

UN TECHO INJUSTO A LOS DERECHOS

Políticas Fiscales, Desigualdad y
Derechos Sociales en el Perú



CENTER FOR ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS
SOCIAL JUSTICE THROUGH HUMAN RIGHTS

UN TECHO INJUSTO A LOS DERECHOS

Políticas Fiscales, Desigualdad y
Derechos Sociales en el Perú

Diciembre, 2019

Con el apoyo de



FORDFOUNDATION

© Center for Economic and Social Rights

Contenido

Lista de Gráficos, Mapas y Tablas	I
Agradecimientos	IV
Resumen Ejecutivo	1
Introducción	5
La fractura social que crea la desigualdad	5
Una política fiscal basada en derechos humanos para enfrentar la fractura social	8
Monitorear el cumplimiento de los derechos humanos a través de la política fiscal: selección de los temas y de la metodología	10
Capítulo 2: Un derecho para existir como iguales: la educación intercultural bilingüe	14
2.1. Brechas en los resultados educativos	14
2.1.1. <i>La discriminación contra los pueblos indígenas y el derecho a la educación</i>	14
2.1.2. <i>El potencial de la educación intercultural bilingüe para mejorar los resultados educativos y superar la discriminación</i>	20
2.2. Avances y desafíos de la política de educación intercultural bilingüe	23
2.3. Celebrar la interculturalidad pero retroceder en los recursos para financiarla	29
Capítulo 3: Desigualdades fatales: las respuestas del Estado frente al cáncer	35
3.1. El cáncer en el Perú: qué dicen los indicadores de resultado	35
3.1.1. <i>La magnitud del problema</i>	35
3.1.2. <i>Cáncer y desigualdad</i>	36
3.2. Las políticas frente al cáncer: avances importantes, pero insuficientes	41
3.3. Riesgos de retroceso: las finanzas de la salud, a cuidados intensivos	45
Capítulo 4: La política fiscal, causa y consecuencia del goce desigual de los derechos sociales	50
4.1. Insuficiencia e inequidad en la tributación y el gasto social	50
4.2. Lo ancho para unos pocos, lo angosto para muchos: privilegios fiscales, evasión y elusión fiscal	54
4.3. El poder de las élites en la construcción del pacto fiscal dominante	56

Capítulo 5: Hacia un nuevo pacto fiscal para garantizar los derechos humanos: hallazgos y recomendaciones	60
5.1. En materia de educación y particularmente en la política de educación intercultural bilingüe	60
5.2. En materia de salud y particularmente en las políticas en relación con el cáncer	62
5.3. En materia fiscal	62
Referencias	65

Lista de Gráficos, Mapas y Tablas

Gráfico 1. Tasa de pobreza y porcentaje de pobreza extrema por lengua materna del jefe o la jefa del hogar en 2016.

Gráfico 2. Movilidad intergeneracional y desigualdad de ingresos hacia el año 2015.

Gráfico 3. Relación conceptual entre política fiscal, desigualdad y derechos humanos.

Gráfico 4. La política fiscal desde una perspectiva de derechos humanos.

Gráfico 5. El marco OPERA. Metodología para evaluar las políticas públicas desde un enfoque de derechos humanos.

Gráfico 6. Indicadores de acceso y permanencia en la educación por lengua materna (% de la población total), 2018.

Gráfico 7. Mujeres y hombres de 15 a 29 años de edad que ni estudian ni trabajan en forma remunerada, según condición socioeconómica, 2017.

Gráfico 8. Años promedio de estudio alcanzados por la población de más de 15 años de edad según ámbito geográfico, sexo y lengua materna, 2017.

Gráfico 9. Resultados promedio en la prueba de ciencias sociales para 2° grado de secundaria.

Gráfico 10. Puntaje promedio y clasificación en la prueba en ECE 2018 para 2° grado de secundaria por lengua materna.

Gráfico 11. Lectura en lengua originaria: resultados por grupo lingüístico y sexo en la prueba para 4° grado de primaria, 2018.

Gráfico 12. Clasificación y puntaje promedio de lectura en castellano como segunda lengua de estudiantes de escuelas EIB de 4° grado de primaria según el tipo de institución educativa, 2016.

Gráfico 13. Clasificación y puntaje promedio de lectura en castellano como segunda lengua de estudiantes de escuelas EIB de 4° grado de primaria, según grupo lingüístico, 2016.

Gráfico 14. Línea de tiempo de la política EIB.

Gráfico 15. Avances y desafíos en los principales componentes de la política EIB.

Gráfico 16. Desafíos de la EIB y su conexión con la disponibilidad de recursos.

Gráfico 17. Presupuesto ejecutado para programas relacionados con EIB (en precios constantes de 2019) y participación de los recursos para la EIB en el presupuesto educativo total, 2012-2019.

Gráfico 18. Principales problemas que afectan la ejecución presupuestal, según lo indicado por el planificador o la planificadora de la DRE/UGEL en 2017.

Gráfico 19. El continuo amplificado de las desigualdades frente al cáncer.

Mapa 1. Vulnerabilidad al cáncer (2013) y pobreza monetaria (2017) por departamentos.

Gráfico 20. Tasa estandarizada de mortalidad por enfermedades neoplásicas según ámbito urbano-rural. Perú: 1987-2015.

Gráfico 21. Tasa estandarizada de mortalidad por enfermedades neoplásicas según condiciones de pobreza. Perú: 1987-2015.

Tabla 1. Tabla de calificaciones en materia de control del cáncer en América Latina, según estudio de The Economist (LAACS), 2017.

Tabla 2. Indicadores de disponibilidad de recursos tecnológicos y humanos para atención del cáncer en Perú, América Latina y Estados Unidos, 2013.

Gráfico 22. Tres historias diferentes: variación de la tasa estandarizada de mortalidad de mujeres peruanas por neoplasia maligna de cuello uterino, 1987-2015.

Gráfico 23. Gasto en salud per cápita público y privado (barras) y como porcentaje del PIB en países de América Latina, 2015.

Gráfico 24. Presupuesto público para atención de cáncer (presupuesto institucional modificado y nivel de ejecución). Millones de soles anuales (precios constantes a enero 2019). 2012-2019.

Gráfico 25. Recaudación tributaria y gasto social como porcentaje del PIB en Perú, América Latina y la OCDE, 1965-2017.

Gráfico 26. Estructura tributaria en Perú, América Latina y la OCDE por fuente de ingresos como porcentaje del PIB (de acuerdo a categorías OCDE), 2015.

Gráfico 27. Gasto social del gobierno central como porcentaje del PIB en países de América Latina, 2015.

Gráfico 28. Reducción de la desigualdad medida según el coeficiente de Gini por instrumento de la política fiscal en países de América Latina y el Caribe, alrededor de 2011.

Gráfico 29. ¿Cuántos recursos se pierden por evasión fiscal, cuánto representan esas pérdidas frente al gasto social y cuánto estima recuperar el Gobierno según el Marco Macroeconómico Multianual 2019?

Agradecimientos

Sergio Chaparro, oficial de programa del Centro por los Derechos Económicos y Sociales (CESR), fue el autor principal de este informe, con contribuciones de Gaby Oré Aguilar, Nicolas Lusiani, Kate Donald e Ignacio Saiz. Los insumos para esta investigación fueron elaborados por el economista Pedro Francke. Agradecemos los comentarios y contribuciones a versiones previas del documento por parte del Colectivo Equidad y Diversidad Cultural, el Grupo Nacional de Presupuesto Público, Forosalud y Latinddad. Asimismo, queremos agradecer especialmente a las personas entrevistadas para la elaboración de este informe: Antonia Elena Burga, Duniska Tarco, Gustavo Sarria, Carlos Arana, Josefina Huamán, Javier Herrera, Luis Moreno, Martín Moya, Alicia Abanto, Belisario Sánchez, María Amelia Palacios, Liliam Hidalgo, Alexandro Saco, Luis Lazo, Alejandra Alayza, Angelo Cozzubo, Ingrid Guzmán y Camila Gianella. Queremos agradecer también al realizador audiovisual Carlos Cárdenas y su equipo por la producción del video que acompaña esta investigación, así como a las todas las personas que participaron en el compartiéndonos sus historias. Un agradecimiento especial a la ONG Saywa, por permitirnos conocer de primera mano el proyecto educativo que desarrollan en Andahuaylas (Apurímac), y a las mujeres provenientes de otras regiones que son atendidas en el Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas, que nos contaron sus historias. Esperamos que este informe contribuya a la tarea que estas personas y organizaciones llevan a cabo.



Foto: Esta imagen de una niña en tratamiento junto a su familia es cortesía de Milagros Salazar/IPS.

Resumen ejecutivo

En lo que va del siglo XXI, Perú se ha proyectado ante el mundo como una economía próspera y resiliente, con significativos logros en términos de reducción de la pobreza y la desigualdad, pese a sus recurrentes episodios de inestabilidad política. Sin embargo, este diagnóstico esconde tres fenómenos importantes.

Primero, que el progreso social, además de ser muy limitado en varios campos, no alcanza a todos por igual y afianza una dinámica de privaciones estructurales para muchos en contraste con enormes privilegios para una pequeña élite. Aunque algunos indicadores de desigualdad económica (como el índice de Gini) han disminuido, la desigualdad entre grupos y regiones ha aumentado.

Segundo, que en indicadores de desarrollo humano que requieren esfuerzos más allá de lo básico, tales como el acceso a servicios de salud para atender los desafíos de las enfermedades no transmisibles o la calidad de la educación (y no solo su cobertura), los avances son limitados y se observan enormes disparidades entre territorios y entre poblaciones por criterios étnico-raciales, de género y de clase.

Tercero, que el modelo de crecimiento económico peruano en los últimos años, con sus progresos en reducir la pobreza y la desigualdad, muestra signos de agotamiento, pues se basó en el auge de las materias primas y en condiciones excepcionales del entorno económico global que ahora están cambiando y exigen replantear la estrategia.

Un factor clave para explicar estos fenómenos es la débil capacidad del Estado para recaudar recursos suficientes que le permitan invertirlos de forma equitativa, eficiente, transparente, sostenible y responsable en la garantía de los derechos humanos, y en particular de los derechos económicos, sociales y culturales. Esta falencia, además de significar un incumplimiento de las obligaciones del Estado peruano en materia de derechos humanos, dificulta la implementación de políticas sociales y de transformación productiva más sostenibles e incluyentes, y aleja al Perú de los estándares de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), un grupo de países al cual el país aspira a ingresar.

Durante décadas, el Perú ha sido uno de los países con menor recaudación tributaria de toda América Latina y, asociado a ello, uno de los que menos invierte en políticas sociales. El *boom* de las materias primas no revirtió esta situación pues, además de que el Estado capturó un porcentaje relativamente pequeño de la renta minera en comparación con el promedio regional, la inversión en áreas como salud y educación experimentó incrementos leves como porcentaje del PIB que lo sitúan a la zaga de los países vecinos. A su vez, el Perú cuenta con un marco amplio de exoneraciones y otros beneficios fiscales, lo que sumado a la debilidad de la acción estatal frente a fenómenos como la evasión y la elusión fiscal refuerza un esquema de privilegios para los actores con mayor capacidad contributiva, al tiempo que resta recursos al Estado y desplaza la carga tributaria sobre el resto de la población. Adicionalmente, la gestión fiscal se caracteriza por serias fallas en materia de transparencia, participación y rendición de cuentas que erosionan la cultura tributaria y la confianza ciudadana en sus instituciones.

Pese a que varios organismos internacionales y actores nacionales llevan años reiterando que es necesario fortalecer los ingresos fiscales y la capacidad redistributiva del Estado, grupos de interés han impedido realizar las reformas fiscales que el país requiere con urgencia. No llevar a cabo estas reformas sería perjudicial no solo para quienes han sido dejados atrás como resultado del modelo de desarrollo en los últimos años, sino también para quienes se han beneficiado de él, pues los progresos logrados no podrían sostenerse si se prolonga por más tiempo la debilidad fiscal del Estado peruano.

Este estudio, realizado por el *Center for Economic and Social Rights* en estrecha colaboración con organizaciones sociales e investigadoras e investigadores en el Perú, tiene como propósito contribuir a una reflexión sobre el rol que la **política fiscal debería jugar en la reducción de la desigualdad socioeconómica y la garantía de los derechos humanos en el país. Su tesis principal es que la política fiscal vigente en el Perú está poniendo un techo injustificado al alcance de los derechos sociales que contradice las obligaciones constitucionales y en derechos humanos del Estado peruano.** El estudio se centra en dos derechos: salud y educación, y específicamente en dos temas centrales: la respuesta estatal frente al cáncer y las políticas para garantizar el derecho a la educación intercultural bilingüe. En ambos temas, pese a existir programas bien encaminados, los obstáculos para continuar avanzando en la garantía de los derechos se explican, principalmente, por **brechas de financiamiento** de dichas políticas.

El caso de la educación intercultural bilingüe es ilustrativo. El Perú es uno de los países con mayor diversidad cultural y lingüística del mundo. Actualmente cuenta con 55 pueblos originarios o indígenas y 47 lenguas originarias.¹ Se estima que más de cuatro millones de personas hablan estas lenguas, de las cuales 1.1 millones son niñas y niños. Sin embargo, esta diversidad se encuentra en riesgo. En el Perú se está reproduciendo un patrón de extinción de esta diversidad lingüística tal como se está dando en distintas partes del mundo. Se calcula que, en los últimos años, en el país han desaparecido 37 lenguas originarias, y que de las 47 lenguas aún existentes, 21 están en peligro de extinción porque ya no se transmiten de padres y madres a hijos e hijas. Las deficiencias en garantizar a los pueblos indígenas una educación de calidad y culturalmente apropiada reproducen la segregación racial, reforzada en razón del género, que se refleja en enormes brechas tanto en los indicadores de acceso a la educación como de calidad educativa y en el goce de otros derechos. La política de educación intercultural bilingüe es una respuesta audaz para superar estas brechas y asegurar a los pueblos indígenas su existencia en condiciones de dignidad e igualdad. Bien implementada, ha mostrado resultados superiores incluso a los de la educación regular. Sin embargo, esta política está hoy desfinanciada, lo cual ha generado retrocesos en los resultados alcanzados. El carácter intercultural del Estado peruano debe demostrarse en un compromiso fiscal genuino con esta política, que permita retomar el buen rumbo.

La política del Estado frente al cáncer es otro caso emblemático de los desafíos fiscales que el Estado peruano enfrenta en el contexto actual. Con la transición epidemiológica, las enfermedades no transmisibles se han convertido en un desafío prioritario, y el cáncer en particular se ha convertido en la primera causa de muerte por enfermedad en el Perú. Aunque su incidencia sigue siendo comparativamente baja en el contexto internacional, la tasa de mortalidad por cáncer en Perú es relativamente alta. Se estima que alrededor de 30 hombres y 37 mujeres mueren en el país cada día como resultado de esta enfermedad. Las experiencias de pacientes con cáncer reflejan de forma dramática los costos de la desigualdad. Las personas más pobres suelen ser diagnosticadas en fases

avanzadas de la enfermedad y enfrentan mayores barreras para el acceso a un tratamiento adecuado y oportuno debido a una inserción desigual al sistema de salud, además de cargas desproporcionadas que se trasladan a la familia y terminan por reproducir las desigualdades existentes. El cáncer es una enfermedad costosa, pero es más costoso para la sociedad y el Estado no movilizar recursos suficientes para prevenirlo, detectarlo y tratarlo adecuadamente. Solo a partir de 2012, el Perú estableció el Plan Esperanza, un programa público de prevención y tratamiento del cáncer con notables logros. En 2019, después de un período de incremento sostenido, el presupuesto total para la atención al cáncer (incluyendo a los gobiernos locales y los institutos descentralizados) fue recortado en casi una sexta parte. Los logros alcanzados corren el riesgo de perderse si no se mantiene el compromiso presupuestal para afrontar uno de los principales retos de salud pública que hoy enfrenta el país.

Este informe muestra que la persistencia de altos niveles de desigualdad en el Perú se explica, en buena parte, por la ausencia de una política fiscal que permita un financiamiento adecuado y equitativo de políticas cruciales para la garantía de los derechos sociales. En este contexto, el informe concluye con **recomendaciones** específicas al Estado peruano, destacando cuatro tareas prioritarias e inaplazables:

- Asegurar una movilización de recursos suficiente para solventar los desafíos que enfrenta en relación con la provisión de bienes y servicios públicos de calidad.
- Fortalecer la capacidad redistributiva tanto del sistema tributario como del gasto público para contribuir a cerrar las enormes brechas socioeconómicas.
- Utilizar de manera más amplia instrumentos fiscales innovadores, tales como los impuestos verdes y los impuestos saludables, que faciliten el tránsito hacia un modelo de desarrollo sostenible y contribuyan a la garantía de los derechos humanos.
- Afianzar un pacto fiscal más justo, transparente y participativo que contribuya a recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones.

El Estado peruano cuenta con alternativas disponibles para financiar políticas sociales clave. Las estimaciones oficiales sobre los recursos perdidos por la evasión del impuesto a la renta, superan el gasto público total en educación. Con los recursos que el Estado pierde por conceder beneficios tributarios se podría multiplicar por doce el presupuesto del programa de atención al cáncer. Y el potencial recaudatorio de impuestos directos progresivos, como el caso de la renta personal y la riqueza, podría ayudar a impulsar el desarrollo sostenible y reducir las brechas territoriales, étnico-raciales y de género que caracterizan al país.

Tanto la elección del caso peruano como de las temáticas abordadas apunta a mostrar los desafíos que la agenda de derechos humanos tiene hoy, ante la necesidad de abordar las políticas fiscales y otras causas estructurales de la privación de derechos en áreas que van más allá de las obligaciones mínimas esenciales, y que son particularmente relevantes en países que, como el Perú, enfrentan diversas transiciones cruciales para su desarrollo: la transición de un país de ingresos medios a uno de altos ingresos; la transición demográfica y epidemiológica que implica el fin de su bono demográfico; la transición de la dependencia de materias primas hacia la diversificación productiva, bajo criterios de sostenibilidad ambiental; y la consolidación de su maltratada democracia.

Introducción

La justicia fiscal concierne a todos. A las minorías, tanto como a las mayorías. A la clase media y no solo a los más pobres. ¿La razón? Un pacto fiscal frágil, aunque permita obtener rentas temporales a las élites que se benefician de él, es un mal negocio para el Perú. A la larga, sin un Estado bien financiado, capaz de proveer bienes públicos y garantizar derechos, todo el mundo pierde.

La fractura social que crea la desigualdad

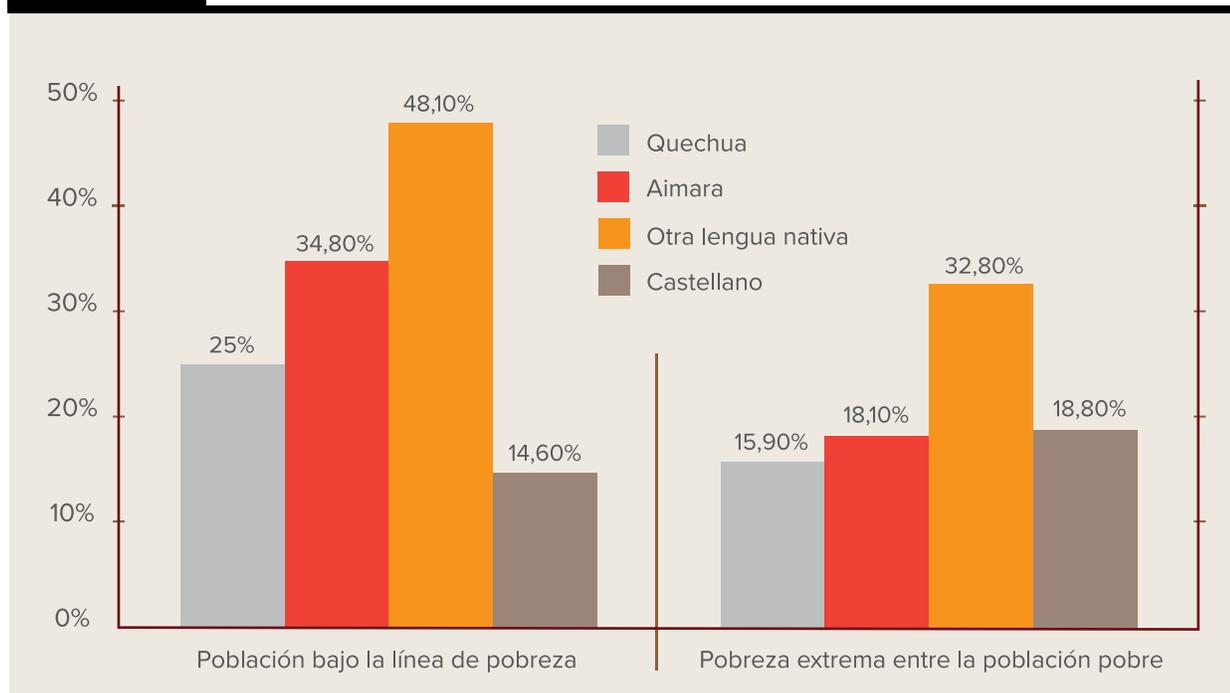
Es indudable que Perú ha logrado una notable reducción de la pobreza monetaria y progresos en algunos indicadores sociales básicos en lo que va del siglo. Pero este diagnóstico tiende a esconder la fractura social que padece el país, producto de las desigualdades existentes. Un análisis comparado de diez países de América Latina en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible muestra que, si bien el Perú ha tenido una de las reducciones más rápidas de la pobreza monetaria, la disparidad en los niveles de pobreza entre territorios es la más alta de la región.² La pobreza monetaria es inferior al 5% en departamentos como Ica o Madre de Dios, mientras que en otros, como Cajamarca, afecta casi a la mitad de la población.³ En materia de pobreza multidimensional, las brechas son aún mayores: Loreto tiene una tasa de pobreza multidimensional (32,5%) dieciséis veces mayor que la de Lima, según las últimas mediciones disponibles.⁴

El caso de las comunidades indígenas y las comunidades afrodescendientes es particularmente ilustrativo de la discriminación estructural que enfrentan algunas poblaciones en el Perú. Además de la invisibilidad estadística, que ha llevado a que solo recientemente se incorporen en los censos variables de autoidentificación, las brechas socioeconómicas son considerables. En 2018, la incidencia de la pobreza en la población con lengua materna indígena era casi el doble (32,4%) que en la población cuya lengua materna es el castellano (17,5%). En las zonas rurales, los hablantes de lenguas nativas enfrentan una tasa de pobreza del 44,5%. Históricamente, los hablantes de lenguas nativas distintas al quechua y el aimara –es decir, las poblaciones que hablan lenguas amazónicas– han sufrido las tasas de pobreza más altas, superando en más del triple la tasa de pobreza de aquellos cuya lengua materna es el castellano⁵ (ver Gráfico 1). En el caso de las comunidades afrodescendientes, el 27,5% de la población en 2018 se consideraba en situación de pobreza, prácticamente el doble de la población mestiza (14,5%).⁶ A esto se suma la persistencia de brechas significativas en muchos otros indicadores sociales frente a la población en general.⁷

La fractura social es profunda y tiende a agravarse en el tiempo, producto de una vía de crecimiento económico excluyente con serios problemas de sostenibilidad. En 2018, un habitante de la selva rural tenía tres veces más posibilidades de estar en pobreza monetaria que uno de la costa urbana, mientras en 2007 la brecha era el doble.⁸ La brecha en las tasas de pobreza infantil entre el campo y la ciudad son enormes: tres de cada diez niños y niñas menores de cinco años se encontraba en situación de pobreza

GRÁFICO 1

Tasa de pobreza y porcentaje de pobreza extrema por lengua materna del jefe o la jefa del hogar en 2016.



Fuente: Ministerio de Cultura, Indicadores Socioeconómicos de Pueblos Indígenas, <http://bdpi.cultura.gob.pe/indicadores-socioeconomicos#main-content>

en 2018, y en el caso de las zonas rurales lo estaban casi seis de cada diez.⁹ Adicionalmente, aunque a nivel nacional no hubo mayores cambios en las brechas de género en incidencia de la pobreza, estas sí aumentaron en desmedro de las mujeres en departamentos como Callao, Junín y Tacna.¹⁰

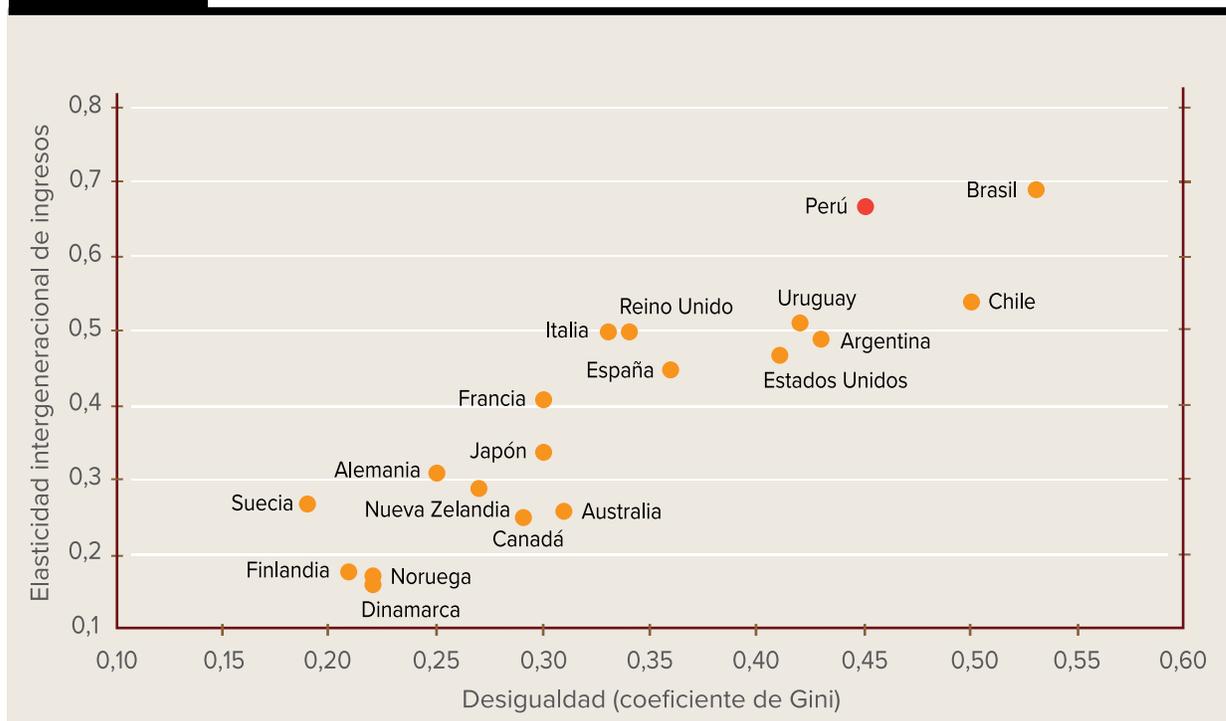
El crecimiento económico que el Perú ha experimentado tampoco ha permitido la consolidación de una sólida clase media. Entre 2004 y 2014, al mismo tiempo que la pobreza se redujo en 37 puntos porcentuales, la población vulnerable, es decir, aquella por encima de la línea de pobreza pero con riesgo de volver a ella, se expandió del 20 al 33%.¹¹ De acuerdo con el Banco Mundial, la población en situación de vulnerabilidad, definida como aquella cuyo ingreso per cápita diario oscila entre US\$ 4 y US\$ 10, ascendió al 40,6% de la población en 2014 (superando el promedio latinoamericano de 38,9%).¹² La dificultad para realizar el tránsito definitivo hacia la clase media se asocia a que Perú sigue siendo uno de los países de América Latina con niveles de informalidad laboral superiores al 70%. Ocho de cada diez trabajadores informales pertenecen al segmento de población vulnerable y cinco de cada diez en la clase media continúan en la informalidad laboral.¹³

No está claro, por lo demás, que los territorios más rezagados sean los que más se benefician del crecimiento económico. Los análisis comparados con otros países de América Latina muestran que, históricamente, Perú ha sido, y sigue siendo, el país con la mayor desigualdad en los niveles de ingreso per cápita entre regiones, y que en los últimos años el progreso ha sido nulo en este sentido.¹⁴ Una abrumadora evidencia demuestra que los progresos en la reducción de la pobreza y la desigualdad se

concentraron en mayor medida en las zonas urbanas¹⁵ y que no hay una tendencia a la convergencia en los niveles de ingreso.¹⁶ En su análisis sobre crecimiento inclusivo en la región, el Banco Mundial reconoce que, si bien el crecimiento del ingreso del 40% más pobre de la población fue superior al de la población en general en el Perú, ese no fue el caso en diez de los veinticinco departamentos del país, incluyendo algunos de los más pobres como Huancavelica y Huánuco.¹⁷

La desigualdad en el Perú tiene altísimos costos. Una forma de verlo es a través de la pérdida en el índice de desarrollo humano (IDH). La desigualdad implica una pérdida del 19,2% en el IDH para el caso de Perú, con lo cual el país pierde dos posiciones en el ranking global, ubicándose en el puesto 89 entre 188 países. La mayor pérdida ocurre por disparidades en las dimensiones de ingreso y educación, y en menor medida en la dimensión de expectativa de vida.¹⁸ La desigualdad también erosiona la movilidad social.¹⁹ Los análisis comparados disponibles muestran que Perú está entre los países con menor movilidad social de América Latina y del mundo: (ver Gráfico 2) los ingresos de una persona se explican en gran medida por los que inicialmente tenían sus padres, más que por el esfuerzo personal u otros factores (lo cual se mide a través de un indicador denominado elasticidad intergeneracional del ingreso). En Perú, la posición social en la que nace una persona tiene un mayor peso en determinar sus ingresos que en países más desiguales de la región, como Chile.²⁰

GRÁFICO 2 Movilidad intergeneracional y desigualdad de ingresos hacia el año 2015.



Fuente: CEPAL, 2018, *La ineficiencia de la desigualdad*, p. 129.

A nivel internacional hay evidencia contundente de que la desigualdad, además de afectar el crecimiento económico, debilita la contribución del crecimiento a la reducción de la pobreza.²¹ La creciente evidencia de la necesidad indispensable de abordar las desigualdades para mejorar todo tipos de resultados sociales,

fue reconocida con la inclusión del Objetivo 10 (“reducir la desigualdad en los países y entre ellos”) entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que el Perú se ha comprometido a lograr para el año 2030.

Entender los costos de la desigualdad sobre los derechos humanos y sobre poblaciones específicas requiere ir más allá del lugar común sobre los progresos que el Perú ha tenido en la reducción de la pobreza y la desigualdad conforme a los indicadores tradicionales.²² En sociedades altamente desiguales como la peruana, los grupos desfavorecidos no solo tienen que jugar con la cancha inclinada debido a las diferencias en el punto de partida, sino también con reglas de juego más desfavorables, resultado de la diferencia en las oportunidades en relación con la población en general. En estas sociedades, las élites movilizan la enorme cantidad de recursos e influencia que acumulan para fortalecer sus privilegios, todo lo cual restringe las aspiraciones y las posibilidades del resto de la población para lograr la implementación de políticas que puedan nivelar la cancha. La desigualdad tiende a reforzar las estructuras, las instituciones y las creencias que la perpetúan y amplían. Y el tema de la disponibilidad, la distribución y el manejo de los recursos públicos es un asunto clave para contrarrestarla.

Una política fiscal basada en derechos humanos para enfrentar la fractura social

En países como el Perú, donde la provisión de servicios sociales está lejos de la universalidad y la calidad depende de la capacidad de pago de cada quien, la desigualdad socioeconómica se refleja en profundas disparidades en la realización de los derechos sociales. Una serie de intervenciones de política económica y social resultan fundamentales para reducir estas disparidades, incluidas las políticas sectoriales destinadas a mejorar el acceso de los grupos marginados a la salud, la educación, el trabajo digno, la vivienda, etc., así como las políticas intersectoriales y los planes de protección social dirigidos a combatir la desigualdad más frontal y transversalmente. La política fiscal, en particular, en la medida que determina la magnitud de los recursos públicos disponibles, define el alcance de las otras políticas para combatir las desigualdades socioeconómicas.

Adicionalmente, la política fiscal en sí misma puede contribuir a la reducción de la desigualdad económica por vía de la redistribución de los ingresos y la riqueza. Este rol importante de la política fiscal se reconoce en el ODS 10.4, que compromete a los Estados a reducir desigualdades a través de las políticas fiscales, salariales y de protección social. No obstante, existe abundante evidencia de que los progresos en materia de reducción de la pobreza y la desigualdad en lo transcurrido del siglo XXI en América Latina, y especialmente en Perú, se han dado principalmente por cambios favorables en la distribución del ingreso de mercado (principalmente de los ingresos laborales) inducidos por el *boom* de las materias primas, que incrementó los ingresos de los trabajadores con educación secundaria y, en menor medida, por la acción redistributiva del gobierno a través de la política fiscal.²³ En el Perú, en particular, los niveles de recaudación y gasto público social son especialmente bajos, y los impuestos con mayor potencial redistributivo están desaprovechados, con lo cual la política fiscal, aunque levemente más progresiva que la de otros países de la Región Andina, en realidad contribuye muy poco a corregir la desigualdad de ingresos.²⁴ Dada la incertidumbre que el contexto internacional genera sobre la economía peruana, el logro de progresos ulteriores en la reducción de la pobreza y la expansión de la clase media en los

GRÁFICO 3

Relación conceptual entre política fiscal, desigualdad y derechos humanos.



próximos años dependerá, en buena medida, de aprovechar el potencial subutilizado de la política fiscal como instrumento redistributivo y como medio para promover un desarrollo más incluyente y sostenible.²⁵

Como en otros ámbitos de la política pública, al llevar a cabo su política fiscal el Estado peruano se rige por normas y principios vinculantes de derechos humanos.²⁶ Estas normas también establecen las responsabilidades concurrentes de los actores privados²⁷ y las obligaciones extraterritoriales de otros Estados que podrían estar socavando la capacidad del Perú para cumplir con su obligación de garantizar los derechos.²⁸ Reconocer que la política fiscal es un asunto de derechos humanos es un paso en la dirección correcta. Además de hacer explícito el impacto que las decisiones en materia fiscal tienen sobre el bienestar de las personas y las comunidades, poniendo la discusión técnica en el contexto más amplio en el que debe situarse, el enfoque de derechos humanos aporta también un marco de obligaciones y principios normativos frente a los cuales el Estado peruano debe rendir cuentas.

