



JUSTICIA FISCAL Y EDUCACIÓN EN EL PERÚ

URGENCIAS, PRIORIDADES Y REALIDADES

Proyecto "Justicia fiscal y derecho humano a la educación: diagnóstico, participación e incidencia desde América Latina y Caribe"

Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación
Latindadd
Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe

Con el apoyo de

Campaña Peruana por el Derecho a la Educación - Grupo Nacional De Presupuesto Público
Investigación y textos: Armando Mendoza

Revisión de estilo: Graciela Chumo

Diseño gráfico: Jesús Andree Quispe Llanque

Oficina de la CLADE

Av. Prof. Alfonso Bovero, 430, cj. 10 Perdizes
São Paulo - SP - CEP 01254-000, Brasil
Teléfono: 55 11 3853-7900
E-mail: clade@redclade.org
www.redclade.org

Oficina Latindadd

Jr. Mariscal Miller 2622 - Lince, Lima - Perú
Teléfono: 51 1 711 99 14
E-mail: latindadd@latindadd.org
www.latindadd.org

Oficina Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe

San Martín 575, 2° piso, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
E-mail: adrianfalco@fundses.org.ar
<https://justiciafiscal.net/>

NOVIEMBRE, 2023

CONTENIDO

Introducción	4
1. La realidad del financiamiento insuficiente	6
1.1 Lejos de la meta respecto del PBI	9
1.2 La ejecución ineficiente	13
1.3 La carga de la corrupción	14
1.4 Prioridades que no alcanzan	19
1.5 La descentralización centralizada	32
1.6 La descentralización centralizada	34
1.7 Los déficits persistentes	37
1.8 El desafío de la recuperación	39
1.9 En resumen: más puede ser menos	41
2. Un sistema tributario reprobado	42
3. La justicia fiscal y el derecho a la educación	47
4. Propuestas y recomendaciones para un financiamiento sostenible de la educación con justicia fiscal	51
Referencias	61

SIGLAS

CNE:	Consejo Nacional de Educación	ODS:	Objetivos de Desarrollo Sostenible
EB:	Educación Básica	ONU:	Organización de las Naciones Unidas
EBA:	Educación Básica Alternativa	OPD:	Organismo Público Descentralizado
EIB:	Educación Intercultural Bilingüe	PBI:	Producto Bruto Interno
INEI:	Instituto Nacional de Estadística e Informática	PEN:	Proyecto Educativo Nacional
MEF:	Ministerio de Economía y Finanzas	PIA:	Presupuesto Institucional de Apertura
MINEDU:	Ministerio de Educación	PIM:	Presupuesto Institucional Modificado
MM:	Millones	PP:	Presupuesto Público
MMM:	Marco Macroeconómico Multianual	SIAF:	Sistema Integrado de Administración Financiera

INTRODUCCIÓN

El presente documento contiene la investigación solicitada por el Grupo Nacional de Presupuesto Público y la Campaña Peruana por el Derecho a la Educación, cuya finalidad es analizar la forma en que viene evolucionando el financiamiento de la educación pública en el Perú —responsabilidad del Estado como garante de derechos—; y cómo dicho financiamiento se ve limitado y condicionado por la disponibilidad de recursos fiscales, los cuales, pese a un crecimiento nominal significativo en años recientes, presentan problemas persistentes de insuficiencia y precariedad.

En esa línea, la investigación explora cuáles han sido las prioridades en la distribución de recursos para la educación, y si dichas prioridades efectivamente se corresponden con los objetivos de inclusión y equidad, así como con los compromisos que ha asumido el Estado peruano para garantizar el derecho a la educación.

El presente estudio también apunta a contrastar las brechas existentes entre las presentes asignaciones de recursos para la educación y los requerimientos de financiamiento que han sido estimados en rubros críticos como acceso y cobertura, infraestructura, calidad educativa, entre otros. En ese sentido, se considerará si la proyección de las tendencias actuales de crecimiento, en relación al financiamiento de la educación, permite asumir que las brechas en la disponibilidad de recursos podrían cerrarse eventualmente en un horizonte razonable.

Finalmente, se plantea el desafío de cómo financiar de manera adecuada el gasto público en educación y en otros derechos fundamentales bajo un sistema fiscal deteriorado, marcado por insuficiencias y debilidades, situación que no hace posible aspirar a un incremento sustancial en la recaudación. Esto solo será posible cuando se emprenda un esfuerzo integral y sostenido para transformar y reformar la tributación en el Perú bajo criterios de eficiencia, equidad y transparencia.

Con los resultados de esta investigación se pretende dar insumos para la construcción de una agenda de propuestas desde la sociedad civil, con el objetivo de ampliar y mejorar el financiamiento de la educación, vinculando este mayor financiamiento al cumplimiento de objetivos consensuados, definidos y verificables que aseguren que todos los peruanos y peruanas puedan acceder a una educación de calidad, universal y gratuita.



1. LA REALIDAD DEL FINANCIAMIENTO INSUFICIENTE

El derecho a la educación se encuentra en la base del contrato social y, por lo tanto, una de las obligaciones primordiales del Estado es garantizar el ejercicio de este derecho, permitiendo que todos los ciudadanos, sin distinción alguna, accedan a una educación integral y de calidad (Portocarrero; 2022). En consecuencia, el reconocimiento del derecho a la educación en Perú se enmarca dentro de los postulados establecidos a nivel mundial por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para el desarrollo y prosperidad de todas las personas. La ONU reconoce a la educación como un derecho esencial dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y plantea la meta de que para el 2030 se pueda garantizar una educación de calidad, inclusiva y equitativa, con oportunidades de aprendizaje para todos (UNICEF; 2020)¹.

El Estado peruano está comprometido con el cumplimiento del ODS para la educación. Esto significa que debemos mejorar la calidad de la oferta educativa, garantizar la equidad en el acceso, cerrar las brechas por grupos socioeconómicos y áreas geográficas (urbano, rural), ampliar y mejorar la capacitación docente, así como asegurar locales educativos adecuados y debidamente equipados. También debemos avanzar en áreas claves para la inclusión, como la educación alternativa y la educación bilingüe y con enfoque intercultural.

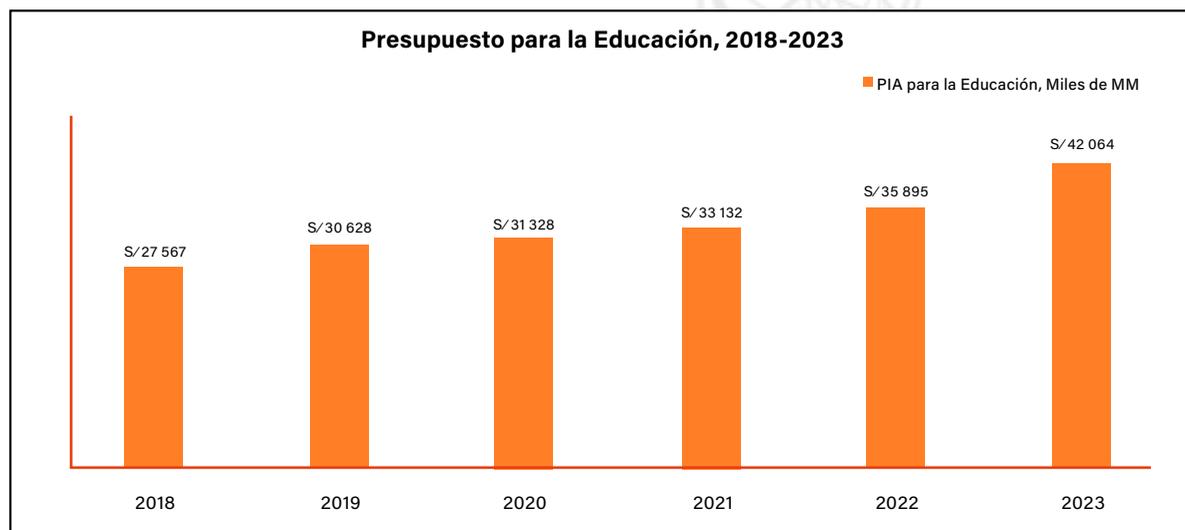
Esta obligación estatal se ha expresado formalmente mediante una serie de compromisos y declaraciones que ponen a la educación como prioridad para las políticas públicas, incluyendo el tema de su financiamiento suficiente y oportuno. Así figura en el artículo 16 de la Constitución Política del Perú, en la Política N.º 12 del Acuerdo Nacional y en la Ley N.º 28044, Ley General de Educación. Por ello, cabría esperar que, en la distribución y uso de los recursos y capacidades del

¹ Se refiere al ODS 4 Educación de calidad.

Estado, a la educación se le dé la mayor atención y prioridad en sus distintos niveles y dimensiones.

En esa misma línea, el compromiso del Estado con la educación se ha reflejado en un conjunto de políticas que señalan ejes de acción, objetivos y metas propuestas para hacer realidad el pleno disfrute del derecho a la educación en el país. Documentos como el Proyecto Educativo Nacional al 2036 (PEN 2036) presentan un esquema bien definido en términos de estrategias, ejes de acción y plazos para fortalecer y expandir el acceso a la educación. Esto exige un financiamiento adecuado, según lo expresado en la orientación estratégica 8 del PEN 2036, que propone un financiamiento público suficiente donde se priorice la asignación de recursos según necesidades, garantizando equidad, transparencia y rendición de cuentas (CNE, 2020).

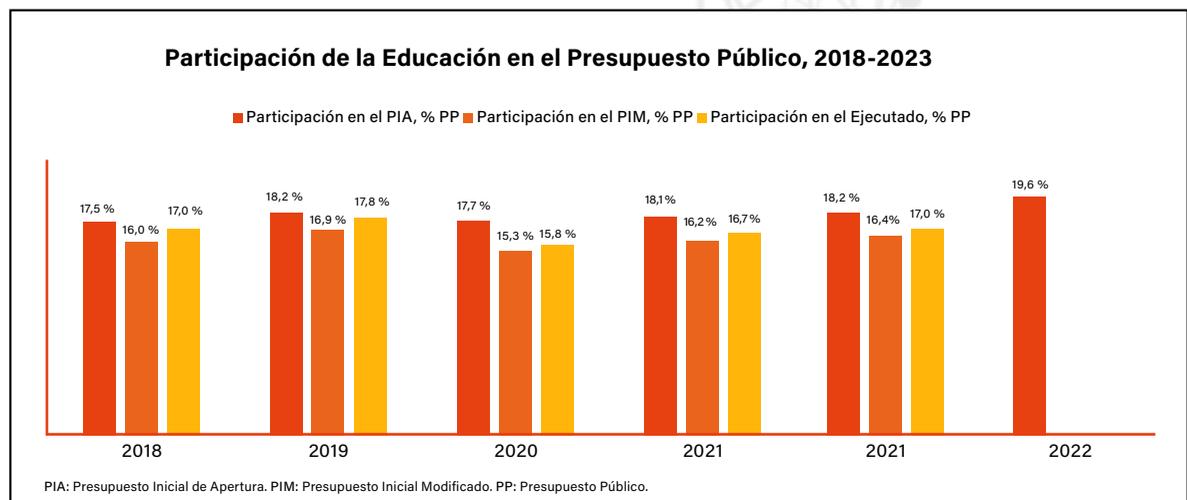
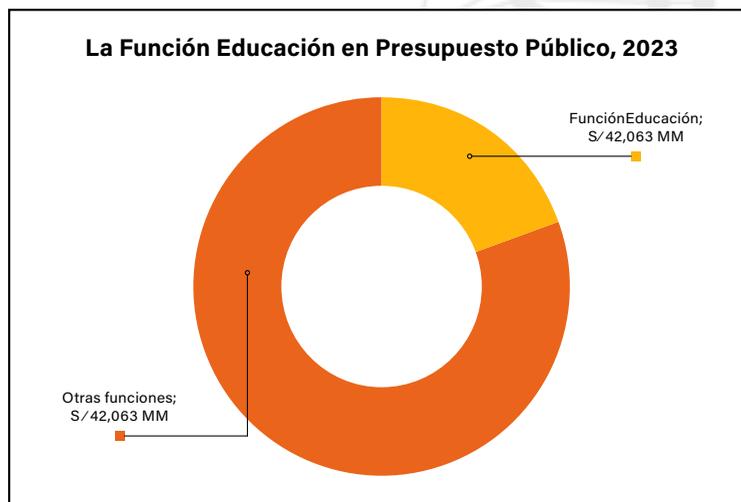
Puede decirse que en términos nominales se ha dado un proceso gradual, pero sostenido del incremento en el financiamiento de la educación. Así, en el Presupuesto Público (PP) para el 2023, a la Función Educación le corresponde el primer lugar en montos absolutos y porcentuales, así como en la asignación de recursos, con un total de S/ 42.1 mil MM en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA).



Fuente: MEF; Elaboración propia

Dicho monto representa un incremento de más de S/ 6000 MM respecto al PIA del año anterior, o un incremento porcentual del 17.2 %, manteniéndose la tendencia de crecimiento que ha experimentado el financiamiento de la educación desde años previos. Este proceso de incremento ha sido, en líneas generales, paralelo a la expansión que el PP total ha venido experimentando en estos años.

De igual forma, puede señalarse que a la educación le corresponde el primer lugar en el reparto del financiamiento público. Así, para el 2023 la asignación para educación equivale al 19.6 % del PP total, alrededor de una quinta parte, lo que representa un moderado incremento respecto a lo que se le asignó en años previos.



