicadores.</b> <u>Situación de la educación:</u> Estado de la educación en relación a las personas y el acceso a los servicios educativos.</p> <p><u>Calidad de la Educación:</u> Resultados de los servicios educativos en la población.</p> <p><b>Variable 3:Indicadores.</b> <u>Situación de los servicios de Salud:</u> Estado de la salud en relación a las personas y el acceso a los servicios de salud.</p> <p><u>Calidad de la Salud:</u> Resultados de los servicios de salud en la población.</p>	<p>Es una investigación correlacional y no experimental. Es documental, que se basa en el análisis y estudio de documentos que contienen información relevante para el objetivo de la investigación. El recojo de información se efectuó a través del acceso a fuentes públicas abiertas.</p>

## Anexo 02 - Matriz de Consistencia

### MATRIZ DE CONSISTENCIA



PROBLEMAS	OBJETIVOS	HIPOTESIS	VARIABLES	DIMENSIONES	INDICADORES	METODOLOGIA
<p><b>PRINCIPAL</b></p> <p>¿Cuál es la relación entre la actual política tributaria y la calidad de los servicios de educación y salud?</p> <p><b>DERIVADOS</b></p> <p>1. ¿La política tributaria actual podrá financiar los servicios de educación de calidad?</p> <p>2. ¿La política tributaria actual podrá financiar los servicios de salud de calidad?</p>	<p><b>GENERAL</b></p> <p>"Establecer la relación entre la actual política tributaria y los servicios de educación y salud"</p> <p><b>ESPECIFICOS</b></p> <p>1. Determinar si la actual relación entre la política tributaria permitirá el desarrollo e implementación de servicios en educación de calidad para mejorar la vida de la población peruana.</p> <p>2. Determinar si la actual relación entre la política tributaria permitirá el desarrollo e implementación de servicios en salud de calidad para mejorar la vida de la población peruana.</p>	<p><b>PRINCIPAL</b></p> <p>La actual política tributaria presenta una relación de insuficiencia para otorgar servicios de calidad en educación y salud,</p> <p><b>DERIVADAS</b></p> <p>1. La actual política tributaria se basa en mecanismos no equitativos que generan una recaudación tributaria insuficiente y regresiva.</p> <p>2. La actual política tributaria es insuficiente para el financiamiento e implementación de servicios educativos de calidad para la población peruana.</p> <p>3. La actual política tributaria es insuficiente para el financiamiento e implementación de servicios de salud de calidad para la población peruana.</p>	<p>Variable 1 Política tributaria</p> <p>Variable 2 Servicios educativos</p> <p>Variable 3 Servicios de salud</p>	<p>Dimensión económica: Variable 1</p> <p>Dimensión social Variable 2 y 3</p>	<p>Variable 1: Política tributaria</p> <p>-Presión tributaria</p> <p>-Gasto público</p> <p>Variable 2: Servicios educativos</p> <p>-Situación de los servicios de educación.</p> <p>-Calidad de la educación</p> <p>Variable 3: Servicios de salud</p> <p>-Situación de los servicios de salud</p> <p>-Calidad de la salud</p>	<p>Es una investigación correlacional y no experimental. Es documental, que se basa en el análisis y estudio de documentos que contienen información relevante para el objetivo de la investigación</p> <p>El recojo de información se efectuó a través del acceso a fuentes públicas. Se utilizó una ficha para el recojo de información.</p> <p>La muestra esta constituida por el análisis de 10 años relacionados con las variables .</p>

### Anexo 03 - Instrumento de Recojo de Datos

AUTOR, AÑO TITULO	CONTENIDO O COMENTARIO	OBSERVACIONES
Banco Central de Reserva del Perú. BCRP. (2019): "Evasión y elusión tributaria en el Perú".	<p>Esta investigación realizada por el BCRP, analiza el nivel de evasión y elusión tributaria en el país. Los resultados indican que la tasa de evasión fiscal se sitúa en torno al 48% del impuesto a la renta y al 42% del impuesto general a las ventas (IGV), mientras que la elusión tributaria se concentra en la deducción de gastos y en la planificación fiscal agresiva de las empresas.</p> <p>Se estima que la evasión tributaria es alta, pero también es importante la elusión (es decir aprovechar los claros oscuros de las normas).</p>	Es investigación relativamente reciente y corresponde al periodo de estudio

#### INDICACIONES:

- Primera columna, indicar autor, año y título, del texto tomado como fuente o referencia.
- Segunda columna, se transcribe el texto tomado o se hacen los comentarios sobre el texto.
- La tercera columna considera las observaciones que se consideren pertinentes para mejorar la comprensión de la cita o texto.