Como lo ha reconocido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) “los principios de derechos humanos constituyen un marco que apuntala las funciones clave de la política fiscal y la tributación”.²⁹ En tal sentido, tanto las obligaciones sustantivas en derechos humanos –de movilización del máximo de recursos disponibles, realización progresiva y no regresividad, igualdad y no discriminación, y garantía de mínimos esenciales– como los derechos de participación, rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información “deben implementarse en todo el ciclo de las políticas, desde la elaboración de los presupuestos y los códigos tributarios o la asignación de gastos hasta la supervisión y evaluación de las consecuencias”.³⁰

GRÁFICO 4

La política fiscal desde una perspectiva de derechos humanos. ¿Cuáles son las obligaciones del Estado en las distintas fases de la política fiscal y en la forma en que debe ser implementada?



A pesar de sus importantes avances, el Estado peruano no cuenta con una política fiscal coherente con sus obligaciones en derechos humanos. La existencia de deficiencias importantes en el diseño e implementación de las políticas tributarias y de gasto impiden al país asegurar un flujo suficiente, equitativo y responsable de fondos para garantizar los derechos y combatir la desigualdad de una manera sostenible.

Las normas de derechos humanos, junto con la utilización creativa de diversos mecanismos de rendición de cuentas, pueden proporcionar los medios para diseñar políticas fiscales que contribuyan a redistribuir los ingresos, contrarrestar la influencia de las élites sobre los procesos de toma de decisiones en materia fiscal y avanzar en la garantía de los derechos.

Monitorear el cumplimiento de los derechos humanos a través de la política fiscal: selección de los temas y de la metodología

El presente estudio se enfoca en dos casos emblemáticos, que resultan particularmente relevantes dados los nuevos desafíos que el Perú enfrenta en su coyuntura actual.

El primero es el de la educación intercultural bilingüe, política pública orientada a que los niños y niñas indígenas puedan recibir educación en su lengua originaria y en castellano como segunda lengua.

Pese a importantes avances en los indicadores de acceso, el gran reto de hoy para el Perú en materia educativa es tanto la calidad de la enseñanza como la persistencia de enormes desigualdades en los logros y los resultados educativos. En las pruebas internacionales PISA, en 2015, Perú ha sido uno de los países con más bajo desempeño. Por ejemplo, menos del 50% de estudiantes obtuvieron el nivel satisfactorio en comprensión lectora. En el caso de los estudiantes indígenas, apenas el 26% lograron ese nivel.³¹ Las brechas de género en los indicadores de acceso y calidad son enormes. Ocho de cada diez mujeres indígenas en zonas rurales no han culminado la educación secundaria. Pese a estimarse que una cuarta parte de la población peruana se considera indígena,³² en 2017 la asignación presupuestal para la educación intercultural bilingüe fue de apenas el 0,6% del presupuesto en educación y el 0,1% del gasto público total. Desde 2017 el compromiso presupuestal del Estado con la EIB se ha debilitado y ha habido reducciones permanentes en los recursos ejecutados que comprometen seriamente la sostenibilidad y la calidad de esta política y el derecho a la educación de los niños y niñas indígenas. Estas injusticias presupuestarias representan una amenaza contra la diversidad lingüística, a la que Perú contribuye con alrededor de 47 lenguas, habladas por sus más de 54 pueblos originarios. El 2019 ha sido declarado por Naciones Unidas como el año Internacional de las Lenguas Indígenas, justamente para afrontar esta amenaza.³³ La ocasión es inmejorable, entonces, para que el Estado asuma un compromiso presupuestario con la superación de la exclusión histórica de estos pueblos, para lo cual un salto en la financiación de la educación intercultural bilingüe es indispensable.

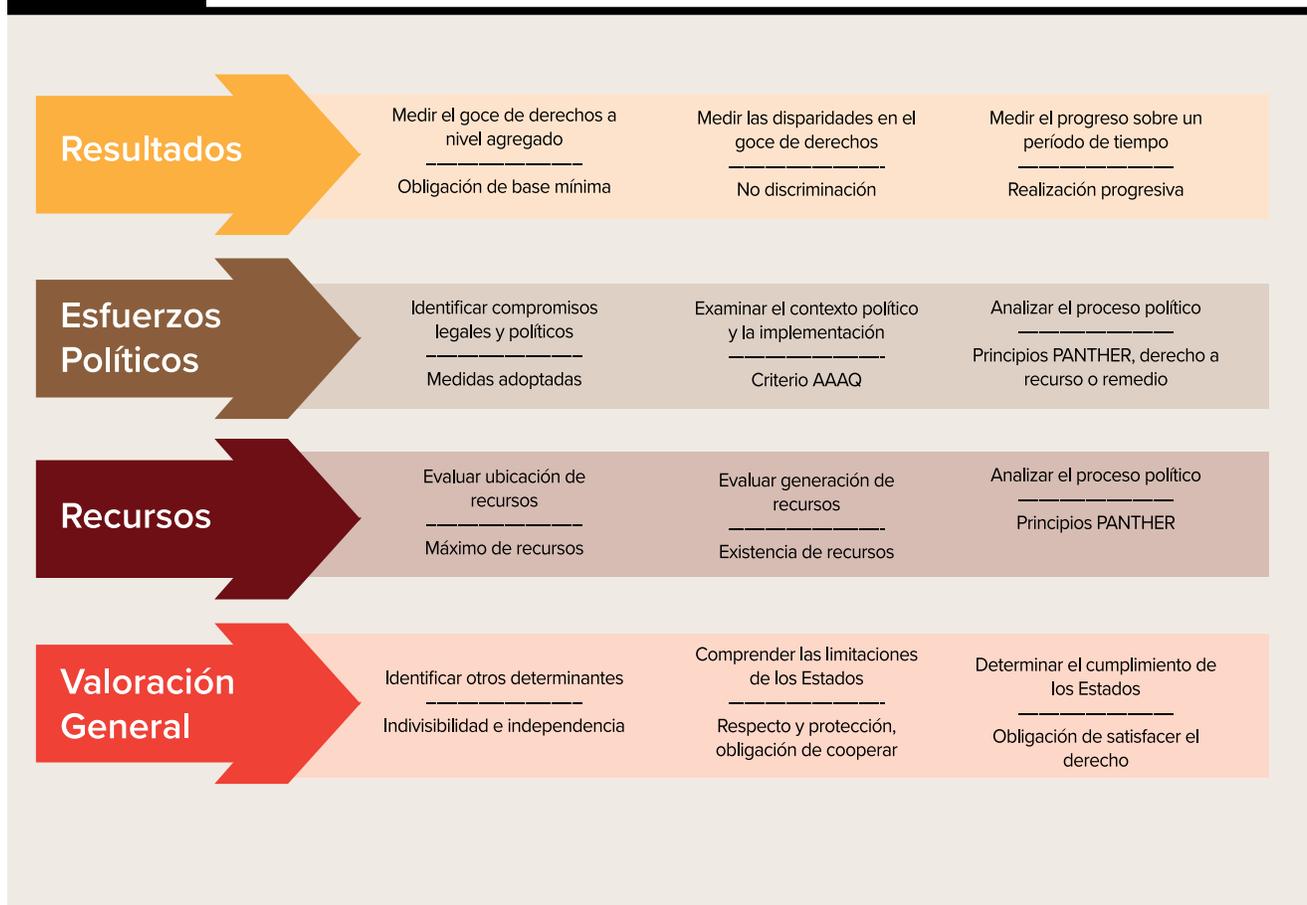
Breve explicación de algunos términos esenciales de DDHH

- **Obligación de adoptar medidas:** Adoptar medidas legislativas, judiciales, presupuestarias, administrativas y de otra índole para hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales (Fuente: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Protocolo Facultativo del Pacto, las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).
- **Máximo de recursos disponibles:** los Estados deben adoptar medidas adoptadas para hacer efectivos los derechos usando el máximo de los recursos de los que disponen, incluidos los recursos que se pueden proporcionar a través de la cooperación internacional (Fuente: Pacto, Protocolo Facultativo, Observaciones Generales).
- **Obligaciones mínimas:** Deber inmediato de priorizar el logro universal de niveles esenciales mínimos de disfrute de los derechos (Fuente: Observación General N° 3).
- **No discriminación:** Deber de garantizar la igualdad sustantiva en el goce de los derechos y en las medidas adoptadas para hacer efectivos los derechos (Fuente: Pacto y Observaciones Generales).
- **Obligación de asegurar que los servicios pertinentes necesarios para hacer efectivos los derechos están disponibles y son accesibles, aceptables y de calidad adecuada (el marco AAAQ, por las siglas en inglés),** sin discriminación (Fuente: Observaciones Generales).
- **Realización progresiva:** Deber de avanzar rápidamente hacia un mayor nivel de disfrute de los derechos, sin retroceso deliberado (Fuente: Pacto, artículo 2).
- **Participación, transparencia y rendición de cuentas (principios PANTHER):** Deben garantizarse en el proceso de elaboración de políticas y de monitoreo (Fuente: Comentarios Generales).

Un segundo caso es la respuesta del Estado frente al cáncer, en un contexto en el que los desafíos de las enfermedades no transmisibles, y los costos que implica su atención, se vuelven cada día más apremiantes. Se estima que cada año hay 66 mil nuevos casos de cáncer en el país y 33 mil muertes,³⁴ prevalencia todavía baja en el contexto internacional, aunque los niveles de mortalidad son relativamente altos.³⁵ Esta tendencia puede agravarse con fenómenos como el envejecimiento, la urbanización y los cambios en los hábitos de vida, que han acelerado la transición demográfica y epidemiológica del Perú. El caso del cáncer ilustra también cómo la desigualdad se ve reflejada en enormes desigualdades que afectan a las poblaciones más desfavorecidas y que se van ampliando a medida que se avanza de la fase de prevención a las de diagnóstico y tratamiento. En Lima, por ejemplo, menos de un tercio de las mujeres en la edad correspondiente se ha hecho una mamografía en los últimos dos años y ese porcentaje es apenas el 4% en las zonas rurales³⁶. Una causa importante de esta situación es que, a pesar de ser el desafío en relación con las enfermedades no transmisibles que ha recibido una respuesta más calificada por parte del Estado a partir de 2012, los esfuerzos presupuestarios no se compadecen con la magnitud del problema: el cáncer representa el 8% de la carga de enfermedad y una quinta parte de las muertes, pero recibe menos del 5% del presupuesto en salud y apenas alrededor del 0,1% del PIB. En 2019 hubo una reducción de casi la sexta parte del presupuesto para la atención del cáncer.

GRÁFICO 5

El marco OPERA. Metodología para evaluar las políticas públicas desde un enfoque de derechos humanos.



Tanto la atención al cáncer como la educación intercultural bilingüe muestran que el débil compromiso del Estado peruano con la movilización de mayores recursos y, en general, la persistencia de políticas fiscales regresivas, pueden tener impactos muy adversos sobre la igualdad, los derechos e, incluso, sobre la vida de las personas y la pervivencia física y cultural de las comunidades.

En consonancia con un esfuerzo de más largo aliento por afinar las herramientas metodológicas para identificar y prevenir estos impactos,³⁷ CESR ha realizado el presente estudio aplicando el marco OPERA (por las siglas en inglés de sus cuatro pasos: Outcomes, Policy Efforts, Resources y Assessment). Esta metodología triangula el análisis de indicadores de resultados (el paso O) con una evaluación de los esfuerzos legales y de política pública del gobierno (el paso PE), de sus decisiones sobre los recursos (paso R) y de otros factores que inciden en la garantía de los derechos humanos (el paso A). El marco OPERA (ver gráfico 5) plantea una serie de preguntas de investigación a la luz de las normas internacionales de derechos humanos que ayudan a medir cada dimensión sistemáticamente, al tiempo que sugiere herramientas y técnicas sobre cómo responderlas.

El presente informe resume los principales hallazgos y se enfoca en explicar cómo las políticas fiscales, o la dimensión de recursos dentro del marco OPERA, impactan en la política de educación intercultural bilingüe así como en las respuestas del Estado frente al cáncer³⁸ (capítulos 2 y 3) y, más en general, en cómo las políticas fiscales se han convertido en un obstáculo para el desarrollo y una mayor igualdad socioeconómica en el Perú (capítulo 4). Finalmente, ofrece una serie de recomendaciones sobre cómo avanzar hacia un pacto fiscal por la igualdad y la garantía de los derechos, y sobre cómo dicho pacto exige una adecuada financiación de las políticas analizadas en el estudio (capítulo 5).

Un derecho para existir como iguales: la educación intercultural bilingüe

2.1. Brechas en los resultados educativos

2.1.1. LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

El Perú enfrenta hoy una fractura social crítica en relación a los pueblos indígenas, cuyas brechas en el disfrute de derechos, particularmente el derecho a la educación, siguen siendo abismales y, en algunos casos, ponen en riesgo su propia existencia étnica. Esto contradice el deber de no discriminación de los Estados, más aún en formas que pueden comprometer incluso el cumplimiento de sus obligaciones mínimas en materia de derechos sociales.

La población indígena está sobrerrepresentada entre los más pobres: en 2014, el 28% de los indígenas se ubicaban en el 20% más pobre de la población, en contraste con el 13% de la población no indígena ni afrodescendiente.³⁹ Las comunidades indígenas, en general, además de partir de circunstancias iniciales más adversas⁴⁰ que influyen negativamente en sus logros educativos, enfrentan un acceso limitado a oportunidades educativas y fuerte discriminación en su inserción al mundo del trabajo,⁴¹ que terminan por restringir sus aspiraciones⁴² y reforzar los obstáculos para llevar la vida que valoran como pueblos. Por si fuera poco, pese a concederle un rol central a la formación de sus hijos e hijas, las familias indígenas se enfrentan a estereotipos y discursos discriminatorios que pretenden culparlos de la negación de sus propios derechos bajo el estigma de que desprecian la educación o el progreso por el solo hecho de defender nociones de desarrollo distintas a las de las mayorías.⁴³ Esta exclusión cultural tiene repercusiones negativas en cuanto a la prioridad que el gobierno asigna a las comunidades indígenas en las políticas y los presupuestos, así como en los espacios de poder que las comunidades pueden ocupar, todo lo cual reproduce un círculo vicioso de desigualdades iniciales, menores oportunidades y prolongación de su discriminación política, socioeconómica y cultural.⁴⁴

Entre los determinantes de la desigualdad étnica en Perú, la educación ocupa un lugar preponderante. En concepto de algunos autores, las barreras existentes en el derecho a la educación (tanto en términos de acceso como de calidad) determinan la base de la exclusión de los pueblos indígenas.⁴⁵ Una mujer

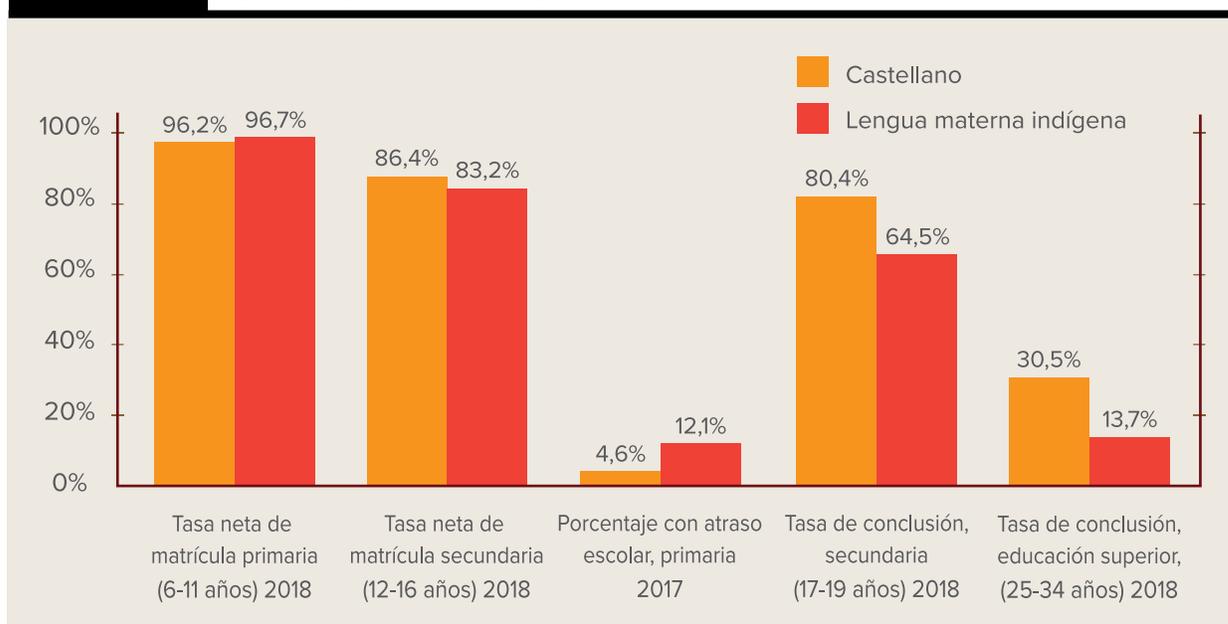
hablante de una lengua originaria logra ingresos inferiores a la mitad de los que logra un hombre que habla castellano.⁴⁶ La evidencia disponible indica que las brechas existentes en el derecho a la educación (por encima de la discriminación laboral) son las que más influyen en la explicación de las menores probabilidades de inserción laboral y el diferencial de ingresos en contra de los pueblos indígenas.⁴⁷

El Perú ha tenido progresos notables en indicadores de acceso en todos los niveles educativos así como en el cierre de las brechas que históricamente habían enfrentado las comunidades indígenas y otras poblaciones tradicionalmente discriminadas.⁴⁸ No obstante, persisten núcleos duros de exclusión y brechas por cerrar: por ejemplo, en 2018, las mujeres rurales tenían tasas de analfabetismo tres veces más altas (22,6%) que los hombres rurales (7,5%) y 14 veces más altas que los hombres urbanos (1,6%). El analfabetismo entre mayores de 15 años continúa siendo cinco veces mayor entre los peruanos cuya lengua materna es una lengua nativa (15,5%) que entre aquellos cuya lengua materna es el castellano (3,3%).

Estas brechas se amplían cuando se analizan indicadores más exigentes (ver Gráfico 6). Así, por ejemplo, mientras en 2018 la brecha en la tasa neta de matrícula secundaria por lengua materna se redujo a 3,2 puntos porcentuales, la brecha en la tasa de conclusión de la secundaria entre los 17 y 19 años seguía siendo de 16 puntos porcentuales. En 2016, la tasa de atraso escolar de los y las adolescentes que hablan una lengua indígena (35,2%) era casi tres veces mayor que la de quienes hablan castellano (12,7%).⁴⁹ Pese a los progresos logrados, sin embargo, resulta escandaloso constatar que en pleno 2018 casi cinco de cada diez jóvenes indígenas (entre 25 y 34 años) no logran culminar la secundaria y solo uno de cada diez logra obtener un grado de educación superior.⁵⁰ Brechas de esta magnitud motivaron al Tribunal Constitucional a declarar inconstitucional el estado de cosas en cuanto a la disponibilidad y accesibilidad a la educación de las personas en extrema pobreza del ámbito rural y a ordenar a las otras ramas del poder público adoptar correctivos estructurales al respecto.⁵¹

GRÁFICO 6

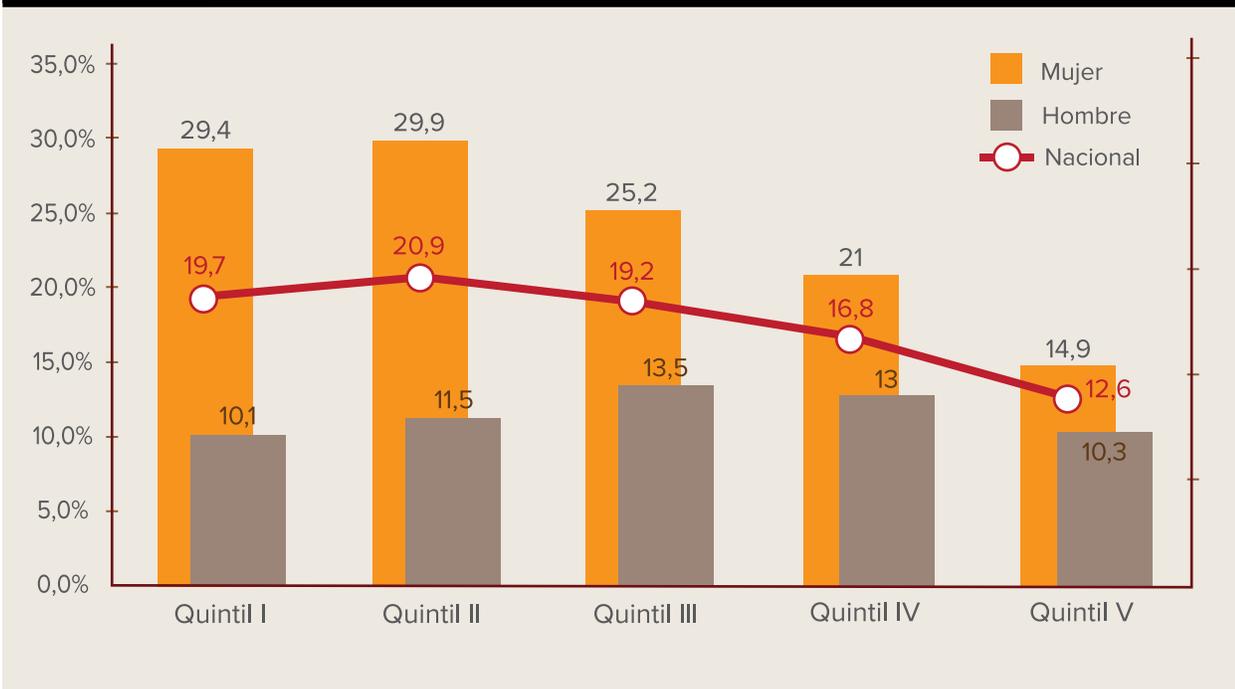
Indicadores de acceso y permanencia en la educación por lengua materna (% de la población total), 2018.



Fuente: Unidad Estadística Educativa del Ministerio de Educación del Perú (ESCALE), actualización al 11 de abril de 2019.

Las niñas y las adolescentes indígenas enfrentan una serie de obstáculos que las afectan de manera diferenciada. Algunos de estos obstáculos tienen una clara dimensión de género y afectan también a mujeres no indígenas. Por ejemplo, el porcentaje de mujeres entre 15 y 29 años de edad que no estudian ni trabajan en forma remunerada es sistemáticamente más alto que el de los hombres en todos los niveles socioeconómicos, pero particularmente en los de menores ingresos (ver gráfico 7). Y aunque este indicador y otros relacionados con el acceso a la educación no muestran una discriminación contra las niñas indígenas, otros indicadores de logro, como el nivel y los años de escolaridad alcanzados, presentan otro panorama. Según los resultados del censo de 2017, el 73% de las mujeres con lengua materna indígena tenían como máximo educación primaria (en contraste con un 56% de los hombres). Para el caso de las mujeres indígenas en zonas rurales, este porcentaje ascendía al 83%.⁵² Los datos también muestran que la disparidad étnica está más marcada entre las mujeres que entre los hombres, sobre todo entre las mujeres que viven en el ámbito urbano (ver gráfico 8). Si bien, en el caso de los adolescentes indígenas mayores de 15 años, en promedio, la brecha étnica en años de escolaridad se ha cerrado, para el caso de las adolescentes indígenas la brecha sigue siendo enorme, tanto en relación con las adolescentes cuya lengua materna es el castellano como frente a sus pares hombres.

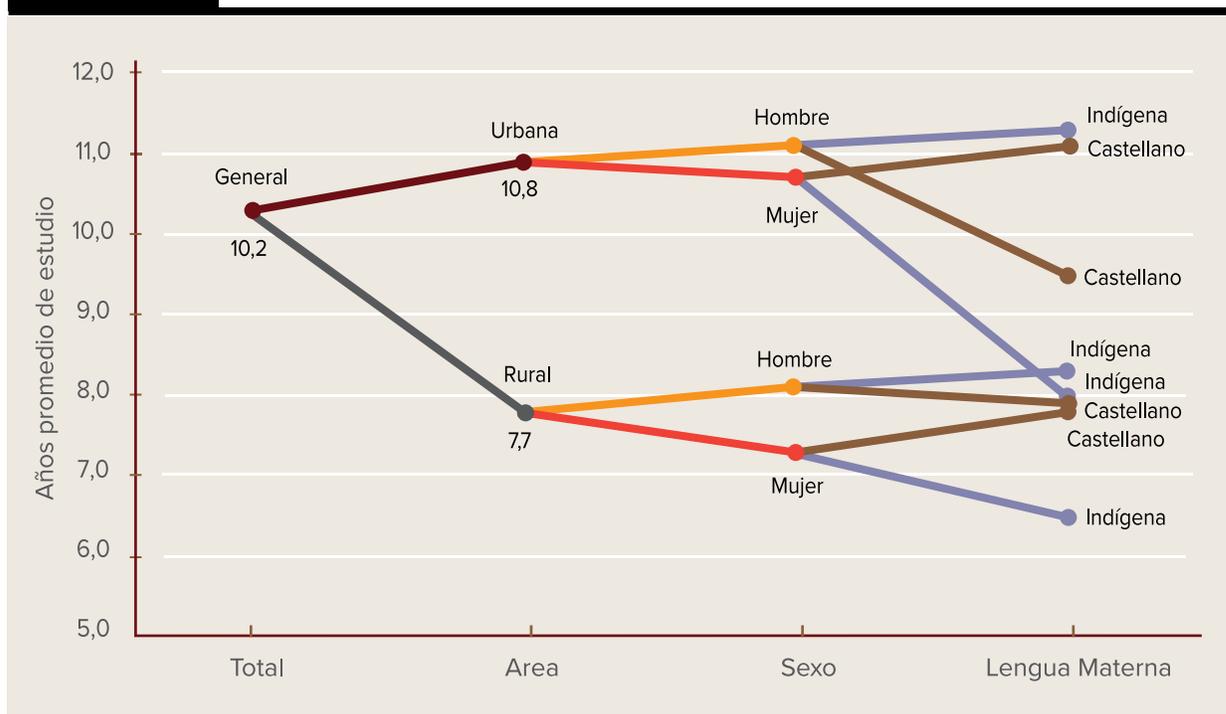
GRÁFICO 7 Mujeres y hombres de 15 a 29 años de edad que ni estudian ni trabajan en forma remunerada, según condición socioeconómica, 2017.



Un factor particularmente preocupante es el embarazo adolescente, que en zonas rurales asciende al 22,7% de las mujeres de 15 a 19 años en 2018.⁵³ Mucho más aún, si se tiene presente que alrededor de un 85% de las mujeres adolescentes embarazadas abandona la escuela.⁵⁴ A esto se suman episodios documentados por la Defensoría del Pueblo sobre violencia sexual en el ámbito escolar en algunas comunidades amazónicas.⁵⁵

GRÁFICO 8

Años promedio de estudio alcanzados por la población de más de 15 años de edad según ámbito geográfico, sexo y lengua materna, 2017.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2018. Perú: Indicadores de educación por departamento 2007-2017.

Pero si en materia de acceso y permanencia persisten brechas considerables, el gran desafío del sistema educativo hoy en el Perú radica tanto en los pobres resultados como en las mayores disparidades que existen en materia de calidad. En las pruebas internacionales PISA, Perú tiene el segundo peor desempeño entre los países latinoamericanos incluidos en la prueba (apenas por delante de la República Dominicana), ubicándose en el puesto 64 entre 70 países evaluados en el 2015. Solo el 0,6% de los alumnos alcanzó un nivel excelente al menos en una asignatura, en comparación con el 15,3% en el promedio de la OCDE. El 46,7% de los alumnos tuvo bajo rendimiento en las tres asignaturas evaluadas, en contraste con un 13% en el promedio de la OCDE. Después de Argentina, Perú es el país en el cual el estatus socioeconómico de los estudiantes pesa más al explicar el desempeño en la prueba: estas diferencias explican el 22% de la variación en los resultados en ciencia, en contraste con un 12,9% en el promedio de la OCDE.⁵⁶

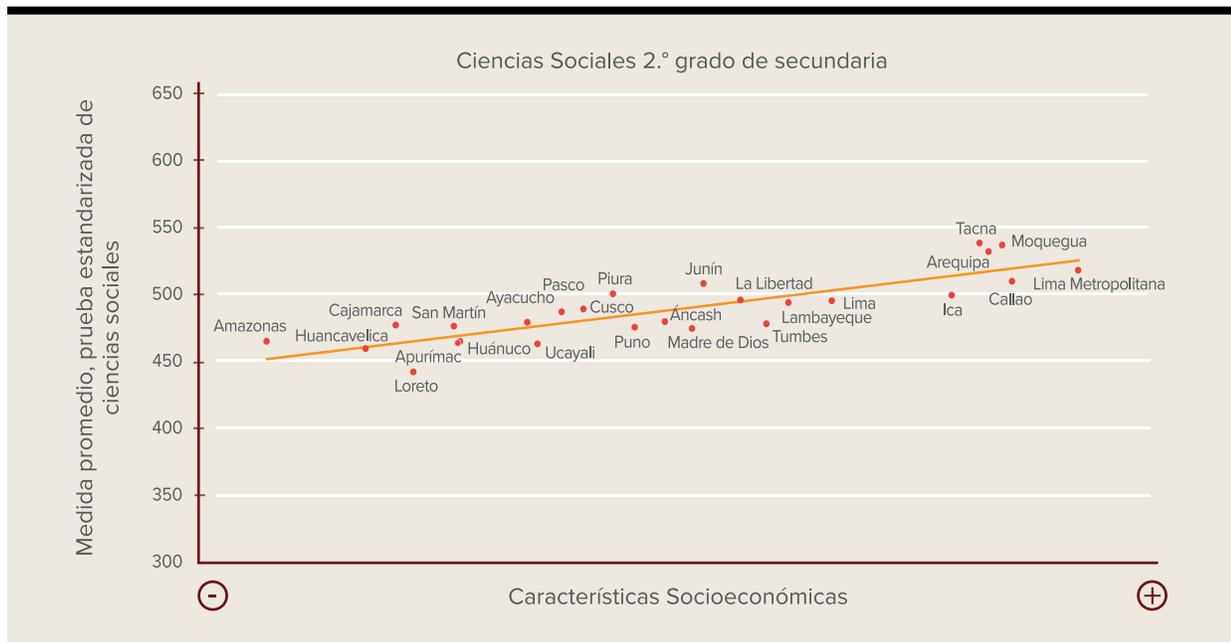
Desde el año 2007, el Ministerio de Educación peruano lleva a cabo anualmente la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE), con excepción del 2017, año en que fue suspendida. Esta evaluación está dirigida a los estudiantes de todas las instituciones educativas peruanas, tanto de gestión estatal como no estatal, en los diferentes ámbitos del país (urbano y rural) y permite un análisis desagregado por zonas y grupos sociales. La ECE evalúa a los estudiantes en lectura, matemática de 2° y 4° grado de primaria y, a partir de 2015, de 2° grado de secundaria. En 2016 se incorporó un módulo de historia, geografía y economía a la prueba de secundaria y, en 2018, uno de ciencia y tecnología. En este último año, la evaluación para el caso de 2° de primaria se realizó en base a la evaluación de una muestra (EM) y no al censo de estudiantes. También se evalúa a los estudiantes de 4° grado de primaria que desarrollan efectivamente

educación intercultural bilingüe (EIB), quienes rindieron pruebas de comprensión lectora en castellano como segunda lengua. Los resultados son presentados en dos formas: un promedio aritmético que usualmente oscila en una escala de 300 a 700 y representa las habilidades logradas por los estudiantes de un determinado grupo o estrato y, de acuerdo a dicho puntaje, una clasificación en niveles de logro, cuya escala varía dependiendo del módulo y la población a la que es aplicada la prueba.⁵⁷

Los resultados de la ECE y la EM complementan el desolador panorama de la calidad educativa en el Perú y permiten apreciar mejor las brechas entre grupos sociales. En 2018 solo un 37,8% y un 14,7% de los estudiantes lograron los aprendizajes de 2° grado de primaria en comprensión de textos y matemáticas, respectivamente. Las brechas más grandes se dieron entre el área urbana (donde 41% y 15,3% de los estudiantes lograron los aprendizajes del grado en lectura y matemáticas) y el área rural (donde solo lo hicieron el 13% y el 9,3% de los estudiantes), así como entre regiones. Entre sexos, existen pequeñas diferencias en los resultados promedio en lectura, a favor de las mujeres, y en matemática, a favor de los hombres. En la prueba para secundaria, solo 16,2%, 14,1% y 11,6% de los estudiantes lograron los aprendizajes del grado en lectura, matemática y ciencias sociales, respectivamente, con brechas proporcionalmente mayores que en primaria en relación con áreas, regiones y tipo de escuela (estatal o privada). Esto evidencia que en el Perú los niños y niñas van al colegio, pero aprenden muy poco. Y en lo que atañe a la igualdad educativa, el Perú continúa reprobando dicha asignatura.

Entre los principales factores asociados al rendimiento en las pruebas están las diferencias socioeconómicas. La información sobre estas características socioeconómicas fue recogida a través de

GRÁFICO 9 Resultados promedio en la prueba de ciencias sociales para 2° grado de secundaria y características socioeconómicas (incluyendo el nivel educativo de los padres, la calidad de la vivienda, el acceso a servicios básicos y no básicos, así como la tenencia de bienes en el hogar) de los estudiantes por departamento. ECE 2018.