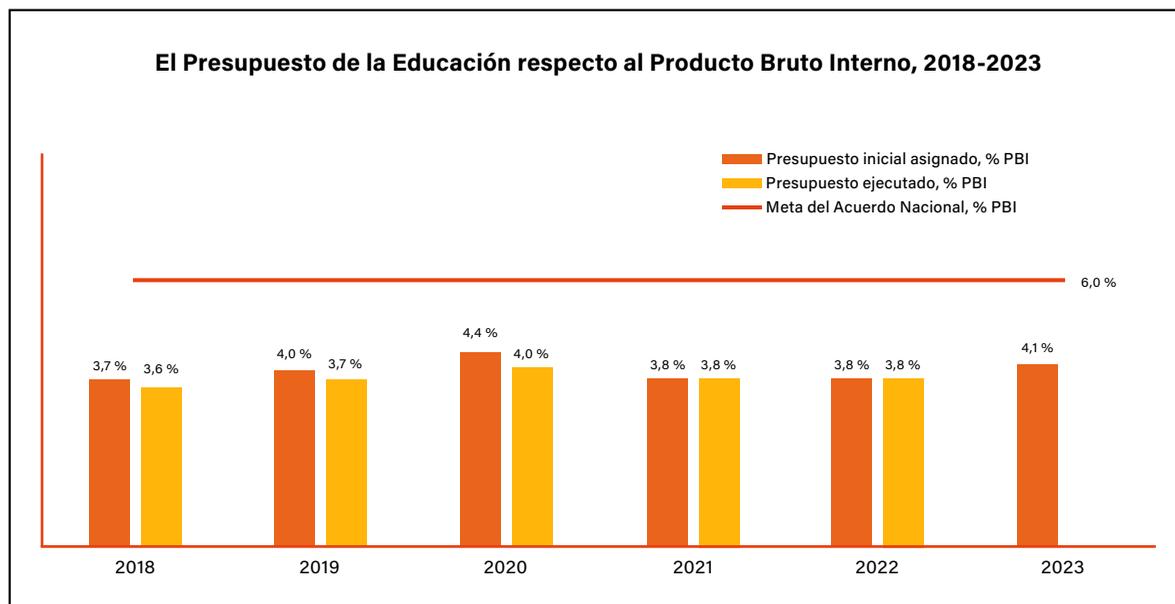
Fuente: MEF; Elaboración propia

1.1 LEJOS DE LA META DEL PBI

Pese al incremento observado en los presupuestos nominales para la educación hasta el presente, aún estamos lejos de alcanzar niveles mínimos aceptables con respecto a los requerimientos para garantizar una educación universal de calidad. Como se ha señalado, existe un conjunto de compromisos y metas asumidos por el Estado peruano con relación al financiamiento de la educación, que en algunos casos son de larga data. Sin embargo, pese al tiempo transcurrido, el avance en dichos compromisos ha sido pobre, ya que los objetivos de financiamiento no se han alcanzado hasta ahora y tampoco hay una perspectiva clara de que vayan a alcanzarse dentro de un período aceptable de tiempo.

Aunque han transcurrido más de 20 años desde que, en el marco del Acuerdo Nacional del 2002, se estableció la meta de dedicar al menos el 6 % del Producto Bruto Interno (PBI) para la educación (hecho que se estableció en la Ley General de Educación del 2003, así como en la Constitución Política en 2020), los avances han sido modestos y además han estado marcados por estancamientos y retrocesos.

En los últimos años, el financiamiento de la educación (tanto en su asignación inicial en el PIA, como en lo efectivamente ejecutado al nivel del devengado) ha fluctuado en alrededor del 4 % del PBI, ampliamente por debajo de la meta del 6 %. Y aunque en 2020, en el contexto de la pandemia, la asignación inicial para educación se elevó hasta el 4.4 % del PBI, en los años siguientes las asignaciones cayeron sustancialmente. Y actualmente, a pesar de que en el PIA 2023 nuevamente el presupuesto para la educación se ha elevado ligeramente a un 4.1 % del PBI, no hay seguridad de que este avance se mantenga, considerando los altibajos y retrocesos que se han observado anteriormente.



Fuente: MEF; Elaboración propia

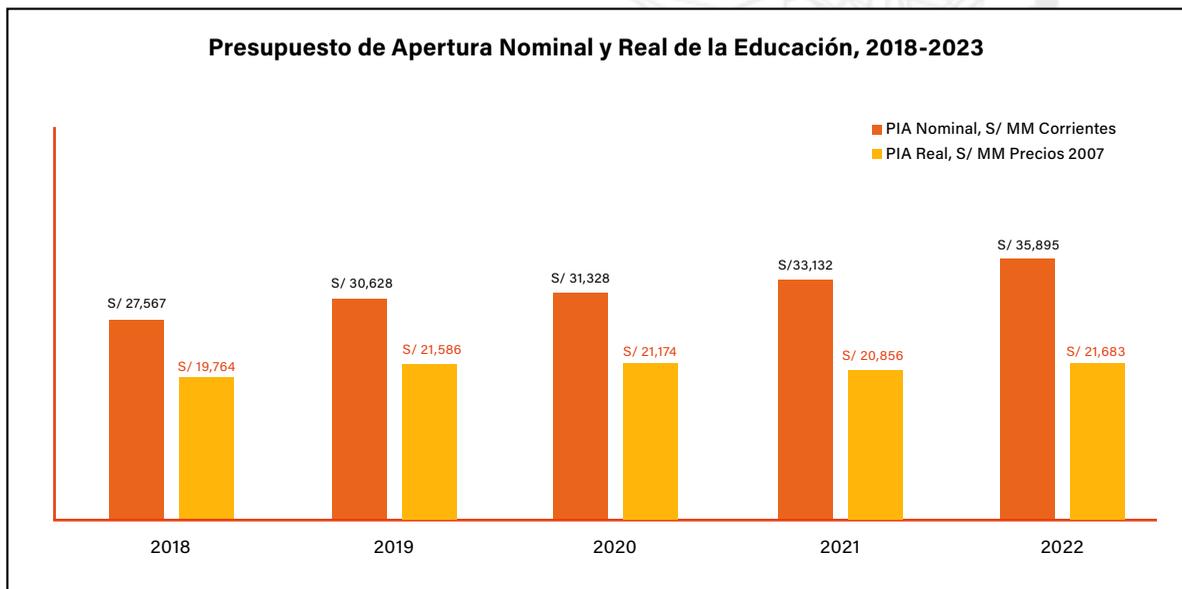
Como se puede observar, el insuficiente presupuesto para la educación ha sido una constante en las últimas décadas, con perspectivas de mantenerse en el futuro debido a la ausencia de reformas. Durante el período 2002-2023, el incremento en el financiamiento apenas pasó del 3 % al 4.1 % del PBI, es decir, aumentó escasamente un 1 % en más de 20 años. De continuar este débil crecimiento, la meta del 6 % no será alcanzada antes del 2060, es decir, cuatro décadas más de espera.

Al comparar el financiamiento de la educación en el Perú en relación a otros países y bloques de países de referencia, se observa que un rezago no solo es considerable, sino también persistente. Para el período 2010-2018, el Perú destinó en promedio el equivalente al 3.5 % del PBI a la educación, mientras que entre las naciones que forman parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) el promedio fue de un 5.1 % (Portocarrero, 2022). Esto refleja cómo, a pesar de los mayores recursos asignados en años recientes, el Estado peruano aún carece de una política específica, coherente y sostenida en relación al financiamiento de la educación (Rubio, 2021).

El financiamiento en términos reales

Aunque es innegable que el presupuesto destinado a la educación ha aumentado en los últimos años, para entender mejor este crecimiento es necesario considerar el incremento nominal y también el real. De esta manera, la asignación presupuestal para la educación en soles corrientes tiene que deflactarse y contrastarse en soles reales, tomando en cuenta el impacto de la inflación durante el periodo analizado².

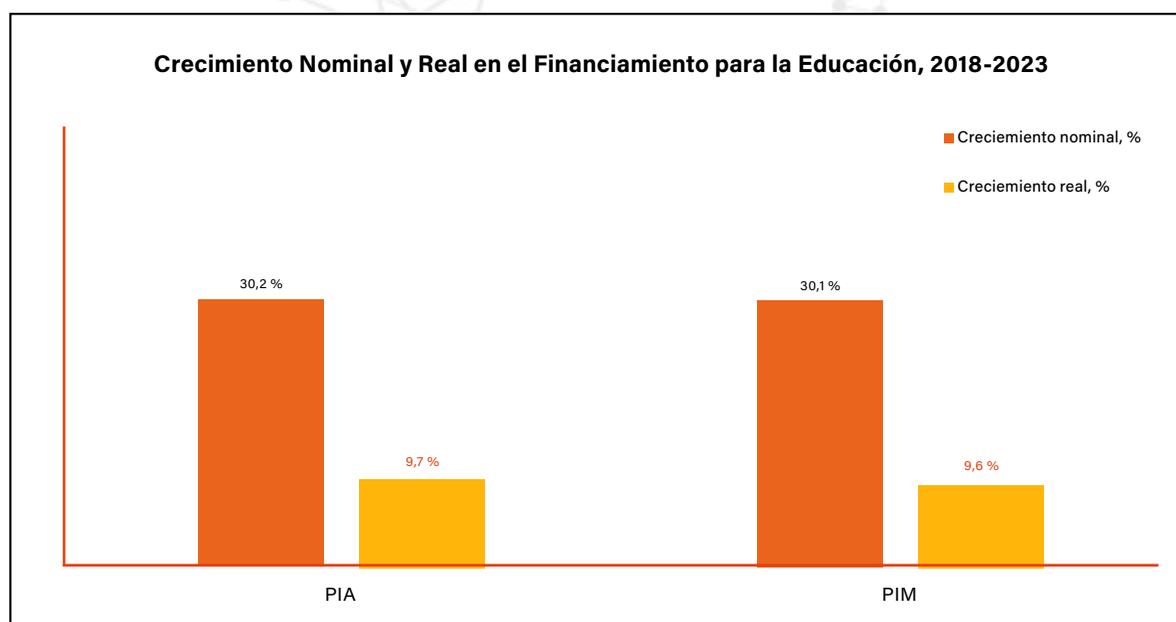
De esta forma, se ve que en el período 2010-2022, el PIA de la educación se triplicó para todos sus niveles y rubros de gasto, pasando de S/ 11,719 MM a S/ 35,895 MM, en términos nominales. Sin embargo, al ajustar el PIA por el deflactor del PBI (con base en los precios del 2007), se encuentra que, en términos reales, el PIA apenas se habría incrementado a S/ 21,683 MM.



Fuente: MEF; Elaboración propia

² Usando como base precios del año 2007.

Así, cuando se considera la inflación de precios del período 2010-2022, se observa una brecha entre las tasas nominales y reales de crecimiento de la asignación para la educación. En el caso del PIA, un incremento del 206.3 % nominal se reduce a un 103.8 % en términos reales. De forma similar, en el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) 2010-2022, el crecimiento nominal del 161.1 % disminuye a un 73.7 %.



Fuente: MEF; Elaboración propia

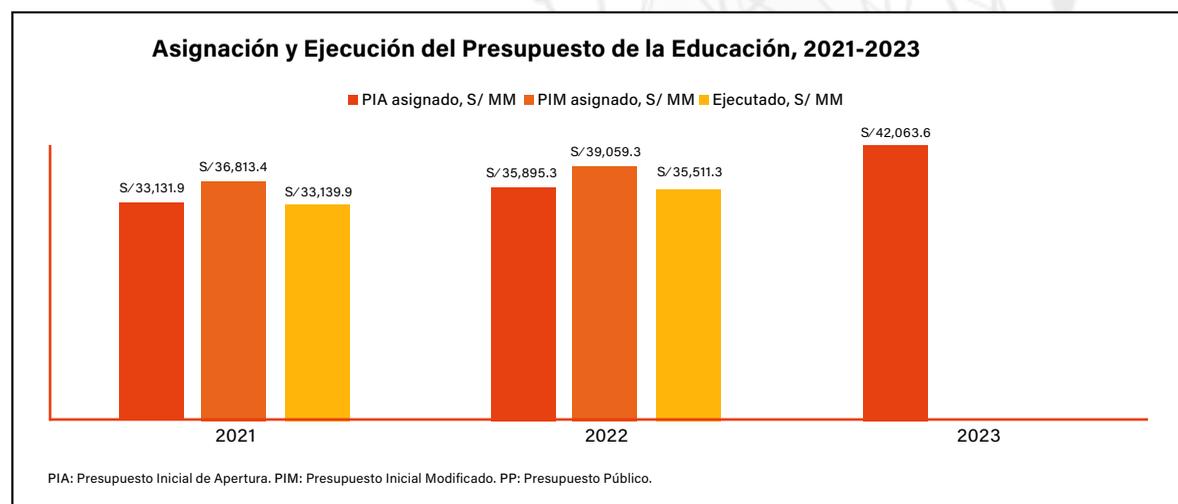
En consecuencia, los incrementos nominales que se han venido observado en el presupuesto relativo a educación, a pesar de que son positivos, tienen que moderarse al considerar su real capacidad adquisitiva; sobre todo tomando en cuenta el reciente episodio de rebrote de la inflación.

Aunque el incremento del PIA para el 2023 (del 17.2 %), respecto al PIA 2022, es considerable en términos nominales, tendrá que contrastarse en relación con la inflación durante el presente año, lo que podría disminuir de manera sustancial el financiamiento real de la educación.

1.2 LA EJECUCIÓN INEFICIENTE

Sin embargo, los problemas del financiamiento de la educación no se limitan a una asignación insuficiente. También se tiene que lidiar con una ejecución ineficiente, problema crónico que año tras año se refleja en montos considerables asignados, los cuales al final quedan pendientes de uso.

Al revisar la asignación y ejecución presupuestal de la educación en años recientes, se verifica que en el 2021 y el 2022 lo que se asignó en el PIM no se llegó a ejecutar completamente al final del año. En el 2021 quedaron pendientes S/ 3,673 MM y en el 2022, S/ 3,548 MM. Frente a estos precedentes, cabe preguntarse cuánto de la partida del 2023 —el mayor que ha recibido la educación—, será efectivamente ejecutado.



Fuente: MEF; Elaboración propia

Considerando las enormes brechas existentes en los distintos rubros de la educación, es inaceptable que los recursos asignados no sean utilizados oportuna y adecuadamente. Aquellos montos considerables que se quedan pendientes de ejecución representan oportunidades perdidas para ampliar y mejorar el acceso a la educación para miles de personas, lo cual acarrea consecuencias negativas que pueden ser irreparables.

1.3 LA CARGA DE LA CORRUPCIÓN

Además de los problemas de insuficiencia e ineficiencia que afectan al financiamiento de la educación, la falta de transparencia y la corrupción también constituyen serios obstáculos en el uso de los recursos, tal como sucede en otras áreas del Estado. Por desgracia, abundan las experiencias negativas sobre el manejo indebido de fondos estatales, los casos de incompetencia y también de corrupción. Esta situación hace difícil que se pueda ejecutar una gestión pública eficiente.

Por ello resulta crucial mejorar la calidad y la transparencia del gasto en educación, especialmente al nivel subnacional. Estudios recientes desarrollados por la Contraloría General de la República revelan el enorme costo económico y social que la corrupción representa en el sector educativo.

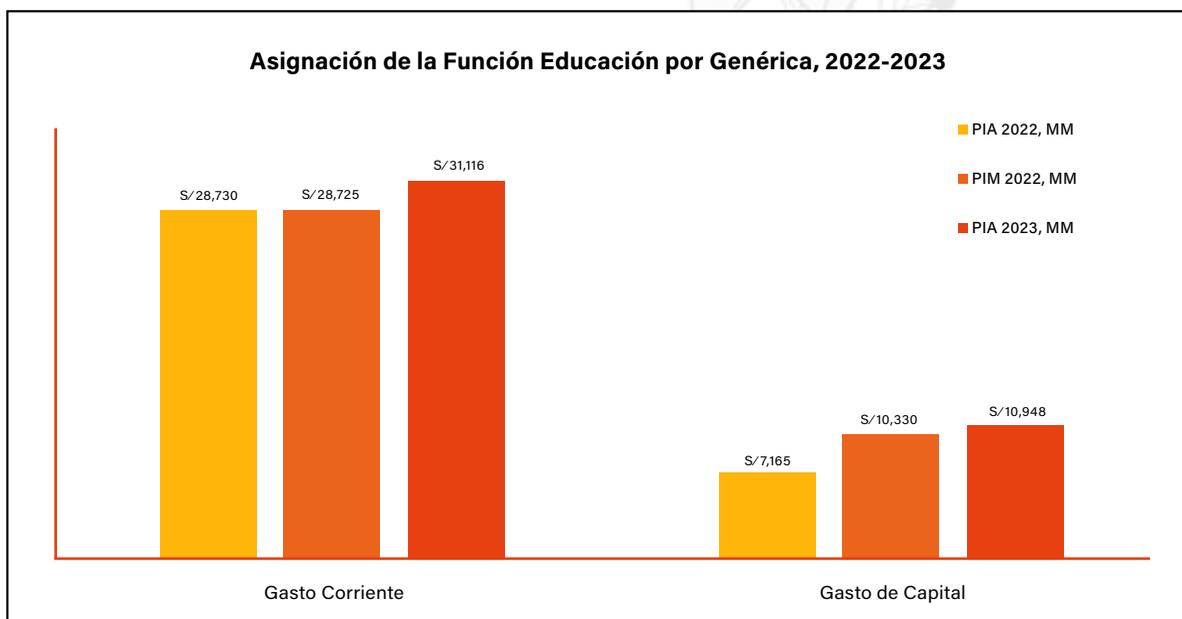
Se estima que durante el 2019 el perjuicio económico generado en este sector (a nivel del Gobierno nacional por distintos actos ilícitos) habría representado más de S/ 1,700 MM en pérdidas, mientras que en el 2020 el perjuicio habría superado los S/ 1,500 millones (Shack, Pérez & Portugal, 2021). En suma, se habría perdido por corrupción alrededor del 15 % del presupuesto ejecutado durante esos años. Y extrapolando estos resultados al presente, las pérdidas por corrupción en el 2023 podrían estar superando los S/ 2,000 MM solo al nivel del Gobierno nacional.

La pérdida de recursos a causa de la corrupción representa no solo un daño económico considerable para el Estado, sino también una traición al derecho a la educación de muchos peruanos, ya que ven mermadas sus posibilidades de acceder a una adecuada instrucción. En ese sentido, se ha estimado que con los recursos perdidos durante el 2019 — a causa de la corrupción en el sector educativo—, se habría podido escolarizar a más de 90,000 nuevos alumnos de primaria.

Debido a que la corrupción afecta a todos los sectores y niveles del Estado peruano, es imperativo que las demandas por mayores recursos para la educación sean acompañadas por una mayor transparencia en el uso de dicho financiamiento. El fortalecimiento de mecanismos de control concurrente, rendición de cuentas, vigilancia ciudadana, entre otros, son elementos que se deben imponer en la lucha contra la corrupción, no solo en el ámbito educativo, sino en todas las esferas estatales.

Más recursos para inversión, ¿con ello basta?

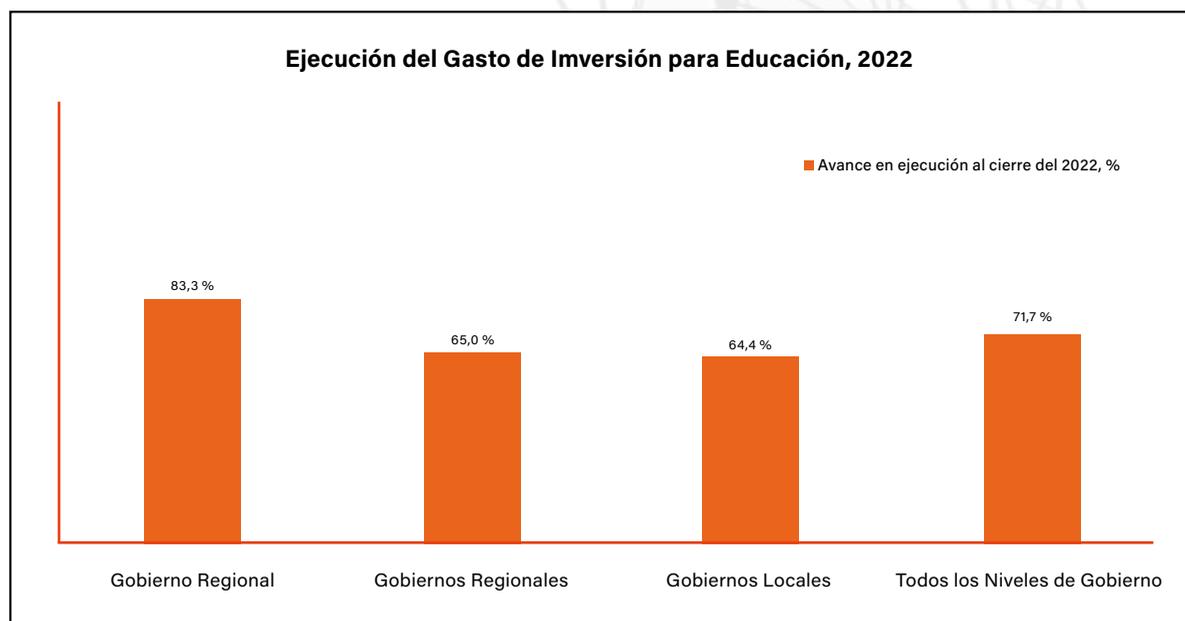
La planificación y la ejecución del presupuesto destinado a la educación han experimentado considerables altibajos en los últimos años. Esto puede atribuirse a factores como la crisis sanitaria por la COVID-19 y la profunda inestabilidad política que afecta al país, lo que ha contribuido a obstaculizar la eficiencia de la gestión pública. No obstante, como ya se ha señalado, los recursos para el sector han crecido de manera continua hasta alcanzar una cifra récord de S/ 42,000 MM para el 2023.



Fuente: MEF; Elaboración propia

El gasto de capital resulta ser el gran favorecido en esta mayor disponibilidad de recursos, con un crecimiento comparativamente mayor en su asignación. En el 2023 ha aumentado en un 52.8 %, casi llegando a los S/ 11,000 MM. Pero este importante aumento en lo asignado debe contrapesarse con la realidad de un Estado que aún no logra una adecuada ejecución de recursos, particularmente a nivel subnacional.

En 2022, del total de recursos asignados para gasto de capital en educación, apenas se ejecutó el 71.7 %, quedando pendientes cerca de S/ 3,000 MM, presentando las mayores brechas entre lo programado y lo ejecutado a nivel subnacional. Es decir, del gasto de inversión asignado a los gobiernos regionales apenas se llegó a ejecutar el 65 %, y en el caso de los gobiernos locales el 64.4 %.



Fuente: MEF; Elaboración propia

Lo cierto es que en algunas regiones, la ejecución del gasto de inversión acumulada por todos los niveles de gobierno (nacional, regional y local) durante el 2022 fue de alrededor del 50 % o incluso menos.

Ejecución del gasto de capital de la Educación por región Año 2022 (S/ MM)

Región*	PIM 2022	Ejecutado 2022	Avance en la ejecución
Amazonas	134.0	113.5	84.7 %
Áncash	1,126.6	729.1	64.7 %
Apurímac	336.5	246.4	73.2 %
Arequipa	356.5	255.9	71.8 %
Ayacucho	377.9	252.5	66.8 %
Cajamarca	565.6	363.5	64.3 %
Callao**	74.6	53.5	71.8 %
Cusco	718.1	429.6	59.8 %
Huancavelica	150.8	107.7	71.4 %
Huánuco	267.4	161.3	60.3 %
Ica	175.1	88.7	50.7 %
Junín	342.1	268.4	78.5 %
La Libertad	734.9	511.3	69.6 %
Lambayeque	495.0	368.7	74.5 %
Lima***	1,142.7	1002.1	87.7 %
Loreto	250.0	192.1	76.9 %
Madre de Dios	77.7	70.9	91.3 %
Moquegua	197.8	137.6	69.5 %
Pasco	58.8	26.3	44.8 %
Piura	1,674.2	1,271.4	75.9 %
Puno	372.3	265.2	71.2 %
San Martín	142.6	118.2	82.9 %
Tacna	179.7	117.2	65.3 %
Tumbes	239.1	181.6	76.0 %
Ucayali	129.8	68.3	52.7 %
Exterior	0.1	0.0	10.0 %
Total	10,319.6	7,401.4	71.7 %

* Comprende el gasto de inversión del Gobierno nacional, gobiernos regionales y municipios

** Provincia constitucional

*** Comprende Lima Metropolitana y la Región Lima

Lo sucedido en el 2022 no es algo excepcional, sino más bien es parte de la tendencia a una deficiente ejecución de inversiones en educación. Cabe mencionar, que entre el 2015 y el 2019 apenas se logró ejecutar el 69 % de lo presupuestado (Portocarrero; 2021). Por ello, un incremento significativo en la asignación para el gasto de capital en el 2023, aunque en principio parezca positivo, podría resultar un fenómeno engañoso si no va acompañado de un fortalecimiento en su ejecución.

Cabe señalar que el desafío de la ejecución presupuestal del gasto de inversión no es solo cuantitativo, sino también cualitativo. El monitoreo de la gestión, el control de la calidad del gasto y la rendición de cuentas son elementos esenciales que no pueden obviarse frente a una mayor asignación de recursos.

Incluso con este incremento presupuestario para gasto de capital, se está muy lejos de alcanzar niveles de financiamiento que permitan proyectar, en un horizonte razonable, el cierre de las enormes brechas que existen en equipamiento e infraestructura.

Se estima que tan solo la brecha en infraestructura supera los S/ 111,000 millones, con un 70.1 % de locales escolares que requieren rehabilitación y reparación (Portocarrero; 2021).

A la luz de estas enormes necesidades, es evidente que el incremento experimentado en el gasto de capital del sector Educación resulta insuficiente. Es decir, se requiere un mayor y mejor gasto.

1.4 PRIORIDADES QUE NO ALCANZAN

Al revisar el presupuesto para Educación surge una serie de observaciones en relación con las prioridades establecidas para este sector. Esto pone en cuestión hasta qué punto los recursos se asignan y manejan de manera equitativa e inclusiva, enfocándose en los rubros donde las necesidades y carencias son mayores y más urgentes.

Hay elementos en la distribución del presupuesto para el año 2023 que causan preocupación y generan alerta. En el PIA se ha reducido drásticamente la asignación para Gestión de riesgos y emergencias respecto al año anterior.

Perú es un país donde los fenómenos y desastres naturales son recurrentes, estimándose que unos 10,000 establecimientos educativos, a nivel nacional, se encuentran en riesgo muy alto de ser afectados por inundaciones y movimientos de masas asociados al fenómeno de El Niño (CENEPRED; 2023). Ante este escenario de riesgo, sorprende la reducción del presupuesto para prevenir y atender el deterioro en infraestructura y servicios educativos a causa de desastres.

De igual forma, los recursos para Asistencia educativa, destinados a apoyar a profesionales, técnicos y estudiantes mediante becas y créditos educativos para su formación, perfeccionamiento y capacitación, se contraen en el presupuesto del 2023.

Asignación presupuestal de la Educación por División Funcional 2022 - 2023 (S/ MM)

División funcional	PIA 2022	PIM 2022	PIA 2023	Variación PIA 2022-2023
004: Planeamiento gubernamental	419.2	105.3	695.5	65.9 %
006: Gestión	2,664.6	3,126.3	4,015.7	50.7 %
009: Ciencia y tecnología	6.6	14.0	7.8	17.8 %
011: Transferencias e intermediación financiera	128.7	0.5	2,30.1	78.8 %
016: Gestión de riesgos y emergencias	525.0	280.4	250.5	-52.3 %
018: Seguridad jurídica	7.5	8.6	10.5	40.3 %
047: Educación Básica	24,563.9	27,795.2	26,976.8	9.8 %
048: Educación Superior	5,035.2	6,288.6	6,124.2	21.6 %
049: Educación Técnica Productiva	1,567.3	440.0	2,868.0	83.0 %
050: Asistencia educativa	977.2	996.5	884.4	-9.5 %
Total	35,895.3	39,055.3	42,063.6	17.2 %

Fuente: MEF; elaboración propia

También llama la atención la disparidad en relación a otras asignaciones, reflejando así las diferencias en prioridades. Por ejemplo, el rubro correspondiente a Educación Técnica productiva casi duplica su presupuesto de apertura para el 2023, mientras que Ciencia y Tecnología y Educación Básica presentan incrementos reducidos.