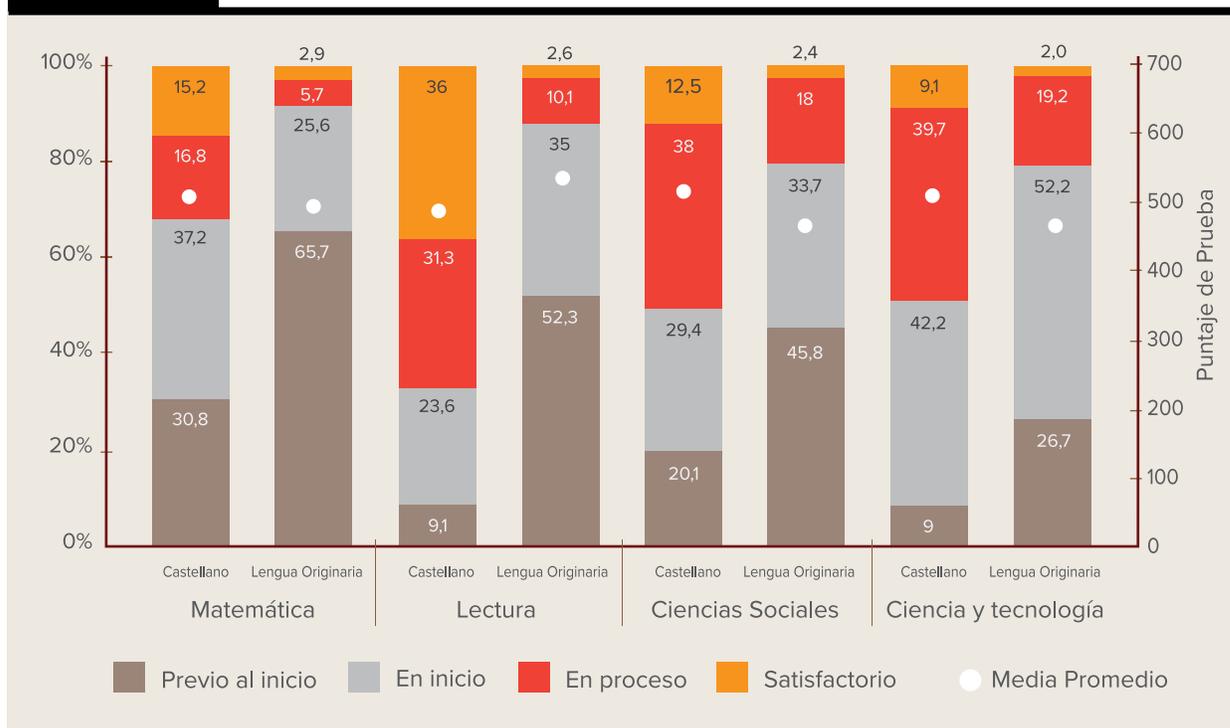
Fuente: Ministerio de Educación. ¿Qué aprendizajes logran nuestros estudiantes? Evaluaciones de logros de aprendizaje 2019, p. 20.

un cuestionario aplicado a los padres y a las madres de familia (primaria) o a los estudiantes (secundaria) en el operativo de campo de la ECE 2018. Dichas características incluyen el nivel educativo de los padres y de las madres, la calidad de la vivienda, el acceso a servicios básicos y no básicos, así como la tenencia de bienes en el hogar. Existe una estrecha correlación entre las mejores condiciones socioeconómicas en los departamentos y el desempeño promedio en las pruebas en todas las áreas (ver Gráfico 9). Esto sugiere que la política educativa no ha podido romper la doble desventaja que enfrentan los estudiantes de los departamentos con condiciones más desfavorables, quienes, además de tener que vivir circunstancias más adversas, ven restringidas sus oportunidades como producto de la diferencia en los resultados con respecto a los estudiantes de otros departamentos.

Las disparidades en los resultados por factores socioeconómicos son particularmente notorias en su dimensión étnica. Si se toma como referencia la lengua materna, la brecha en la calidad educativa es significativa en todas las áreas evaluadas y en ambos grados. Como lo muestra el gráfico 10, para el caso de la prueba de 2° grado de secundaria, el porcentaje de estudiantes cuya lengua materna es indígena y que obtienen resultados satisfactorios es inferior, de manera sistemática, al de aquellos cuya lengua materna es el castellano. En ninguna de las áreas evaluadas el porcentaje de niños indígenas en nivel satisfactorio supera el 3%. Lo propio ocurre con el puntaje promedio obtenido en las diferentes áreas. En el caso de la prueba secundaria, además, la brecha étnica en los resultados supera incluso a otros factores de diferenciación tales como la zona (urbana/rural) o el tipo de institución educativa (estatal/no-estatal).

GRÁFICO 10

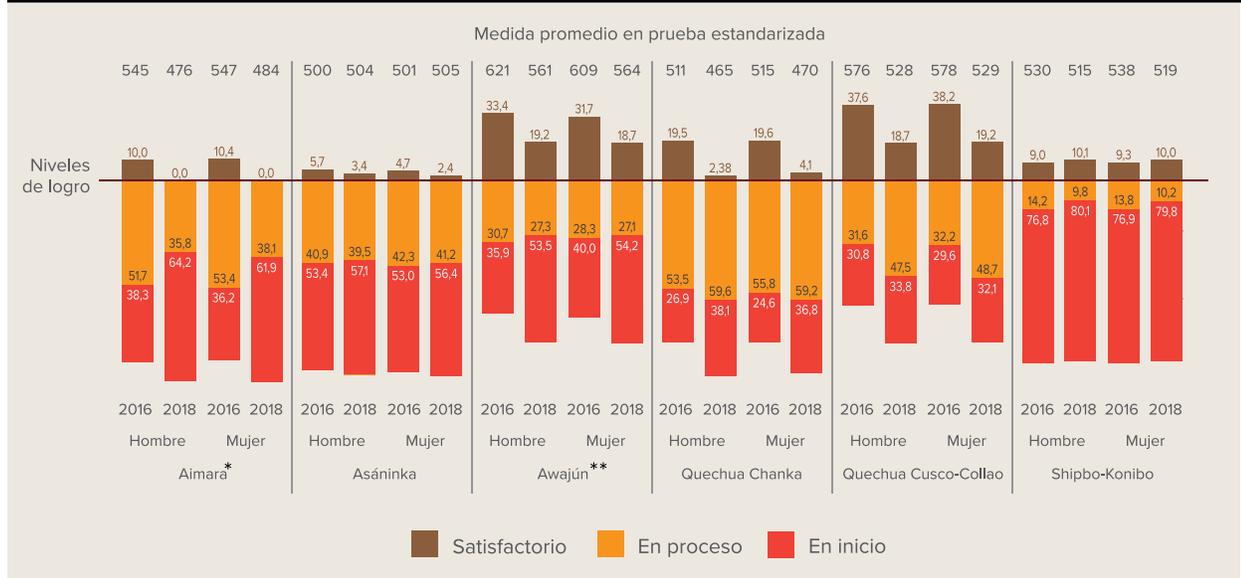
Puntaje promedio y clasificación en la prueba en ECE 2018 para 2° grado de secundaria por lengua materna.



Fuente: Ministerio de Educación, 2019. Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2018. Disponible en: <http://umc.minedu.gob.pe/resultados-ece-2018/>

La brecha de género entre niños y niñas indígenas también se ve reflejada en los resultados de la prueba de lectura en lengua originaria (ver gráfico 11). Con excepción del caso de la lengua shipibo-konibo, las niñas hablantes de lenguas indígenas obtienen, en promedio, resultados inferiores a los de los niños. Estas brechas sugieren la existencia de factores (internos o externos al sistema educativo) que dificultan a las niñas lograr aprendizajes satisfactorios en condiciones de igualdad. Los datos también sugieren que hay un deterioro en los resultados en los últimos años, en contravención de la obligación del Estado de asegurar la realización progresiva en el disfrute de los derechos y evitar retrocesos.

GRÁFICO 11 Lectura en lengua originaria: resultados por grupo lingüístico y sexo en la prueba para 4° grado de primaria, 2018.



Fuente: Ministerio de Educación, 2019. Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2018. Disponible en: <http://umc.minedu.gob.pe/resultados-ece-2018/>

2.1.2. EL POTENCIAL DE LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE PARA MEJORAR LOS RESULTADOS EDUCATIVOS Y SUPERAR LA DISCRIMINACIÓN

¿Cuáles son las fallas del sistema educativo que determinan estas enormes diferencias en el desempeño en las pruebas, según criterios étnicos? Tales fallas se explican, en buena medida, por la baja cobertura que tiene la educación intercultural bilingüe en el Perú.

La evidencia en favor del empleo de la lengua materna en el proceso de aprendizaje de los estudiantes indígenas es abrumadora. Los estudios disponibles revelan tanto un mayor desarrollo de la memoria y el pensamiento divergente, un incremento de la capacidad para encontrar soluciones alternativas a procesos complejos y adaptarse a nuevos contextos, así como un mejor desarrollo de su autoestima y de una mayor identidad y sentido de pertenencia cultural, todo lo cual se refleja en mayores oportunidades educativas y logros en otras dimensiones de la vida.⁵⁸ La duración de la enseñanza en la lengua materna es el factor más importante para predecir el éxito de los resultados de los estudiantes bilingües. “Los peores resultados, incluidas altas tasas de exclusión, se dan entre los estudiantes que cursan programas en que sus lenguas maternas no reciben ningún tipo de apoyo o únicamente se enseñan como

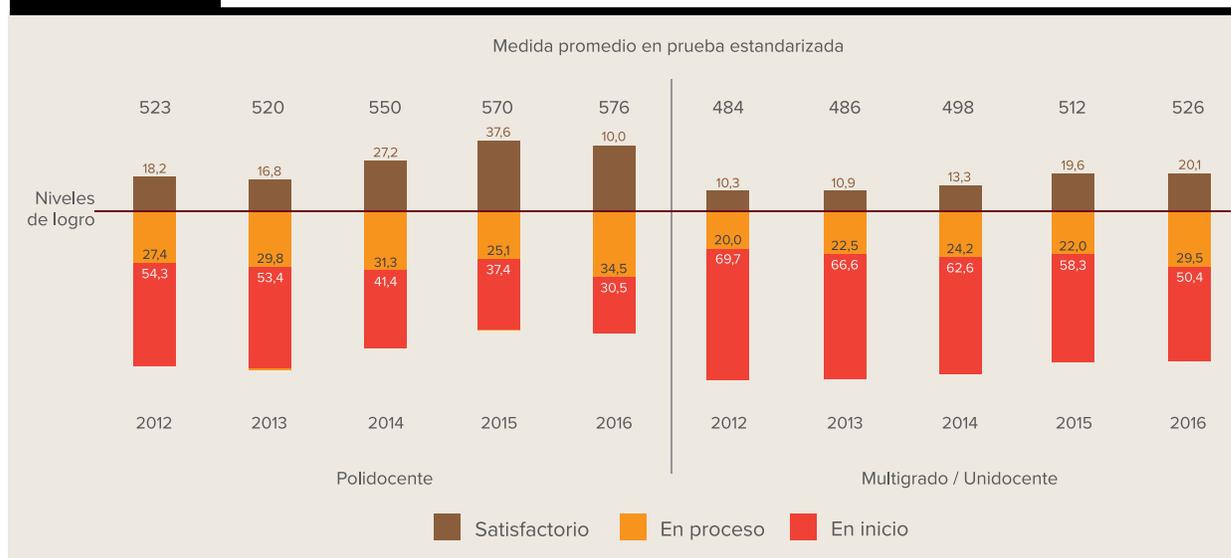
asignaturas”.⁵⁹ Visto a la luz de esta evidencia, por tanto, no resulta extraño que las enormes brechas étnicas tengan que ver con el incipiente alcance de la política de educación intercultural bilingüe.

La Constitución peruana (art. 17°, cuarto párrafo) y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional reconocen el derecho a recibir educación intercultural bilingüe.^{60 61} La Ley General de Educación establece que debe ofrecerse en todo el sistema educativo y que el Estado debe garantizar el aprendizaje de los y las estudiantes en su lengua materna así como el aprendizaje del castellano como segunda lengua. Esto implica la adecuación cultural del currículo, de los contenidos educativos, de los textos y materiales educativos y la disponibilidad de docentes que dominen tanto la lengua originaria de la zona donde laboran como el castellano, incorporando lo planteado en el Convenio 169 de la OIT.⁶² El derecho a recibir educación intercultural bilingüe también ha quedado expresamente reconocido en la ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú.⁶³

Es importante resaltar que la mayor parte de los colegios que imparten EIB se encuentran en zonas rurales, siendo la diferencia urbano-rural un factor importante para entender las brechas de calidad en las escuelas EIB. A su vez, dentro de lo rural se abre paso una nueva distinción definida por el tamaño de la escuela, vinculada con la ubicación de la escuela en relación con los centros urbanos. Se trata de aquellos centros educativos ubicados en zonas de poblaciones pequeñas, dispersas y lejanas de las ciudades, de predominancia indígena, que son unidocentes (con un solo maestro o maestra para todos los grados de la primaria) o multigrado (varios profesores que enseñan a más de un grado a la vez).⁶⁴ A la fecha del presente informe se reportaban 27.902 instituciones EIB, la mayoría unidocentes y multigrado, de un total aproximado de 106 mil instituciones educativas (IIEE) públicas.⁶⁵ El gráfico 12 muestra la evolución de los resultados de lectura en castellano en el período 2012-2016 en escuelas EIB, según el tipo de institución educativa.

GRÁFICO 12

Clasificación y puntaje promedio de lectura en castellano como segunda lengua de estudiantes de escuelas EIB de 4° grado de primaria según el tipo de institución educativa, 2016.

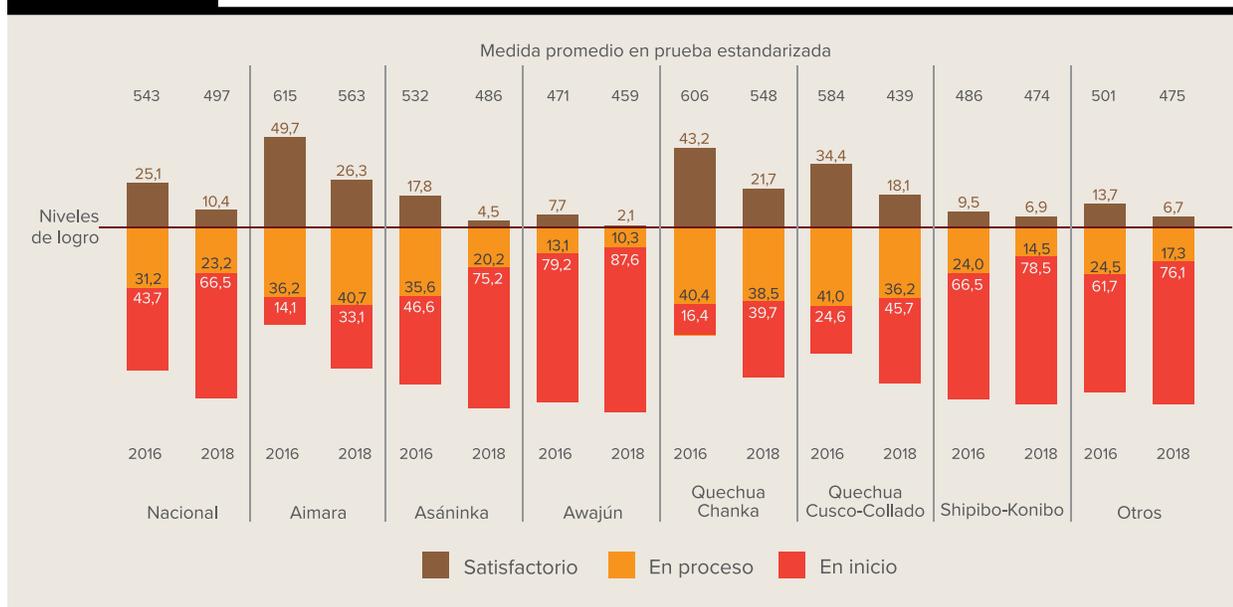


Fuente: Ministerio de Educación, 2017. Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2016. Disponible en: <http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/presentacion-ECE-2016.pdf>

Los resultados muestran avances importantes en el puntaje promedio y en el desempeño de los estudiantes en el período 2012-2016, tanto en las escuelas polidocentes como en las escuelas multigrado/unidocente. Sin embargo, el desempeño en estas últimas es notablemente inferior. En relación con las instituciones de educación básica regular (EBR), es importante resaltar que en 2016 las instituciones polidocentes EIB lograron mejores resultados de lectura en castellano que el promedio del país (donde el puntaje promedio fue 481 y un 31,4% de los estudiantes alcanzó grado satisfactorio), e incluso superaron el promedio de las instituciones urbanas no estatales (cuyo puntaje fue 510, aunque lograron ubicar a un 42,7% de los estudiantes en niveles satisfactorios). El resultado de los estudiantes en instituciones EIB polidocentes supera en promedio tanto al de los estudiantes con lengua materna originaria (que solo en el 9,6% de los casos alcanzaron niveles satisfactorios) como a aquellos cuya lengua materna es el castellano (que obtuvieron resultados satisfactorios en un 32,9% de los casos). Si bien el promedio de los estudiantes en escuelas EIB multigrado/multidocente también es superior al de los estudiantes indígenas en escuelas EBR, está por debajo del resultado promedio de los hablantes originarios de castellano en dichas escuelas. Estas cifras demuestran, de manera contundente, las ventajas de la EIB frente a la educación en castellano para hablantes de lenguas originarias. Pero además ponen en evidencia que, en condiciones adecuadas, la EIB puede contribuir a que los niños y niñas indígenas superen el fracaso en términos de logro educativo debido a las fallas del sistema educativo y ocupen posiciones sobresalientes frente a los resultados de la educación convencional.

Sin embargo, en el período 2016-2018 se registra un retroceso considerable en los resultados de las instituciones EIB (ver Gráfico 13). Las escuelas polidocentes pasaron de 35,1% a apenas 14,1% de estudiantes clasificados en el nivel satisfactorio en la prueba de lectura en castellano. Por su parte, la escuelas

GRÁFICO 13 Clasificación y puntaje promedio de lectura en castellano como segunda lengua de estudiantes de escuelas EIB de 4° grado de primaria, según grupo lingüístico, 2016.



Fuente: Ministerio de Educación, 2017. Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2016. Disponible en: <http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/presentacion-ECE-2016.pdf>

multigrado/unidocentes pasaron de tener el 20,1% de sus estudiantes en el nivel satisfactorio a tan solo el 8,5%. Este retroceso es consistente para los distintos grupos lingüísticos y, como se verá posteriormente, puede estar asociado al recorte de recursos que ha sufrido la política de EIB desde el año 2018.

En síntesis, pese al reconocimiento de la EIB como un derecho de la población indígena, y a su vocación por corregir la brecha étnica en materia educativa, los retrocesos en los resultados educativos en los últimos años generan importantes signos de alarma. Pese a los avances anteriores a 2018, los esfuerzos de política y la asignación de recursos distan mucho del cumplimiento aceptable de las obligaciones del Estado peruano en cuanto a derechos humanos, como se verá a continuación.

2.2. Avances y desafíos de la política de educación intercultural bilingüe

Aunque las políticas de atención a la educación de los pueblos originarios existen desde 1972 y fueron incluidas en el Acuerdo Nacional firmado por los partidos políticos en 2002,⁶⁶ su desarrollo y alcance fue ínfimo hasta 2011.

Solo entonces se diferenciaron las instituciones EIB de las instituciones de Educación Básica Regular (EBR). Con la Resolución Ministerial N° 630-2013, de 2013, mediante la cual se creó el Registro Nacional de Instituciones Educativas EIB, se inició la fase de fortalecimiento de esta política, impulsada por actores claves como la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe (DEIB) del Ministerio de Educación o la Defensoría del Pueblo, cuyas actuaciones en este ámbito han sido de importancia fundamental.

Desde entonces se han aprobado tres grandes instrumentos de política referidos a la EIB:

GRÁFICO 14 Línea de tiempo de la política EIB.



- La Política Sectorial de Educación Intercultural y EIB. Este instrumento planteó desarrollar a nivel nacional una educación cultural y socialmente pertinente para los diversos pueblos y una educación intercultural en todo el territorio peruano.
- El Plan Nacional de EIB al 2021. Es el resultado de un proceso participativo de consulta previa con siete organizaciones indígenas nacionales, representativas de 54 pueblos indígenas identificados en la base de datos del Ministerio de Cultura. El objetivo general del plan es brindar un servicio educativo que garantice mejorar los aprendizajes de las y los estudiantes pertenecientes a los pueblos originarios. Entre sus metas al 2021 están: que el 67% de estudiantes indígenas culmine oportunamente la secundaria, que al menos el 85% de escuelas

de educación inicial y primaria en las zonas identificadas para extender el alcance de la política implemente la propuesta pedagógica de EIB y que el 100% de escuelas EIB cuente con materiales educativos y los use adecuadamente.

- El Modelo de Servicio Educativo EIB (MSEIB). Este instrumento de política reconoce la EIB como un derecho de los y las estudiantes indígenas. Su alcance comprende tanto el derecho a ser atendidos en su lengua originaria para acceder a su herencia cultural y afirmar su identidad, como a aprender el castellano como lengua para la comunicación nacional y una lengua extranjera para contextos más amplios. Comprende tres componentes: pedagógico, de gestión y de soporte, y establece responsabilidades específicas para las instancias claves de la gestión educativa. Se señala también que la implementación del MSEIB será de manera progresiva y estará sujeta a la disponibilidad presupuestal de los pliegos involucrados.⁶⁷



Foto: Estudiante de la I.E.I.B San Juan de Ocollo en Andahuaylas (Apurímac). Cortesía de Carlos Cárdenas.

Un elemento importante de estos instrumentos es que se consideran tres modalidades de atención EIB: “una EIB de fortalecimiento cultural y lingüístico que atiende a niños indígenas con la lengua originaria como lengua materna o de uso predominante, una EIB de revitalización cultural y lingüística que atiende a niños de pueblos originarios que tienen como lengua materna o de uso predominante al castellano y que demandan revitalizar su lengua indígena y una EIB en ámbitos urbanos que atiende a estudiantes de pueblos originarios en contextos urbanos y periurbanos”.⁶⁸ Asimismo se acordó que el diseño de los currículos EIB se sustente en el enfoque del buen vivir andino y la vida plena amazónica, y en los procesos sociohistóricos de los pueblos indígenas, así como en las actividades técnico-productivas que les son afines.

El análisis de los anteriores instrumentos muestra que hay avances importantes por parte del Estado peruano en materia de compromisos legales y políticos en relación con la educación intercultural bilingüe. Sin embargo, el gran reto de hoy está en la implementación de la política. El Gráfico 15 presenta los principales logros y desafíos de esta política en sus principales componentes.

GRÁFICO 15

Avances y desafíos en los principales componentes de la política EIB.

GESTIÓN	FORMACIÓN DOCENTE	COMPONENTE PEDAGÓGICO	COMPONENTE DE SOPORTE
<p>AVANCES</p> <ul style="list-style-type: none"> Registro de Instituciones EIB Registro Nacional de Docentes Bilingües de Lenguas Originarias Compromiso institucional de la Digeibra (Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el ámbito rural) <p>DESAFÍOS</p> <ul style="list-style-type: none"> Debilidad institucional (a nivel meso/ micro) Roles y coordinación de los actores (Digeibra, DRE, UGEL) 	<p>AVANCES</p> <ul style="list-style-type: none"> Programa de Acompañamiento Pedagógico Beca 18 Estímulo económico EIB 31 instituciones que ofrecen la carrera EIB <p>DESAFÍOS</p> <ul style="list-style-type: none"> 80% de los que hoy enseñan no tiene formación EIB Barreras administrativas para que los formados ingresen como docentes 	<p>AVANCES</p> <ul style="list-style-type: none"> Modelo de Servicio EIB Propuesta pedagógica EIB Orientaciones para planificación curricular Materiales disponibles en 32 lenguas <p>DESAFÍOS</p> <ul style="list-style-type: none"> Calidad/gestión del aprendizaje en escuelas multigrado y unidoctentes Superar brechas de calidad en contra de regiones más pobres 	<p>AVANCES</p> <ul style="list-style-type: none"> Acompañamiento a instituciones EIB por parte de Digeibra, DRE y UGEL Materiales disponibles en 32 lenguas <p>DESAFÍOS</p> <ul style="list-style-type: none"> Baja cobertura en educación inicial y secundaria Ausencia de apoyo para el fortalecimiento de capacidades Currículos y materiales pertinentes para todas las lenguas

El marco de derechos humanos aporta criterios básicos para evaluar la implementación de las políticas en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Como lo ha reconocido el Tribunal Constitucional peruano, la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad son *características imprescindibles* en la garantía del derecho a la educación.⁶⁹ A continuación, se evalúa la política de educación intercultural bilingüe a la luz de estos criterios.

La *disponibilidad* implica la existencia de instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente. No obstante, la cobertura de la EIB es todavía incipiente. En general, en la Amazonía el avance de la EIB es más lento que en la Sierra, donde la enseñanza en quechua y aimara abarca poblaciones más grandes, más conectadas y cuyas lenguas han sido más estudiadas y normalizadas (a pesar de las variaciones existentes dentro del quechua). Según el Ministerio de Educación, el 23,6% de los niños, niñas y adolescentes indígenas recibía el servicio educativo EIB en el nivel de educación primaria en 2017. Para el año 2021, el Plan Nacional de Derechos Humanos se plantea ampliar la cobertura al 47,1%.⁷⁰ Sin embargo, no existe información pública sobre los planes existentes para alcanzar esta meta. Adicionalmente, desde 2012, el indicador sobre el porcentaje de instituciones educativas del nivel primario en comunidades indígenas que desarrollan aprendizajes en su propia lengua no está disponible en la base de datos ESCALE, lo cual dificulta monitorear el progreso en la cobertura de esta política.

Además de la insuficiencia de instituciones, muchas se encuentran en mal estado o carecen de los equipos o el personal necesario. Según el Censo Educativo del Ministerio de Educación de 2018, solo el 16,3% de las escuelas públicas se encontraba en buen estado. Aunque no existe información pública

disponible sobre lo que ocurre en las escuelas EIB, en el área rural solo un 13,7% de las escuelas se encontraba en buen estado. El 15% de los locales educativos públicos en el área rural requería reparación total y solo el 19,9% tenía acceso a los tres servicios básicos: acueducto, alcantarillado y energía eléctrica, en comparación con el 70,4% en el área urbana. Solo un 29% de las escuelas públicas y un 13% de las escuelas rurales primarias tenían acceso a internet en 2017 (en comparación con un 67,8% de las escuelas privadas y un 71,4% de las escuelas urbanas). Si bien las escuelas polidocentes multigrado tienen una proporción ligeramente superior de alumnos por docente a las escuelas unidocentes (13 versus 12 alumnos por docente), cabe señalar que en estas últimas un docente tiene que enseñar a varios grados a la vez (lo cual contrasta con las polidocentes completas, que son las más comunes en las zonas urbanas, donde un docente tiene asignados 16 alumnos en promedio pero tiene dedicación exclusiva a un solo grado).⁷¹

La *accesibilidad* en el derecho a la educación significa que todos y todas deben poder acceder a la educación sin discriminación de ninguna índole, lo cual además implica remover las barreras geográficas, económicas o de otro tipo que puedan impedirlo. El Tribunal Constitucional constató una brecha urbano-rural y de género en las tasas de deserción escolar en 2017, que persiste hoy. Mientras en el año 2018 la tasa de deserción en la educación básica para adolescentes urbanos hombres (entre 13 y 19 años) era del 7,6%, para sus pares mujeres era de 13,9%. La principal causa de deserción entre la población con lengua materna indígena fueron los problemas económicos en un 33,4% de los casos, lo cual contradice el mandato constitucional de asegurar que nadie debe dejar de recibir una educación adecuada en razón de su situación económica.⁷² El porcentaje de niñas que manifestó tener que dedicarse a quehaceres del hogar como razón para dejar de estudiar aumentó del 19,8% en 2017 al 29,3% en 2018 entre aquellas que abandonaron la escuela en zonas rurales (mientras que para los niños solo un 0,3% de los que abandonaron la escuela lo hizo por este motivo).⁷³

En materia de accesibilidad geográfica no existen indicadores que permitan evaluar el tiempo que los niños y niñas invierten para llegar a sus escuelas (algo que las encuestas de uso del tiempo u otros instrumentos podrían intentar medir a futuro); sin embargo, la evidencia anecdótica sobre las dificultades y los tiempos prolongados de desplazamiento que enfrentan es abundante. Por ejemplo, el informe de la Defensoría del Pueblo sobre EIB, del año 2017, señaló la lejanía de las comunidades y la falta de medios de transporte entre las principales razones por las cuales las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) manifestaron no haber podido lograr los objetivos propuestos de monitoreo y asesoría a las escuelas EIB.⁷⁴

La *aceptabilidad*, por su parte, hace referencia a que la forma y el fondo de la educación han de ser pertinentes y adecuados culturalmente y de buena calidad. No obstante, preocupa que entre los estudiantes indígenas evaluados en la ECE 2018, un 33% en el caso del grupo lingüístico quechua Cusco-Collao y un 80% en el caso del grupo shipibo-konibo lograron aprendizajes muy elementales con respecto a lo esperado para el 4º grado en su propia lengua. Y en relación con la prueba en castellano, menos del 20% logró aprendizajes satisfactorios (ver Gráfico 13, página 22).⁷⁵

La aceptabilidad comprende también adaptabilidad (aunque en algunos instrumentos, como es el caso de la Observación General 13 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, la adaptabilidad se ve como un componente separado). La adaptabilidad implica que la educación “ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades



Foto: Estudiantes de la I.E.I.B San Juan de Ocollo en Andahuaylas (Apurímac). Cortesía de Sergio Chaparro.

en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados”.⁷⁶ En otras palabras, son las políticas estatales las que deben adecuarse a las necesidades de los estudiantes y no estas a las limitaciones de la oferta estatal existente. Y aun cuando la EIB en ciertos contextos tenga que aplicarse en colegios unidocentes/multigrado, dada la alta dispersión de la población indígena en algunos territorios, es imprescindible que se haga bajo condiciones adecuadas.

Un primer aspecto en el que se requieren mayores esfuerzos de adaptación se relaciona con la incorporación de todas las lenguas existentes en el Perú a la política EIB. Hasta el año 2017 se habían normalizado 32 de las 47 lenguas originarias existentes, como paso previo a la impresión de materiales educativos. Solo en 2021, de acuerdo con la meta fijada en el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, se producirían materiales educativos para todas las lenguas.⁷⁷ En todo caso, la difusión de los materiales educativos disponibles solo cubrió en el 2018 al 65% de las instituciones educativas EIB de educación primaria.⁷⁸

En el caso de la secundaria, son escasos los colegios en los cuales la EIB ha sido incorporada, no existiendo aún materiales educativos para este nivel educativo, quizás bajo la idea equivocada de que la educación bilingüe es solo o principalmente una herramienta que ayuda a la alfabetización castellana y no un derecho cultural de los pueblos indígenas. Por otro lado, se han intentado algunas experiencias de universidades interculturales, como la de Yarinacocha, Ucayali, cerca de Pucallpa, y la universidad Juan Santos Atahualpa en la selva central, Satipo, pero no han tenido un apoyo decidido que permita su consolidación.

Un segundo aspecto tiene que ver con la limitada incorporación de un enfoque EIB a las políticas de gestión educativa. En 2016, la Defensoría del Pueblo advirtió que el número de especialistas de EIB en las direcciones regionales de educación (DRE) y las UGEL era insuficiente. En la mayoría de casos se contaba solo con un profesional para atender a una gran cantidad de escuelas de EIB (varias de ellas ubicadas en territorios con una alta diversidad lingüística), lo cual dificultaba el cumplimiento de sus funciones y el acompañamiento a las escuelas. Direcciones regionales de educación, como la de Amazonas, no contaban con especialistas EIB, y otras como las de Huancavelica y Ancash solo contaban

con un solo especialista cada una, que debían cubrir 1.790 y 2.410 instituciones EIB respectivamente.⁷⁹ A esto se suma un desbalance de género entre las autoridades de estas entidades. En 2017, por cada 100 autoridades hombres había apenas 32 mujeres.⁸⁰

La educación también debe ser de buena *calidad*. Uno de los principales determinantes de la *calidad* educativa es la formación docente. En el caso de la educación primaria e inicial, muchos docentes no están formados ni capacitados en EIB, de tal manera que declarar esos colegios como de EIB no tiene el impacto esperado (aunque reciben materiales educativos en EIB, son poco utilizados cuando los profesores no conocen la lengua). Se ha tomado la iniciativa de formar nuevos docentes específicamente como profesionales en EIB mediante el programa Beca18, pero la primera cohorte se graduó en 2018. A la fecha hay 4.300 jóvenes becados realizando esos estudios superiores en más de 31 instituciones que ofrecen la carrera de EIB, pero la mayor parte de quienes están estudiando esta carrera todavía tienen dos o tres años por delante antes de graduarse y, en todo caso, son bastante menos de los 14 mil que se estiman necesarios para atender las necesidades existentes.⁸¹ La DIGEIBIRA además ha identificado problemas en el diseño curricular con el que se forma a los docentes, como un currículo estándar para EIB inicial y primaria.⁸² Adicionalmente, existen barreras administrativas para el ingreso de estos y otros docentes a escuelas EIB. Al respecto, el Ministerio de Educación ha emitido el Decreto Supremo No. 001-2019 que autoriza a las UGEL a considerar postulantes que no estén en el Registro de Docentes Bilingües en caso de que existan plazas por llenar, previa evaluación de su dominio de la lengua originaria.

Un programa del Ministerio de Educación que ha tenido resultados positivos es el denominado “Acompañamiento Pedagógico”, una estrategia para tratar de mejorar la calidad de la enseñanza mediante especialistas que apoyan directamente a los docentes. Una evaluación realizada en 2016 encuentra que el efecto del Acompañamiento Pedagógico en las escuelas rurales es positivo y significativo, y que es mayor en zonas bilingües que en las de habla castellana, orientándose en particular a “lograr un mayor grado de adecuación de lo enseñado al contexto socioeconómico y las necesidades específicas” y a “fortalecer las competencias pedagógicas (estrategias de enseñanza, uso del tiempo en el aula y uso de los recursos educativos)” más que al “fortalecimiento del manejo de contenidos”.⁸³

Sin embargo, de acuerdo a cifras del Ministerio de Educación, el 94% de los más de 96 mil docentes en escuelas EIB no habían recibido acompañamiento pedagógico en 2018.⁸⁴ Esto significa que 756.997 niños y niñas de los 1.23 millones que recibían EIB no se beneficiaron de este programa. Sumado a ello, la Defensoría del Pueblo identificó en 2016 que solo el 43% de docentes de EIB leían y escribían con fluidez en su lengua originaria, y que el 15% no hablaba fluidamente en castellano.⁸⁵ El Ministerio de Educación señaló ese mismo año que alrededor de 17 mil docentes no dominaban la lengua originaria y apenas el 30% aplicaba un currículo pertinente y una propuesta pedagógica de EIB.⁸⁶ Esta situación genera una gran ineficiencia dado que el Estado distribuye materiales educativos en lenguas originarias a los colegios EIB, los que en muchos casos no pueden ser aplicados en clase y a veces ni siquiera son repartidos oportunamente a los estudiantes debido a que los profesores no conocen la lengua local.

Esta breve evaluación remarca la necesidad de avanzar en esfuerzos de políticas acordes con el reconocimiento de la EIB como un derecho. Ello requiere un compromiso fiscal sólido por parte del Estado. Sin embargo, este compromiso se ha debilitado considerablemente en los últimos años, al extremo de comprometer los avances logrados, como se verá a continuación.

2.3 Celebrar la interculturalidad pero retroceder en los recursos para financiarla

Para ser coherente con sus obligaciones normativas, los Estados deben adoptar medidas presupuestarias que permitan la garantía progresiva de los derechos sociales, usando el máximo de los recursos disponibles y respetando los deberes de asegurar la protección de mínimos esenciales, de no discriminar y de propender por la igualdad efectiva. Esas medidas deben adoptarse con criterios de transparencia, participación y rendición de cuentas, y deben permitir que los bienes y servicios básicos para la garantía de derechos se presten en condiciones asequibles, de calidad, aceptables culturalmente y que su prestación se adapte a la realidad de los titulares de derechos.⁸⁷ Una evaluación de lo sucedido con la financiación del derecho a la educación en general y de la EIB en particular, basada en estas obligaciones, genera importantes motivos de alarma.

Además de faltar a las obligaciones contraídas en virtud de los tratados internacionales de derechos humanos, el Estado peruano incumple con el deber constitucional de dar prioridad a la educación en la asignación de recursos del presupuesto público, establecido en el artículo 16 de la Constitución. El Perú se mantiene muy por debajo del gasto por alumno de los países de la OCDE, que en promedio gastan 10.220 USD por alumno al año (en paridad de poder adquisitivo, PPA) mientras que en el Perú tal gasto se acerca a los 2.000 USD (en PPA). La inversión educativa ha sido persistentemente baja en el Perú, por debajo de los países de la OCDE y de la mayoría de los países de la región. Mientras el gasto público en educación fue de alrededor del 5% del PIB para la OCDE y alrededor de 4,5% para América Latina en el período 1999-2013, el Perú registró un promedio estancado en 3% (OCDE, 2015a).

GRÁFICO 16 Desafíos de la EIB y su conexión con la disponibilidad de recursos.

GESTIÓN	FORMACIÓN DOCENTE	COMPONENTE PEDAGÓGICO	COMPONENTE DE SOPORTE
<ul style="list-style-type: none"> • Inadecuación de la oferta institucional • Estatus y alcance de la política (¿debería tener programa presupuestario autónomo? ¿debería pensarse en secundaria EIB?) • Personal especializado en EIB insuficiente en DRE y UGEL • Fallas de la ejecución presupuestal 	<ul style="list-style-type: none"> • Déficit de 14.000 docentes bilingües. Continuidad y fortalecimiento de Beca 18 • 80% de los que hoy enseñan no tiene formación EIB • Ausencia de apoyo sostenido a carrera EIB en instituciones de educación superior • Política salarial y de incentivos adecuados para atraer los mejores docentes 	<ul style="list-style-type: none"> • Recortes presupuestales y debilitamiento del programa de Acompañamiento Pedagógico • Orientaciones para planificación curricular • Calidad/gestión del aprendizaje en escuelas multigrado y unidocentes 	<ul style="list-style-type: none"> • Déficit de infraestructura y equipamiento • Déficit de recursos educativos y tecnológicos • Ausencia de apoyo para el fortalecimiento de capacidades • Presupuestos inadecuados principalmente a nivel departamental y local para la EIB

La EIB demanda recursos adicionales en la medida que el modelo de gestión tiene desafíos específicos, tales como la dispersión territorial de los beneficiarios, la necesaria formación especial para los profesores y profesoras, y la adaptación de los materiales y la capacitación docente a las diversas condiciones lingüísticas y culturales (ver Gráfico 14). También deben adaptarse las modalidades de estudio a las particularidades de la vida de los pueblos originarios (horarios, temporadas, calendarios, etc.), así como los currículos, con la pertinencia necesaria a dichas realidades. La existencia de colegios e instituciones educativas con infraestructura y materiales adecuados, así como docentes con capacidades y motivación suficientes, es fundamental para la calidad de la enseñanza. Por eso, la aplicación de políticas orientadas a garantizar el derecho a una educación de calidad que incluye el componente intercultural bilingüe, demanda recursos humanos, de infraestructura y presupuestales adicionales.

La sociedad peruana reconoció desde tiempo atrás la necesidad de respaldar el derecho a la educación con recursos presupuestales suficientes. Este reconocimiento se expresa en el Acuerdo Nacional para dedicar el 6% del PBI a la educación, incrementándolo en 0,25% cada año hasta lograrlo. A pesar del amplio consenso social y político y de los sustentos jurídicos al respecto, el avance hacia esa meta ha sido muy limitado. Adicionalmente, la dedicación de recursos a la EIB no ha merecido ni acuerdos y metas específicas, ni tampoco un presupuesto adecuado.

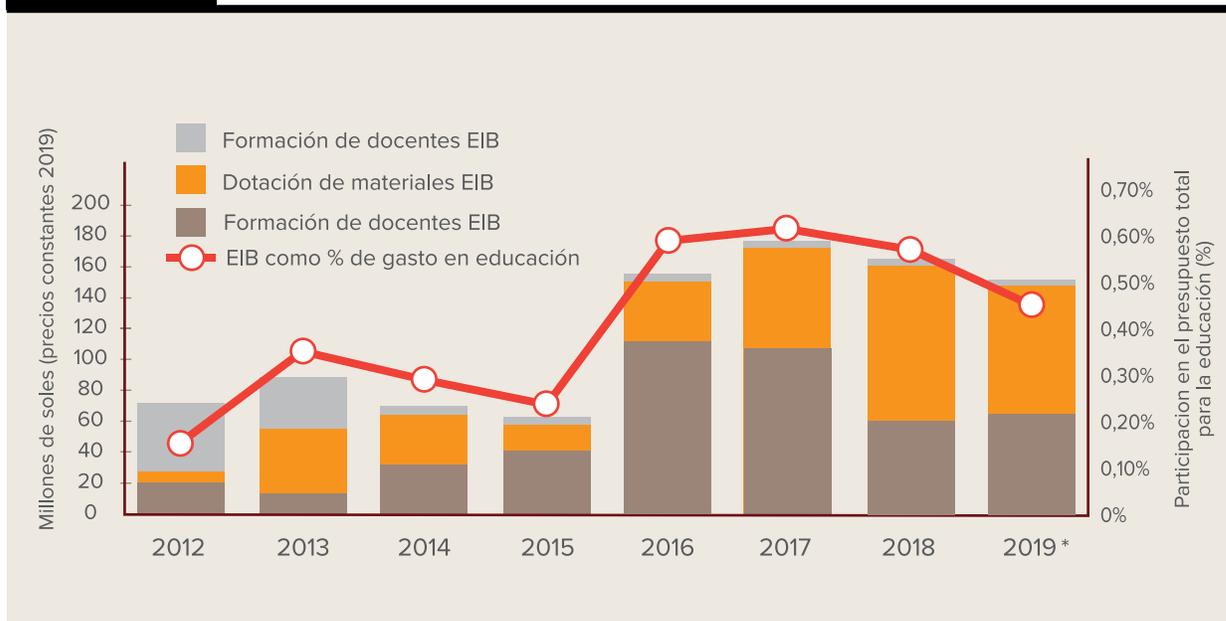
Cuantificar los recursos que se asignan a la EIB no es una tarea sencilla. **La EIB no tiene un programa presupuestal propio**, por lo que es necesario rastrear los proyectos presupuestales dispersos en distintos programas de gasto, los cuales pueden cambiar cada año. Algunos recursos se invierten en el marco de proyectos que también benefician a otras escuelas rurales (como es el caso de los recursos para el componente de gestión), por lo cual no existe la posibilidad de realizar desagregaciones suficientes para medirlos con exactitud. En el Gráfico 17 se presenta la evolución del presupuesto ejecutado en los tres principales componentes de la política EIB desde 2012: acompañamiento pedagógico, dotación de materiales para las escuelas y formación docente.

La financiación de la educación intercultural bilingüe tuvo un salto importante en 2016 y 2017; aun así, su presupuesto sigue siendo sumamente reducido. Los 165 millones de soles gastados en EIB en el 2017,⁸⁸ pese a incrementar sustancialmente el presupuesto de años anteriores, representan apenas el 0,6% del presupuesto educativo (la centésimo sesentava parte), el 0,1% del gasto no financiero total (la milésima parte) y el 0,02% del PIB nacional (apenas dos diezmilésimas). La proporción es ínfima para un país donde alrededor de un sexto de la población es indígena. Si en el período del *boom* minero el gasto no financiero del estado aumentó un 4% del PBI, de estos recursos adicionales la EIB obtuvo apenas (como porcentaje del PBI) la mitad de la centésima parte.

A partir de 2018, las asignaciones presupuestarias a la EIB han ido en franco retroceso. En 2018, la Defensoría del Pueblo advirtió de una reducción de más del 50% del presupuesto para el acompañamiento pedagógico en las escuelas EIB, al igual que una reducción de recursos para la formación docente. Como se expuso en el apartado anterior, fue justamente en 2018 cuando se presentó un retroceso considerable en los resultados de la ECE en el caso de las escuelas EIB. En 2019, a pesar de que los recursos para el acompañamiento pedagógico volvieron a aumentar, los recursos en materiales para las escuelas EIB y en la formación docente sufrieron reducciones frente al año anterior, lo cual fue denunciado por

GRÁFICO 17

Presupuesto ejecutado para programas relacionados con EIB (en precios constantes de 2019) y participación de los recursos para la EIB en el presupuesto educativo total, 2012-2019.



Fuente: Consulta Amigable SIAF - 18 Mar. 2019. Nota: Considera los recursos con partidas específicas EIB dentro de los siguientes programas presupuestales: 090 – Logros de Aprendizaje de Estudiantes de la Educación Básica Regular, 091 – Incremento en el Acceso de la Población de 3 a 16 años a los servicios educativos públicos de la educación básica regular.²⁰³ Los valores fueron deflactados usando el IPC del mes de enero de cada año, con base en datos del Banco Central de Reserva del Perú. *El dato para el año 2019 corresponde al presupuesto institucional modificado con corte a febrero.

organizaciones sindicales del sector educativo.⁸⁹ Estas reducciones significan un retroceso inadmisibles a la luz de las obligaciones en derechos humanos establecidas en los tratados internacionales ratificados por Perú así como en la Constitución peruana, pues se trata de medidas injustificadas y discriminatorias contra la población indígena, mucho más si hay alternativas de financiamiento que harían innecesarios estos recortes, como se analizará en el capítulo 4.

Llama la atención también que, aparte del programa Beca 18, orientado a la formación de nuevos docentes EIB, no se invierta nada en la capacitación o formación complementaria de quienes ya están enseñando en las escuelas, de modo tal que se asegure que la educación se preste conforme a los criterios de calidad, adaptabilidad y aceptabilidad cultural. Se trata de una deficiencia muy importante, pues la mayoría de los docentes no han sido capacitados sobre cómo formar a sus alumnos con la estrategia pedagógica de EIB (cabe recordar que el 94% de docentes en 2016 no tenía formación en EIB⁹⁰). Así pues, siendo el acompañamiento pedagógico una buena estrategia, es indispensable una formación complementaria en EIB para los docentes que no la han recibido.

Tampoco hay actividades orientadas a asegurar que los profesores y profesoras hablen el idioma de las poblaciones indígenas en las cuales enseñan. Según la Defensoría del Pueblo, en 2016 un 40% de los y las docentes en instituciones EIB no dominaba la lengua originaria, lo que deviene en una barrera

La obligación de movilizar recursos para el derecho a la educación, según el Tribunal Constitucional

“[...] La cantidad de recursos que el Estado invierte en educación, de acuerdo al artículo 83 de la Ley General de Educación, Ley 28.044, no debe ser menor al 6% del Producto Bruto Interno (PBI), desprendiéndose de este mandato además una prohibición de regresividad”.

“El principio de progresividad en el gasto al que hace alusión la Undécima Disposición Final y Transitoria de la Constitución no puede ser con carácter indeterminado y, de este modo, servir de alegato frecuente ante la inacción del Estado, pues [...] la progresividad del gasto no está exenta de observar el establecimiento de plazos razonables, ni de acciones concretas y constantes del Estado para la implementación de políticas públicas.

“En ese sentido, corresponde reiterar que la Undécima Disposición Final y Transitoria de nuestra Constitución es concordante con el artículo 2.1 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que precisa que los Estados se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de recursos que se dispongan para lograr, progresivamente, la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto, entre ellos, el derecho a la educación. Es evidente que el Estado peruano no puede eximirse de esta obligación, ni tampoco asumirla como un ideal de gestión, pues se trata de una obligación perentoria a ser cumplida, si bien de manera progresiva, siempre en plazos razonables y acompañados de acciones concretas”

Tribunal Constitucional del Perú, Caso Azanca Alhelí Meza García, 20/04/2004

prácticamente infranqueable para que puedan aplicar realmente la EIB e incluso para que puedan usar los materiales educativos que les entregan.⁹¹ Aunque parezca sorprendente, se registran de manera simultánea reclamos de comunidades indígenas y de profesores indígenas recién formados en el marco del programa Beca 18, en el sentido de que no les “dan plaza”, es decir, no los contratan para enseñar en los pueblos originarios de donde provienen. Las políticas de formación docente y de tránsito de los nuevos docentes ya formados a las escuelas EIB deben tener una financiación coherente para suplir todas las vacantes existentes con maestros y maestras que dominen la lengua en la que deben y puedan enseñar de forma culturalmente apropiada.

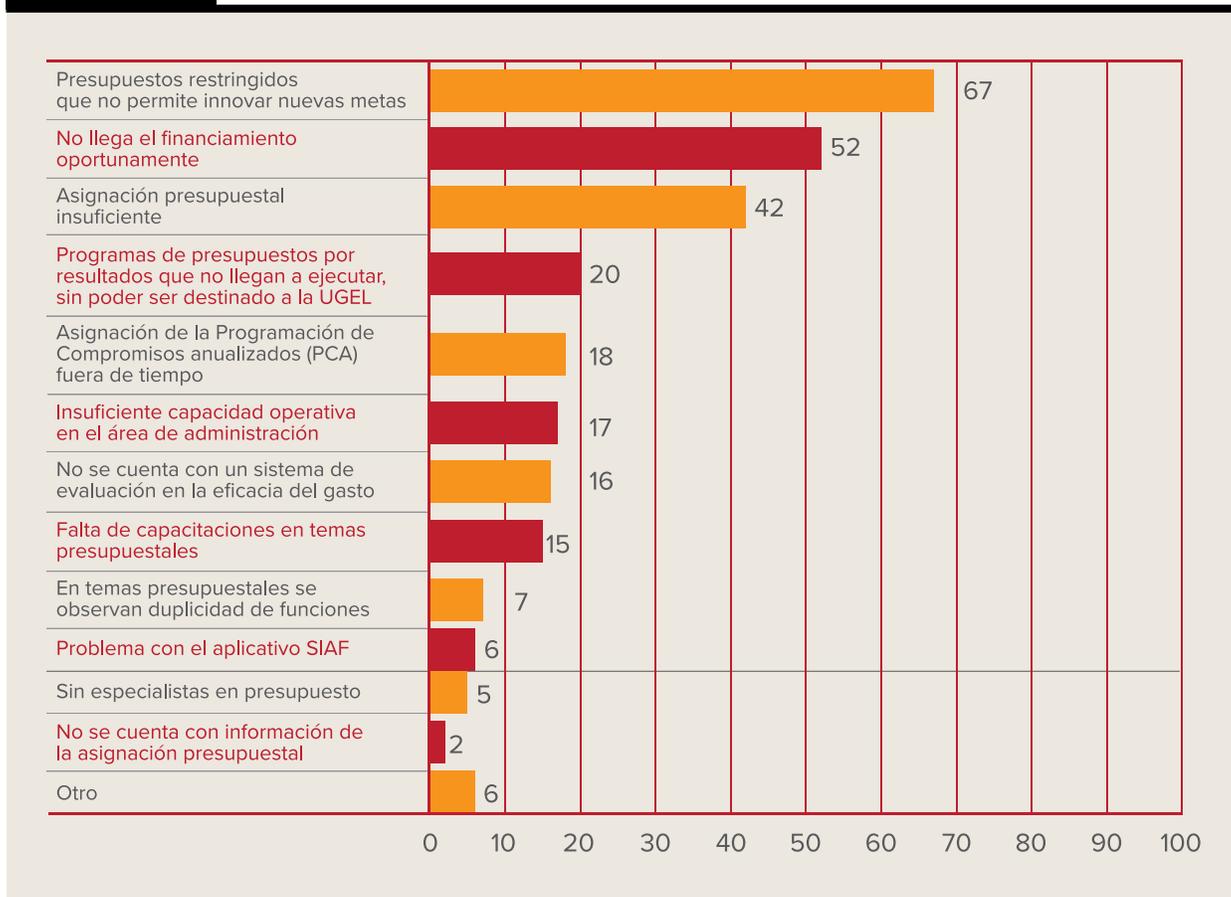
Un avance en relación con la financiación de la educación intercultural bilingüe fue el Decreto Supremo N° 014-2014-EF, en el que se establecen la vigencia, características, criterios y montos de las asignaciones para docentes, según el tipo y la ubicación de la institución educativa, así como la asignación especial por labores en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM)⁹² en el marco de la Ley N° 29944 (Ley de Reforma Magisterial). Con estas medidas se busca que los docentes sean reconocidos por su labor en las escuelas EIB, pero además que sean estimulados con complementos remunerativos si acreditan el manejo de la lengua originaria donde se ubica su puesto de trabajo. Sin embargo, en la práctica, las condiciones tanto de los docentes como de los alumnos en las escuelas EIB siguen siendo precarias.

Por otro lado, según la Defensoría del Pueblo, los gobiernos subnacionales mantienen una insuficiente asignación presupuestal para la ejecución de actividades orientadas a garantizar el derecho a la educación de los estudiantes indígenas. Esto es debido tanto al contexto presupuestal en el que se desenvuelven, con muchas restricciones para aumentar el gasto corriente y trabas para realizar proyectos de inversión, así como a la propia historia de centralismo en las políticas educativas. Debido a esto, la implementación de la política de EIB sigue estando centrada fundamentalmente en el Ministerio de Educación; los gobiernos regionales funcionan solamente como agencias que la aplican con los limitados recursos con que cuentan.

Precisamente, el presupuesto está entre los principales problemas que afectan los logros institucionales de las unidades descentralizadas de gestión educativa (ver Gráfico 18). En el censo realizado a las DRE y las UGEL en 2017, los directores y las directoras de estas instituciones identificaron el presupuesto institucional restringido por el techo histórico como el segundo problema en importancia, solo

GRÁFICO 18

Principales problemas que afectan la ejecución presupuestal, según lo indicado por el planificador o la planificadora de la DRE/UGEL en 2017 (pregunta de opción múltiple con múltiple respuesta).



Fuente: Ministerio de Educación, 2018. Presentación del Proceso Censal 2017. Resultados del Censo de DRE y de UGEL 2017, p. 76.

“ *Nosotros queremos presupuesto. En Apurímac y aquí, en Andahuaylas, las escuelas están en situación de extrema pobreza. ¿Por qué lo digo? Hay escuelas donde no llega carro, donde los niños tienen que transcurrir una distancia de cerro a cerro para llegar a la escolita. Esas escolitas están construidas por la mano solamente de los padres de familia: a base de adobe y de tierra construyen sus aulas. Una vez construidas los padres de familia van a la UGEL a pedir un docente. Va un docente a dictarle a tres o cinco grados [...]. Ni siquiera hay carretera. El docente utiliza un día para llegar a esas zonas lejanas. No hay buena infraestructura, no hay mobiliario, no hay materiales. En esas zonas, los docentes sufrimos. Por ejemplo, ahorita hay ríos grandes que se han cargado y para poder retornar a la provincia donde viven tienen que pasar peligros [...]. Yo he tenido que caminar tres días. Al primer centro educativo he llegado en acémila. En ese centro me recibieron los papás. Allá me trajeron de Quillabamba, de donde yo soy. Me trajeron con una dificultad tremenda. Para salir de esa zona yo tenía que permanecer medio año, porque yo no podía regresar [...]. Yo, que he palpado la realidad del campo. La tristeza, la pobreza de la gente del campo, de los niños del campo, quisiera que haya carreteras hasta los más lejanos centros educativos, que haya infraestructura, que haya materiales, cómputo, que haya internet. Todo lo que es necesario para un docente para que pueda trabajar con esos niños. Es indignante que un docente trabaje con tres, cuatro grados en esos lugares, un solo docente. ¿Cómo creen que va a asimilar un niño cuando están mezclados primero, tercero y quinto grado? Es muy distinto. Yo realmente quisiera que haya más presupuesto [...]. Más importancia deben dar a la educación, porque si no hay educación no hay progreso. Aquí nosotros estamos opacados. No toman en cuenta nuestra realidad, nuestras costumbres. Nosotros cuánto quisiéramos que el currículo fuera de acuerdo a la realidad de todos los pueblos: indígenas, quechuhablantes, aimaras... ”*

Profesora Maruja, Institución Educativa EIB, Andahuaylas.

detrás del bajo nivel remunerativo en algunos puestos (lo que también tiene una dimensión presupuestal). En cuanto a los problemas que afectan la ejecución presupuestal, el monto de los presupuestos y el flujo de los recursos están entre las principales preocupaciones de los planificadores.

En síntesis, pese a que la interculturalidad suele ser evocada como una de las principales riquezas del Perú, celebrada en aspectos como la gastronomía o la música, entre otros, el compromiso presupuestario con la educación intercultural bilingüe es muy débil y se ha deteriorado en los últimos dos años. Con los recortes en programas claves como el acompañamiento pedagógico o la formación docente, el Estado se ha puesto en franca contradicción con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Esta es solo una señal de un problema mucho más amplio y es el incumplimiento del deber de movilizar el máximo de los recursos disponibles para la garantía de los derechos sociales sin discriminación alguna (como se analizará en el capítulo 4). El compromiso con la interculturalidad y la igualdad en derechos debe probarse todavía en su dimensión presupuestaria: el Año Internacional de las Lenguas Indígenas es una buena ocasión para empezar.

CAPÍTULO 3

Desigualdades fatales: las respuestas del Estado frente al cáncer

3.1. El cáncer en el Perú: qué dicen los indicadores de resultado

3.1.1. LA MAGNITUD DEL PROBLEMA

Durante las dos últimas décadas, el Perú ha logrado importantes avances en controlar enfermedades transmisibles y una fuerte mejora en la tasa de mortalidad infantil y materna.⁹³ Aunque persisten importantes problemas en estas y otras áreas⁹⁴ y con la transición demográfica y epidemiológica que el país se encuentra experimentando,⁹⁵ el mayor desafío de hoy está en la notable ausencia de respuestas eficaces y las enormes desigualdades frente a las enfermedades no transmisibles.⁹⁶ Estas enfermedades impactarán de manera más fuerte en los países de ingresos medios y bajos, que concentran el 85% de las muertes prematuras por esta causa.⁹⁷ Tan solo entre 1990 y 2010, las enfermedades no transmisibles pasaron de representar el 37% al 62% de la carga de la enfermedad en el Perú, mientras que la asociada a trastornos maternos, neonatales y nutricionales se redujo de 54% a 28%.⁹⁸

Dentro de las enfermedades no transmisibles, el cáncer ocupa un lugar preponderante, particularmente en las Américas, donde se registra una tercera parte de las muertes por esta causa. Se estima que estas muertes aumentarán de 1.2 millones en 2008 a 2.1 en 2030, debido a factores como el envejecimiento de la población, los cambios en el estilo de vida (el consumo de alcohol y tabaco, la dieta poco saludable, la falta de actividad física), la exposición a factores contaminantes, a carcinógenos y a la radiación solar.⁹⁹ En América Latina, el cáncer ya es la segunda causa de mortalidad en la región, que explica casi una quinta parte de las muertes.¹⁰⁰

Aunque el Perú tiene una tasa de incidencia del cáncer inferior al promedio mundial (192,6 casos por cada 100.000 habitantes versus 197,9 por 100.000 a nivel global en 2018), el riesgo de morir por cáncer antes de los 75 años es mayor (27,1% en Perú versus 26% en el mundo).¹⁰¹ Entre 1990 y 2015, el porcentaje de muertes atribuidas al cáncer pasó del 10% al 19%.¹⁰² Datos recientes publicados por el Ministerio de Salud muestran que el 20% de las defunciones que ocurrieron en 2015 se debieron a enfermedades neoplásicas, convirtiéndose así el cáncer en la primera causa de muertes por enfermedad en el Perú.¹⁰³ El Perú tiene tasas de incidencia y de prevalencia más altas que el promedio de América Latina.¹⁰⁴ La desproporción entre mortalidad e incidencia es de las más altas de la región, apenas por detrás de Bolivia y Paraguay,

y más cercana a los niveles del África subsahariana y el sudeste asiático que a los de Estados Unidos o Europa.¹⁰⁵ Con un saldo estimado de 66.620 casos nuevos cada año y alrededor de 90 muertes por día, el cáncer se ha convertido en uno de los principales problemas de salud pública en el Perú.¹⁰⁶

Las mujeres son las más afectadas. La tasa de incidencia es mayor entre las mujeres (198,2 por cada 100.000 en 2018) que entre los hombres (190,9 por cada 100.000).¹⁰⁷ Se estima que, cada día, se diagnostican con cáncer a 64 mujeres y 54 hombres.¹⁰⁸ Entre los hombres, los tipos de cáncer con mayor incidencia son el de próstata y el de estómago; entre las mujeres, el de seno y el de cuello uterino.¹⁰⁹ Si bien la tasa de mortalidad bruta por cáncer en el Perú está por debajo del promedio de América Latina (101,7 versus 103,2 por cada 100.000 en 2018), entre las mujeres es más alta que el promedio regional (104,6 versus 99,2 por cada 100.000).¹¹⁰ De los 365.387 años de vida saludable perdidos (AVISA) por neoplasias malignas en 2016 en el Perú, se estima que el 56,3% correspondieron al sexo femenino y el 43,7 % en el sexo masculino.¹¹¹ El cáncer de cuello uterino y de mama son, respectivamente, el primer y el cuarto tipo de cáncer de mayor frecuencia actualmente en el Perú.¹¹² Se observa un predominio de la mortalidad por cáncer de mama en los departamentos de la costa y de la Amazonía, y un predominio de la mortalidad por cáncer de cuello uterino en los departamentos de la selva.¹¹³ En el año 2018, más de 17.000 mujeres murieron de cáncer: entre ellas 1.858 de cáncer de mama y 1.836 de cáncer de cuello uterino.¹¹⁴

En cuanto a los niños y las niñas, se estima que anualmente se registran más de 1.600 casos nuevos de cáncer en menores de 15 años, de los cuales más de 700 son atendidos por el INEN, el único hospital oncológico del MINSA con un área especializada de pediatría. Según Juan García León, director ejecutivo del Departamento de Pediatría del INEN, “mientras que en el mundo el índice de sobrevivientes al cáncer infantil es mayor al 80%, en el Perú es de aproximadamente 65%”.¹¹⁵

Además de los impactos sobre la vida, el cáncer implicó la pérdida de 418.960 años de vida saludable en Perú hasta el 2008, convirtiéndose en una de las cinco enfermedades más frecuentes y representando el 8% de la carga total de enfermedad en el país.¹¹⁶ La Agencia Internacional de Investigación Contra el Cáncer estima que el número de nuevos casos de cáncer crecerá de 66.627 en 2018 a 125.164 en 2040: un incremento del 87%.¹¹⁷

El cáncer es la única de las enfermedades no transmisibles que ha merecido un programa especial del Estado (el “Plan Esperanza”) con fondos especialmente destinados, lo cual representa la respuesta pública más ambiciosa frente a esta enfermedad y un caso emblemático de control del cáncer en la región. Pese a ello, como se verá en este capítulo, el Perú está muy lejos de lograr resultados satisfactorios en esta área y hoy registra importantes riesgos de retroceso, lo cual muestra que el país requiere un urgente fortalecimiento de sus políticas para afrontar el desafío del cáncer y de las enfermedades no transmisibles en general.

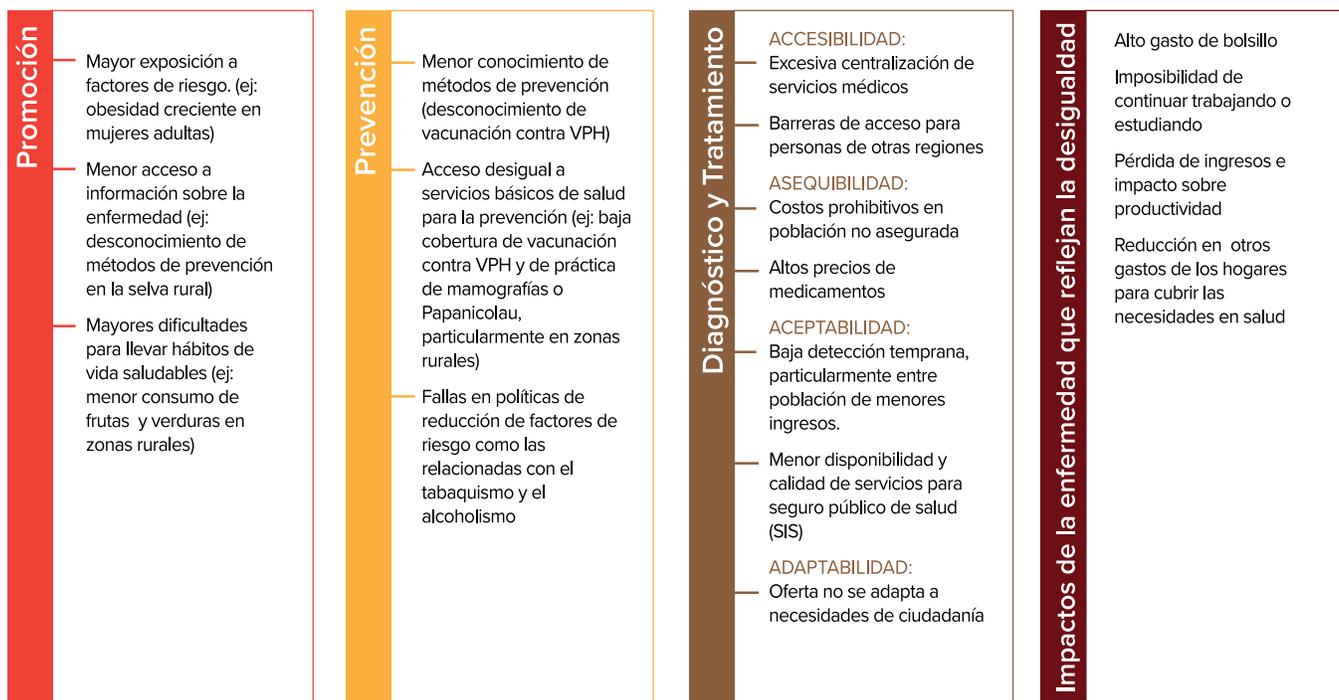
3.1.2 CÁNCER Y DESIGUALDAD

El cáncer refleja de forma dramática las consecuencias de la desigualdad económica y social en el Perú. Aunque la experiencia de los pacientes de cáncer y de sus familias es profundamente difícil y dolorosa, existen considerables desigualdades en las posibilidades de acceder a servicios de prevención, diagnóstico y tratamiento de acuerdo a la posición socioeconómica de la persona que lo padece.¹¹⁸

Estas desigualdades comienzan con la mayor exposición de algunas poblaciones a factores de riesgo,¹¹⁹ sus menores posibilidades de llevar hábitos de vida saludables¹²⁰ y de acceder a información sobre factores que exponen al cáncer.¹²¹ A ello se añade la ausencia de una política universal y pro pobre de prevención que se refleja, por ejemplo, en las fallas de los programas de vacunación contra el virus del papiloma humano (VPH) para prevenir el cáncer de cuello uterino¹²² o en la práctica del examen de Papanicolaou para diagnosticarlo, que afectan en mayor medida a las zonas más apartadas del país.¹²³ En cuanto al cáncer de mama, en 2018 solo 21 de cada 100 mujeres entre 30 y 59 años se habían practicado un examen clínico de mama en los últimos dos años, y en las zonas rurales solo 11 de cada 100.¹²⁴ En el caso de los hombres, solo uno de cada diez, entre 40 y 59 años, se realizó un chequeo general para descartar algún tipo de cáncer.¹²⁵

Las desigualdades se amplían exponencialmente con un sistema de salud fragmentado en un seguro público que cubre a la mitad de la población (el SIS), un seguro contributivo para la tercera parte de la población que trabaja en el sector formal (EsSalud) y seguros privados para una minoría que puede pagarlos.¹²⁶ Cada una de estas rutas implica posibilidades de acceso muy distintas a consultas médicas integrales que incluyan la identificación de síntomas y la aplicación de métodos de diagnóstico temprano que eviten los mayores riesgos del cáncer¹²⁷ y muestran su peor cara con las diferencias en la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad en la oferta de un tratamiento oportuno, de medicamentos y de cuidados paliativos de calidad derivados de sus distintos planes de beneficios,¹²⁸ así como de la excesiva centralización de los servicios oncológicos¹²⁹ (ver Gráfico 19).