También se puede observar que el rubro de Educación Básica (EB) absorbe el grueso de los recursos en el 2023, representando el 64.1 % de todo el presupuesto

para la Educación. Al revisar la distribución de dicha partida presupuestal entre las distintas categorías de la EB, se constata que la inversión en Infraestructura y equipamiento tiene el mayor incremento con respecto al presupuesto anterior. Por el contrario, preocupa que rubros fundamentales, como la Educación Secundaria y la Educación Básica Alternativa (EBA), ven sus asignaciones para el 2023 estancarse o reducirse. Así se puede observar en el cuadro siguiente:

Asignación presupuestal de la Educación por División Funcional 2022 - 2023 (S/ MM)

Grupo Funcional	PIA 2022	PIM 2022	PIA 2023	Variación PIA 2022-2023
0010: Infraestructura y equipamiento	1,157.4	1,716.8	1,578.0	36.3 %
0103: Educación Inicial	3,615.8	4,655.6	4,256.0	17.7 %
0104: Educación Primaria	7,873.9	9,958.2	9,032.6	14.7 %
0105: Educación Secundaria	10,547.7	10,671.6	10,821.0	2.6 %
0106: Educación Básica Alternativa	1,154.1	520.3	1,049.0	-9.1 %
0107: Educación Básica Especial	215.0	272.7	240.2	11.7 %
Total	24,563.9	27,795.2	26,976.8	9.8 %

Fuente: MEF

El caso de la EBA, que ve disminuir su PIA en -9.1 % para el 2023, resulta especialmente preocupante. La EBA se dirige a aquellos estudiantes que, por su situación personal y socioeconómica, no pueden aprovechar debidamente

la educación regular.³ Por ejemplo: adolescentes que laboran o personas con discapacidades. A ellos se les ofrece una alternativa para continuar y completar sus estudios haciendo énfasis en la preparación para el trabajo y el desarrollo de sus capacidades y competencias.

En lo que corresponde a la asignación por Categoría Presupuestal resalta el fuerte incremento en Acciones Centrales, mientras que la asignación para Programas Presupuestales crece a un ritmo mucho menor. Esto podría tener implicancias para la transparencia y eficiencia del gasto, pues los Programas Presupuestales, pese a sus limitaciones, representan un manejo más regulado de los recursos, al igual que etapas y metas definidas. Por el contrario, el gasto en Acciones Centrales tiene mucha más discrecionalidad y no está sujeto al mismo nivel de control y regulación.

Asignación de la Educación por Categoría Presupuestal 2022 - 2023 (S/ MM)

División Funcional	PIA 2022	PIM 2022	PIA 2023	Variación PIA 2022-2023
Programas Presupuestales *	23,673.7	30,222.1	27,176.7	14.8 %
Acciones Centrales	2,847.7	2,842.5	4,469.2	56.9 %
Asignaciones Presupuestales que No Resultan en Productos	9,373.9	5,990.8	10,417.7	11.1 %
Total	35,895.3	39,055.3	42,063.6	17.2 %

* Incluye tanto los montos de programas manejados en su totalidad por el sector Educación, como la parte que en los programas multisectoriales corresponde a Educación. Fuente: MEF

³ Entre quienes se benefician de la Educación Básica Alternativa figuran adolescentes y jóvenes trabajadores, adultos mayores, pobladores de comunidades originarias, personas con discapacidad, jóvenes del servicio militar voluntario, trabajadoras del hogar, personas víctimas de violencia o privadas de su libertad, entre otros.

En lo que corresponde a las asignaciones por programa presupuestal específico también se observan significativas diferencias en cuanto a la priorización de cada asignación para el 2023. En ese sentido, los recursos para aumentar el acceso a la Educación Básica casi se triplican para el 2023 (Programa 0150), lo cual puede considerarse positivo. Igualmente, los recursos para el desarrollo de Ciencia y tecnología, así como para la formación docente superior no universitaria (Programas 0137 y 0107) se duplican o casi se duplican.

Sin embargo, la otra cara de la medalla es la contracción o estancamiento que sufren los presupuestos dirigidos a la reducción de vulnerabilidades por desastres (Programa 0068), el acceso a la educación superior (Programa 0122 que maneja Beca 18) y la educación para personas con discapacidad (Programa 0106).

Asignación de la Educación por Programa 2022 - 2023 (S/ MM)

Programa Presupuestal	PIA 2022	PIM 2022	PIA 2023	Variación PIA 2022-2023
0051: Prevención y tratamiento del consumo de drogas*	11.2	11.5	11.2	0.0 %
0066: Formación universitaria de pregrado	3,086.0	3,667.3	3,724.3	20.7 %
0068: Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres*	512.4	266.9	250.4	-51.1 %
0090: Logros de Aprendizaje de Estudiantes de la Educación Básica Regular	18,316.8	23,873.2	20,871.1	13.9 %

0106: Inclusión de niños, niñas y jóvenes con discapacidad en la Educación Básica y Técnico Productiva	211.0	252.3	230.1	9.1 %
0107: Mejora de la formación en carreras docentes en institutos de educación superior no universitaria	152.6	239.6	280.5	83.8 %
0122: Acceso y permanencia de población con alto rendimiento académico a una educación superior de calidad	780.1	769.9	728.7	-6.6 %
0127: Mejora de la competitividad de los destinos turísticos*	9.3	11.3	10.1	9.5 %
0135: Mejora de las capacidades militares para la defensa y el desarrollo nacional*	125.3	141.6	118.9	-5.1 %
0137: Desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación tecnológica*	8.7	40.6	20.4	134.9 %
0147: Fortalecimiento de la Educación Superior Tecnológica	258.3	382.8	341.0	32.0 %
0150: Incremento en el acceso de la población a los servicios educativos públicos de la Educación Básica	201.0	563.9	587.8	192.4 %
1002: Productos específicos para reducción de la violencia contra la mujer*	1.0	1.3	2.3	126.7 %
Total	23,673.7	30,222.1	27,176.7	14.8 %

* Programa Multisectorial: aquí se consideran únicamente aquellos recursos asignados específicamente a través de la Función Educación.

Fuente: MEF

También debe mencionarse la situación del Programa 090, dirigido a los estudiantes de instituciones educativas públicas o programas de la Educación Básica Regular, cuyos logros de aprendizaje son bajos. El Programa 090 tiene como objetivo apoyar a los estudiantes de 3 a 5 años, así como a los de primaria y de secundaria a fin de que mejoren sus logros de aprendizaje. Esto incluye asegurar el acceso a aulas adecuadas y servicios en buen estado, a docentes preparados y a materiales de enseñanza suficientes.

El programa en mención debería priorizar a aquellos grupos en particular vulnerabilidad y desventaja, como el de los estudiantes en zonas urbanas de alto riesgo y los estudiantes de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB). En este último caso, pese a existir formalmente una política sectorial específica⁴, así como un Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, los avances en esta área crítica de la educación hasta el momento han sido reducidos, persistiendo carencias que afectan la calidad y el alcance de la atención a los estudiantes.

Aunque el número de personas en edad de acceder a la Educación Básica, cuya lengua materna es una lengua indígena, alcanza los 1,5 millones (Minedu; 2018), las asignaciones presupuestales específicas para la EIB se mantienen en niveles insuficientes. Así lo han señalado en reiteradas ocasiones entidades como la Defensoría del Pueblo⁵, ya que se vulnera el derecho de los pueblos originarios a aprender desde sus propios referentes culturales y lingüísticos.

⁴ Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe, aprobada mediante Decreto Supremo N.º 006-2016-MINEDU.

⁵ OFICIO N.º 0329-2021-DP - Solicito medidas para garantizar una adecuada implementación del derecho a la educación intercultural bilingüe.

La equidad e inclusión pendientes

En relación a la política educativa, existe la necesidad de avanzar en la aplicación de criterios de inclusión y equidad en el financiamiento. Al respecto, en la octava orientación estratégica del PEN 2036 se plantea que el financiamiento de la educación debiera realizarse bajo criterios que reconozcan la diversidad de necesidades y garanticen la equidad en su atención.

Este compromiso por la inclusión y la equidad debería reflejarse en el financiamiento prioritario de aquellas categorías, programas y rubros presupuestales que atienden a sectores en particular vulnerabilidad y desventaja.

Se esperaría que los mayores esfuerzos de financiamiento se enfocasen en aquellas regiones donde la pobreza es mayor y, por ende, también las carencias y deficiencias de todo tipo; incluido el acceso a una educación de calidad. En ese sentido, podría asumirse que aquellas regiones con mayores carencias económicas serían aquellas cuyo presupuesto para la educación en el 2023 registra mayor incremento.

Asignación de la Función Educación por región y nivel de pobreza 2022 - 2023 (\$/ MM)

Región	PIA 2022	PIM 2022	Variación PIA 2022-2023	Pobreza monetaria 2020
Amazonas	617.5	671.9	8.8 %	36.1 %
Áncash	1,657.3	2,287.8	38.0 %	29.8 %
Apurímac	681.7	891.6	30.8 %	35.5 %
Arequipa	1,166.8	1,246.5	6.8 %	18.6 %
Ayacucho	921.9	1,023.2	11.0 %	46.4 %
Cajamarca	1,645.9	2,102.9	27.8 %	42.5 %
Callao*	619.9	752.5	21.4 %	35.0 %
Cusco	1,474.0	1,993.6	35.3 %	32.1 %
Huancavelica	671.8	780.3	16.1 %	47.7 %
Huánuco	840.8	1,020.1	21.3 %	42.6 %
Ica	744.4	864.7	16.2 %	8.5 %
Junín	1,329.8	1,642.6	23.5 %	31.4 %
La Libertad	1,605.6	1,881.3	17.2 %	31.9 %
Lambayeque	980.7	1,152.1	17.5 %	15.8 %
Lima**	13,283.3	13,669.9	2.9 %	26.6 %
Loreto	1,242.6	1,493.9	20.2 %	33.1 %
Madre de Dios	203.5	252.3	24.0 %	11.3 %
Moquegua	358.8	411.8	14.8 %	18.2 %
Pasco	364.1	480.5	32.0 %	44.8 %
Piura	1,830.9	2,820.8	54.1 %	35.0 %
Puno	1,546.0	1,849.1	19.6 %	42.5 %
San Martín	797.0	935.4	17.4 %	26.0 %
Tacna	379.4	502.0	32.3 %	23.2 %
Tumbes	327.2	526.9	61.0 %	32.6 %
Ucayali	604.5	809.7	34.0 %	21.2 %
Total	35,895.3	42,063.6	17.2 %	30.1 %

*Provincia constitucional

**Comprende tanto Lima Metropolitana como la Región Lima

Nota: Definido por ubicación del gasto en una región, incluye gasto del Gobierno nacional, Gobierno regional y gobiernos locales.

Fuente: CNE, MEF

Contrastando el incremento en los recursos para la educación en el PIA 2023 por región, contra los niveles de incidencia de la pobreza monetaria, se observa un leve grado de correlación. Hay diversos casos de regiones donde mayor es la pobreza y que, comparativamente, registran un mayor incremento en los recursos para la educación. Por ejemplo, en la región Pasco, con un 44.8 % de la población en situación de pobreza, para el 2023 se observa que la asignación de recursos destinados a educación crece en un 32.0 %; muy por encima del promedio general de 17.2 %.

Sin embargo, debe señalarse que este análisis es meramente referencial, siendo difícil hacer afirmaciones concluyentes sobre la relación entre incidencia de la pobreza y financiamiento de la educación. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que correlación no implica causalidad, aunque en efecto en muchas regiones con mayor pobreza se da una mayor asignación de recursos para educación. No obstante, ello no implica que exista una política presupuestal deliberada en ese sentido.

También se debe señalar que la correlación es modesta, con un valor reducido, según lo expresa la línea de tendencia con poca pendiente.⁶ Más aún, hay que indicar que la correlación no implica una ley absoluta, donde las regiones más pobres necesariamente tienen el mayor incremento en su presupuesto para educación. Ayacucho, que es una de las regiones con mayor tasa de pobreza (46.4 %), apenas ve crecer en un 11.0 % su financiamiento para la educación en el 2023. Por ello, es necesario tomar los resultados del análisis con mucha reserva, en tanto no se cuente con más y mejor información.

⁶ El coeficiente de correlación encontrado es 0,0137.

Asignación Per Cápita para la Educación Básica por Región: 2023 (S/)

Región	PIA 2023 de la EB, MM	Matriculados de la EB*	Asignación Per Cápita de la EB	Pobreza Monetaria 2020
Amazonas	501.7	143,210	3,503.5	36.1 %
Ancash	1,739.1	260,151	6,684.9	29.8 %
Apurímac	682.1	119,546	5,706.0	35.5 %
Arequipa	823.4	226,878	3,629.3	18.6 %
Ayacucho	761.0	168,588	4,513.8	46.4 %
Cajamarca	1,692.5	386,537	4,378.7	42.5 %
Callao**	505.5	169,399	2,983.9	35.0 %
Cusco	1,348.8	296,421	4,550.2	32.1 %
Huancavelica	549.4	103,924	5,286.1	47.7 %
Huánuco	712.5	212,170	3,358.2	42.6 %
Ica	561.0	195,054	2,876.4	8.5 %
Junín	1,199.7	292,265	4,104.8	31.4 %
La Libertad	1,447.6	414,060	3,496.1	31.9 %
Lambayeque	830.3	257,585	3,223.6	15.8 %
Lima***	6,285.3	1,392,526	4,513.6	26.6 %
Loreto	1,109.0	369,908	2,997.9	33.1 %
Madre De Dios	173.4	55,541	3,121.5	11.3 %
Moquegua	280.8	37,047	7,580.8	18.2 %
Pasco	329.5	74,248	4,438.1	44.8 %
Piura	2,165.5	473,638	4,572.1	35.0 %
Puno	1,368.5	250,681	5,459.2	42.5 %
San Martín	744.6	268,901	2,769.0	26.0 %
Tacna	317.2	68,354	4,640.0	23.2 %
Tumbes	253.8	67,086	3,783.0	32.6 %
Ucayali	594.6	197,650	3,008.5	21.2 %
Total	26,976.8	6,501,368	4,149.4	30.1 %

*Datos al 2022.