GRÁFICO 19 El continuo amplificado de las desigualdades frente al cáncer.



“ Si un paciente se atiende en una clínica de Lima, tendrá acceso a un tratamiento similar al que podría obtener en los Estados Unidos, con medicamentos de calidad y tecnología de punta, pero a una hora de Lima, ya sea en Chilca o en Chosica, no hay nada: ni especialistas, ni máquinas o servicio de radioterapia. Lamentablemente, tenemos varias realidades en un solo país ”.

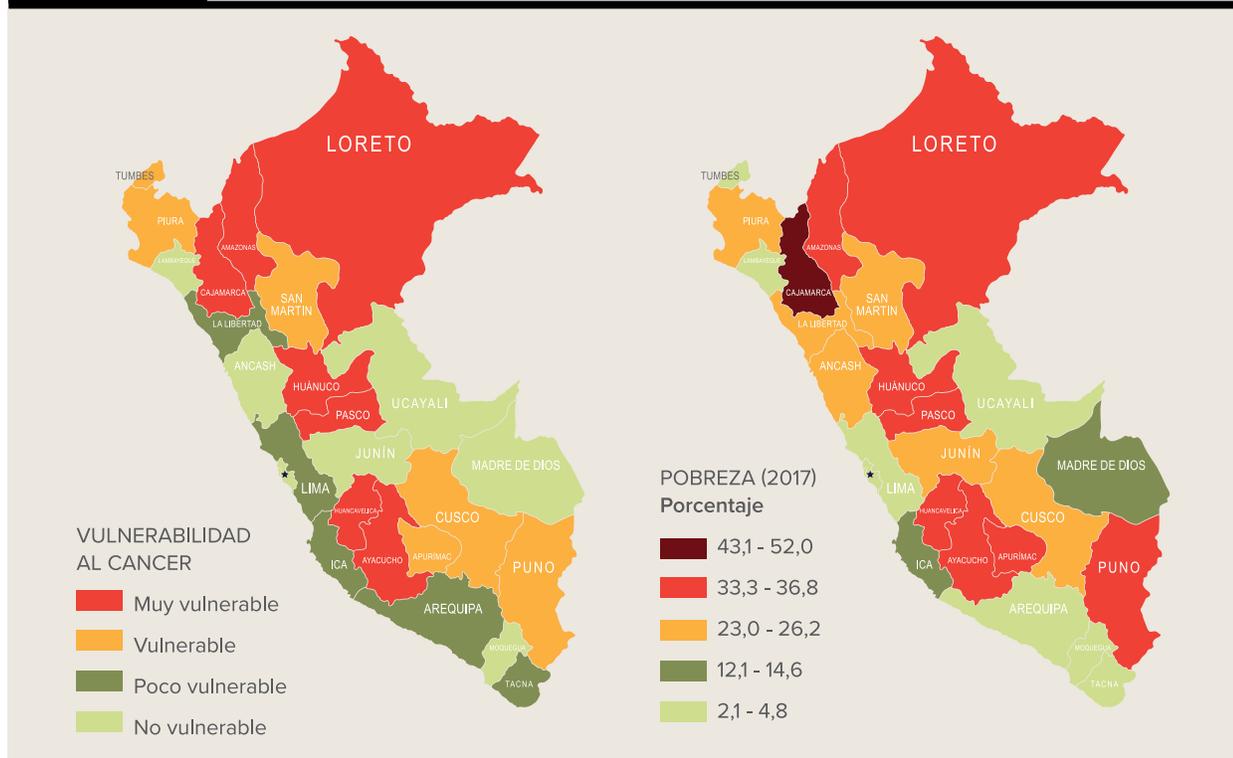
Mauricio León Rivera, oncólogo, director del Centro Detector del Cáncer¹³⁰

A falta de un aseguramiento adecuado en salud y de otros mecanismos de protección social, la ocurrencia de una enfermedad crónica genera impactos desproporcionados sobre las familias de bajos ingresos, que tienen que recortar gastos en educación o alimentación para enfrentar la mayor carga financiera y las pérdidas de ingreso producto de la enfermedad,¹³¹ todo lo cual termina por ensanchar las desigualdades e incluso puede perpetuar la transmisión intergeneracional de la pobreza.¹³² En algunos casos, dado el alto nivel de población no asegurada en salud que persiste en el Perú,¹³³ los elevados costos pueden llegar a convertirse, literalmente, en un asunto de vida o muerte.

Además de los impactos desiguales del cáncer sobre las personas, las diferencias en el perfil de la enfermedad en cada región y las respuestas inadecuadas del Estado pueden terminar por reforzar también las disparidades territoriales. De hecho, los departamentos más pobres del país son, también, los departamentos más vulnerables frente al cáncer, según el Ministerio de Salud (ver Mapa 1).¹³⁴ Estos departamentos, por ejemplo, tienden a tener tasas más altas de mortalidad por cáncer de estómago (un cáncer más asociado a las condiciones socioeconómicas)¹³⁵ y, sin embargo, tienen menor disponibilidad

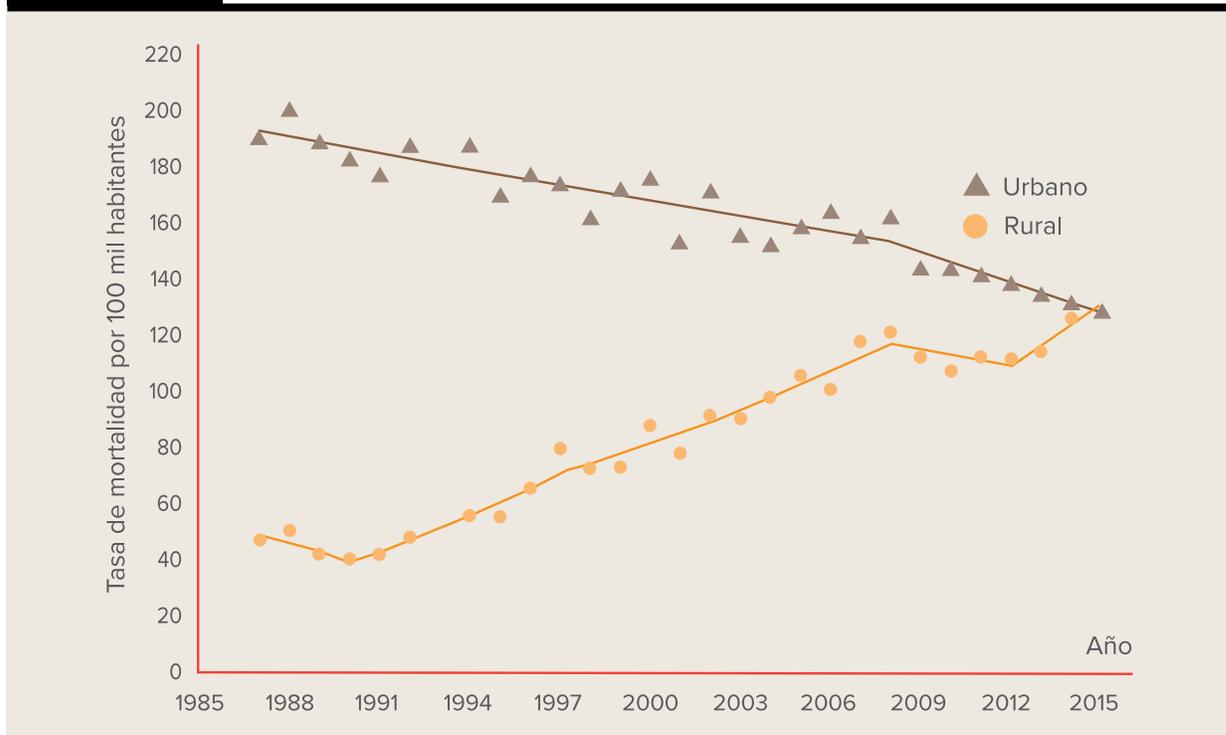
MAPA 1

Vulnerabilidad al cáncer (2013) y pobreza monetaria (2017) por departamentos.



Fuente: MINSA e INEI.

de servicios especializados para diagnosticar y tratar el cáncer. De hecho, la tasa de mortalidad por enfermedades neoplásicas aumentó casi el triple entre 1987 y 2015, mientras a nivel urbano se redujo en 33% (ver Gráfico 20). Si bien la brecha se cerró, lo hizo a costa de un incremento en la tasa de mortalidad rural. Y en departamentos que hoy están entre los más pobres, la tasa de mortalidad por enfermedades neoplásicas se disparó en este período: en Apurímac se cuadruplicó y en Huancavelica se duplicó.¹³⁶

GRÁFICO 20**Tasa estandarizada de mortalidad por enfermedades neoplásicas según ámbito urbano-rural. Perú: 1987-2015.**

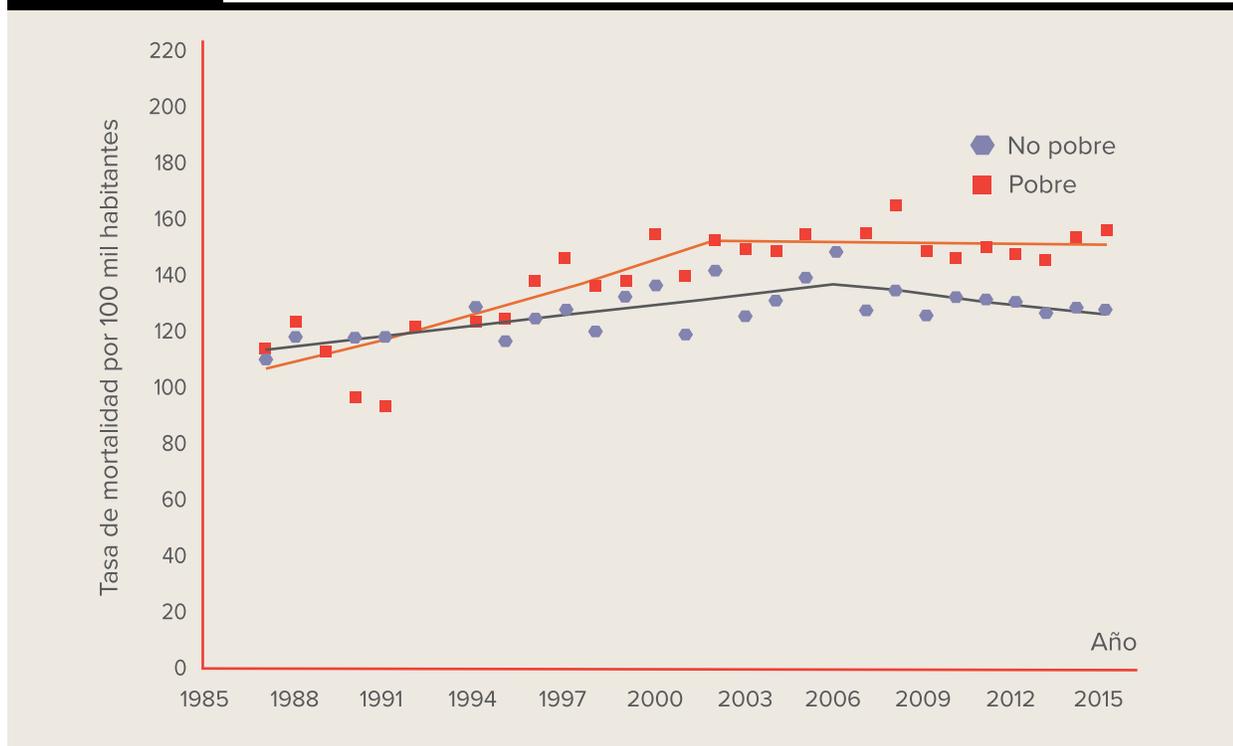
Fuente: Ministerio de Salud, 2018. *Análisis de las causas de mortalidad en el Perú, 1986-2015*, p. 43. Base de datos de defunciones 1986-2015. Oficina General de Tecnologías de Información. MINSA.

La variación de la tasa de mortalidad por condición socioeconómica también nos abre un preocupante panorama. Tanto en la población por debajo de la línea de pobreza como en la que no lo está, la tasa de mortalidad por enfermedades neoplásicas experimentó un aumento entre 1987 y 2005. No obstante, si bien a partir de 2006 entre la población no pobre ha habido un descenso, en el caso de la población pobre ha habido un estancamiento que ha ampliado la brecha en las tasas de mortalidad (ver Gráfico 21).

En relación con la dimensión étnica de la atención en salud, un informe realizado por la Defensoría del Pueblo en 2015 concluyó que décadas de exclusión han propiciado brechas sanitarias tan amplias que han impedido que la población indígena reciba una atención que se adecúe a su cultura.¹³⁷ Como ejemplo señaló que la atención en salud es tan deficitaria que según el Censo Agropecuario de 2012 el 51.2% de las comunidades nativas carece de algún tipo de establecimiento de salud, lo cual significa que más de la mitad de las comunidades no están siendo atendidas siquiera en los servicios más básicos.¹³⁸ Los pueblos indígenas han señalado su preocupación por el escaso compromiso del Estado con la garantía del derecho a una salud intercultural, destacando el hecho de que pese a que existe una Estrategia Sanitaria Nacional

GRÁFICO 21

Tasa estandarizada de mortalidad por enfermedades neoplásicas según condiciones de pobreza. Perú: 1987-2015.



Fuente: Ministerio de Salud, 2018. *Análisis de las causas de mortalidad en el Perú, 1986-2015*, p. 50. Base de datos de defunciones 1986-2015. Oficina General de Tecnologías de Información. MINSA.

de Salud de los Pueblos Indígenas y a que esta fue la primera política para la cual se llevó a cabo un proceso de consulta previa a nivel nacional, su implementación es lenta y poco efectiva, lo cual ha llevado a la interposición de acciones judiciales por parte de la Defensoría del Pueblo.¹³⁹

En relación con el cáncer, además de las barreras de atención que enfrentan los pueblos indígenas, y en particular las mujeres, y de la ausencia de un enfoque intercultural hacia las enfermedades oncológicas,¹⁴⁰ un motivo central de preocupación es los impactos en salud generados por el sector extractivo. A nivel internacional, se estima que el 19% de todos los cánceres a nivel ocupacional son atribuidos a la contaminación del ambiente.¹⁴¹ En el Perú, los pasivos ambientales de antiguas y actuales operaciones mineras y de hidrocarburos se han convertido en una fuente de contaminación de ríos y fuentes de agua, que han emergido como nuevas causas de enfermedad y muerte.¹⁴² Aunque el impacto va mucho más allá de los pueblos indígenas, los episodios de contaminación en los territorios de estas comunidades se han vuelto recurrentes¹⁴³ y la situación es tan grave que ha motivado la conformación de una Plataforma Nacional de Personas Afectadas por Metales Tóxicos¹⁴⁴ y varias resoluciones y medidas cautelares emitidas por la CIDH.

En síntesis: muy lejos de la universalidad en cuanto a las condiciones de igualdad al derecho a la salud, esta breve radiografía de la situación del cáncer en el Perú revela enormes disparidades que se amplifican a medida que se avanza en el ciclo de la enfermedad y que terminan por exacerbar las desigualdades existentes.



Foto: Esta foto de pacientes en tratamiento contra el cáncer es cortesía de MINSA.

3.2 Las políticas frente al cáncer: avances importantes, pero insuficientes

Hasta el año 2009 el Estado no tenía un plan o programa de salud sobre el cáncer que realmente buscara llegar a toda la población. El Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas (INEN) (establecido legalmente en los años 30 y relanzado en los años 50) atendía solamente a las personas que llegaban a Lima, funcionando sin una estrategia de priorización epidemiológica o poblacional clara. A diferencia de quienes podían pagar un seguro privado especializado, como Oncosalud, o de los afiliados a EsSalud (el seguro contributivo), las personas afiliadas al SIS estaban totalmente desprotegidas frente al cáncer, pues su plan de beneficios (el Plan Esencial de Aseguramiento en Salud, PEAS) no incluía nada al respecto.

En 2012 se declara la atención al cáncer como un asunto de interés nacional y se plantea el llamado Plan Esperanza, con dos componentes.¹⁴⁵ Por un lado, la inclusión en el PEAS de servicios de promoción, prevención y detección temprana de los siete cánceres de mayor incidencia en el Perú (cinco que habían sido incluidos en 2009, a los que se sumaron leucemia y linfoma) mediante un programa de Presupuesto por Resultados (PpR 24). Por otro lado, entra en operación el FISSAL (Fondo Intangible Solidario en Salud), un fondo para atender el tratamiento de alto costo de los siete tipos de cáncer cuya prevención y detección temprana están cubiertas por el PEAS. Los años posteriores a la entrada en vigencia del Plan Esperanza implicaron una reestructuración y fortalecimiento del PpR 24, que se orientó al desarrollo de las capacidades de prevención en los departamentos más vulnerables y a asegurar la provisión de tratamiento integral para los diez tipos principales de cáncer, particularmente a la población de menores ingresos.¹⁴⁶

Las evaluaciones del programa muestran resultados muy positivos. Además de haber atendido a 345.193 pacientes entre 2012 y 2016 (de los cuales el 76% recibieron atención oncológica integral y el 24% atención preventiva), el porcentaje de personas afiliadas al SIS, atendidas por el INEN, que recibió

cobertura oncológica gratuita se incrementó del 17,2% al 60,5% del total de la población atendida entre 2009 y 2016, y el gasto de bolsillo entre la población en pobreza cubierta por el Plan Esperanza cayó del 58,1% al 15,2% en el mismo período.¹⁴⁷

Pese a los indudables avances, el panorama de las políticas de control del cáncer en el Perú es todavía preocupante si se analiza en el contexto regional. La Tabla 1 a continuación presenta una evaluación realizada por la revista *The Economist* sobre las políticas en materia de control del cáncer en un grupo de países de América Latina. Perú está en el octavo puesto entre 12 países evaluados. En cuatro de los seis componentes evaluados, Perú recibe una calificación baja o muy baja. Estos componentes tienen que ver estrechamente con la dimensión financiera de la política: disponibilidad de medicamentos, disponibilidad de radioterapia, prevención y detección temprana, y disponibilidad de recursos financieros propiamente dicha.

TABLA 1

Tabla de calificaciones en materia de control del cáncer en América Latina, según estudio de The Economist (LAACS), 2017.

	Plan estratégico	Supervisión del desempleo	Disponibilidad de medicamentos	Disponibilidad de radioterapia	Prevención y detección temprana	Finanzas	Calificación del país (máx. 30)
	Calificación	Calificación	Calificación	Calificación	Calificación	Calificación	
Uruguay	4	5	3	4	3	4	23
Costa Rica	5	5	2	4	2	4	22
Chile	3	2	3	5	4	2	18
México	3	3	3	2	4	2	17
Brasil	4	3	3	1	3	3	17
Colombia	4	3	2	1	3	3	16
Panamá	2	4	2	4	3	2	16
Perú	4	4	2	1	2	2	15
Ecuador	3	3	2	3	3	2	15
Argentina	1	4	3	3	3	1	14
Paraguay	3	2	1	2	2	2	9
Bolivia	2	1	2	1	1	1	7
Calificación en el campo (máx.60)	38	38	25	31	33	26	

Nota: Las calificaciones en bruto de cada campo se ha normalizado a una escala de 1 a 5 (siendo 1 lo peor y 5 lo mejor) para permitir las comparaciones entre los campos. Las calificaciones se han redondeado al número entero más próximo. Por ejemplo, la calificación general de Argentina es 14,46 y se redondeó a 14. La calificación total máxima de cada país es 30. La calificación total máxima de campo es 60.

Fuente: *The Economist Intelligence Unit, La tabla de calificaciones en materia de control del cáncer en América Latina (LACCS), 2017.*

Los principales desafíos persistentes en la acción frente al cáncer en Perú pueden formularse en términos de los elementos esenciales del derecho a la salud, de acuerdo a la doctrina del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.¹⁴⁸

En materia de disponibilidad, el Perú continúa por debajo del promedio de América Latina en indicadores básicos de la oferta de servicios de salud, tales como el número de camas hospitalarias por 1.000 habitantes (1,6 versus 2,1 en 2014).¹⁴⁹ En cuanto a la disponibilidad de recursos tecnológicos y humanos para enfrentar el cáncer, el Perú continúa rezagado frente al promedio de la región y muy lejos de los países de ingresos altos (ver Tabla 2).

TABLA 2

Indicadores de disponibilidad de recursos tecnológicos y humanos para atención del cáncer en Perú, América Latina y Estados Unidos, 2013.

	Aceleradores lineales por millón de habitantes	Máquinas de cobalto por millón de habitantes	Unidades de radioterapia por millón de habitantes	Máquinas de cobalto (% de todas las unidades)	Cobertura de radioterapia (%)	Servicios de atención paliativa completos por millón de habitantes
Perú	0,82	0,30	1,12	26,8	66	0,42
Promedio de América Latina (12 países)	0,98	0,47	1,45	32,6	74	12,42
Estados Unidos	11,93	0,44	12,37	3,6	206	No disponible

Fuente: *The Economist Intelligence Unit, 2017, p. 52, basado en A. Jemal et al., The Cancer Atlas, segunda edición, 2014. Disponible en: <http://canceratlas.cancer.org/data/>*

En materia de *calidad* de las acciones frente al cáncer, una limitación grave, pese a los avances, es la prevalencia de un enfoque reactivo sobre uno preventivo. Aunque el Plan Esperanza plantea acciones y campañas preventivas para reducir factores de riesgo como el tabaco y la mala alimentación, no ha conducido a decisiones legislativas y regulatorias de mayor alcance, ni tampoco puede por sí solo resolver problemas más bien estructurales del sistema de salud. El componente reactivo, por otra parte, se sigue caracterizando por ofrecer una respuesta tardía. Según el Ministerio de Salud, el 63,8% de los casos nuevos de cáncer son detectados cuando las personas acuden a los centros de salud por presentar síntomas de la enfermedad.¹⁵⁰ Aunque el porcentaje de nuevos casos detectados en las fases I y II de la enfermedad ha ido aumentando, en el período 2012-2015 un 50,8% de los casos seguían siendo detectados en las fases III y IV.¹⁵¹ En el caso del cáncer de cuello uterino, sólo el 10% de casos se detecta en la fase I, cuando la tasa de curación es del 90%. Las consecuencias son fatales: alrededor de cuatro de cada diez mujeres con cáncer cervical mueren por un diagnóstico tardío.¹⁵² Esto plantea un desafío enorme para el sistema de salud en su conjunto y es la importancia de fortalecer la atención primaria en salud.

En cuanto a la *aceptabilidad*, los esfuerzos de política frente al cáncer tienen serios desafíos para ser culturalmente apropiados y sensibles a los requisitos del género y del ciclo de vida, entre otros. Como se señaló anteriormente, un análisis que vaya más allá de las cifras agregadas revela enormes disparidades e, incluso, historias completamente diferentes sobre la magnitud y los determinantes del cáncer en el Perú y las respuestas del Estado frente a esta enfermedad. Así, por ejemplo, si se analiza lo ocurrido con la mortalidad por cáncer de cuello uterino, se encuentra que, si bien hay un descenso en la tasa de mortalidad a nivel nacional entre 1986 y 2015 (el cual sin embargo se interrumpió en los últimos años), el panorama es diametralmente opuesto para el caso de las mujeres rurales y en situación de pobreza, cuya tasa de mortalidad por esta causa va en ascenso (ver Gráfico 22). Aunque es necesario profundizar en los múltiples determinantes de estas trayectorias diferenciales (y el grado en que pueden ser atribuidas a esfuerzos de política insuficientes), la implementación del Plan Esperanza no ha tenido la capacidad de contrarrestarlas. Esto plantea la necesidad de redoblar los esfuerzos para que las respuestas de política no dejen a nadie atrás, en particular a las poblaciones más desprotegidas. El Plan

DOLOROSOS CAMINOS AL ALBERGUE

Entrevistas a mujeres en tratamiento alojadas en albergues en Lima

“ Soy de un pueblo a dos horas de Tarapoto. Entonces me fui a la posta y me dijo el doctor que podía ser cáncer. Y entonces me dio una referencia para ir al hospital de Tarapoto. Y como dicen, yo no le tomé importancia, lo dejé pasar y siguió avanzando, ya me dolía. Entonces el doctor me llamó la atención, que por qué no iba. Y ahí llegué a ir. Pero ahí pasé muchas dificultades para que me atiendan. Que el doctor no estaba y yo tenía que madrugar con todo y la lluvia. Y así pasé como dos meses más o menos. No me atendían, que el doctor no venía, que había huelga. Hasta que me llegaron a atender y me hicieron los estudios, lo que hay. Me hicieron ecografía y mamografía y salió la bola ahí, en la mama. De ahí comenzaron a postergarlo, y yo le pedía, le lloraba al doctor, que me operaran. Me dijeron que no me podían operar ahí, el doctor me vio y me dijo que me tenía que mandar a Lima. Me hizo la referencia y me dijo ya puedes irte. Pero el problema es que yo no tenía dinero. Yo era una mujer sola [...]. Entonces yo hice lo posible y lo imposible para juntar dinero. Y me vine, y de frente aquí al hospital, no tenía familiares. Ahí comenzaron a hacerme los exámenes. Me trataron muy bien. Y a los quince días salió el resultado de la biopsia, que tenía cáncer de tercer grado. Y ahí pasé las cosas más horribles, no había donde dormir [...]. Hasta que escuchaba que había albergues y yo misma comencé a averiguar. Me hablaron muy bonito y me mandaron acá [...]. En muchos pueblos es muy difícil venir a la capital, porque aquí es donde hacen los estudios. Pero a veces no tenemos el dinero para venir de allá. Nos gustaría que en nuestras ciudades más cercanas hubiese un profesional. ”

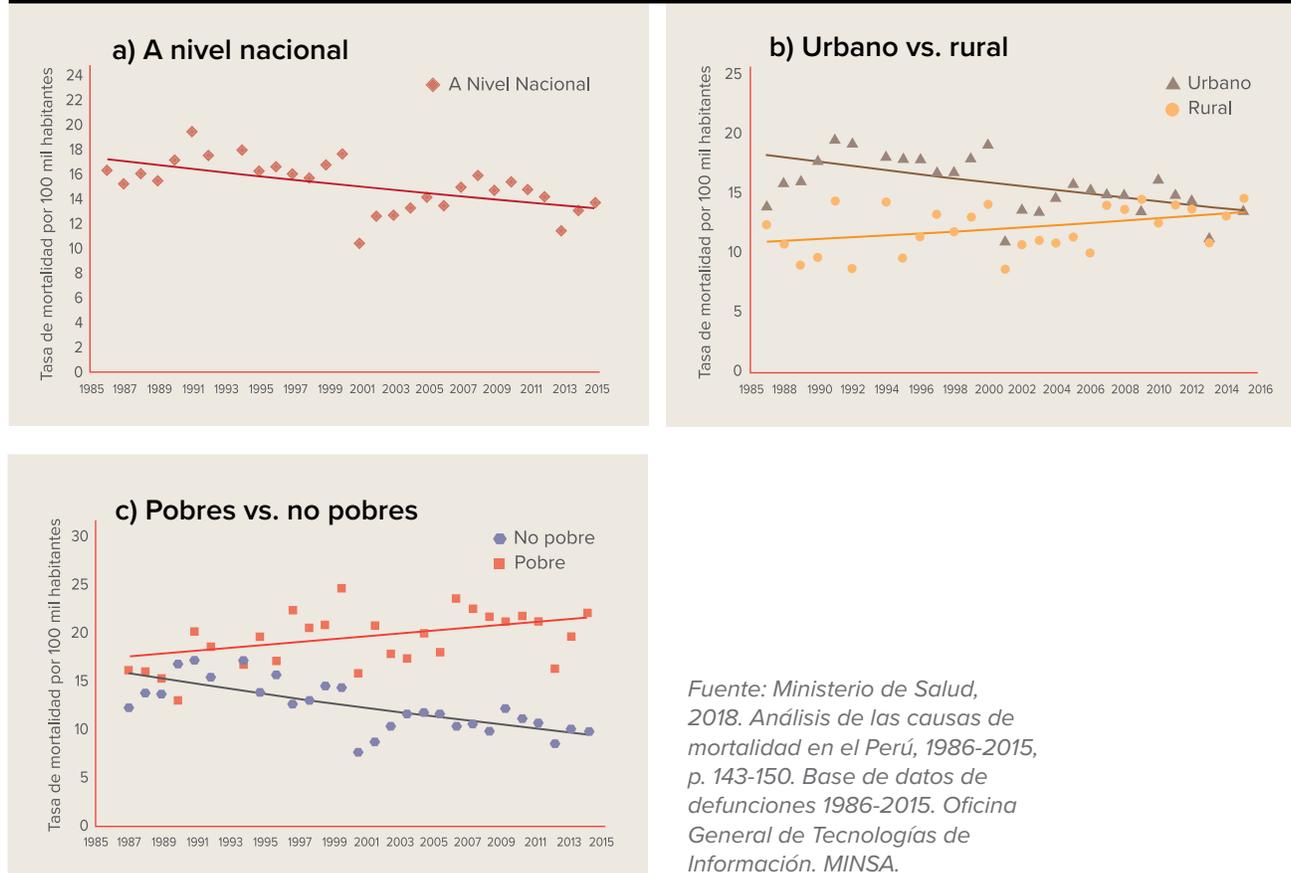
Yilmesí Pinedo

Nacional para la Prevención y Control de Cáncer de Cuello Uterino (2017-2021), por ejemplo, avanza en la identificación de las brechas de servicios oncológicos y de personal por región; sin embargo, es necesario transitar hacia un sistema de monitoreo que permita analizar la manera en que las acciones implementadas impactan sobre los indicadores de resultado para los distintos sectores de la población y, de este modo, posibilitar la adopción de acciones complementarias que permitan frenar las tendencias negativas, al mismo tiempo que cerrar las brechas.

Finalmente, en materia de accesibilidad, el gran desafío tiene relación estrecha con la excesiva centralización de los servicios de salud en las principales ciudades. En 2013, el 72% de los y las profesionales en oncología, el 85% de los de radio-oncología y la mayor parte de los equipos y servicios especializados estaban concentrados en la costa del país, donde vive menos de la tercera parte de la población.¹⁵³ Aunque el Plan Esperanza identificó este problema y avanzó en un plan de descentralización de los servicios oncológicos y de las capacidades de atención del personal médico (con la creación, por ejemplo, de dos institutos regionales de enfermedades neoplásicas, un tercero que está en construcción en Junín y un cuarto que planea construirse en la Amazonía), el problema persiste. Como ha advertido la revista especializada The Lancet en su evaluación del Plan Esperanza, el presupuesto debe incrementarse para que sea posible cumplir las metas planteadas en relación con la construcción y puesta en marcha de centros de prevención, radioterapia y quimioterapia en las regiones, el equipamiento de dichos centros, la capacitación del personal médico y las campañas de educación pública.¹⁵⁴ Sin embargo, como se analizará en la siguiente sección, la tendencia es justamente la opuesta.

GRÁFICO 22

Tres historias diferentes: variación de la tasa estandarizada de mortalidad de mujeres peruanas por neoplasia maligna de cuello uterino, 1987-2015.



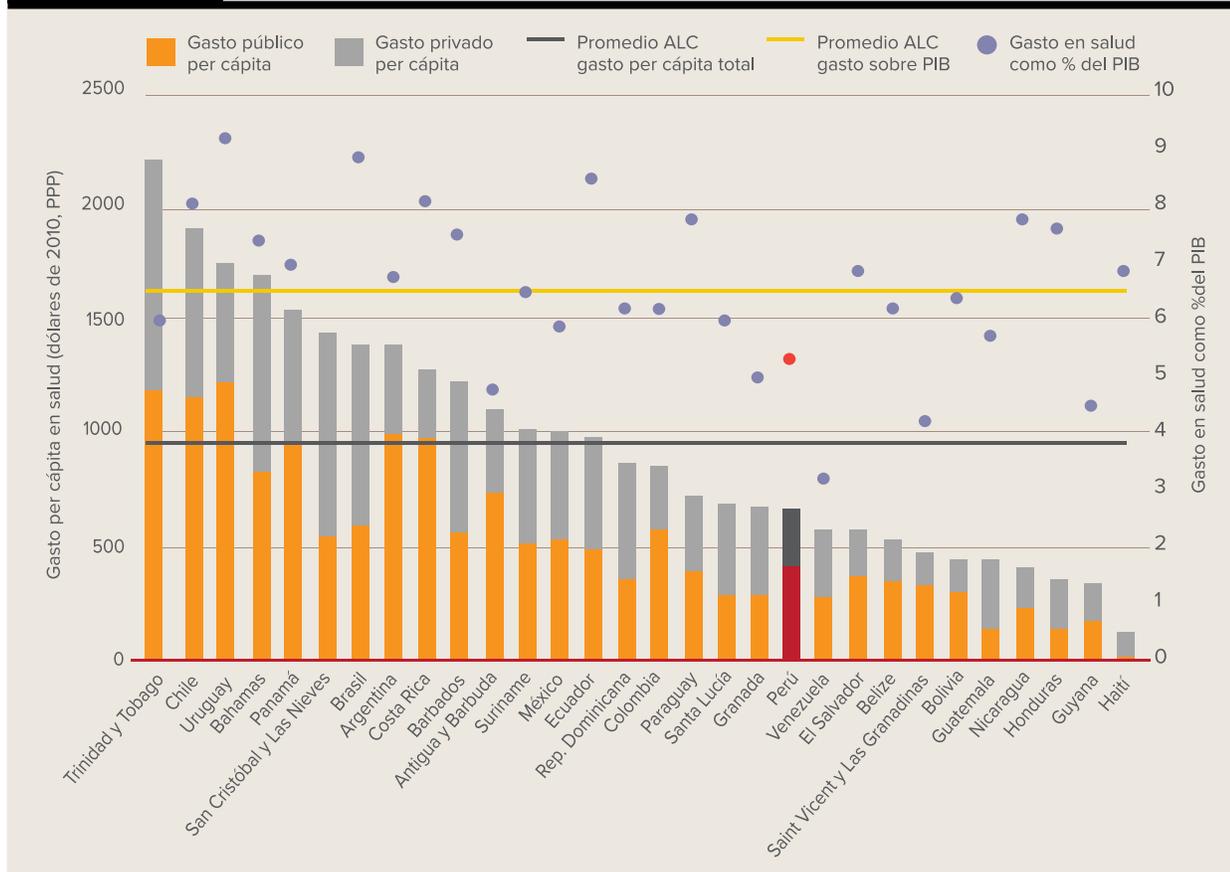
3.3 Riesgos de retroceso: las finanzas de la salud, a cuidados intensivos

El Perú es uno de los países que menos recursos invierte en salud en la región. Tanto el gasto per cápita en salud (gasto absoluto) como el gasto en salud como porcentaje del PIB (gasto relativo), se encuentran muy por debajo del promedio latinoamericano (ver Gráfico 23). En particular, el gasto público en salud es inferior al de países de nivel de ingreso similar, como Colombia o Ecuador. El incremento anual promedio del gasto per cápita en el Perú también ha sido inferior al de los países de ingreso medio alto en el período 1995-2014,¹⁵⁵ lo cual muestra que el país no ha adaptado su gasto en salud a los desafíos de las enfermedades no transmisibles que implica su transición demográfica y epidemiológica.