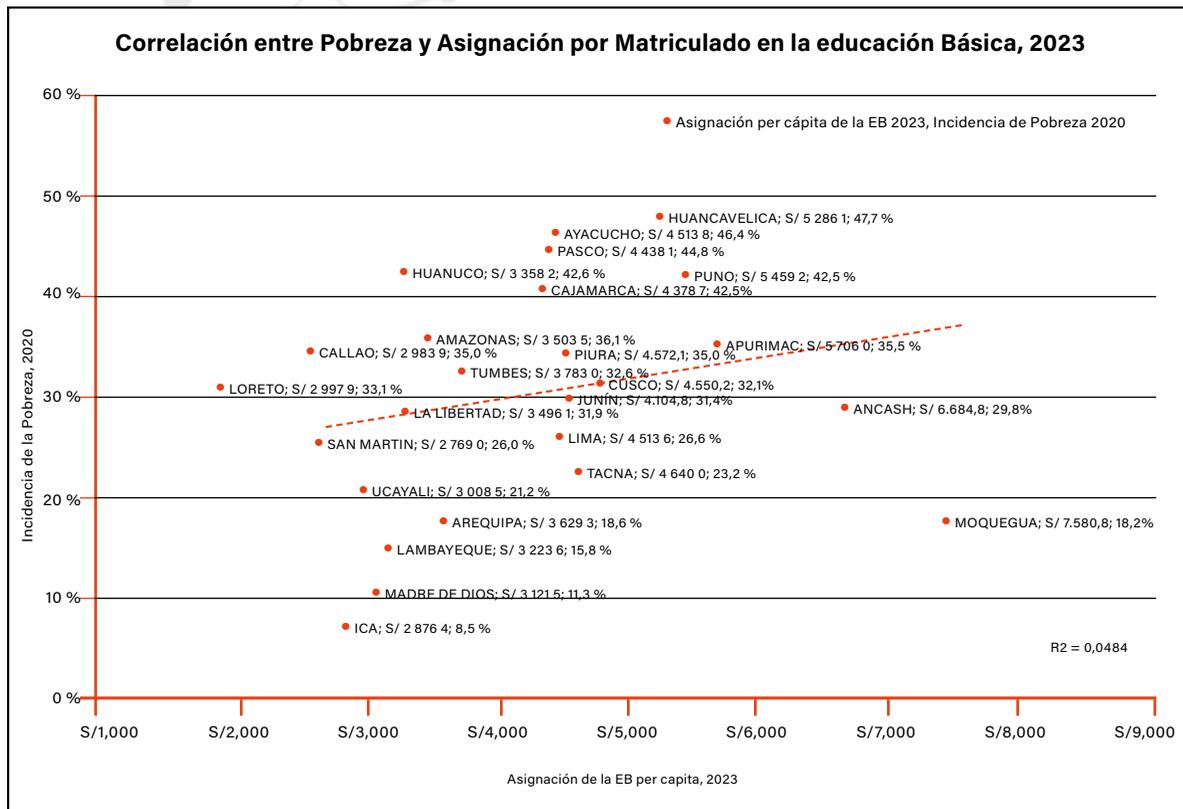
**Provincia Constitucional

**Comprende tanto Lima Metropolitana como la Región Lima.

Nota: Definido por ubicación del gasto en una Región, incluye gasto del Gobierno Nacional, Gobierno Regional y gobiernos locales.

Fuente: CNE, MEF.

En consecuencia, es difícil alegar que exista alguna relación funcional en la asignación de recursos acorde a criterios de equidad e inclusión, pues los datos disponibles indican una correlación muy débil entre nivel de pobreza regional y asignación per cápita para la EB.

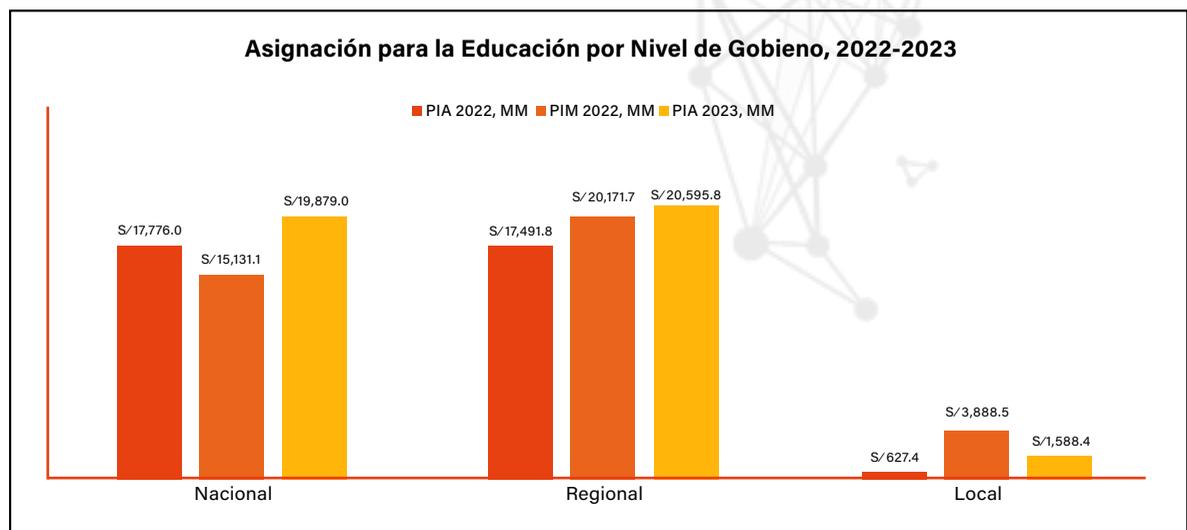
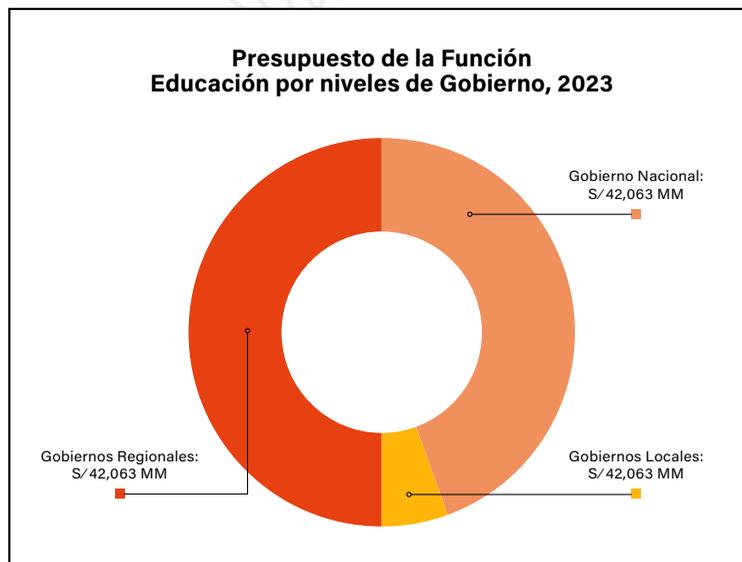


Fuente: CNE, MEF.

Cabe señalar que la incertidumbre de que existan criterios claros para asignar mayores recursos para la educación a las regiones más pobres y necesitadas, va en línea con otros análisis recientes, los cuales tampoco encontraron evidencia concluyente de que el financiamiento de la educación efectivamente se maneje con criterios de justicia y equidad (CNE, 2022).

1.5 LA DESCENTRALIZACIÓN CENTRALIZADA

La revisión del presupuesto para la educación en el 2023, por niveles de gobierno, evidencia que el grueso de los recursos se canaliza a través del Gobierno nacional y gobiernos regionales, manteniendo continuidad con ejercicios presupuestales anteriores. Así, entre estos dos niveles de gobierno se maneja el 96.2 % de la partida para la Función Educación.

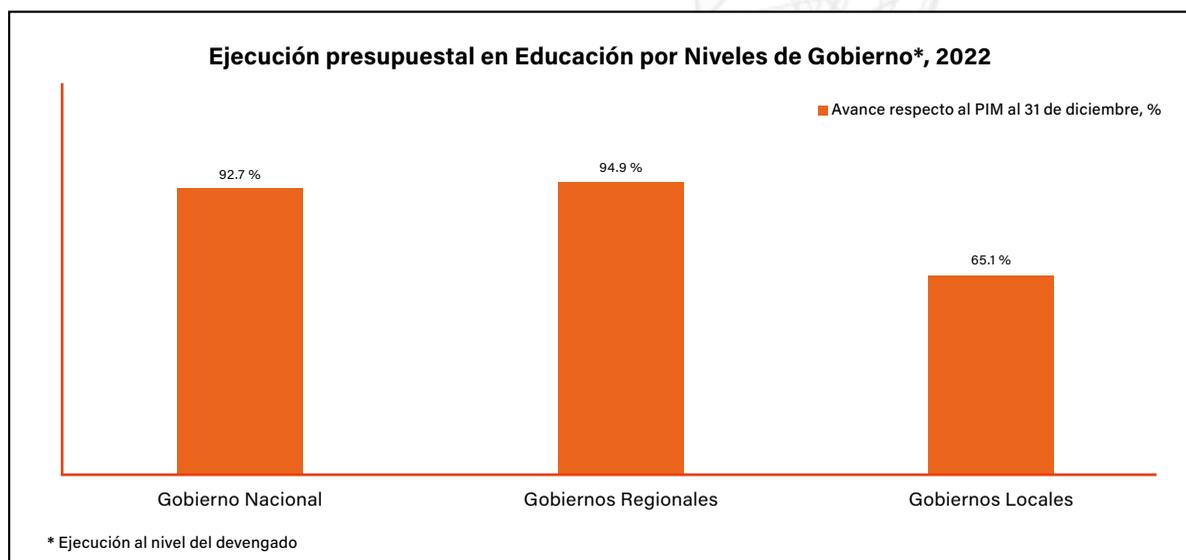


Fuente: MEF; Elaboración propia

Es necesario mencionar que, aunque a las regiones les corresponde la mayor parte del presupuesto para la educación (incluso superando lo asignado al Gobierno nacional), dichos recursos mayormente están canalizados vía programas presupuestales, y buena parte de ellos corresponde a rubros como el pago de planillas (gastos definidos y fijos), de tal forma que, en realidad, los gobiernos regionales terminan operando como cajeros o transvases de recursos.

Por su parte, la asignación al nivel de los gobiernos locales escasamente representa el 3.8 % del presupuesto para la educación, aunque es importante señalar que en el 2022 y el 2023 se ha dado un significativo aumento al nivel local. Sin embargo, estos mayores recursos vienen acompañados de interrogantes sobre la real capacidad de ejecución y la calidad y transparencia del gasto de las municipalidades.

Al cierre del ejercicio presupuestal 2022, los gobiernos locales habían ejecutado escasamente dos tercios de los recursos de su PIM en educación, por lo que, considerando sus limitaciones para gestionar y ejecutar mayores recursos, cabe preguntarse cuál será el nivel de acompañamiento, orientación y apoyo efectivo que se les prestará desde el gobierno central.



1.6 LA HETEROGENEIDAD REGIONAL

El gasto en educación en su distribución al nivel de regiones debería ser un elemento central para el avance de la equidad y la inclusión social y económica, idealmente procurando una correspondencia entre la asignación presupuestal por región y elementos y criterios trazadores en lo económico y lo social, como la incidencia de la pobreza y/o presencia de necesidades insatisfechas. Sin embargo, no hay evidencia clara de que exista una política coherente y definida para destinar mayores recursos a aquellas regiones donde las carencias y necesidades son más graves.

En consecuencia, para el 2023 se ve una enorme heterogeneidad en la asignación del presupuesto al nivel regional, con un grupo de regiones que han visto crecer de manera sustancial sus recursos en sus respectivos PIA. Es el caso de Tumbes (con un incremento del 61.0 %), Piura (54.1 %), Áncash (38.0 %), Cusco (35.3 %) o Ucayali (34.0 %), etc.

Asignación Presupuestal de la Función Educación por región 2022 - 2023 (\$/ MM)

Región	PIA 2022	PIM 2022	PIA 2023	Variación PIA 2022-2023
Amazonas	617.5	731.4	671.9	8.8 %
Áncash	1,657.3	2,332.8	2,287.8	38.0 %
Apurímac	681.7	961.4	891.6	30.8 %
Arequipa	1,166.8	1,460.7	1,246.5	6.8 %
Ayacucho	921.9	1,299.2	1,023.2	11.0 %
Cajamarca	1,645.9	2,244.6	2,102.9	27.8 %
Callao*	619.9	679.7	752.5	21.4 %
Cusco	1,474.0	2,078.6	1,993.6	35.3 %
Huancavelica	671.8	827.0	780.3	16.1 %
Huánuco	840.8	1,153.1	1,020.1	21.3 %
Ica	744.4	850.2	864.7	16.2 %
Junín	1,329.8	1,544.6	1,642.6	23.5 %
La Libertad	1,605.6	2,180.0	1,881.3	17.2 %
Lambayeque	980.7	1,313.6	1,152.1	17.5 %
Lima**	13,283.3	8,894.7	13,669.9	2.9 %
Loreto	1,242.6	1,613.5	1,493.9	20.2 %
Madre de Dios	203.5	263.2	252.3	24.0 %
Moquegua	358.8	431.0	411.8	14.8 %
Pasco	364.1	458.2	480.5	32.0 %
Piura	1,830.9	3,155.4	2,820.8	54.1 %
Puno	1,546.0	1,798.6	1,849.1	19.6 %
San Martín	797.0	993.5	935.4	17.4 %
Tacna	379.4	534.6	502.0	32.3 %
Tumbes	327.2	544.1	526.9	61.0 %
Ucayali	604.5	709.9	809.7	34.0 %
Exterior	-	1.5	-	-
Total	35,895.3	39,055.3	42,063.6	17.2 %

*Provincia constitucional

**Comprende tanto Lima Metropolitana como la Región Lima

Nota: Definido por ubicación del gasto en una región, incluye gasto del Gobierno nacional, Gobierno regional y gobiernos locales.

Fuente: MEF

En el otro lado de la balanza figuran regiones cuya asignación para el 2023 apenas se incrementa marginalmente, ubicándose incluso por debajo del crecimiento general del presupuesto de la educación (17.2 %). Lima es el caso más extremo y resaltante, con un aumento de apenas el 2.9 % entre el PIA 2023 y el PIA 2022.⁸ Arequipa, Amazonas y Ayacucho también presentan un incremento de recursos para el 2023 muy por debajo del resto de regiones y del promedio general.

⁸ En la categoría Lima se incluye el gasto propiamente de la Región Lima, así como el gasto de las entidades nacionales localizadas en Lima Metropolitana.

En una visión general, podría aducirse que se percibe un impulso hacia una mayor descentralización del presupuesto para la educación, con la mayoría de regiones viendo crecer sus asignaciones; mientras que en el caso de Lima — que también incluye el gasto centralizado administrativamente, pero que es para atención a todo el país—, ha visto su asignación estancarse comparativamente.

Por otro lado, como ya se ha señalado, debe considerarse cuál es la capacidad real de ejecutar el gasto al nivel subnacional, siendo que, en ejercicios presupuestales previos, en muchas regiones la ejecución del gasto presentó sustanciales retrasos y omisiones.