En relación con el gasto específico en cáncer, el Plan Esperanza ha significado un incremento considerable de recursos frente a los muy bajos niveles previos, pues en 2009 se estimaba que el gasto en tratamiento por cada nuevo paciente de cáncer en el Perú era de USD 4,90 en contraste con USD 9,29 en el promedio de 12 países latinoamericanos y USD 460,17 en Estados Unidos.¹⁵⁶ De 2012 a 2019 el presupuesto para la atención del cáncer se incrementó en 110% en términos reales. Sin embargo, su participación en el gasto total en salud se ha mantenido relativamente constante, con una caída del 6,3% al 5,2% entre 2018 y 2019.

GRÁFICO 23

Gasto en salud per cápita público y privado (barras) y como porcentaje del PIB en países de América Latina, 2015.



Fuente: Organización Mundial de la Salud, Datos del Observatorio Mundial de la Salud. Gasto corriente en salud como porcentaje del PIB (%) y gasto per cápita en salud. (Financiamiento de la salud), disponible en: https://apps.who.int/gho/data/node.imr.GHED_CHEGDP_SHA2011?lang=en

Este incremento es insuficiente teniendo presente que el despegue en términos presupuestarios fue relativamente reciente y el punto de partida era muy bajo. Además, los costos para el control del cáncer están creciendo a una tasa mayor que el crecimiento de dichos presupuestos.¹⁵⁷ Actualmente el cáncer representa el 8% de la carga de enfermedad y una quinta parte de las muertes en el Perú, pero solo tiene asignado el 5% del presupuesto en salud y apenas el 0,12% del PIB.

DOLOROSOS CAMINOS AL ALBERGUE

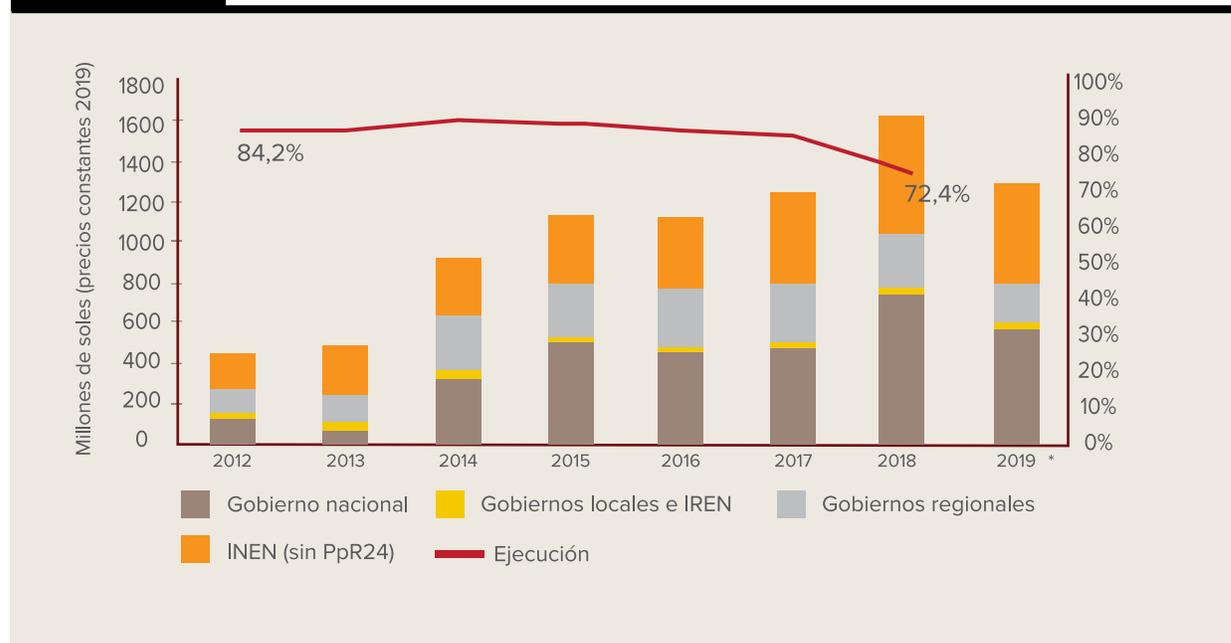
Entrevistas a mujeres en tratamiento alojadas en albergues en Lima

“Allá en Chimbote todavía falta un médico de esa especialidad oncológica para que muchas mujeres no pasen lo que yo pasé. Quizás si mi enfermedad se hubiera detectado a tiempo, no hubiera alcanzado tanta magnitud. Yo pienso que el Gobierno se debe preocupar de que en los hospitales haya más médicos especializados en esa enfermedad. Allá en Chimbote no lo hay [...]. Por falta de un especialista es que yo tuve que pasar todo esto”

Teresa Rodríguez

GRÁFICO 24

Presupuesto público para atención de cáncer (presupuesto institucional modificado y nivel de ejecución). Millones de soles anuales (precios constantes a enero 2019). 2012-2019.



Fuente: Consulta Amigable SIAF, 31 de octubre de 2019. Nota: Considera los recursos del Programa de Prevención y Control del Cáncer PpR 24, más el presupuesto del INEN y los presupuestos de los IREN. Los valores fueron deflactados usando el IPC del mes de enero de cada año, con base en datos del Banco Central de Reserva del Perú.

En el año 2019 el presupuesto para la atención contra el cáncer tuvo una reducción del 15% en términos reales, después de una baja ejecución en 2018. Esto es particularmente grave considerando que, en este último año, por ejemplo, el MINSA, el SIS y el INEN recibieron apenas el 47% de los recursos requeridos para atender los casos proyectados de cáncer de cuello uterino.¹⁵⁸

A esto se suma que el financiamiento de los servicios de salud, en general, conserva un alto componente de gasto de bolsillo, es deficitario y se caracteriza por inequidades entre los fondos y al interior de ellos. Las fuentes principales de financiamiento provienen del pago de bolsillo (37%), seguido por las contribuciones o aportaciones obligatorias de los empleadores (30%) y la tributación (29%). El 4,3% restante es explicado por donaciones, inversiones privadas y otros (MINSA 2015: 64). El Perú no cumple con la recomendación de la OMS en el sentido de que el gasto de bolsillo no debería superar el 20% del gasto total en salud, y tampoco con la recomendación de que el gasto público en salud debería alcanzar, al menos, el 6% del PIB.¹⁵⁹

En relación con las inequidades en el financiamiento, EsSalud (el seguro contributivo) no dispone de una red muy extensa de atención primaria, por lo que se centra en la atención en ámbitos hospitalarios. Esto hace que exista una especie de “*subsidio escondido*” cuando los asegurados de EsSalud se acercan a proveedores públicos, cuya atención termina siendo asumida por el Estado. En relación con el SIS, persiste una brecha de financiamiento en la atención a cada persona asegurada frente a EsSalud que, si bien se ha ido cerrando, continúa siendo considerable. En 2014, el gasto por persona en EsSalud equivalía a 1.5 veces el gasto por persona que el Estado realizaba por cada afiliado al SIS. En 2014, el

DOLOROSOS CAMINOS AL ALBERGUE

Entrevistas a mujeres en tratamiento alojadas en albergues en Lima

“Ahorita yo estoy viviendo en Bagua, Bagua Grande, y fui a Chachapoyas porque me dijeron que hay un ginecólogo más especializado. Yo le pregunté si era algo que me tenían que operar y me dijo que no, que eso me iba a pasar, que son cosas de la vida que uno hace desarreglo. De ahí con esas noticias me regresé, me fui a mi casa. Mis familiares me veían mal y una cuñada me llevó a Chiclayo, al oncólogo particular. Y ahí me hicieron la biopsia, la Papanicolaou, lo que yo nunca me he hecho. Y ahí me detectan el cáncer. El oncólogo me pregunta si tengo el SIS y yo le dije que sí. Y me dijo que regresara a mi provincia para actualizar los papeles y que viniera a La Merced. Entonces vine y me fui a mi hospital que me trataban y me dijeron que no había cupos, que regresara a fin de mes. Me fui esa fecha que me dijeron y tampoco hubo, que para el otro mes. Y así, y así, iba pasando. Ya luego dije mejor ya no voy. Y así me la había pasado, como tres años casi, sufriendo en esto [...] Antes de eso, yo voy a Rioja, me lleva una cuñada [...] y ahí un sobrino me dijo que vamos adonde un doctor que yo conozco que es un buen doctor. Me lleva, me examina, y ahí el doctor me dijo que esto era para el INEN. Yo no tenía conocimiento y

le pregunto: ¿qué es INEN? Y me dice que es un lugar que tratan el cáncer, leucemia, todas esas enfermedades. Y pasaron dos o tres meses más o menos y yo decía cómo voy a ir hasta Lima, por el dinero que no tenía. Y mi suegro me hace una llamada, gracias a mi suegro, que se ha apiadado de mí, es estoy aquí. Y así vine [...] y yo pensaba me van a examinar, y me van a dar mi remedio, mis pastillas y ya, pero no fue así. No tenía ni donde dormir, ni nada, porque no tengo familiar acá, me quedé una semana a dormir ahí en el mismo hospital. Después así cuando la gente llega, te hace conversaciones, me dicen: no te preocupes, gestiónalo acá, en el mismo hospital que te apoyan con el albergue, porque hay albergues donde quedarse, tampoco tenía idea de qué era un albergue, porque no he conversado de esas cosas con nadie. Y le pregunto a la señora y me dice: es una casa donde tú puedes estar a través de tu tratamiento. Y así, me fui adonde la asistente social y ahí me ubicaron en este albergue. Y estoy muy contenta de lo que han hecho por uno, por gente pobre. Estoy feliz por ese lado.”

María Chávez

Banco Mundial estimaba que cerrar la brecha costaría 5,5 mil millones de soles, o sea, 25% del gasto mancomunado en salud (tanto del sector público como de los privados). Por otra parte, también existe una importante variación departamental en el gasto por afiliado del fondo SIS, el cual varía desde S/. 40 en Puno y S/. 154 en Arequipa hasta S/. 250 en Lima.

El Plan Esencial de Aseguramiento en Salud (PEAS), que se aplica a los afiliados al Seguro Integral de Salud (SIS), tiene problemas de actualización para incluir nuevos procedimientos y, si bien se creó el Fondo Intangible Solidario en Salud (FISSAL), fondo especial para cubrir servicios relacionados con el cáncer y otras enfermedades de alto costo para los afiliados al SIS, no ha habido un incremento significativo de los recursos para este fondo desde 2012. De modo que, en vez de racionar servicios usando un paquete de beneficios, la escasa oferta de servicios especializados cubiertos por el SIS o el FISSAL hace que no exista acceso equitativo a estos servicios para toda la población.¹⁶⁰ El racionamiento se da, entonces, por el lado de la oferta de servicios, la cual depende de manera estrecha de los recursos asignados. La Comisión de Protección Social, organismo independiente creado por el Gobierno en 2017 para formular

una propuesta de un sistema de protección social integral para el Perú, estimó que tan solo en el caso del PEAS actualmente se gasta apenas el 17% del costo esperado por asegurado, por lo que sería necesario incrementar dicho gasto al menos en 523%.¹⁶¹ Un conjunto de investigaciones ha explorado varias fuentes disponibles para ampliar el espacio fiscal requerido para el financiamiento de la salud en el Perú.¹⁶²

Finalmente, es importante señalar la importancia de acudir a instrumentos fiscales para contribuir a disuadir comportamientos que pueden afectar la salud o para obtener recursos cuando dicho comportamiento no puede ser prevenido. Aunque el uso de impuestos saludables para desestimular el consumo de tabaco, azúcares y otros productos que pueden aumentar el riesgo de cáncer puede tener un impacto desproporcionado en la población más pobre, esta desventaja puede mitigarse si la recaudación obtenida por esta vía se destina a la financiación de políticas de salud focalizadas en esta población (como es el caso del Plan Esperanza).¹⁶³ Estos instrumentos tienen un enorme potencial para la promoción de hábitos de vida saludables en el Perú como parte de la política preventiva frente al cáncer.



Fotos: Estas fotos de pacientes en una clínica en Lima son cortesía de MINSA.

La política fiscal, causa y consecuencia del goce desigual de los derechos sociales

Las brechas en financiamiento de las políticas de EIB y de control del cáncer son el reflejo de un problema más estructural. El Estado peruano no está recaudando recursos suficientes, ni priorizándolos adecuadamente, para cumplir con sus obligaciones en derechos humanos. Aunque ha habido avances importantes en áreas como el acceso a la información y en la planeación macrofiscal, persisten serios desafíos para lograr una gestión transparente y participativa de sus recursos. La política fiscal le está poniendo un techo injustificado a la garantía de los derechos sociales de la población.

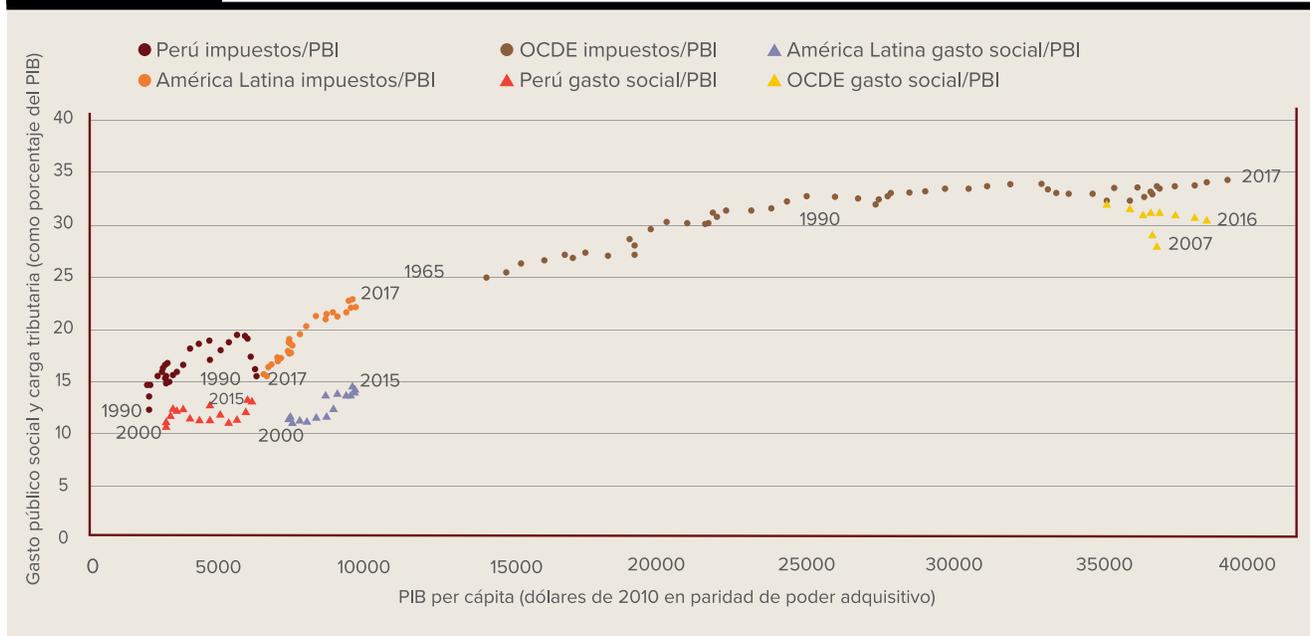
4.1 Insuficiencia e inequidad en la tributación y el gasto social

El Perú sigue muy rezagado en materia de recaudación tributaria en relación con el promedio de América Latina como de la OCDE. En 2017, la presión tributaria media (es decir, el volumen de impuestos recaudados como porcentaje del PIB) en la OCDE y en América Latina era 14,4 y 2,2 veces mayor que en el Perú, respectivamente. Pese a que el país espera ingresar a la OCDE, los niveles actuales de recaudación están todavía muy lejos de los que este grupo de países tenía en 1965, y la brecha se ha ampliado todavía más con la caída en la recaudación entre 2014 y 2017. Estudios del FMI estiman que el esfuerzo tributario del Perú en 2013 alcanzaba apenas el 53% del potencial de recaudación.¹⁶⁴ Los niveles de gasto social como proporción del PIB también están por debajo del promedio de América Latina y de la OCDE, y difícilmente podrán incrementarse si no se aborda el problema de la insuficiencia de la recaudación tributaria (ver Gráfico 25).

Además de la deficiente recaudación, la estructura tributaria del Perú está desbalanceada hacia los impuestos indirectos, que recaen desproporcionadamente sobre la población de menores ingresos (ver Gráfico 26). Los impuestos a los bienes y servicios (incluyendo el Impuesto General a las Ventas y otros) representan un mayor porcentaje de la recaudación en el Perú (11,8% del PIB) que en el promedio de América Latina (11,5%) y de la OCDE (10,8%), y no cuentan con mecanismos compensatorios que contrarresten su carácter regresivo y sus impactos discriminatorios sobre las mujeres y la población de menores ingresos. En cambio, el impuesto a la renta personal (instrumento redistributivo por excelencia)

GRÁFICO 25

Recaudación tributaria y gasto social como porcentaje del PIB en Perú, América Latina y la OCDE, 1965-2017.



Fuente: Elaboración propia con base en FMI, Banco Mundial y OCDE/CEPAL/BID/CIAT.

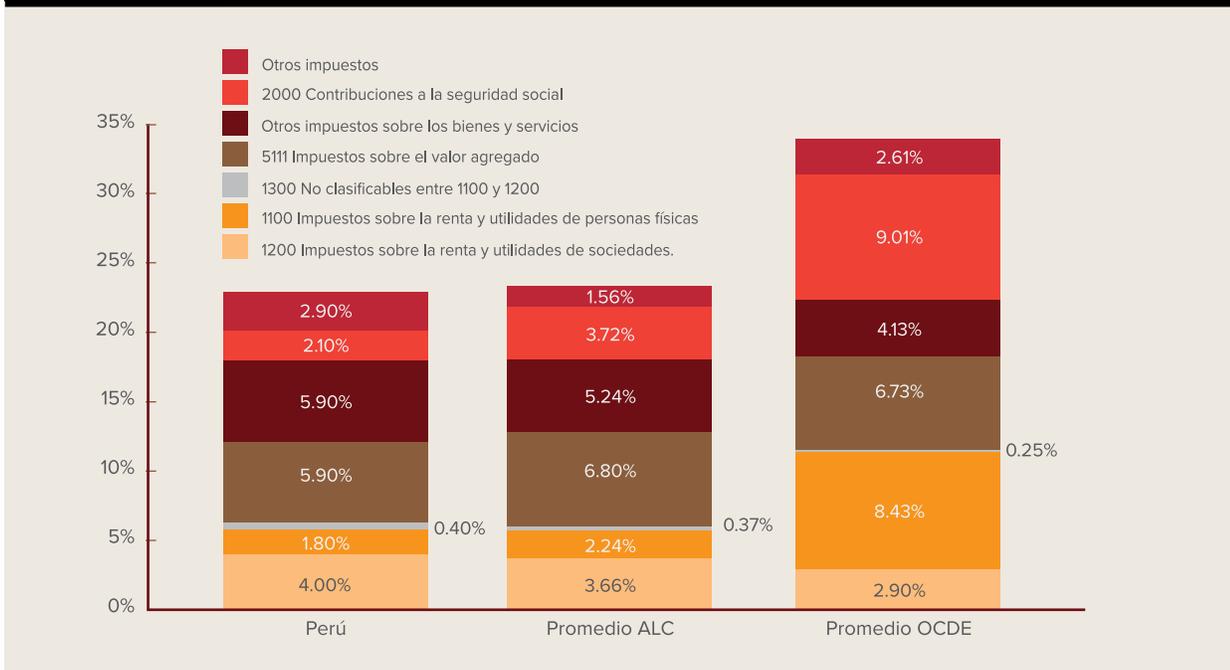
genera recursos de apenas el 1,8% del PIB, muy por debajo tanto del promedio regional (2,2%) como de la OCDE (8,4%). Esta baja recaudación está asociada, en parte, a la baja tributación a los sectores más privilegiados. Por ejemplo, la tarifa efectiva de renta personal que pagó el 10% más rico fue del 5,8% entre 2011 y 2013, y descendió al 4,8% entre 2013 y 2015, situándose entre las más bajas de la región y muy lejos del 25,3% promedio en las diez principales economías de la Unión Europea.¹⁶⁵ En relación con las rentas del capital, los dividendos para el caso de las personas naturales están exentos de impuestos.¹⁶⁶ En cuanto a los impuestos al patrimonio (incluidos los impuestos a la propiedad inmueble), solo el 2,4% de la recaudación en 2017 provino de dicha fuente, en contraste con un 5,7% en el promedio de la OCDE y un 3,4% en América Latina.¹⁶⁷

La alta dependencia de las finanzas públicas de rentas provenientes de recursos naturales y sus mecanismos de distribución también explican buena parte de las desigualdades territoriales. En el Perú, el 48% de los ingresos de las entidades subnacionales, en promedio, proviene de los recursos naturales no renovables (RNNR) por vía del canon minero, sobre canon y regalías.¹⁶⁸ Los recursos propios representan apenas un 24% de los ingresos totales y las transferencias y otros ingresos, el 28%. Si se descompone la desigualdad en los ingresos públicos de las entidades territoriales se tiene que el 77% se explica por las diferencias en las rentas provenientes de RNNR (las cuales privilegian a las regiones productoras), el 21% por ingresos propios y el 2% por las transferencias. La dependencia de las finanzas públicas subnacionales con respecto a los RNNR, así como la desigualdad atribuible a estas rentas en el Perú, es la más alta de América Latina.¹⁶⁹

Por el lado del gasto social y su composición, los rezagos también saltan a la vista. El gasto social del gobierno central en el Perú equivale al 6,3% del PIB y es el segundo más bajo de América Latina,

GRÁFICO 26

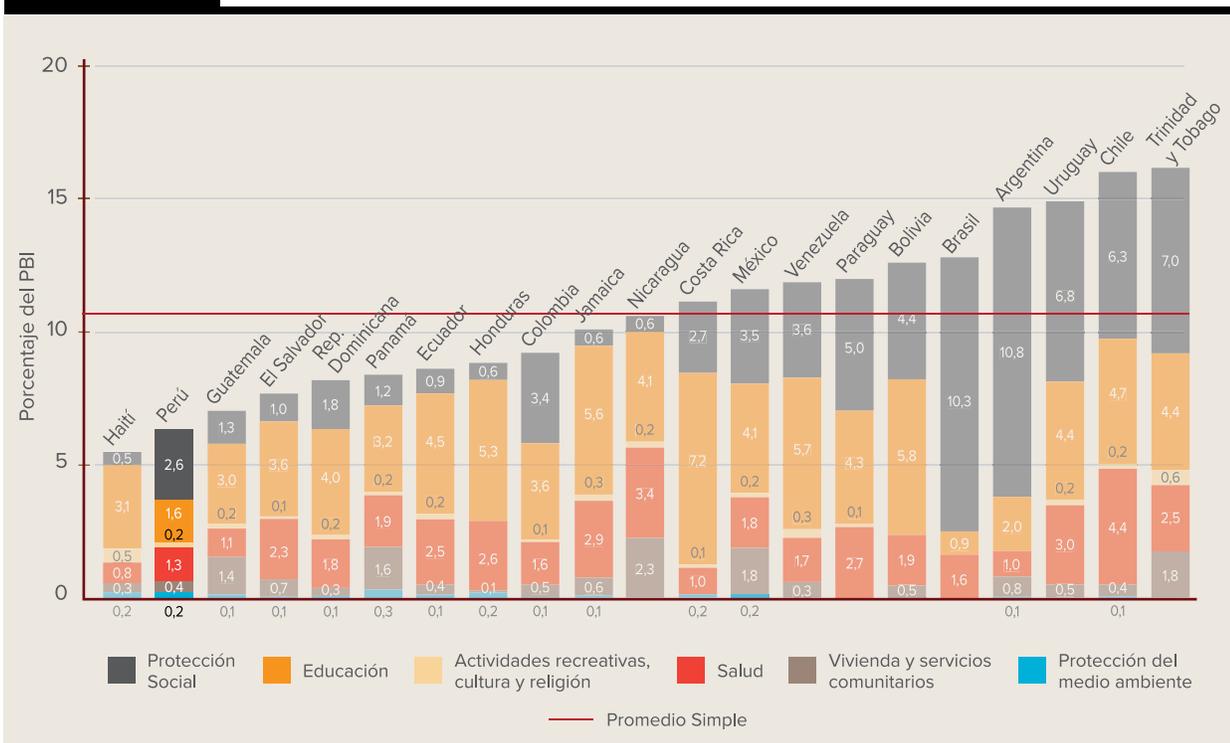
Estructura tributaria en Perú, América Latina y la OCDE por fuente de ingresos como porcentaje del PIB (de acuerdo a categorías OCDE), 2015.



Fuente: OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2018), "Estadísticas Tributarias en América Latina: tablas comparativas", Estadísticas tributarias de la OCDE, base de datos, <http://dx.doi.org/10.1787/data-00641-en>.

GRÁFICO 27

Gasto social del gobierno central como porcentaje del PIB en países de América Latina, 2015.



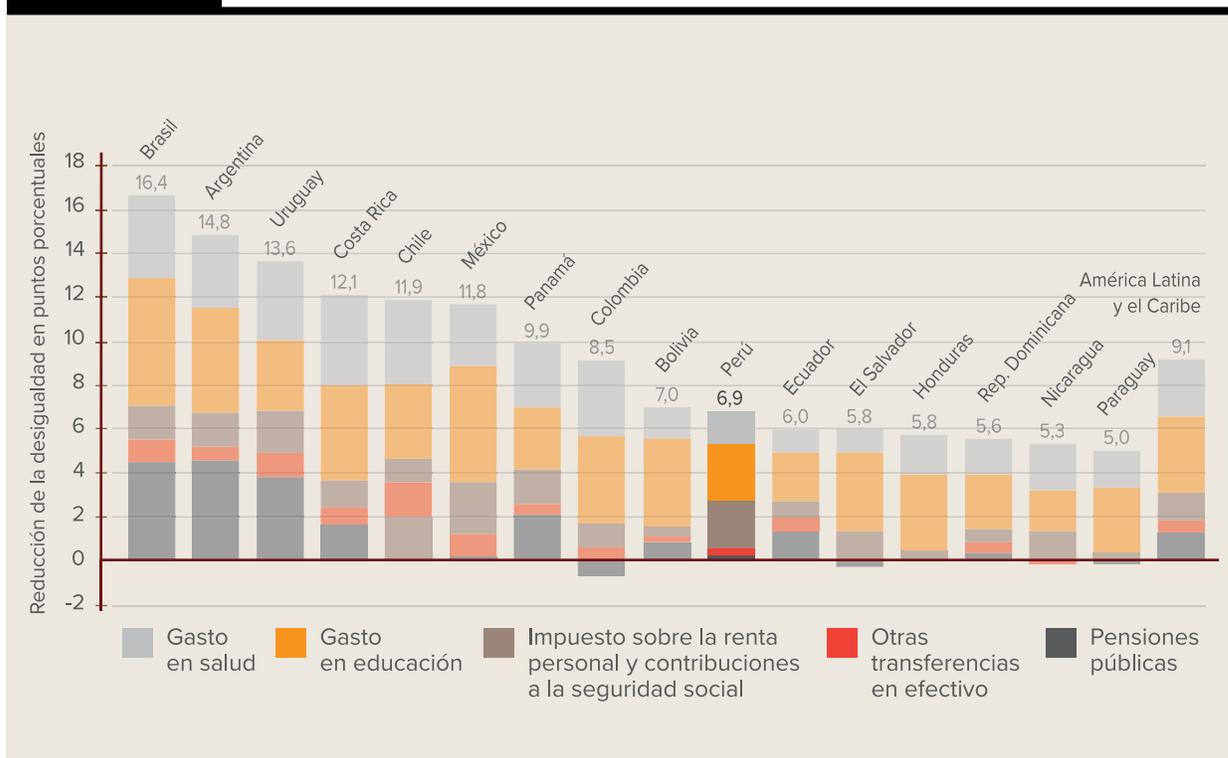
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social de América Latina, 2016, p. 111.

solo por delante de Haití (ver Gráfico 27). Si se tiene en cuenta el gasto social del sector público en su conjunto, el gasto social asciende al 13% del PIB, pero sigue siendo inferior al promedio latinoamericano, muy por debajo de países como Argentina (30,8% del PIB) o Costa Rica (23,7%).¹⁷⁰

A consecuencia de su insuficiencia y sus desbalances, la contribución de la política fiscal a la reducción de la desigualdad es muy limitada en el Perú (con una reducción porcentual del coeficiente de Gini¹⁷¹ del 7%, en contraste con el 9% en promedio de América Latina y el Caribe). Los estudios de incidencia disponibles han mostrado que, si bien el gasto social es progresivo (salvo en áreas como el gasto en pensiones), el problema central radica en los bajos niveles de gasto, producto de una baja recaudación tributaria y del limitado rol redistributivo de los impuestos.¹⁷² El potencial redistributivo de la política fiscal está mayormente desaprovechado (ver Gráfico 28) y debe ser mejorado para reducir la desigualdad, cumplir con las obligaciones de derechos humanos y avanzar hacia los ODS, incluyendo la meta 10.4 (“Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad”).

GRÁFICO 28

Reducción de la desigualdad medida según el coeficiente de Gini por instrumento de la política fiscal en países de América Latina y el Caribe, alrededor de 2011 (en puntos porcentuales).



Fuente: CEPAL, 2018. *La ineficiencia de la desigualdad*, p. 94, con base en datos de M. Hanni, R. Martner y A. Podestá, “El impacto redistributivo de la acción fiscal en América Latina: los efectos de impuestos y transferencias públicas”, *Los efectos de la política fiscal sobre la redistribución en América Latina y la Unión Europea*, Colección Estudios, N° 8, Madrid, Programa EURO social, 2014.

4.2. Lo ancho para unos pocos, lo angosto para muchos: privilegios fiscales, evasión y elusión fiscal

En el Perú, las pérdidas por evasión tributaria y contrabando son muy altas: se estiman en alrededor del 7,5% del PBI.¹⁷³ Según cálculos de OXFAM para el 2016, ello equivaldría a unos S/ 50.000 millones, dos veces el presupuesto de la educación pública.¹⁷⁴ La evasión al IVA, por ejemplo, significaría una pérdida estimada del 32,6% de los recursos recaudados por este concepto, que se sitúa en los niveles más altos de la región, apenas detrás de Guatemala y El Salvador.¹⁷⁵

En relación con el gasto tributario, es decir, los ingresos fiscales que el Estado deja de percibir producto de beneficios tributarios, el Marco Macroeconómico Multianual estima que en 2020 será de 2,2% del PIB, que equivale a casi dos veces el presupuesto de salud.¹⁷⁶ Con el dinero que el Estado pierde por conceder beneficios tributarios se podría multiplicar doce veces el presupuesto del programa de atención al cáncer.