1.7 LOS DÉFICITS PERSISTENTES

Es indudable que la educación presenta enormes carencias en una gran diversidad de rubros y categorías cuantitativas y cualitativas: personal, materiales, equipos, infraestructura. En ese sentido, para aspirar a un mejor y mayor servicio de educación, se debe tener una aproximación realista a las necesidades y disponibilidad de recursos, así como a las posibilidades de cerrar las brechas del financiamiento en el mediano y largo plazo.

Existe una serie de estimados sobre los déficits en el financiamiento que dan una buena idea de la enorme tarea que el Estado y el país tienen por delante con miras a contar con una educación de calidad para todos.

Como ya se ha señalado, en términos de los compromisos asumidos sobre dedicar al menos el equivalente del 6 % del PBI para la educación, existe un déficit persistente y considerable que en el 2023 estará en alrededor del 2 % del PBI. Esto representaría una brecha aproximada de S/ 20,000 millones. Y para poder cerrar la brecha de financiamiento en este compromiso, tendría que ampliarse en un 50 % el presupuesto de la educación para el 2023 y en adelante.

Otra alternativa para estimar el déficit de financiamiento de la educación, es a través del gasto per cápita por alumno. Estableciendo los niveles de gasto per cápita en el 2021 para la educación primaria, secundaria y superior, y contrastándolo contra los promedios de gasto en educación de los países miembros de la OCDE, es posible determinar las brechas en cada nivel educativo, tanto por alumno como por el universo de alumnos (Portocarrero; 2022). De esta manera, se determinó que al 2021 la brecha en el financiamiento de la educación ascendía a USD 57,000 millones, lo que equivale a S/ 218,000 millones.

Asimismo, se puede contar con una aproximación al déficit del financiamiento de la educación medido por el nivel de acceso, estimando lo que demandaría incorporar a todas aquellas personas que están en edad de estudiar, pero que se ven imposibilitadas de hacerlo por motivos económicos u otros. En ese sentido, se calcula que esta población imposibilitada de estudiar asciende a 3.7 millones de personas y se estima que para lograr una cobertura del 100 % de la población se requeriría invertir más de S/ 22,000 millones.

Finalmente, hay que señalar la brecha de infraestructura, de particular importancia considerando que la enorme mayoría de locales escolares están en urgente necesidad de reparación y rehabilitación y, en algunos casos, de reemplazo. Al respecto, el Plan Nacional de Infraestructura Educativa al 2025 ha estimado que se requerirá no menos de S/ 100,000 millones para poder cerrar dicha brecha.

1.8 EL DESAFÍO DE LA RECUPERACIÓN

Al considerar la situación de la educación en el Perú y sus problemas, no puede obviarse el enorme impacto negativo de la pandemia de la COVID-19 durante el 2020, cuando en el marco de la paralización generalizada de actividades y el aislamiento social forzoso, la marcha del sistema educativo fue drásticamente afectada con la suspensión de las actividades regulares. Y aunque en los años subsiguientes la crisis sanitaria ha remitido, lo cierto es que las secuelas económicas y sociales han persistido, agravadas por nuevos desarrollos negativos dentro y fuera del país.

Pese a los esfuerzos realizados en su momento para compensar la suspensión de la educación presencial, reemplazándola por la educación a distancia, lo cierto es que la pandemia representó un período de pérdida sustancial en el acceso al derecho a la educación; y esto afectó en particular a aquellos sectores que ya venían sufriendo de deficiencias en la atención por parte del Estado. Las falencias cualitativas y cuantitativas del sistema educativo no pudieron ser suplidas adecuadamente en el contexto de la crisis, lo que para millones de peruanos y peruanas se tradujo en el deterioro de sus niveles de escolaridad.

La experiencia del Perú no es diferente a lo observado a nivel mundial. Las entidades internacionales han señalado que en el contexto de la pandemia se ha sufrido un retroceso global en la formación del capital humano, afectándose negativamente la preparación escolar y el desarrollo emocional de niños, adolescentes y jóvenes (Banco Mundial, 2023).

Ante el cierre de la educación presencial y su reemplazo por un sistema a distancia —que en el Perú y otros países funcionó deficientemente—, el proceso de aprendizaje de los educandos se estancó o incluso se revirtió. Por este motivo

se alerta ahora del riesgo de una “generación perdida” de personas que, debido a las brechas y vacíos en su formación, sufrirán de conocimientos, capacidades y habilidades disminuidas de manera permanente.

Al presente, la información disponible en el Perú, en relación al logro educativo, indica claramente el retroceso sufrido debido a la pandemia y sus secuelas. Del 2019 al 2022 los estudiantes a nivel nacional registraron una caída en sus niveles de aprendizaje en la mayoría de los grados y rubros evaluados, particularmente en matemáticas (MINEDU, 2023). Más aún, aparentemente la inequidad en la educación estaría creciendo, con una mayor brecha en el logro educativo entre estudiantes de la educación privada y pública, así como entre estudiantes en el ámbito urbano y rural.

Ante este panorama, resulta indispensable redoblar los esfuerzos para crear un sistema educativo efectivo, resiliente y flexible; que pueda reconocer, atender y compensar las brechas y deficiencias surgidas en la crisis de la pandemia, pero también aquellas que eran previas. Ello implica expandir sustancialmente la inversión en educación por encima de los niveles actuales.

1.9 EN RESUMEN: MÁS PUEDE SER MENOS

Ciertamente el presupuesto para la educación se ha incrementado en años recientes, y para el 2023 se logrará un record en términos nominales con más de S/ 42,000 MM en el PIA, lo que representa un 17.2 % más respecto al 2022. Pero aunque sin duda es positivo que se incremente el presupuesto, es necesario llamar la atención sobre lo insuficiente de dichos avances y las evidentes dificultades para asignar y ejecutar estos recursos con equidad y transparencia. También urge prestar atención ante lo precario del aumento para la educación, dada la incertidumbre que hay respecto a las capacidades del Estado para solventar este mayor gasto, considerando las limitaciones y carencias de la política fiscal.

Como se ha señalado, se requiere el equivalente a un mínimo del 2 % del PBI en financiamiento adicional para la educación si se quiere alcanzar la meta mínima establecida en el Acuerdo Nacional y la Ley General de Educación. Ello representaría más de S/ 20,000 millones anuales de financiamiento adicional.

Al presente, no existe capacidad en la caja fiscal para cubrir tan enorme requerimiento y tampoco puede esperarse que en el futuro se amplíen sustantivamente los recursos para la educación, en tanto no se produzca un proceso de fortalecimiento y expansión de los ingresos del Estado.

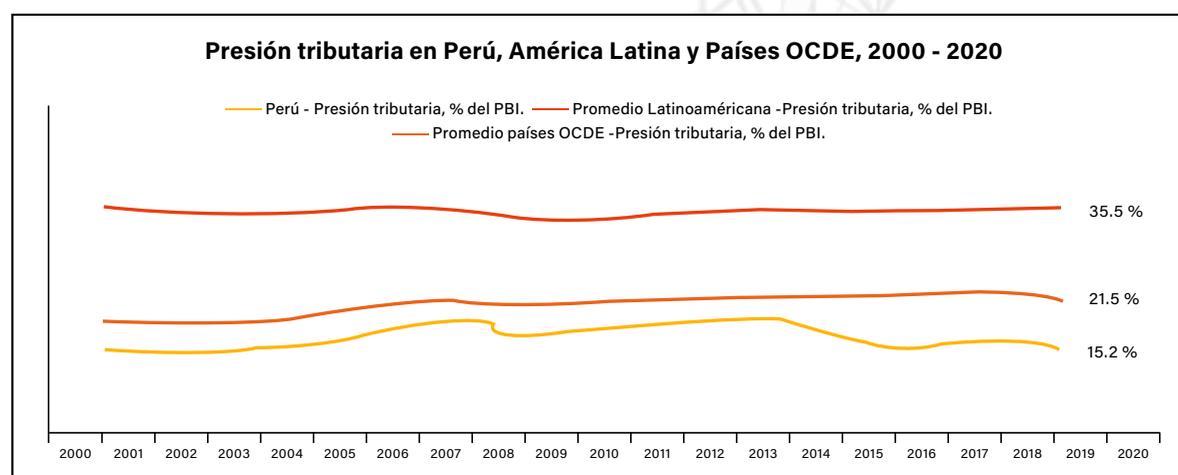
Por ello, resolver la cuestión fiscal encarando los problemas estructurales del sistema tributario, es un paso indispensable a fin de asegurar que se dispondrá en el futuro de recursos suficientes para financiar la educación de manera efectiva y sostenible.

2. UN SISTEMA TRIBUTARIO REPROBADO

La crónica incapacidad del Estado para recaudar recursos suficientes y atender debidamente las demandas de financiamiento de la educación y otros derechos claves, es un problema estructural que obstruye y entorpece nuestro desarrollo. Los episodios de alto crecimiento y relativa bonanza fiscal del pasado, no han sido suficientes para transformar las estructuras fiscales y resolver integralmente el problema de la insuficiente recaudación.

Un factor clave para entender el problema tributario en el Perú es la falta de voluntad entre los actores políticos para emprender una real reforma. Poderosos intereses económicos, que se benefician de una fiscalidad débil e ineficiente, han construido un entramado de alianzas con sectores de la política y los medios para obstruir y desalentar los intentos de una reforma fiscal.

Por lo tanto, en ausencia de un consenso para avanzar hacia una reforma tributaria real, Perú seguirá siendo un país que, más allá de auges temporales en recaudación, no podrá financiar adecuadamente la educación, la salud, la protección social, los servicios básicos y la infraestructura, entre otras necesidades.



Fuentes: OCDE; elaboración propia.

La debilidad e insuficiencia de nuestro sistema fiscal se manifiesta en las amplias brechas de recaudación en comparación con otros países, y en una presión tributaria muy por debajo de los estándares mínimos regionales y globales.

Como porcentaje del PBI, el Perú recauda menos de la mitad de lo que recaudan los países miembros de la OCDE, el club de las naciones económica y socialmente más desarrolladas y al que nuestro país aspira a pertenecer. Incluso en América Latina ocupamos uno de los últimos puestos en ingresos fiscales, esto nos ubica por debajo de muchos estados que son más pequeños y tienen un nivel desarrollo económico inferior al peruano. A pesar de ello, dichas naciones cuentan con sistemas fiscales más sólidos.

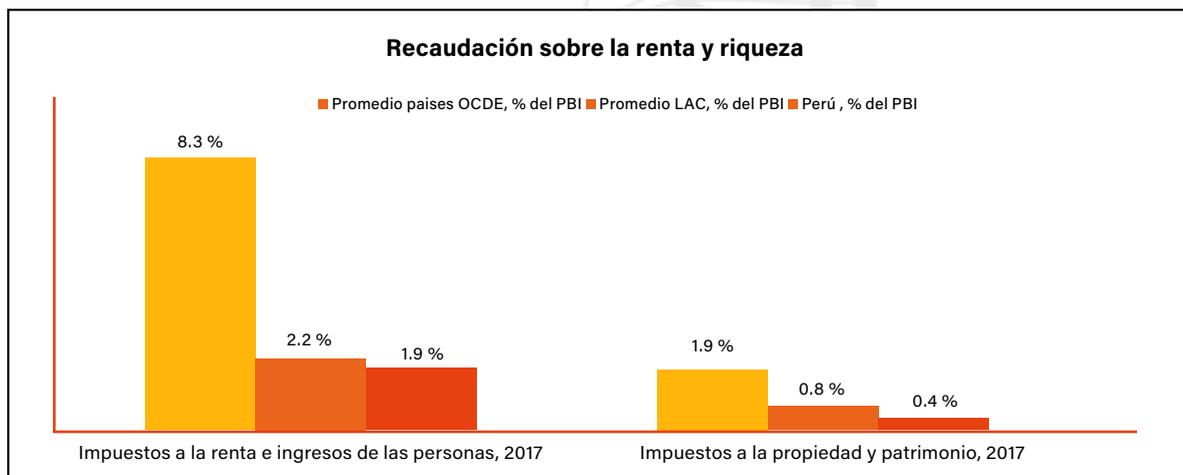
La recaudación fiscal en el Perú está estrechamente ligada a factores externos, como el precio de las materias primas que exportamos, por lo que suele moverse de manera fluctuante, con periodos de auge y caída, sin tomar un rumbo definido de crecimiento. Desde mediados de la década pasada, tanto la dinámica económica como los ingresos de la recaudación han experimentado un relativo estancamiento, y en algunos casos, una reducción, como consecuencia de la estabilización de los precios internacionales de las materias primas y la desaceleración de las grandes economías globales, como EE. UU. y China, países que son nuestros principales socios comerciales (Ávila 2022).

Pero la vulnerabilidad frente a factores externos no es el único problema del sistema fiscal en el Perú. La concentración de la recaudación en impuestos indirectos que gravan el consumo y la producción, como el IGV y el ISC, antes que en impuestos que gravan directamente los ingresos y la riqueza, es una de las reformas pendientes del sistema tributario.

Los impuestos indirectos representan alrededor del 70 % de la recaudación (Ávila 2022). En el caso del IGV, su peso fiscal ha ido en aumento; durante el

período 2010-2015, representaba el 40 % de la recaudación, mientras que en el período 2016-2021, dicho porcentaje aumentó a un 43 %. Por otro lado, el peso del impuesto a la renta disminuyó en esa misma época, pasando del 33 % al 30 %.

Esto significa que el sistema tributario peruano no recauda como debiera sobre la renta y la riqueza, así como sobre la propiedad y el patrimonio. Esta es la diferencia con otros países en donde el mayor peso de la recaudación corresponde a los impuestos a la renta y la riqueza, como parte de una política de redistribución y equidad, en donde se espera que sean los sectores más ricos quienes más contribuyan al fisco.



Fuentes: OCDE; elaboración propia.

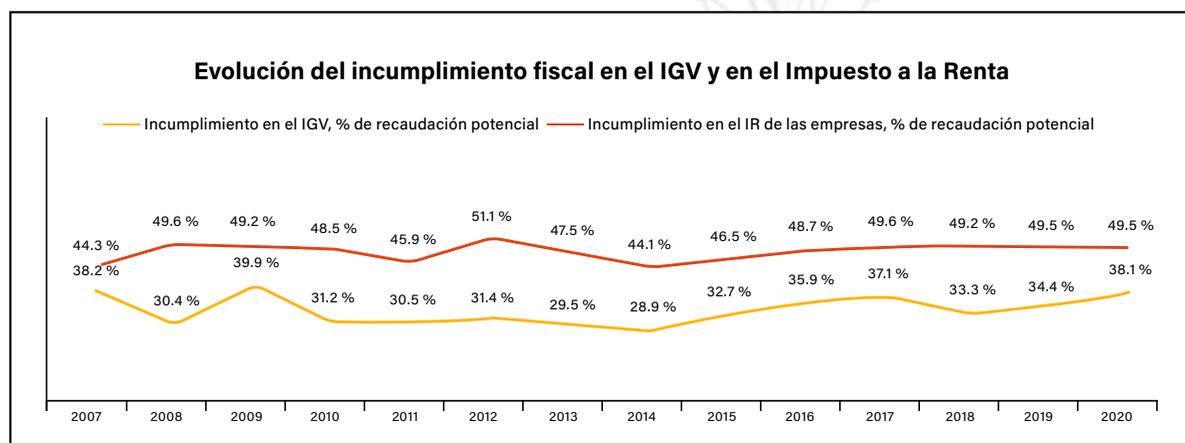
La recaudación sobre la renta y la riqueza en el Perú, como porcentaje del PBI, representa apenas una cuarta parte del nivel de los países más desarrollados; y la recaudación sobre el patrimonio y la riqueza, también como porcentaje del PBI, es apenas una quinta parte de lo recaudado en otros países.

De otro lado, el endémico fenómeno del incumplimiento fiscal, en todos los niveles de la economía, es otro problema de larga data y enorme impacto. Nuestro país posee el triste galardón de registrar uno de los mayores niveles de evasión y elusión de toda la región.

Se estima que cerca del 50 % del impuesto a la renta empresarial y cerca del 40 % del IGV se pierden anualmente debido a prácticas de evasión y elusión tributaria, con un costo fiscal acumulado equivalente al 8 % del PBI (MEF 2022). Para el 2023 esto equivaldría a cerca de S/ 80,000 MM. A pesar de las diversas iniciativas que en reiteradas oportunidades se han anunciado e implementado con la promesa de reducir el incumplimiento fiscal, los niveles de fraude tributario en la actualidad son prácticamente los mismos de hace 20 años, si no peores.

El problema del fraude fiscal está estrechamente vinculado con la informalidad. Pese al importante crecimiento y desarrollo alcanzado por la economía peruana en estos años, aún enfrenta una elevada y persistente informalidad que se manifiesta no solo en el campo tributario, sino también en otros sectores, como el laboral y el legal. A la fecha, se estima que una quinta parte del producto interno proviene de la economía informal, mientras que más del 70 % de los trabajadores se ven afectados por la informalidad laboral.

El tratamiento fiscal para las micro y pequeñas empresas es desordenado y confuso, lo que contribuye a que la informalidad persista. Actualmente, existen tres regímenes tributarios diferentes aplicables a las pymes, además del régimen general. Esto complica y dificulta el tratamiento tributario, así como el control de este tipo de empresas, además de generar múltiples oportunidades para el fraude fiscal.



Fuentes: Sunat, MEF. Elaboración propia.

Finalmente, no podemos pasar por alto el enorme costo que para el fisco representan los llamados beneficios tributarios. Estos consisten en exoneraciones, inafectaciones, tasas diferenciadas y otros mecanismos mediante los cuales el Estado reduce la carga tributaria para determinados sectores. Para el 2023, se estima que el costo potencial de los más de 200 beneficios tributarios existentes sobrepasará el 2 % del PBI, es decir, más de S/ 20,000 millones que el fisco no recaudará.

En principio, los beneficios tributarios deberían justificarse siempre en función de su utilidad o beneficio para la sociedad en su conjunto. Un claro ejemplo es la exoneración del IGV a los alimentos básicos. Sin embargo, en el Perú, existen numerosos casos de beneficios cuyo origen no es transparente y cuya utilidad para la sociedad resulta cuestionable. Estos beneficios tributarios de dudosa utilidad habrían sido otorgados como prebenda o pago de favores a sectores de gran influencia política, perpetuándose de forma inercial.

En suma, el sistema tributario peruano sufre de una serie de deficiencias y carencias que los sucesivos gobiernos han evitado atender. Estas deficiencias se traducen en una recaudación limitada en alcance y precaria en sostenibilidad. Aunque la actual situación fiscal podría considerarse relativamente estable y solvente, con un bajo nivel de deuda pública y un déficit manejable, en realidad este balance es precario e incierto, según lo han alertado entidades como el Consejo Fiscal.

Se prevé que en los próximos años la presión tributaria se mantendrá en un rango del 14 % al 15 % del PBI, lo cual será insuficiente para atender de manera adecuada las necesidades de la población en términos de educación y otros derechos esenciales, como la salud y el acceso a servicios básicos. Ante la ausencia de una reforma tributaria que transforme estructuralmente el sistema de recaudación, se pronostica que el Perú continuará padeciendo por las limitaciones y carencias de un Estado desfinanciado.

3.LA JUSTICIA FISCAL Y EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Si bien es cierto que aumentar el financiamiento para la educación no resolverá automáticamente todos los problemas de este sector, sin duda hará viables muchas soluciones. Es fundamental contar con un incremento en los recursos para poner en marcha los procesos de mejora y ampliación de los servicios educativos en el país. Por ello, lograr un mayor financiamiento para la educación debería ser una prioridad en las políticas públicas, así como el impulso de reformas fiscales que garanticen que el Estado cuente con la capacidad financiera para enfrentar las crecientes demandas de este sector.

En ese sentido, las enormes pérdidas y filtraciones que se registran cada año en la recaudación, debido a las limitaciones y deficiencias del sistema tributario, no deberían ser vistas como simples montos contables, sino como lo que realmente son: oportunidades perdidas para garantizar el derecho de los peruanos y peruanas a una educación de calidad. Al final, el costo de tener un sistema tributario débil y disfuncional lo terminamos pagando todos, como sociedad.

Fenómenos como el fraude fiscal o el abuso de beneficios tributarios tienen un impacto real sobre el bienestar de la ciudadanía y sus posibilidades de desarrollo. Como se ha destacado, solo por el incumplimiento tributario en el impuesto a la renta y el IGV, se pierde el equivalente al 8 % del PBI de recaudación, es decir unos S/ 80,000 millones anuales, lo cual es el doble del presupuesto destinado a la educación para el 2023. En resumen, lo que se deja de recaudar representa un costo económico y también un costo social que debe ser reconocido y compensado.

La OCDE ha señalado que el Perú es uno de los países de Latinoamérica donde el fenómeno del fraude fiscal es mayor, lo que representa un gran obstáculo para su crecimiento, desarrollo y la cristalización de sus aspiraciones de integrarse a los países desarrollados (OCDE, 2016). Por ello, el fortalecimiento de las políticas

tributarias debe ser visto como una condición indispensable para garantizar el derecho a la educación.

Pero, así como se habla del impacto negativo del fraude fiscal, también se debe mencionar el efecto perjudicial causado por el mal manejo de los recursos públicos, ya de por sí insuficientes. Episodios de despilfarro, ineficiencia y corrupción son desgraciadamente frecuentes en el sector público, imponiéndole un elevado costo al país, lo cual puede ser igual o más dañino que el mismo fraude fiscal. La Contraloría General de la República ha estimado que el costo de la corrupción y la conducta funcional en el manejo de los recursos públicos generan un perjuicio económico al Estado equivalente al 15 %, en promedio, del presupuesto público. Esto también representa al 3 % del PBI. Para el 2023 esto equivaldría a unos S/ 30,000 millones (Shack, Pérez & Portugal, 2021).

Finalmente, debe tenerse en cuenta que el escenario económico y fiscal al nivel macro no se presenta favorable para los próximos años. Ha quedado lejos la época en que la economía crecía a tasas elevadas y se beneficiaba de fenómenos externos favorables, como el auge de precios internacionales de las materias primas, lo cual se reflejaba en un auge relativo de la recaudación. El escenario ahora, y para los próximos años, apunta a niveles bajos de crecimiento y al consecuente estancamiento en los ingresos fiscales.

El impacto causado por la crisis de la COVID-19 en el 2020, así como las secuelas dejadas en los años siguientes, aún perduran con una lenta recuperación de amplios sectores de la economía y la sociedad que vieron disminuir considerablemente sus niveles de actividad e ingresos en dicha etapa. A ello se le suma el impacto negativo de las facilidades tributarias concedidas durante la pandemia y como parte de los esfuerzos para reactivar la economía y contrarrestar la inflación en el 2022 y el 2023. Y aunque estas medidas fueron necesarias, también han tenido un impacto grande en la recaudación.

Todos estos factores configuran un escenario de baja recaudación y tensiones sobre las cuentas fiscales, con crecientes dificultades para equilibrar ingresos y gastos, y un riesgo de deterioro aún mayor en la recaudación. Por lo tanto, urge que el sistema tributario se reforme y modernice con una visión estratégica para cerrar las brechas que han permitido el incumplimiento y el fraude. También es necesario reducir la informalidad, establecer una estructura impositiva más equitativa y transparente; así como fortalecer la sostenibilidad de la recaudación frente a las fluctuaciones de la economía interna y el impacto de factores externos.

Sin embargo, intentos de reforma emprendidos en años previos se han visto descarrilados o recortados, como resultado de la conjunción de intereses económicos y políticos. En el más reciente intento de reforma tributaria, ocurrido en el 2021, el gobierno solicitó al Congreso facultades legislativas para revisar y mejorar el marco tributario. El objetivo era optimizar la recaudación del régimen minero, racionalizar el tratamiento a las pymes y sincerar la carga del impuesto a la renta sobre los grandes capitales rentistas. Se estimaba que, de lograrse la totalidad de medidas propuestas, se podría recaudar un adicional de S/ 60,000 millones en un período de cinco años, para destinarlos a la educación y otros sectores prioritarios.

Sin embargo, la oposición de sectores que vieron amenazados sus privilegios fiscales, respaldada por sus aliados en el Congreso, se tradujo en una campaña que bloqueó y neutralizó el pedido de facultades legislativas hasta reducirlo a un conjunto de medidas de menor alcance. Como resultado, el impacto sobre la recaudación se redujo a apenas un 10 % respecto a lo que se esperaba lograr con la implementación total de la reforma originalmente planteada.

La relación entre una reforma tributaria y un mayor financiamiento del derecho a la educación es innegable y evidente. No se puede lograr una

ampliación importante y sostenida del financiamiento educativo sin una política fiscal definida y decisiva que apueste por la reforma del sistema tributario bajo criterios de eficiencia, transparencia y equidad. Esto es necesario para garantizar que los recursos que la educación demanda en estén disponibles en el presente y a futuro.



4. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES PARA UN FINANCIAMIENTO SOSTENIBLE DE LA EDUCACIÓN CON JUSTICIA FISCAL

Aunque en términos nominales el Estado peruano ha asumido el compromiso de garantizar el derecho a la educación para todos y todas (lo que implica un financiamiento oportuno y adecuado), en la realidad se observa una persistente brecha entre lo que debería asignarse para la educación y lo que efectivamente se le asigna.

Aunque en lo normativo el financiamiento educativo figura como una prioridad de las políticas públicas, en la práctica apenas se observan avances menores combinados con frecuentes retrocesos. Esto refleja la falta de una visión definida y de una priorización clara en la gestión de este sector. Pese a que existe un marco normativo, como la Política N.º 12 del Acuerdo Nacional o la Ley General de Educación N.º 28044, que sustentan el mayor financiamiento de la educación, las políticas fiscales de los sucesivos gobiernos no han mostrado un norte claro en sus prioridades de financiamiento.

Ante esta realidad, es de vital importancia colocar el derecho a la educación en el centro de la agenda pública, planteando la urgencia de ampliar la cobertura, mejorar la infraestructura y fortalecer la calidad educativa. Y para que este esfuerzo por la educación sea sustentable, es esencial contar con los recursos suficientes, por lo que resulta indispensable avanzar hacia una reforma tributaria. Esto va en línea con lo planteado a nivel global por los organismos multilaterales y las coaliciones internacionales de la sociedad civil por la justicia fiscal.

Los organismos multilaterales han señalado que en muchos países en vías de desarrollo, los ingresos tributarios tienen un nivel muy bajo en relación a lo que se necesita para proporcionar a los ciudadanos servicios básicos adecuados y también financiar gastos adicionales derivados de la pandemia de la COVID-19 (Banco Mundial, 2022). Esto refleja la necesidad de establecer una agenda de reformas fiscales y mejorar la estructura de los sistemas tributarios (CEPAL, 2021), a fin de incrementar la recaudación y afrontar los gastos que demanda la atención de la pandemia, de esta manera se garantizaría la sostenibilidad fiscal (Cárdenas et al., 2021).

Desde la sociedad civil a nivel global también se ha planteado la justicia fiscal como un tema crítico vinculado al financiamiento educativo. Iniciativas regionales, como el proyecto "Justicia fiscal y derecho humano a la educación: diagnóstico, participación e incidencia desde América Latina y Caribe", vienen canalizando desde diversos ámbitos propuestas y demandas por una reforma tributaria para asegurar el financiamiento del derecho a la educación. Se ha señalado que la recuperación de los ingresos fiscales perdidos debido a prácticas tributarias abusivas, el fortalecimiento de la recaudación vía impuestos progresivos y la priorización consecuente del gasto presupuestal deberían permitir a los países de la región aumentar significativamente los recursos para la educación en el corto plazo (CLADE - Latindadd, 2022).

En ese sentido, el impulso a la reforma tributaria debería establecer una serie de ejes estratégicos para el diseño e implementación de medidas que garanticen la suficiencia, equidad, efectividad y transparencia en la generación y uso de los recursos procedentes de una mayor recaudación.

Suficiencia

Es evidente que el balance fiscal alcanzado en las últimas décadas, pese a una baja presión tributaria, se ha logrado a costa del insuficiente financiamiento de

sectores claves como la inversión social e infraestructura (Arias, 2020). A pesar del incremento observado en años recientes, los niveles de financiamiento se encuentran aún muy por debajo de la meta mínima del 6 % del PBI, la cual es asumida por el Estado y la sociedad peruana.

Dada la situación actual del financiamiento en educación, resulta indispensable incrementar los recursos fiscales en no menos del 2 % del PBI para cumplir como Estado con los compromisos asumidos. Sin embargo, esto es imposible de alcanzar sin una reforma estructural que eleve la presión tributaria, desde los exiguos niveles actuales, a por lo menos el 18 % del PBI. Ambas dimensiones de la fiscalidad, ingresos y gastos, son absolutamente complementarias, por lo que es necesario impulsar la reforma tributaria para asegurar el derecho a la educación.