La contribución al desarrollo del país de mucho de estos beneficios es dudosa, por decir lo menos. La ausencia de evaluaciones serias disponibles a las que se condicione la renovación de estos beneficios refleja la ausencia de criterios de toma de decisiones basados en evidencia, los cuales le abren la puerta a la captura del interés público y a la corrupción. La organización Ciudadanos al Día ha mostrado cómo la mayoría de los beneficios tributarios aprobados desde agosto de 2016 no cumplen con criterios básicos de transparencia, rendición de cuentas, equidad, eficiencia y adecuación.¹⁷⁷ Algunos de esos beneficios tributarios se han convertido en privilegios concedidos a poderosos grupos de interés, tal como se detalla a continuación¹⁷⁸:

- La inafectación del IGV a las universidades privadas representó pérdidas estimadas para el fisco de S/ 1.921 millones en 2018 y es el beneficio con el gasto tributario más cuantioso.
- La inafectación del IGV a los servicios de crédito efectuado por los bancos, representa el quinto gasto tributario más cuantioso, con pérdidas estimadas de S/ 793 millones en 2018.
- La inafectación del IGV a las pólizas de seguros de vida (S/ 613 millones).
- La inafectación del IGV a los juegos de azar y las apuestas, tales como las loterías, bingos, rifas, sorteos y eventos hípicas (S/ 438 millones).
- La exoneración del impuesto selectivo al consumo (ISC) a la venta de combustibles por parte de las empresas petroleras a las comercializadoras o consumidores finales de la Amazonía (S/ 214 millones).
- La exoneración del impuesto general a las ventas (IGV) y del 6% de aranceles a la venta e importación de medicamentos contra el cáncer, el VIH y la diabetes. Se estima que entre 2001 y 2017 las farmacéuticas habrían dejado de pagar S/ 648 millones como consecuencia de este beneficio.¹⁷⁹ A pesar de que su objetivo era reducir el alto costo de los medicamentos para los pacientes, los precios no bajaron en la proporción esperada. Por el contrario, condujeron a un aumento del margen de ganancia de las empresas farmacéuticas que, en el caso de los medicamentos oncológicos, se incrementó hasta en un 64% entre 2010 y 2012.¹⁸⁰ La SUNAT estima que el gasto tributario producto de estos beneficios ascendió a 119 mil millones de

soles entre 2009 y 2018. El portal de internet Ojo Público estima que tan solo con lo que las empresas farmacéuticas dejaron de pagar entre 2002 y 2017 se podría haber dado tratamiento a 17.500 mujeres con cáncer de mama.¹⁸¹ Por su parte, Oxfam Perú ha señalado que gracias a las exoneraciones tributarias a 12 medicamentos oncológicos, sólo en dos años (2016 y 2017), el Estado peruano ha dejado de recaudar 35 millones de soles, los cuales equivalen al 51% de lo solicitado por las autoridades de salud para implementar tanto el Plan Nacional para la Prevención y Control de Cáncer de Cuello Uterino (2017- 2021), como el Plan Nacional para la Prevención y Control del Cáncer de Mama (2017- 2021).¹⁸²

El Marco Macroeconómico Multianual 2020-2022 ha señalado que estos beneficios no son la herramienta más eficiente para el logro de objetivos económicos y sociales, pero reconoce que en 2019 continuaron vigentes 16 de los 19 gastos tributarios que vencían en 2018, sin que se realizara ninguna clase de análisis costo-beneficio. De haberse eliminado estos gastos la recaudación tributaria se hubiese incrementado en 0,68% del PIB.¹⁸³

Mención especial merece el sector minero, donde en 2014 persistían más de 877 contratos de estabilidad en las reglas tributarias concedidos a las empresas en los años noventa,¹⁸⁴ los cuales, además de ser privilegios excesivos, implican costos muy altos de administración por parte de la autoridad tributaria. Si bien es cierto que durante el *boom* minero la recaudación tributaria se duplicó, pasando de 13 mil millones de dólares en 2008 a 26 mil millones en 2012, el Estado solo captó una pequeña parte de la renta extraordinaria producida, calculada en 139,000 millones de dólares para el periodo 2003-2015.¹⁸⁵ Mientras el Perú pasó de captar el 0,39% a 2,05% del PBI en renta minera durante este período, Chile pasó de 0,93% a 6,18% del PBI,¹⁸⁶ unos 4 puntos porcentuales más del PBI que permitirían al Perú duplicar el gasto público en educación.



Foto: Estudiantes de la I.E.I.B San Juan de Ocollo en Andahuaylas (Apurímac). Cortesía de Sergio Chaparro.

A todo esto, se suma el predominio de un discurso político favorable a la reducción del impuesto a la renta corporativa como medida necesaria para atraer la inversión, a pesar de que incluso el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha lanzado una advertencia sobre el alto costo fiscal y los dudosos beneficios de la reducción de la tarifa general de este impuesto en la reforma tributaria de 2014, pasando del 30% al 26% en 2019.¹⁸⁷ Y a que la evidencia internacional disponible indica que la carga tributaria es solo uno de los factores que pueden afectar la inversión, dado que existen otros elementos externos al sistema tributario que han resultado más relevantes, como la calidad de las instituciones, la infraestructura, el tamaño del mercado y la estabilidad económica, política y social, entre otros (los cuales se pueden ver erosionados si se priva al Estado de recursos valiosos para invertir en ellos).¹⁸⁸

4.3. El poder de las élites en la construcción del pacto fiscal dominante

El Perú ha tenido notables avances en materia de transparencia fiscal y rendición de cuentas. Según el Índice de Presupuestos Abiertos de 2017, Perú forma parte de los países con transparencia fiscal suficiente, mas no extendida, ubicándose en el segundo lugar entre los países evaluados de la región, después de Brasil. Desde 2015 el Perú publica los ocho documentos presupuestarios clave conforme al índice; sin embargo, ha tenido retrocesos en relación con la cantidad de información provista en los informes de ejecución presupuestaria y en las acciones del Poder Ejecutivo para adoptar las recomendaciones del órgano auditor. El Perú cuenta con una institución fiscal independiente denominada Consejo Fiscal, que publica su propia evaluación de los pronósticos macroeconómicos y/o fiscales producidos por el Poder Ejecutivo.¹⁸⁹ La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobada en 2002, ha aportado importantes avances en la publicidad de información fundamental para la rendición de cuentas, aunque persisten desafíos en cuanto a mejorar la accesibilidad para su uso eficaz por parte de los usuarios.¹⁹⁰

En materia de participación y gestión fiscal, en cambio, el balance es agrídulce. Si bien el Perú tiene un mejor desempeño relativo que el de los países de la región en el componente de participación del Índice de Presupuestos Abiertos, el puntaje según la medida de participación pública es de 22 sobre 100, lo que significa que el Perú ofrece pocas oportunidades al público para participar en el proceso presupuestario.¹⁹¹ Estas oportunidades son todavía más restringidas en el caso de grupos que enfrentan discriminaciones estructurales, como es el caso de los indígenas, los afroperuanos y las poblaciones rurales. La democracia fiscal en el Perú es sumamente restringida, pero, en el caso de las comunidades étnicas, la invisibilidad estadística, la exclusión de los debates fiscales y los sesgos en la asignación presupuestaria revelan una profunda *discriminación fiscal* en su contra, todo lo cual plantea la necesidad de revisar a fondo la forma en que se toman las decisiones sobre el manejo de los recursos públicos en el país.

En materia de gestión fiscal, el Perú ha tenido tradicionalmente un desempeño favorable en su disciplina fiscal agregada, pero los mayores desafíos radican en la eficiencia asignativa y, aun en mayor medida, en la eficiencia operativa.¹⁹² En relación con estos aspectos, el avance más notable es, sin duda, la implementación del enfoque de presupuestos por resultados (PpR) desde 2007. Este enfoque tiene entre sus ventajas que facilita la identificación de las acciones orientadas a lograr objetivos de política, genera información de mayor relevancia para realizar evaluaciones de impacto, asigna



Foto: Estudiantes de la I.E.I.B San Juan de Ocollo en Andahuaylas (Apurímac). Cortesía de Sergio Chaparro.

responsabilidades para la rendición de cuentas y permite articular acciones de distintas instituciones en pro de objetivos comunes.¹⁹³ No obstante, una de las principales fallas que aún persisten tiene que ver con la capacidad de incorporar las necesidades de gasto identificadas a través de este enfoque a la planeación macroeconómica y fiscal, mediante la implementación de un Plan de Desarrollo y, asociado a éste, de un plan plurianual de inversiones que incorpore una estrategia de formulación y monitoreo del presupuesto para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Esto permitiría hacer más transparentes las necesidades de financiamiento para ejercer una sana presión sobre quienes toman decisiones en cuanto a la necesidad de movilizar más recursos para financiar adecuadamente las políticas públicas.

La debilidad de los canales institucionales a través de los cuales la constatación de déficits en derechos se transforma en respuestas efectivas por parte del Estado mediante políticas adecuadas para resolverlos, ha permitido la prolongación de un pacto fiscal dominante de carácter conservador y excluyente. Ni una mejor planeación macrofiscal, ni mejores procesos presupuestarios, pueden resolver por sí solos este problema, pues ambos se mueven dentro de las limitaciones impuestas por decisiones políticas previas sobre el volumen de recursos de los cuales el Estado puede disponer mediante la recaudación tributaria y, por esta vía, sobre el techo que se impone al alcance de los derechos de la población. En un contexto de reglas fiscales que sujetan el monto del presupuesto anual a un volumen de recursos compatible con una meta de balance estructural, como es el caso peruano, las demandas por mayores recursos para distintos programas, sectores o poblaciones beneficiarias se convierte en un juego de suma cero: las ganancias de un sector siempre son a costa de las pérdidas de otros. Para escapar a estos dilemas distributivos es necesario incidir en un escenario previo al de la puja por el destino de los presupuestos y es el de la disputa por el monto de los recursos públicos disponibles. En otras palabras, antes que reclamar una mayor porción de la torta, resulta más estratégico trabajar conjuntamente con otros sectores para incrementar su tamaño.

Dado que las brechas de financiamiento de programas orientados a la garantía de los derechos sociales reflejan un problema estructural, y no simplemente casos aislados, es preciso vencer la resistencia de las élites para lograr un Estado mejor financiado, combinando una tributación más progresiva con el combate a la evasión y la elusión, así como la racionalización de los privilegios tributarios. Un ejemplo de esta clase de resistencias es lo que ha ocurrido con la suspensión y los intentos de debilitar o frenar la entrada en vigencia de la Norma XVI o norma antielusión, el principal instrumento legal para que la SUNAT pueda investigar a las empresas que eluden el pago de millonarias sumas a través de paraísos fiscales.¹⁹⁴ Aunque el Ministerio de Economía y Finanzas emitió finalmente el decreto que regula la aplicación de esta norma en mayo de 2019, y estableció metas de recaudación en el Marco Macroeconómico Multianual 2020-2023 producto del combate a la evasión y la elusión y de la revisión de beneficios tributarios,¹⁹⁵ es necesario crear mecanismos independientes de seguimiento a dichas metas y adoptar medidas más ambiciosas que permitan apalancar el gasto social (ver Gráfico 29). La superación de los déficits en derechos sociales, dada la baja movilización de recursos tributarios, exige vencer la resistencia de las élites a asumir su deber de contribuir al financiamiento del Estado.

Sin embargo, esta tarea es enorme, dada la forma en que las decisiones tributarias vienen siendo tomadas en el país. Estudios recientes han mostrado que, sin importar la orientación ideológica de los gobiernos, la enorme influencia de grandes intereses económicos en el proceso de toma de decisiones

GRÁFICO 29 ¿Cuántos recursos (en PEN, miles de millones de soles peruanos) se pierden por evasión fiscal, cuánto representan esas pérdidas frente al gasto social y cuánto estima recuperar el Gobierno según el Marco Macroeconómico Multianual 2020?



Fuente: Elaboración propia con base en el Marco Macroeconómico Multianual 2020-2023²⁰⁴, SUNAT y SIAF.

ha llevado a que las reformas tributarias se orienten a estimular y apoyar a las grandes inversiones con mecanismos de dudosa eficacia para generar inversión productiva en un momento en el cual termina el superciclo exportador y se desacelera la economía.¹⁹⁶ La captura política ha sido una constante en este proceso. Ante el fin de la bonanza, los gremios de la gran empresa privada, han presionado a la concesión de beneficios tributarios o la reducción de la tarifa de renta corporativa mediante mecanismos como el lobby en la sombra. El control de los medios de comunicación tradicionales por parte de estos grupos lleva a la creación de un clima favorable para la aprobación de estas medidas, que enfatiza sus beneficios e ignora sus enormes costos. Acto seguido, altas autoridades se pronuncian a favor de estas medidas, y el proceso de aprobación se facilita con el nombramiento de altos funcionarios provenientes de estos grupos de interés (puertas giratorias). En varias ocasiones, la apelación a facultades extraordinarias o paquetes legislativos con carácter de urgencia ha restringido la deliberación pública y los controles democráticos frente a estas medidas. El intento de extender la captura al poder judicial para lograr decisiones favorables a grupos de interés, ha desatado la crisis política reciente que ha terminado con el cierre constitucional del Congreso y el llamado a nuevas elecciones legislativas.¹⁹⁷

Las políticas fiscales injustas generan desconfianza, deslegitiman al Estado y debilitan el sistema democrático. Es así como la voluntad de la población a pagar impuestos es débil, pues está íntimamente ligada a la limitada disponibilidad y baja calidad de los servicios públicos que recibe, y a la desconfianza que genera el hecho de que quienes más capacidad contributiva tienen no pagan lo justo. Los altos niveles de corrupción, ineficiencia en el manejo del gasto y las deficiencias en la provisión de bienes públicos erosionan la confianza ciudadana. Es por ello que cualquier reforma dirigida a aumentar la recaudación del Estado debe partir de la base de fortalecer la disposición de la ciudadanía a pagar impuestos y a contar con un sistema fiscal más redistributivo.¹⁹⁸ En tal sentido, el orden de las reformas importa: solo en la medida en que la ciudadanía perciba que las cargas se distribuyen justamente (priorizando impuestos progresivos que graven a quienes mayor capacidad de pago tienen), que se atacan las fuentes de fuga de los recursos públicos (como en el caso de la corrupción) y que se mejora la calidad y eficiencia del gasto público, será posible ampliar la base ciudadana que contribuye a financiar el Estado por vía de los impuestos.

Hacia un nuevo pacto fiscal para garantizar los derechos humanos: hallazgos y recomendaciones

Este informe ha mostrado cómo la persistencia de altos niveles de desigualdad en el Perú se explica, en buena parte, por la ausencia de una política fiscal que permita un financiamiento adecuado y equitativo de las políticas cruciales para la garantía de los derechos sociales que, como en el caso de la educación intercultural bilingüe y el Plan Esperanza para el control del cáncer, enfrentan hoy problemas de *insuficiencia de recursos, inequidad en las asignaciones e ineficiencia en el gasto*, lo cual aleja al Perú de los estándares de la región y de la OCDE, y de la posibilidad de alcanzar los ODS en 2030.

En este contexto, el Estado peruano requiere asumir cuatro tareas prioritarias e inaplazables:

- Asegurar una movilización de recursos suficiente para solventar los desafíos que enfrenta en relación con la provisión de bienes y servicios públicos de calidad.
- Fortalecer la capacidad redistributiva tanto del sistema tributario como del gasto público para contribuir a cerrar las enormes brechas socioeconómicas.
- Utilizar de manera más amplia instrumentos fiscales innovadores, tales como los impuestos verdes y los impuestos saludables, que faciliten el tránsito hacia un modelo de desarrollo sostenible y contribuyan a la garantía de los derechos humanos.
- Afianzar un pacto fiscal más justo, transparente y participativo que contribuya a recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones.

Para avanzar en estas tareas, se propone a continuación una serie de recomendaciones específicas.

5.1. En materia de educación y particularmente en la política de educación intercultural bilingüe

- Cumplir, como mínimo, con la meta establecida en el Acuerdo Nacional de destinar el 6% del PIB a la educación en el año 2020, mediante un aumento de la recaudación a través de impuestos directos de carácter progresivo.
- Evaluar los costos derivados de la reducción del presupuesto a la EIB en 2018 en términos del cumplimiento de las metas planteadas en el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe

a 2021, particularmente en el retroceso en los resultados de la ECE 2018, para establecer los correctivos necesarios en las asignaciones presupuestales en 2020 y 2021, de modo que se cumplan las metas planteadas.

- Para el presupuesto de 2020 restablecer, como mínimo, la asignación presupuestaria en términos reales que la EIB recibió en 2017. El Año Internacional de las Lenguas Indígenas, que se celebra en 2019, es una ocasión oportuna para dar un salto en la financiación de esta política en los próximos años, mediante la creación de un programa presupuestario propio y un incremento considerable de los recursos.
- Fortalecer la política de formación de docentes EIB a través de la ampliación del programa Beca 18 y otras estrategias que permitan superar el déficit de docentes bilingües en un período máximo de tres años. Esta política debería incorporar estrategias de formación para los actuales docentes y una estrategia de incentivos salariales y otros beneficios para los docentes que enseñen en escuelas EIB.
- Conformar un mecanismo interministerial en el que tengan asiento las principales organizaciones de los distintos pueblos indígenas para hacer seguimiento a las recomendaciones emitidas por la Defensoría del Pueblo en su Informe Defensorial N° 174 del año 2016 sobre EIB¹⁹⁹ y en el Informe de Adjuntía N° 002 de 2017 sobre condiciones para garantizar el derecho a la educación, la salud y una vida libre de violencia para las niñas y adolescentes indígenas,²⁰⁰ con énfasis en la inclusión para los ejercicios presupuestarios futuros de las partidas presupuestales necesarias para el cumplimiento de estas recomendaciones.
- En el próximo Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, incorporar como meta lograr el 100% de cobertura de la EIB entre los niños y niñas indígenas a nivel de la educación primaria, y avanzar en una estrategia para lograr progresivamente la cobertura universal en el nivel de educación inicial y el nivel de educación secundaria, destinando los fondos necesarios para tal efecto. Dicho plan debería incluir una estrategia transversal para el cierre de las brechas en los resultados educativos frente a la Educación Básica Regular y entre instituciones EIB.



Foto: Estudiantes de la I.E.I.B San Juan de Ocollo en Andahuaylas (Apurímac). Cortesía de Carlos Cárdenas.

5.2. En materia de salud y particularmente en las políticas en relación con el cáncer

- Destinar al menos el 7% del PIB al sector salud en 2021 para alcanzar el nivel promedio de los países de la región, mediante un aumento de la recaudación a través de impuestos directos de carácter progresivo.
- Priorizar la asignación de recursos necesarios para alcanzar la meta de alcanzar el aseguramiento universal en salud y reducir las disparidades geográficas, de género, étnicas y socioeconómicas que genera la distribución inequitativa de los recursos.
- Actualizar el PEAS para incorporar los servicios de salud necesarios para la atención integral de las enfermedades no transmisibles, particularmente el cáncer.
- Realizar los estudios actuariales necesarios para estimar el déficit en recursos del FISSAL para asegurar una atención adecuada del cáncer y las enfermedades raras conforme a la proyección de las necesidades en salud de la población afiliada al SIS (incluyendo las diferencias de género) y a proyecciones realistas sobre el costo de los procedimientos cubiertos por dicho fondo.
- Solicitar al INEN y a las entidades territoriales la estimación de las brechas de financiamiento para garantizar la prestación de los servicios de salud en relación con el cáncer y otras enfermedades no transmisibles en condiciones de igualdad respecto al plan de beneficios de los afiliados a EsSalud (el seguro contributivo), de modo tal que sea considerada en la discusión del presupuesto para los ejercicios presupuestarios futuros.
- Replicar, para otros tipos de cáncer, la experiencia del Plan Nacional para la Prevención y Control del Cáncer de Cuello Uterino (2017-2021) en el sentido de estimar y adoptar presupuestos, metas e indicadores para superar las brechas regionales en la dotación de equipos y personal médico. Este ejercicio debería tener como punto de partida la puesta en marcha de un sistema de registro y monitoreo que permita evaluar de qué modo los indicadores sobre la incidencia y mortalidad de cáncer para distintos grupos poblacionales son impactados por intervenciones específicas de política, con el fin de adoptar estrategias focalizadas.

5.3. En materia fiscal

- Adoptar el enfoque de derechos humanos como marco de referencia para el diseño de la política fiscal y de las reformas tributarias futuras. Este marco permitiría asegurar que dichas reformas no obedezcan exclusivamente a propósitos recaudatorios coyunturales, sino que conserven un balance adecuado entre los objetivos de suficiencia, eficiencia, justicia tributaria (equidad horizontal y vertical), transparencia y legitimidad democrática del sistema impositivo.²⁰¹
- La SUNAT y el Ministerio de Economía y Finanzas deberían publicar la información anonimizada de las declaraciones de impuesto a la renta, con el objetivo de ampliar el conocimiento disponible sobre las características del sistema tributario peruano, particularmente sobre la tributación a las personas y corporaciones de mayores ingresos (usando metodologías que ya han sido probadas a nivel internacional para estudiar este tema). Esta información debería

permitir, cuando fuera pertinente, desagregaciones por criterios como el género, la pertenencia étnica, la edad, el lugar de residencia, las fuentes de ingresos, el sector económico donde las empresas desarrollan su actividad, el tamaño de la empresa, entre otros datos.

- Además de incorporar información sobre los gastos tributarios derivados de los distintos beneficios fiscales, el proyecto anual del presupuesto y el Marco Macroeconómico Multianual debería incluir también evaluaciones de costo-beneficio de dichos incentivos, de modo tal que pueda haber una deliberación democrática sobre la pertinencia de extenderlos o no.
- El Marco Macroeconómico Multianual debería incorporar análisis de incidencia sobre el impacto de los distintos instrumentos de política fiscal –tanto del lado de los impuestos como de las transferencias gubernamentales– en la desigualdad socioeconómica y en los derechos sociales, incluyendo un análisis de sus impactos de género. Esto permitiría, eventualmente, incluir no solo metas de recaudación sino también de reducción de la desigualdad en las reformas tributarias que se discutan en el Congreso y en los planes institucionales de la SUNAT, así como evaluar qué factores contribuyen o impiden el logro de esas metas para tomar los correctivos pertinentes. También permitiría fortalecer el proceso de toma de decisiones legislativas en materia impositiva al permitir evaluar el impacto de distintas propuestas de reforma tributaria y su balance neto en términos de recaudación, progresividad y eficiencia.
- Para hacer visibles las brechas de financiamiento para la garantía de los derechos, las entidades responsables de la ejecución de cada programa presupuestal deberían elaborar estimaciones de los recursos que consideran necesarios para el cumplimiento pleno de sus obligaciones constitucionales y legales. Estas estimaciones deberían estar disponibles al público para la discusión de las metas del balance fiscal estructural y del presupuesto anual.
- Desarrollar una estrategia de ampliación del espacio fiscal para financiar la adopción de un sistema universal de protección social de conformidad con los ODS y la propuesta realizada por la Comisión de Protección Social, creada por Resolución Ministerial N° 017-2017-EF/10.
- En el marco del paquete de normas antievasión y antielusión que el Gobierno ha puesto en marcha, incluir indicadores y metas claras de seguimiento cuyo cumplimiento pueda ser consultado por la ciudadanía. Estos indicadores pueden incluir cambios en las tasas efectivas de tributación de subsegmentos entre los declarantes de mayores ingresos del impuesto a la renta personal y corporativo, el grado de implementación de las recomendaciones de la OCDE sobre intercambio de información tributaria y registro único de beneficiarios, el número de procesos sancionatorios ejecutados, monto de recursos recuperados, fortalecimiento de los recursos tecnológicos, presupuestarios y del personal de la SUNAT, entre otros.
- Priorizar, en concordancia con las recomendaciones de organismos internacionales, el aumento de la recaudación a través de impuestos directos progresivos, en particular el impuesto a la renta personal e impuestos a la riqueza, que tienen un enorme potencial recaudatorio en el Perú. Para ello, el nuevo Congreso podría tener como punto de partida la agenda comprehensiva de reformas fiscales planteada por organizaciones de la sociedad civil, que recoge buena parte de las recomendaciones de la OCDE en temas tributarios.²⁰² Las reformas al IGV y al gasto público deben incorporar mecanismos de compensación a la población de menores ingresos que corrijan su impacto regresivo y protejan el derecho a un estándar adecuado de vida, así

como un enfoque étnico y de género que corrija posibles sesgos explícitos o implícitos contra las mujeres o las minorías étnicas.

- Sobre el impuesto de renta corporativo, es necesario priorizar la eliminación de los privilegios tributarios y la búsqueda de una mejor distribución de las cargas antes que adoptar reducciones unilaterales de las tasas nominales bajo el argumento de la competitividad tributaria, cuya eficacia para atraer la inversión y generar empleo no tiene sustento empírico sólido.
- Aprovechar el potencial de instrumentos fiscales como los impuestos verdes o los impuestos saludables para avanzar en la garantía de los derechos humanos (como el derecho al ambiente sano, la salud o la alimentación) y en el tránsito hacia un modelo de desarrollo menos dependiente de los sectores extractivos, que incorpore mecanismos de mitigación ante impactos adversos contra la población de menores ingresos y otros sectores en situación de desventaja.
- Revisar los privilegios fiscales al sector extractivo con base en evaluaciones de impacto independientes, así como el sistema de repartición de la renta minera y de las transferencias gubernamentales con el objetivo de propiciar la convergencia territorial y priorizar el desarrollo de las regiones que han sido dejadas atrás.
- Iniciar una estrategia para el fortalecimiento fiscal de las entidades subnacionales que permita avanzar progresivamente en una verdadera descentralización fiscal sujeta a logros en la generación de recursos propios y en el mejoramiento de la calidad del gasto.
- Incorporar en la clasificación del gasto la identificación de los recursos que benefician directamente a los pueblos indígenas y a la población afroperuana, así como la regionalización del gasto en el proyecto de presupuesto anual.
- Revisar las normas que regulan el ciclo presupuestario para asegurar que existan mecanismos mandatorios que garanticen una participación efectiva e informada de las comunidades indígenas y afrodescendientes en todas las etapas del ciclo presupuestario.



Foto: Estudiantes de la I.E.I.B San Juan de Ocollo en Andahuaylas (Apurímac). Cortesía de Carlos Cárdenas.

Referencias

- 1 A la fecha de publicación de este informe se habían publicado los resultados del III Censo de Comunidades Nativas 2017, conforme al cual se registraron 2.073 comunidades censadas, las cuales declararon pertenecer a 44 pueblos indígenas u originarios y hablar 40 lenguas indígenas u originarias. Sin embargo, las organizaciones indígenas han manifestado serios reparos al diseño e implementación del censo. Ver: Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, 2018. Informe alternativo. Cumplimiento de las Obligaciones del Estado peruano del Convenio 169 de la OIT, disponible en: http://derechoshumanos.pe/wp-content/uploads/2018/10/Informe_Alternativo_2018.pdf
- 2 RIMISP, 2017. Pobreza y Desigualdad: Informe Latinoamericano 2017. No dejar ningún territorio atrás. Disponible en: http://rimisp.org/Informe_Rimisp_2017_Fin_Completo.pdf
- 3 INEI. Evolución de la pobreza monetaria 2007-2018. Informe técnico, p. 46.
- 4 Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI). OPHI Country Briefing 2017: Peru, p. 5.
- 5 Ministerio de Cultura, Indicadores Socioeconómicos de Pueblos Indígenas, <http://bdpi.cultura.gob.pe/indicadores-socioeconomicos#main-content>
- 6 INEI. Evolución de la pobreza monetaria 2007-2018. Informe técnico, p. 63.
- 7 GRADE. Estudio Especializado sobre Población Afroperuana. 2015. Documento disponible en internet en el sitio: https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/LIBRO_EEPA_mincugrade.pdf
- 8 INEI. 2019. Evolución de la pobreza monetaria 2007-2018. Informe técnico, p. 43.
- 9 INEI. 2019. Evolución de la pobreza monetaria 2007-2018. Informe técnico, p. 60.
- 10 RIMISP, 2017. Pobreza y Desigualdad: Informe Latinoamericano 2017. No dejar a ningún territorio atrás, p. 54-55.
- 11 Herrera, J. & A. Cozzubo, 2016. La vulnerabilidad de los hogares a la pobreza en el Perú, 2004-2014 (Documento de Trabajo, Departamento de Economía NO. 249). PUCP.
- 12 The World Bank. Latin American and the Caribbean Equity Lab: Country at Glance. <http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/lac-equity-lab1/glance>, consultado el 1 de julio de 2018.
- 13 OCDE, 2016. Estudio multidimensional de Perú. Volumen 2. Análisis detallado y recomendaciones. Mensajes principales, p. 16.
- 14 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018. La ineficiencia de la desigualdad, (LC/SES.37/3-P), Santiago, 2018, p. 162.
- 15 Genoni, M.E. and Salazar, M., 2015. Steering toward Shared Prosperity in Peru. En: World Bank. Shared Prosperity and Poverty Eradication in Latin America and the Caribbean, pp. 269-302, p. 271.
- 16 Adrianzén, C.M., 2013. Crecimiento y pobreza en el Perú: 2001-2011. Rev. Econ. Derecho 10, p. 35-66. Ver también: Escobal, J., Ponce, C., 2012. Polarización y segregación en la distribución del ingreso en el Perú: trayectorias desiguales, Documento de investigación / Grupo de Análisis para el Desarrollo Pobreza y Equidad. GRADE, Lima.
- 17 Ibid. p. 277.
- 18 UNDP, Human Development Index Database. Table 3: Inequality-adjusted Human Development Index, <http://hdr.undp.org/en/composite/IHDI>, consultada el 1° de julio de 2018.
- 19 Esta relación empírica se denomina la gran curva de Gatsby y existe evidencia sólida al respecto para los países de la OCDE. Corak, M (2006), "Do Poor Children Become Poor Adults? Lessons for Public Policy from a Cross Country Comparison of Generational Earnings Mobility". Research on Economic Inequality. Vol. 13, Dynamics of Inequality. Elsevier, The Netherlands. Para el caso peruano, ver Clausen, J., 2015. Desigualdades horizontales en la incidencia de pobreza multidimensional, un análisis centrado en los adultos mayores peruanos (Tesis de Maestría). PUCP.
- 20 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018. La ineficiencia de la desigualdad (LC/SES.37/3-P), Santiago, 2018, p. 128.
- 21 OECD (2015a), In It Together: Why Less Inequality Benefits All, OECD Publishing, Paris; Era Dabla-Norris et al., "Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective" (Washington DC: IMF SDN/15/13, Strategy, Policy and Review Department, 2015); Jonathan D. Ostry, Andrew Berg and Charalambos G. Tsangaridis, "Redistribution, Inequality and Growth" (Washington DC: IMF SDN/14/12, Research Department, 2014).
- 22 Los ejercicios que involucran indicadores distintos al Gini, como es el caso del Índice de Avance de la Desigualdad calculado por OXFAM en 2016, muestran un panorama mucho más matizado de avances y retrocesos, siendo la dimensión fiscal una de aquellas en las que se ha retrocedido.
- 23 Ver: Azevedo, J.P., Inchauste, G., Sanfelice, V., 2013. Decomposing the recent inequality decline in Latin America (Documento de Trabajo No. 6715). World Bank; Robles, M., Robles, A., 2016. Changes in Welfare with a Heterogeneous Workforce: The Case of Peru (Documento de Trabajo BID No. IDB-WP-682). BID; Lustig, N., Lopez-Calva, L.F., Ortiz-Juarez, E. and Monga, C., 2016. Deconstructing the decline in inequality in Latin America. In Inequality and growth: Patterns and policy (pp. 212-247). Palgrave Macmillan, London (conforme a estos autores, el efecto distribución explicaría menos de un 40% de la reducción de la pobreza y menos de un 15% de la expansión de la clase media, http://www.commitmentoequity.org/wp-content/uploads/2017/10/Lustig_Guangzhou_Aug19_2017.pdf).

- 24 CESR, 2017. Política Fiscal para la Igualdad y los Derechos: Mapeo de debates, iniciativas y actores de la Región Andina.
- 25 OCDE, 2016. Estudio multidimensional de Perú. Volumen 2. Análisis detallado y recomendaciones. Mensajes principales.
- 26 Ver CESR, ACIJ, Dejusticia, CELS, FUNDAR, Grupo FARO, INESC e IBP (2015), Política Fiscal y Derechos Humanos en las Américas, informe preparado con ocasión de la audiencia temática sobre Política Fiscal y Derechos Humanos en el marco del 156° período de sesiones de la CIDH, 2015. http://www.cesr.org/sites/default/files/cidh_fiscalidad_ddhh_oct2015.pdf.
- 27 Sobre los respectivos roles y deberes de los Estados y los actores privados en la educación, ver Los Principios de Abidjan sobre el derecho a la educación y los actores privados: <https://www.abidjanprinciples.org/es/home>
- 28 Los Estados tienen obligaciones en materia de derechos humanos dentro y fuera de su territorio. Los derechos humanos de los individuos, grupos y pueblos en un Estado se ven afectados por los actos y las omisiones extraterritoriales de otros Estados, lo cual se ha exacerbado con la globalización económica. Estas obligaciones fueron recogidas por los Principios de Maastricht, un documento elaborado por más de 40 expertos y expertas en 2011, que aclara las obligaciones extraterritoriales de los Estados teniendo como base el derecho internacional vigente.
- 29 CIDH, 2017. 'Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas' par. 503.
- 30 *Ibíd.* par. 503.
- 31 M. Vegas y S. Paredes (2016): "Educación de calidad con equidad para el desarrollo nacional," CIES.
- 32 En 2017 se decidió por primera vez incluir una pregunta de autoidentificación. Un total de 5.985.551 peruanos y peruanas, mayores de 12 años de edad, equivalentes al 25,8% del total, respondieron que se consideraban parte de algún pueblo indígena u originario, mientras que otros 828.841 respondieron que se autoidentificaban como afroperuanos. Ver: Ministerio de Cultura, 2018. "Alrededor de siete millones de peruanas y peruanos se identifican como población indígena o afroperuana". Nota de prensa del 14 de septiembre de 2018, disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/cultura/noticias/18974-ministerio-de-cultura-alrededor-de-siete-millones-de-peruanas-y-peruanos-se-identifican-como-poblacion-indigena-o-afroperuana>
- 33 En la actualidad, solo el 3 % de la población mundial habla el 96 % de las casi 6.700 lenguas que hay en el mundo. Aunque los pueblos indígenas constituyen menos del 6 % de la población mundial, estos pueblos hablan más de 4.000 de estas lenguas. Ver: Asamblea General de Naciones Unidas, resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2016 (enero 31 de 2017). UN. Doc. A/RES/71/178.
- 34 International Agency for Research on Cancer (2019). Factsheet: Perú, disponible en: <https://gco.iarc.fr/today/data/factsheets/populations/604-peru-fact-sheets.pdf>;
- 35 Ministerio de Salud del Perú. 2013. Análisis de la Situación del Cáncer en el Perú. Elaborado por Willy César Ramos Muñoz y Diego Rolando Venegas Ojeda. Lima. Ministerio de Salud, Dirección General de Epidemiología, p. 16.
- 36 INEI, 2019. "Perú. Enfermedades no trasmisibles y trasmisibles 2018", cuadro 2.5.
- 37 CESR, 2018. Assessing Austerity: Monitoring the Human Rights Impacts of Fiscal Consolidation.
- 38 La metodología OPERA desarrollada por el Center for Economic and Social Rights ha sido utilizada previamente para analizar las respuestas del Estado peruano frente al cáncer de cuello uterino y de mamá en el Perú. Al respecto ver: Gianella, C, 2019. "Exploración de las barreras para el acceso oportuno al diagnóstico y tratamiento del cáncer de cuello uterino y de mama en el Perú y su relación con la inversión pública" En: Oxfam Perú & Acción Integral para la Salud (AIS), 2019. La Otra Lucha Contra el Cáncer: Justicia Fiscal para las Mujeres, pp. 17-48. Disponible en: https://cng-cdn.oxfam.org/peru.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/La%20otra%20lucha%20contra%20el%20cancer.pdf
- 39 CEPAL, 2016. La matriz de la desigualdad social en América Latina, p. 32.
- 40 Banco Mundial (2015): "Latinoamérica indígena en el siglo XXI", Washington DC. El informe muestra que los indígenas en el Perú tienen menos probabilidad de tener electricidad en sus viviendas (61% versus 80% de los no indígenas), menos probabilidad de tener agua potable (53% versus 74%), menos de probabilidad de tener un celular (24% versus 50%) y menos probabilidad de tener un empleo calificado (11% versus 26%)
- 41 Yamada, Gustavo y F. Galarza (2013): "Discriminación laboral en Lima: el rol de la belleza, la raza y el sexo" (los autores encuentran que en la búsqueda de un empleo formal un currículo enviado por un hombre blanco tendría un porcentaje de respuestas de más del 10% superior al de mujeres con apellido quechua, porcentaje que asciende al 15% para el caso de profesionales). Ver también Ñopo, Hugo & Jaime Saavedra, Máximo Torero y Martín Moreno (2004): "Discriminación étnica y de género en el proceso de contratación en el mercado de trabajo de Lima Metropolitana", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- 42 Risso, F., Pasquier-Doumer, L., 2015. Aspiration failure: a poverty trap for indigenous children in Peru? (Working Paper IRD No. 17). Paris Dauphine University.
- 43 Ames, Patricia (2000): "¿La escuela es progreso? Antropología y educación en el Perú", en: Carlos Iván Degregori, editor, 2000: "No hay país más diverso. Compendio de antropología peruana", pp: 356-391. Lima: IEP.
- 44 Tanaka, Martín (2012): "La discriminación en el Perú", diario La República, 9 de diciembre de 2012 ("Cuando se pregunta [en la encuesta Latinobarómetro de 2011] por cuántos nacionales son discriminados, las respuestas en Perú (47%) se ubican ligeramente por encima del promedio de la región (45%); estos porcentajes bajan en todas partes cuando se pregunta a los entrevistados si son parte de algún grupo discriminado: el promedio de la región baja a 20%, pero en Perú llega a un 28%, solo por debajo de Brasil, Bolivia y Guatemala. Cuando se pregunta por la raza como fuente de discriminación, en Perú se considera que un 39% de nacionales son discriminados por esa razón, cuando el promedio de la región es 36%". El autor sugiere que la discriminación racial es tan fuerte que en el Perú los indígenas no quieren identificarse como tales).
- 45 Adolfo Figueroa (2003): "La sociedad Sigma: una teoría del desarrollo económico". Lima: PUCP. Fondo Editorial; México: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- 46 Garavito, Cecilia (2011): "Desigualdad en los ingresos: género y lengua materna", en J. Iguñiz y J. León eds. (2011): "Desigualdad distributiva en el Perú: Dimensiones", PUCP, Lima.