Los puntos débiles y las deficiencias del sistema tributario peruano han sido largamente analizados y diagnosticados. Consecuentemente, existe una creciente percepción de cuáles son los principales ejes que debería tener la reforma del sistema tributario para que garantice una mayor y mejor recaudación bajo criterios de eficiencia, transparencia y oportunidad.

Equidad

Aunque las deficiencias y carencias en el acceso a la educación en el Perú son extensas y diversas —afectando a prácticamente todos los usuarios del sistema educativo público—, existen sectores que, por su naturaleza, situación y circunstancias, se encuentran en particular desventaja; sin que la política de Estado reconozca adecuadamente su situación. Esto se refleja en el insuficiente financiamiento de aquellos rubros, como la Educación Alternativa o la Educación Técnica, que buscan atender a dichos sectores.

Entre los sectores de la población que enfrentan una situación de particular vulnerabilidad y desventaja se debe mencionar a las personas con discapacidad.

Este grupo poblacional representa aproximadamente al 10% de la población (INEI, 2020), lo que equivale a más de tres millones de personas cuyas capacidades y habilidades diferentes requieren una atención especializada. Sin embargo, la asignación de recursos para los programas educativos enfocados en atender a este grupo poblacional ni siquiera representa el 0.5 % del presupuesto para la educación en el 2023.

También hay que destacar el problema de los llamados ninis, aquellos jóvenes que no tienen posibilidades de estudiar o trabajar, y que se encuentran en una situación precaria en donde no están formando y desarrollando sus capacidades y habilidades, lo cual tendrá consecuencias negativas durante toda su vida. Se ha estimado que alrededor del 15 % de los jóvenes entre los 15 y 24 años está en la condición de nini (Paz, 2020), lo que equivaldría a 700 mil personas en este rango de edad. Es esencial incrementar y mejorar la oferta de educación pública alternativa para este sector mediante programas para completar sus estudios, orientación vocacional y formación laboral.

Considerando las necesidades de generar oportunidades en la educación bajo una perspectiva de inclusión y equidad, es esencial incrementar los recursos para programas como Beca 18, cuya población corresponde a grupos de personas que enfrentan mayores obstáculos para acceder a una educación superior de calidad. Aquí se encuentran personas en condición de pobreza o pobreza extrema, jóvenes que han concluido su servicio militar voluntario, personas procedentes de una zona del VRAEM o de una zona del Huallaga, personas procedentes de albergues, aldeas, hogares, casa hogar, villas o centros tutelares; así como personas que dominan un idioma nativo distinto al español y personas inscritas en el Registro Único de Víctimas.

Efectividad

Se ha evidenciado que aunque en años recientes el gasto en educación en el Perú ha aumentado, ello no se ha visto reflejado en un incremento significativo en

la calidad de la oferta educativa pública, lo cual se relaciona con la ineficiencia en la asignación de los recursos y la magnitud de los déficits y carencias acumuladas durante décadas en rubros críticos como infraestructura y formación docente (Portocarrero, 2022).

Ante el riesgo de que en el escenario pospandemia se detenga el avance en la mejora del nivel de la educación pública e incluso lo ya avanzado se pueda perder, resulta fundamental asignar un mayor financiamiento y asegurar que este sea utilizado de manera adecuada para que se vea reflejado en mejoras concretas y medibles en la calidad educativa.

Transparencia

Para garantizar el derecho a una educación de calidad es fundamental vincular el incremento del financiamiento —vía una reforma tributaria— con compromisos concretos y garantías sobre el destino de esta mayor asignación de recursos. No se deben repetir experiencias anteriores, donde una mayor recaudación simplemente se destinó a la caja única del tesoro público sin garantizar que la educación recibiría trato preferente en la asignación.

Considerando las dificultades y carencias que enfrentará el financiamiento de la educación en los próximos años, es importante que, de acuerdo con los lineamientos establecidos en la Constitución y el Acuerdo Nacional, se tomen medidas concretas para asignar de manera prioritaria los recursos fiscales que se puedan generar. Se debe establecer con claridad que la educación, al igual que otros derechos fundamentales, tendrá prioridad en la distribución de recursos. Sería inaceptable que los fondos destinados a la educación se desvíen a otros rubros de menor urgencia e importancia.

Uno de los mayores desafíos que enfrenta las políticas públicas, incluida la educativa, es el peligroso embate de la corrupción, ya que su impacto no solo

debe medirse en términos de los fondos perdidos anualmente por malos manejos, sino también como oportunidades perdidas para ampliar y mejorar el acceso y la calidad de la educación. Es inadmisibles que recursos que se necesitan con urgencia para atender las brechas y barreras que impiden el pleno ejercicio del derecho a la educación se pierdan a causa de la corrupción.

En ese sentido, el incremento del financiamiento para la educación tiene que ir acompañado de un renovado esfuerzo para garantizar el uso correcto de los recursos. En este contexto, tanto el Estado como la sociedad cumplen un rol fundamental en el fortalecimiento de la fiscalización del gasto, el control en la ejecución y la rendición de cuentas.

Elementos para la reforma del sistema tributario

• Fortalecimiento de la lucha contra la evasión y elusión

Como se ha indicado, para el Estado y el país el costo del fraude fiscal es enorme y no puede medirse únicamente en términos económicos, sino que también debe hacerse según su impacto social, ya que usurpa los recursos necesarios para financiar la expansión y mejora de los servicios educativos, de salud, la protección social, entre otros derechos claves para el bienestar de la población.

Existen iniciativas y recursos para fortalecer la lucha contra la evasión y elusión tributaria, pero apenas han sido parcialmente utilizados o no han sido utilizados en lo absoluto. En ese sentido, una agenda para la reforma tributaria podría considerar lo siguiente:

1. La plena aplicación de la norma XVII del Código Tributario (Norma antielusión).
2. Avanzar en los compromisos establecidos internacionalmente para el control de flujos ilícitos de capitales y lucha contra los paraísos fiscales.
3. Ampliar la fiscalización y verificación de quienes declaran pertenecer al régimen pyme.
4. Fortalecer la fiscalización a situaciones de signos exteriores de riqueza y de renta presunta.
5. Incrementar la lucha contra el contrabando y el control de fronteras.

• **Ordenamiento del régimen para las pymes**

La coexistencia de tres regímenes para las pymes, aparte del régimen general, constituye una fuente de desorden y distorsión en el tratamiento tributario para este sector, lo cual dificulta la fiscalización, obstruye la formalización y multiplica los requerimientos y obligaciones del contribuyente. Tampoco puede obviarse que esta multiplicación de regímenes ha generado oportunidades para la evasión y elusión tributaria.

En ese sentido, es imperativo terminar con la dispersión, consolidando en un solo régimen el tratamiento a las pymes, basándose en un rango de actividad e ingresos que asegure que quienes accedan a este régimen consolidado sean, en efecto, pequeñas y micro unidades económicas. Esto debe ir acompañado de un esfuerzo por la formalización, estableciendo requerimientos y obligaciones razonables (en costos y en trámites) que puedan ser asumidos por las pymes. Además, esto debe complementarse con un proceso de acompañamiento, formación y orientación, no solo en lo referente a la formalización tributaria, sino también en otros aspectos relevantes como el laboral, la propiedad, el licenciamiento, etc.

• **Racionalización de los beneficios tributarios**

Como se ha señalado, el sistema tributario sufre actualmente de numerosas perforaciones y filtraciones como consecuencia de la multiplicación de beneficios tributarios en sus diversas modalidades. La contraparte a dichos beneficios es un elevado gasto tributario debido a los considerables montos que se dejan de recaudar, los que para el 2023 sobrepasarán los S/ 20,000 millones, equivalente al 2 % del PBI. Asimismo, la abundancia de beneficios tributarios dificulta la fiscalización y facilita las oportunidades para el fraude fiscal.

En principio, un beneficio tributario no debería ser incondicional, indiscriminado ni indefinido. Sin embargo, más allá de lo que establecen normas y disposiciones, en la práctica se ve cómo se imponen y eternizan beneficios de manera antitécnica

e ilegítima. Urge poner en marcha un proceso de racionalización de los beneficios tributarios, fortaleciendo la gobernanza y la transparencia. Tiene que haber una aplicación efectiva de evaluación de costo-beneficio y cumplimiento de objetivos que justifique el establecer o prolongar un beneficio tributario. Una gradual reducción en el número e impacto de los beneficios, eliminando aquellos que son innecesarios, inefectivos o indebidos, debería reducir a un nivel cercano al 1 % del PBI el gasto tributario que asume el Estado y la sociedad.

• **Asegurar el aporte equitativo sobre la riqueza**

El sesgo que existe en la asignación de las cargas tributarias, favoreciendo al gran rentista, se ha traducido en un sistema fiscal inequitativo, donde el pago de impuestos por parte de los sectores de mayores ingresos y fortuna puede resultar, comparativamente, menor a lo que pagan los trabajadores y emprendedores.

Es esencial incrementar de manera equitativa y transparente el aporte tributario de las grandes rentas y patrimonios. Ello implica un abordaje que incluya expandir las capacidades de fiscalización de la autoridad tributaria a las grandes fortunas. También exige revisar la estructura del régimen del impuesto a la renta, con el objetivo de reducir la brecha entre las tasas que pagan las rentas del capital con respecto a lo que pagan trabajadores y empresarios. Así, se ha propuesto que la tasa para el impuesto a la renta de primera y segunda categoría se incremente gradualmente hasta alcanzar el 10 %, acercándola al promedio regional y estableciendo escalas incrementales y rangos exonerados con el fin de proteger a los pequeños rentistas.

En lo referente al patrimonio, es importante avanzar en el fortalecimiento de la recaudación sobre las grandes propiedades, revisar y reformar el impuesto predial, ampliar el universo de su aplicación, establecer un tratamiento diferenciado para las grandes propiedades, avanzar un catastro de predios a nivel nacional y fortalecer la capacidad de fiscalización de las municipalidades.

• **Optimizar el régimen de las industrias extractivas**

Es indudable que el Perú, como país rico en recursos naturales, deba obtener el máximo provecho de la explotación de dicha riqueza por parte de las industrias extractivas, en particular, la minería. Aunque el aporte fiscal de la minería es considerable, particularmente en épocas de auge de los precios internacionales, se puede argumentar que es posible ampliar ese aporte sin que afecte el atractivo y sostenibilidad de dicho sector. Estudios y análisis recientes indican que habría margen para incrementar la recaudación al sector minero sin perder competitividad.

Períodos de altos precios de los productos mineros generan una sobreganancia no prevista en el planeamiento de la inversión, ni considerada en la rentabilidad originalmente esperada. Por ello, es justo que sobre estas sobreganancias excepcionales el Estado tenga una mayor participación, considerando que las mismas provienen de la explotación y consumo de un recurso natural que pertenece a la nación y que tiene la condición de no renovable.

Asimismo, una reforma que optimice el régimen fiscal minero permitiría reducir y compensar los problemas de fluctuación extrema en la recaudación del sector, lo cual ocurre cíclicamente y es natural en una actividad cuyas exportaciones e ingresos son totalmente dependientes de los precios internacionales. De igual forma, sería posible ajustar elementos claves como el período de recuperación de la inversión inicial de los proyectos mineros, con el fin de asegurar que su aporte tributario llegue lo antes posible a las localidades donde la minería opera.

Referencias

Arias Minaya, L. (2020). *Política fiscal y tributaria frente a la pandemia global del coronavirus*.

Ávila, G. (2022). *Justicia Fiscal y derecho humano a la Educación: diagnóstico, participación e incidencia en América Latina y el Caribe - Informe Nacional Perú*.

Banco Mundial (2023). *Colapso y recuperación: Cómo la COVID-19 socavó el capital humano y qué hacer al respecto*.

Banco Mundial (2022). *Innovaciones sobre cumplimiento tributario: Generar confianza, reorientar las políticas y adaptar las reformas*.

Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación, Latindadd y Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe (2023). *Justicia fiscal para el derecho humano a la educación - Una mirada regional desde América Latina*.

Cárdenas et al. (2021). *Fiscal Policy Challenges for Latin America during the Next Stages of the Pandemic: The Need for a Fiscal Pact*.

Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (2023). *Escenarios de riesgo por inundaciones y movimientos en masa asociados al Fenómeno El Niño*.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2021). *Claves de la CEPAL para el Desarrollo N.º 9, octubre 2021*.

Consejo Latinoamericano por el Derecho a la Educación (2022). *Evolución en el Gasto Público en Educación en el Perú*.

Consejo Nacional de Educación (2020). *Proyecto Educativo Nacional al 2036*.

Consejo Nacional de Educación (2022). *Perú: Financiamiento público de la educación 2001-2021*.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2020). *Objetivos para un Perú mejor*.

Grupo Nacional de Presupuesto Público (2022). *Observatorio presupuestal: Presupuesto del Sector Público al 2023*.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2020). *Perú: Estadísticas de las personas con alguna discapacidad*.

Ministerio de Economía y Finanzas (2022). *Marco Macroeconómico Multianual 2023-2026*.

Ministerio de Economía y Finanzas (2022). *Presupuesto Público para el año 2023*.

Ministerio de Economía y Finanzas (2021). *Informe de actualización de Proyecciones Macroeconómicas 2022-2025*.

Ministerio de Educación (2023). *Evaluación Muestral de Estudiantes (EM) 2022 - Resultados*.

Ministerio de Educación (2023). *Reporte técnico de la Evaluación Muestral de Estudiantes 2022*.

Ministerio de Educación (2022). *Sustento del Presupuesto del Sector para el año 2023*.

Ministerio de Educación (2018). *Política sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe*.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2016). *Estudio multidimensional del Perú. Volumen 1: Evaluación inicial*.

Paz, J. (2020). *Jóvenes que no estudian y no trabajan en Perú. Un análisis empírico con énfasis en las disparidades por género*.

Portocarrero, J. (2022). *Evolución del gasto público en Educación en el Perú*.

Rubio, M. (2021). *El sistema educativo peruano*.

Shack, Pérez & Portugal (2021). *Cálculo del tamaño de la corrupción y la conducta funcional en el Perú: una aproximación exploratoria*

Latindadd

Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social



Campaña
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación

20
años

Red de
Justicia
Fiscal de
América
Latina y el
Caribe