- 47 Figueroa, Adolfo y Manuel Barrón (2005): "Inequality, ethnicity and social disorder in Peru". CRISE Working Paper No 8. Oxford: Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity.
- 48 Al respecto puede consultarse la base de datos Estadísticas de la Calidad Educativa (ESCALE), que contiene las series de tiempo de un conjunto amplio de indicadores con varias desagregaciones, incluyendo la lengua materna de los estudiantes. Esta es la fuente de los análisis que se realizan a continuación: www.escale.minedu.gob.pe, consultado el 7 de junio de 2019.
- 49 Ministerio de Educación, 2018. Modelo de Servicio Educativo Intercultural Bilingüe (MSEIB), disponible en <http://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/MINEDU/5971/Modelo%20de%20Servicio%20Educativo%20Intercultural%20Biling%C3%BCe%20%28MSEIB%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, p.8.
- 50 ESCALE. Tasa de conclusión, secundaria y educación superior, grupo de edades 25-34 (% del total), actualización al 5 de junio de 2019. Fuente: Encuesta Nacional de Hogares del Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- 51 Tribunal Constitucional. Sentencia del 14 de marzo de 2017, recaída en el Expediente N° 00853-2015-PA/TC.
- 52 Cifras tomadas de <http://censos.inei.gob.pe/cpv2007/tabulados/#>, población de 3 y más años de edad por nivel educativo alcanzado, según departamento, provincia, distrito, área urbana y rural, sexo e idioma o lengua con la que aprendió a hablar.
- 53 Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2019. Encuesta Nacional de Demografía y Salud, 2018. Fecundidad, pág. 105, disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1656/index1.html
- 54 Amnistía Internacional Perú, "Amnistía internacional lanza petición para que Minedu implemente educación sexual integral" (26 de septiembre de 2016), disponible en: <http://www.amnistia.org.pe/publicaciones/amnistia-internacional-lanza-peticion-para-minedu-implemente-educacion-sexual-integral/>
- 55 Defensoría del Pueblo, 2017. Condiciones para garantizar el derecho a la educación, la salud y una vida libre de violencia de las niñas y adolescentes indígenas. Serie Informes de Adjuntía. Informe N° 002-2017-DP/AMASPP/PP, pp. 35-38. Disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/2017/IA-N--002-2017-DP-AMASPP-PP.pdf>
- 56 OCDE, 2016. PISA 2015: Resultados clave, disponible en: <http://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus-ESP.pdf>
- 57 Los puntajes promedios son calculados a partir del modelo Rasch. "El objetivo central del análisis Rasch es construir una escala conformada por los ítems ordenados según su dificultad. Ello implica que, a mayor habilidad, la persona presentará mayor probabilidad de acertar y, por lo tanto, obtendrá un mayor número de respuestas correctas. Es muy importante tener en cuenta que la medida estimada de la persona no es igual al puntaje directo que posee (número de ítems correctos); este puntaje es solo un insumo a partir del cual se construye la medida Rasch". Para una explicación más detallada ver: Ministerio de Educación, 2018. Reporte técnico de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE 2016). 2.º grado y 4.º grado de primaria (EBR y EIB), 2.º grado de secundaria, disponible en: <http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2018/03/Reporte-Tecnico-ECE-2016.pdf>
- 58 Defensoría del Pueblo, 2016. "Informe Defensorial No. 174. Educación Intercultural Bilingüe hacia el 2012", p. 23. Ver estudio del Banco Mundial referenciado por la Defensoría del Pueblo: The World Bank, 2005: Education Notes: In Their Own Language... Education for All. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/Education-Notes/EdNotes_Lang_of_Instruct.pdf
- 59 Corbetta, S; Boneti, C; Bustamante, F; Vergara, A, 2018. "Educación intercultural bilingüe y enfoque de interculturalidad en los sistemas educativos latinoamericanos. Avances y desafíos", p. 43.
- 60 Si bien el texto de la norma se limita a señalar la obligación estatal de fomentarla según las características de cada zona (art. 17º, cuarto párrafo), el artículo 28 del Convenio 169 de la OIT, reconocido por la jurisprudencia constitucional, establece que "siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo".
- 61 Sentencias del TC en los expedientes N° 4232-2004-AA/TC (FJ. 16 y 17), N° 0091-2005-PA/TC (FJ. 6) y N° 4646-2007-PA/TC (FJ. 32 a 34).
- 62 Organización Internacional del Trabajo, Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), arts. 27-29.
- 63 Ley N° 29735. Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú, artículo 4º, literales h) e i).
- 64 El Censo Educativo distingue a su vez entre instituciones polidocentes multigrado, que cuentan con dos y/o hasta cinco docentes, donde al menos un docente atiende más de una sección-grado, y polidocentes completas, que cuentan con seis o más docentes, o cada sección-grado es atendida por al menos un docente exclusivo.
- 65 Defensoría del Pueblo. Nota de Prensa N° 038/2019/OCII/DP, disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/02/NP-038-19.pdf>
- 66 Entre esas metas estaban: 1. Al 2006 el 50% y al 2016 el 100% de niños y niñas de habla materna indígena son atendidos a través de una Educación Bilingüe Intercultural (EBI); 2. Al 2006 el 50% y al 2016 el 100% de docentes de centros de Educación Bilingüe Intercultural (EBI) utiliza adecuadamente la estructura curricular básica diversificada, pertinente a la propia cultura hispanohablante; 3. A l año 2011, el 30% de los grupos etnolingüísticos cuentan con programas alternativos en su lengua vernácula; 4. Al 2006 el 15% y al 2016 el 50% de los alumnos de habla materna indígena en centros de Educación Bilingüe Intercultural (EBI) alcanza estándares nacionales; 5. El requerimiento de centros de formación docente en Educación Bilingüe Intercultural (EBI) en las diferentes regiones del país es atendido en un 50% al 2006 y en un 100% al 2016; 6. Al 2006 el 50% y al 2016 el 100% de niños y niñas son atendidos con materiales educativos pertenecientes a su propia cultura.
- 67 Ministerio de Educación, 2018. Modelo de Servicio Educativo Intercultural Bilingüe (MSEIB), disponible en <http://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/MINEDU/5971/Modelo%20de%20Servicio%20Educativo%20Intercultural%20Biling%C3%BCe%20%28MSEIB%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- 68 Defensoría del Pueblo, 2016. "Educación Intercultural Bilingüe hacia el 2021: Una política de Estado imprescindible para el desarrollo de los pueblos indígenas". Informe Defensorial No. 174. Disponible en: <http://www.justiciaviva.org.pe/new/wp-content/uploads/2016/09/Informe-defensorial-174-EIB.pdf>, p. 27.

- 69 Ver: Tribunal Constitucional. Sentencia del 14 de marzo de 2017, recaída en el Expediente N.º 00853-2015-PA/TC, p. 13.
- 70 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, p. 133.
- 71 ESCALE, Indicadores sobre Entorno de Enseñanza, consultado el 21 de junio de 2019.
- 72 Constitución Política del Perú, artículo 16, párrafo 2.
- 73 ESCALE, Indicadores de Permanencia y Progreso, consultado el 21 de junio de 2019. El dato para el caso de los niños es solo referencial (pues presenta un coeficiente de variación mayor al 15%).
- 74 Informe Defensorial N° 174 : “Educación Intercultural Bilingüe hacia el 2021. Una política de Estado imprescindible para el desarrollo de los pueblos indígenas”, p. 123.
- 75 Ministerio de Educación, 2019. Resultados ECE 2018: Evaluaciones de logros de aprendizaje, disponible en: <http://www.ece2018.pe/>
- 76 Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (12 de agosto de 1999), Observación General 13 sobre el derecho a la Educación (UN.Doc. W/C.12/1999/10). Par. 6.d
- 77 Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, 2018. Informe alternativo. Cumplimiento de las Obligaciones del Estado peruano del Convenio 169 de la OIT, p. 63.
- 78 Ministerio de Educación, Indicadores sobre instituciones, estudiantes, docentes y docentes bilingües que participan en el marco de la Educación Intercultural Bilingüe (agosto 29 de 2018). Disponible en: <http://datos.minedu.gob.pe/dataset/indicadores-eib>
- 79 Informe Defensorial N° 174: “Educación Intercultural Bilingüe hacia el 2021. Una política de Estado imprescindible para el desarrollo de los pueblos indígenas”, p.128-129.
- 80 Ministerio de Educación, 2018. Resultados del censo educativo 2017: matrícula, docentes, recursos y local educativos. Resultados del censo de DRE y UGEL 2017. Disponible en: http://escale.minedu.gob.pe/c/document_library/get_file?uuid=d524d4b5-0dd3-4706-ate8-c65fb18a3d77&groupId=10156
- 81 Defensoría del Pueblo, “Defensoría del Pueblo recuerda que se necesitan 14 mil docentes”, disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-recuerda-que-se-necesitan-14-mil-docentes-en-lenguas-originarias-y-con-competencias-interculturales/?pdf=23876>
- 82 Informe Defensorial N° 174: “Educación Intercultural Bilingüe hacia el 2021. Una política de Estado imprescindible para el desarrollo de los pueblos indígenas”, p. 49.
- 83 José Rodríguez, Janeth Leyva y Álvaro Hopkins (2016): “El efecto del programa de acompañamiento pedagógico sobre los rendimientos de los estudiantes de escuelas públicas rurales del Perú”, tabla 18 página 66.
- 84 Ministerio de Educación, Indicadores sobre instituciones, estudiantes, docentes y docentes bilingües que participan en el marco de la Educación Intercultural Bilingüe (agosto 29 de 2018). Disponible en: <http://datos.minedu.gob.pe/dataset/indicadores-eib>
- 85 Informe Defensorial N° 174: “Educación Intercultural Bilingüe hacia el 2021. Una política de Estado imprescindible para el desarrollo de los pueblos indígenas”, p. 30.
- 86 Francke, Pedro (2017). “El derecho a la educación intercultural bilingüe y la política fiscal en Perú”, disponible en: <http://files.pucp.edu.pe/departamento/economia/DDD447.pdf>
- 87 Ver: Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, y las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, especialmente las Observaciones Generales 13, 14, 22. Ver también el Protocolo de San Salvador (Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), así como el marco OPERA de CESR para ver información de cómo aplicar y medir estos principios. <https://www.cesr.org/opera-framework>
- 88 Cálculos propios realizados en base a los datos de la Consulta Amigable del Sistema Integrado de Administración Financiera. El SIAF solo permite diferenciar el gasto en materiales, acompañamiento pedagógico y formación EIB en Educación Inicial. Las cifras incluyen todo el gasto en material fungible, cuya partida incluye EIB y no EIB. No se incluye el gasto en infraestructura en zonas indígenas, tampoco incluye las becas y gastos en formación de docentes EIB, debido a que el SIAF no permite precisar qué porción de esos gastos es para EIB en específico.
- 89 Servindi, “Reclaman aumento del presupuesto para educación de niños indígenas” (21 de diciembre de 2018), disponible en: <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/20/12/2018/reclama-aumento-del-presupuesto-para-educacion-de-ninos-indigenas>
- 90 Defensoría del Pueblo, 2016. “Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe favorecerá a estudiantes”, disponible en <http://www.defensoria.gob.pe/plan-nacional-de-educacion-intercultural-bilingue-favorecera-a-estudiantes/>
- 91 Informe Defensorial N° 174: “Educación Intercultural Bilingüe hacia el 2021. Una política de Estado imprescindible para el desarrollo de los pueblos indígenas”, p. 35.
- 92 Zona donde el narcotráfico tiene importancia y remanentes del Sendero Luminoso (fracción Proseguir) aún mantienen grupos armados y acciones de violencia militar.
- 93 OECD (2017), OECD Reviews of Health Systems: Peru 2017, OECD Publishing, Paris (destacando que en lo corrido del siglo XXI, Perú ha logrado aumentar la expectativa de vida en 5.1 años, reducir la desnutrición crónica de 25,4% a 14,4% en 2015, y aumentar la cobertura en salud del 37% de la población al 83% en abril de 2017).
- 94 En 2013, el Perú dependía de 1,71 doctores y 2,16 enfermeras en ejercicio por cada 1.000 habitantes para prestar servicios de salud a la población, muy por debajo del promedio de 3,3 médicos y 9,1 enfermeras en la OCDE, y también del estándar de la OMS según el cual los países deberían llegar al menos a valores de 2,5 en ambos indicadores para evitar fallas generalizadas en la provisión de servicios básicos de salud. Con 1,5 camas hospitalarias por cada 1.000 habitantes en 2015, Perú también se encuentra lejos del promedio de la OCDE (4,8) y por debajo de otros países latinoamericanos como Chile (2,2) o México (1,6). OECD (2017), OECD Reviews of Health Systems: Peru 2017, OECD Publishing, Paris, p. 65-67.
- 95 Huynen M.M., Vollebregt L., Martens P., Benavides B.M. The epidemiologic transition in Peru. Rev Panam Salud Publica 2005; 17: 51–59.
- 96 Piñeros, M., Ramos, W., Antoni, S., Abriata, G., Medina, L. E., Miranda, J. J. & Bray, F. (2017). Cancer patterns, trends, and transitions in Peru: a regional perspective. The Lancet Oncology, 18(10), e573-e586.

- 97 WHO, Noncommunicable diseases: key facts (June 1, 2018), at <http://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/noncommunicable-diseases>; Niessen, L.W., Mohan, D., Akuoku, J.K., Mirelman, A.J., Ahmed, S., Koehlmoos, T.P., Trujillo, A., Khan, J. and Peters, D.H., 2018. Tackling socioeconomic inequalities and non-communicable diseases in low-income and middle-income countries under the Sustainable Development agenda. *The Lancet*; International Agency for Research on Cancer (2014). *World cancer report* / edited by Bernard W. Stewart and Christopher P. Wild. World Health Organization, p. x.
- 98 Banco Mundial (2016). “Financiamiento de la salud en el Perú. Análisis de la situación actual y desafíos de política al 2012”, p. 23.
- 99 Organización Panamericana de la Salud. El cáncer en la región de las Américas. OPS; 2012. Disponible en: http://new.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=16805&Itemid=
- 100 The Economist Intelligence Unit, 2017. “Control del cáncer, acceso y desigualdad en América Latina. Una historia de luces y sombras”.
- 101 International Agency for Research on Cancer (2019). Factsheet: Perú, disponible en: <https://gco.iarc.fr/today/data/factsheets/populations/604-peru-fact-sheets.pdf>; International Agency for Research on Cancer (2019). Factsheet: World, disponible en: <https://gco.iarc.fr/today/data/factsheets/populations/900-world-fact-sheets.pdf>
- 102 The Economist Intelligence Unit, 2017. “Control del cáncer, acceso y desigualdad en América Latina. Una historia de luces y sombras”, p. 9.
- 103 Ministerio de Salud, 2018. Análisis de las causas de mortalidad en el Perú, 1986-2015, p. 38.
- 104 International Agency for Research on Cancer (2019). Factsheet: Latin America & The Caribbean. <https://gco.iarc.fr/today/data/factsheets/populations/904-latin-america-and-the-caribbean-fact-sheets.pdf>
- 105 The Economist Intelligence Unit, 2017. “Control del cáncer, acceso y desigualdad en América Latina. Una historia de luces y sombras”, p. 22.
- 106 International Agency for Research on Cancer (2019). Factsheet: Perú, disponible en: <https://gco.iarc.fr/today/data/factsheets/populations/604-peru-fact-sheets.pdf>
- 107 International Agency for Research on Cancer (2019). Factsheet: Perú, disponible en: <https://gco.iarc.fr/today/data/factsheets/populations/604-peru-fact-sheets.pdf>
- 108 Oxfam, 2018. La Otra Lucha Contra el Cáncer, Documento de Trabajo No. 1, disponible en: https://cng-cdn.oxfam.org/peru.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/La%20otra%20lucha%20contra%20el%20c%C3%A1ncer.pdf, p. 1.
- 109 *Ibíd.*, p. 17.
- 110 Agencia Internacional de Investigación del Cáncer, Estimated number of deaths in 2018, all cancers, both sexes, all ages, disponible en: http://gco.iarc.fr/today/online-analysis-table?v=2018&mode=population&mode_population=countries&population=900&populations=900&key=asr&sex=0&cancer=39&type=1&statistic=5&prevalence=0&population_group=2&ages_group%5B%5D=0&ages_group%5B%5D=17&nb_items=5&group_cancer=1&include_nmsc=1&include_nmsc_other=1
- 111 Ministerio de Salud, 2019. Carga de enfermedad en el Perú. Estimación de los años de vida saludable perdidos 2016. Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades. Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/315254/1.pdf>
- 112 Ministerio de Salud, 2017. Plan Nacional de Prevención y Control del Cáncer de Cuello Uterino 2017-2021 (Resolución Ministerial No. 440-2017/MINSA), Disponible en: <http://bvs.minsa.gob.pe/local/MINSA/4232.pdf>
- 113 Ministerio de Salud (en prensa). “Análisis de la situación del cáncer en el Perú, 2018”. Unidad de vigilancia de las Enfermedades No Transmisibles y Riesgos Ambientales. Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades
- 114 International Agency for Research on Cancer (2019). Factsheet: Perú, disponible en: <https://gco.iarc.fr/today/data/factsheets/populations/604-peru-fact-sheets.pdf>
- 115 El Comercio (15 de febrero de 2018). “Cáncer infantil: más de 1.600 casos se registran al año en Perú” <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/cancer-infantil-1-600-casos-registran-ano-peru-noticia-497395>
- 116 Ministerio de Salud del Perú (2013), Análisis de la Situación del Cáncer en el Perú, elaborado por Willy César Ramos Muñoz y Diego Rolando Venegas Ojeda. Lima, Ministerio de Salud, Dirección General de Epidemiología, pág. 79.
- 117 Cancer Tomorrow, 2019. Estimated number of incident cases from 2018 to 2040, all cancers, both sexes, all ages, disponible en: http://gco.iarc.fr/tomorrow/graphic-isotype?type=0&population=900&mode=population&sex=0&cancer=39&age_group=value&apc_male=0&apc_female=0
- 118 International Agency for Research on Cancer (2014). *World cancer report*, edited by Bernard W. Stewart and Christopher P. Wild. World Health Organization, p. x.
- 119 Zamudio, R., Soares-Souza, G, et al. Socioeconomic and nutritional factors account for the association of gastric cancer with Amerindian ancestry in a Latin American admixed population. *PLoS One* 2012; 7: e41200 (los autores encuentran que el mayor riesgo de padecer cáncer gástrico de la población con ascendencia indígena en Lima está asociada a la discriminación socioeconómica que enfrenta esta población); The Economist Intelligence Unit, 2017. “Control del cáncer, acceso y desigualdad en América Latina. Una historia de luces y sombras”, p. 15 (mostrando que la obesidad en Perú ha incrementado y afecta en mayor medida a mujeres adultas, aun por encima del promedio de América Latina).
- 120 En relación con la alimentación saludable, por ejemplo, la ENDES 2017 indica que en el Perú apenas 11% de personas de más de 15 años consumen cinco porciones de frutas y/o ensalada de verduras al día (ración recomendada según estudios internacionales), porcentaje que se reduce a solo 5% en las zonas rurales, que son las de mayor pobreza. INEI, 2018. Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar. ENDES 2017. Nota de prensa. Disponible en: <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/noticias/nota-de-prensa-no-089-2018-inei.pdf>
- 121 Según la ENDES 2018, mientras que en Lima Metropolitana el 90,4% de las personas consideraba que el cáncer era prevenible, en la selva rural solo un 81,4% lo consideraba así. INEI, 2019. Perú: Enfermedades No Transmisibles y Transmisibles, 2018, Cuadro No. 2.1, disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1657/index1.html
- 122 La transmisión sexual del VPH constituye la principal causa de muerte por cáncer de cérvix en países de bajos y medianos ingresos. Este cáncer es altamente prevenible con la vacuna contra el VPH, una intervención altamente costo-efectiva. Sin embargo, no existen cifras oficiales sobre la cobertura de la vacuna en Perú, y las estimaciones disponibles indican que más del 50% de las niñas que iniciaron su ciclo de vacunación entre 2014 y 2015 no lo completaron. Además, según la ENDES 2018, el 52% de las personas sabía

- que el VPH es causa de cáncer de cuello uterino, pero entre el quintil de menores ingresos solo lo sabía apenas el 31,6%. Voces Ciudadanas (2016): “Cobertura histórica de vacunación contra el VPH según región de salud Perú, 2011-2015, Lima, agosto 2016”, en <http://www.vocesciudadanas.pe/imagenes/COBERTURA%20HISTO%CC%81RICA%20VACUNACION%CC%81N%20CONTRA%20EL%20VPH%202011-2016.pdf>; Herrero R., González P., Markowitz L.E., Present status of human papillomavirus vaccine development and implementation. *Lancet Oncol* 2015; 16: e206–16.
- 123 De las mujeres entre 30 y 59 años de edad, el 61,8% se realizaron la prueba de Papanicolaou por un médico u otro profesional de la salud en 2018, pero de ellas solo el 83% conocieron el resultado. En las zonas rurales solo el 41% de las mujeres se hicieron el examen y conocieron el resultado. INEI, 2019. Perú: Enfermedades No Transmisibles y Transmisibles, 2018, Anexo estadístico. Cuadros No. 2.6 y 2.7.
 - 124 INEI, 2019. Perú: Enfermedades No Transmisibles y Transmisibles, 2019, Anexo estadístico. Cuadro No. 2.4.
 - 125 *Ibíd.*, Cuadro No. 2.3.
 - 126 En el primer trimestre de 2018, el 75,2% de la población del país contaba con algún seguro de salud, siendo el SIS el que mayor cobertura brinda con 44,4%, seguido por los que tienen EsSalud con 25,7% y otros seguros con 5,1%. En las zonas rurales, el 78,5% de la población estaba afiliada al SIS. Este sistema es altamente inequitativo, pues solo quienes están afiliados a EsSalud, que básicamente son quienes tienen empleo formal, o a un seguro privado, tienen un aseguramiento con un paquete amplio de beneficios que cubre todos los riesgos y tiene una atención de amplia cobertura. INEI, 2018. Condiciones de vida en el Perú. Trimestre: Enero-Marzo 2018. Informe técnico. No. 2, Junio 2018, https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/boletines/condiciones-de-vida-ene-feb-marz_2018.pdf
 - 127 Según MINSA, entre 2006-2011, solo “el 5,6% de los casos de cáncer de cérvix notificados (922/16 374), el 0,4% de los cánceres de mama (49/11 340) y el 0,2% de los cánceres de próstata (15/6359) fueron diagnosticados mediante un programa de detección precoz o tamizaje”, MINSA (2013): “Análisis de la Situación del Cáncer en el Perú 2013”, p. 13. Vallejos, C., 2013. National plan for prevention, early detection, and cancer control in Peru. In *American Society of Clinical Oncology Educational Book*. American Society of Clinical Oncology. Meeting (señalando que mientras que la mayoría de los pacientes en el Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas, la única institución pública especializada en cáncer, eran diagnosticados en fases avanzadas, en Oncosalud, una institución privada, alrededor del 80% eran diagnosticados en fase temprana).
 - 128 El SIS busca reducir las barreras económicas para el acceso a la salud que enfrentan las poblaciones de menores ingresos mediante la eliminación de los cobros a usuarios para un paquete de atenciones denominado PEAS (Plan Esencial de Aseguramiento en Salud). Pese a avances que se verán posteriormente, aún persiste una enorme desigualdad en el alcance del paquete de beneficios en relación al cáncer al que tienen acceso las personas del SIS, de EsSalud y de los seguros privados.
 - 129 Ministerio de Salud, Dirección General de Epidemiología. Análisis de la situación de Cáncer en el Perú. 2013 (mostrando que el 72% de los y las profesionales en oncología, el 85% de los de radio-oncología y la mayor parte de los equipos y servicios especializados están concentrados en la costa del país, donde vive menos de una tercera parte de la población).
 - 130 Perú 21 (27 de enero de 2018), “Las desigualdades en la atención del cáncer se agudizan en el Perú” Disponible en: <https://peru21.pe/peru/cancer-peru-desigualdades-atencion-neoplasias-agudizan-pais-393458>
 - 131 El gasto de bolsillo en Perú está entre los más altos de la región.
 - 132 Díaz, J.J., Valdivia, M., 2012. The vulnerability of the uninsured to health shocks in Peru, in: Knaul, F.M., Wong, R., Arreola-Ornelas, H., eds. (eds.), *Household Spending and Impoverishment*. Harvard Global Equity Initiative; distributed by Harvard University Press, pp. 251-305.
 - 133 A diferencia de Perú, todos los países de la OCDE habían alcanzado coberturas de aseguramiento superiores al 90% en 2017, ver OECD Health Statistics. Total public and primary private health insurance (% of population covered) https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=HEALTH_STAT. En el contexto sudamericano, Perú tiene una de las coberturas más bajas en salud, solo por detrás de Bolivia. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2013 (LC/G.2580)*, Santiago, 2013.
 - 134 El análisis de vulnerabilidad departamental frente al cáncer fue realizado por el Ministerio de Salud en 2013 a través de un índice que tiene en cuenta variables que van desde la tasa ajustada de mortalidad por cáncer, hasta la capacidad de cada departamento de prestar servicios de prevención, diagnóstico y tratamiento, tales como el porcentaje de cobertura de instituciones educativas saludables, el número de mujeres mayores de 50 años cubiertas por un equipo de mamografía, la existencia de oncólogos clínicos y la capacidad de realizar quimioterapias en algún hospital del departamento.
 - 135 Piñeros, M., Ramos, W., Antoni, S., Abriata, G., Medina, L. E., Miranda, J. J., ... & Bray, F. (2017). Cancer patterns, trends, and transitions in Peru: a regional perspective. *The Lancet Oncology*, 18(10), e573-e586, p. E581; Ministerio de Salud, Dirección General de Epidemiología. Análisis de la situación del cáncer en el Perú, 2013, p. 71 (“se observa elevada mortalidad por cáncer de estómago en departamentos de la sierra como Huánuco, Pasco y Cusco. Los departamentos de la selva o con parte de selva presentan las más altas tasas mortalidad por cáncer de hígado (Amazonas, Apurímac y Madre de Dios) y por cáncer de cérvix (Loreto, Huánuco y Ucayali); mientras que los departamentos de la costa presentan las más altas tasas de mortalidad por cáncer de pulmón (Callao, Tumbes y Lima), cáncer de mama (Tumbes, Lima y Moquegua) y cáncer de próstata (Callao, Tumbes, Tacna y Lambayeque).
 - 136 Ministerio de Salud, 2018. Análisis de las causas de mortalidad en el Perú, 1986-2015, p. 43.
 - 137 Defensoría del Pueblo, 2015. La defensa del derecho de los pueblos indígenas amazónicos a una salud intercultural. Informe Defensorial No. 169. Disponible en: http://www.consulta-previa.org.pe/publicaciones/Informe_defensorial_2015_MARZO.pdf
 - 138 Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). IV Censo Nacional Agropecuario. Lima, 2014, p. 162.
 - 139 Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, 2018. Informe alternativo. Cumplimiento de las Obligaciones del Estado peruano del Convenio 169 de la OIT, pp. 37-38. Disponible en: http://derechoshumanos.pe/wp-content/uploads/2018/10/Informe_Alternativo_2018.pdf
 - 140 Gianella, C, 2019. “Exploración de las barreras para el acceso oportuno al diagnóstico y tratamiento del cáncer de cuello uterino y de mama en el Perú y su relación con la inversión pública” En: *Oxfam Perú & Acción Integral para la Salud (AIS)*, 2019. *La Otra Lucha Contra el Cáncer: Justicia Fiscal para las Mujeres*, pp. 44-45. Disponible en: https://cng-cdn.oxfam.org/peru.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/La%20otra%20lucha%20contra%20el%20cancer.pdf

- 141 Ministerio de Salud, 2015. NTS N° 111 –2014- MINSA/DGE - V.01 . Norma Técnica de Salud que establece la Vigilancia Epidemiológica en Salud Pública de Factores de Riesgo por Exposición e Intoxicación por Metales Pesados y Metaloides (RM N° 006 - 2015/MINSA), p. 9. Disponible en: <http://bvs.minsa.gob.pe/local/MINSA/3477.pdf>
- 142 Defensoría del Pueblo, Perú. La Defensa del derecho de los pueblos Indígenas amazónicos de una salud intercultural. Informe Defensorial N.º 169, 2015. Conclusión 11, p.127.
- 143 Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, 2018. Informe alternativo. Cumplimiento de las Obligaciones del Estado peruano del Convenio 169 de la OIT, pp. 54-61. Disponible en: http://derechoshumanos.pe/wp-content/uploads/2018/10/Informe_Alternativo_2018.pdf
- 144 Cooperación, 2019. “Que política sobre personas expuestas a metales pesados sea una realidad” Disponible en: <http://cooperacion.org.pe/comunicado-queremos-que-la-politica-para-la-atencion-integral-de-las-personas-expuestas-a-metales-pesados-sea-una-realidad/>
- 145 Perú: Decreto Supremo 009-2012-SA. Declaran de interés nacional la atención integral del cáncer y el mejoramiento del acceso a los servicios oncológicos en el Perú y dictan otras medidas. Lima, Nov 3, 2012. <http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/declaran-de-interes-nacional-la-atencion-integral-del-cancer-decreto-supremo-n-009-2012-sa-861680-1/>
- 146 Vidaurre, T., Santos, C., Gómez, H., Sarria, G., Amorin, E., López, M., Regalado, R., Manrique, J., Tarco, D., Ayestas, C. and Calderón, M., 2017. The implementation of the Plan Esperanza and response to the imPACT Review. *The Lancet Oncology*, 18(10), pp. e595-e606.
- 147 Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas, 2017. Principales resultados del INEN para la prevención y el control del cáncer en el marco del Plan Esperanza, p. 6. Abdel-Wahab, M., Lahoupe, B., Polo, A., Zubizarreta, E., Adnan, R.R., Johnston, P., Juric, A., El Haffar, F., Andre, M. and Meghzifene, A., 2017. Assessment of cancer control capacity and readiness: the role of the International Atomic Energy Agency. *The Lancet Oncology*, 18(10), p. 602.
- 148 Ver Comité DESC, Observación General No. 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (11 de agosto de 2000). UN. Doc. E/C. 12/2000/4. Pár.
- 149 Banco Mundial. Camas hospitalarias (por cada 1.000 personas), disponible en: <https://datos.bancomundial.org/tema/salud?locations=PE-ZJ>
- 150 Gianella, Camila (6 de febrero de 2019). “Cáncer en el Perú. ¿Cómo estamos?”. Noticias SER.pe. Disponible en: http://noticiasser.pe/opinion/cancer-en-el-peru-como-estamos#_edn4
- 151 Vidaurre, T., Santos, C., Gómez, H., Sarria, G., Amorin, E., López, M., Regalado, R., Manrique, J., Tarco, D., Ayestas, C. and Calderón, M., 2017. The implementation of the Plan Esperanza and response to the imPACT Review. *The Lancet Oncology*, 18(10), pp. e595-e606.
- 152 Gianella, Camila (6 de febrero de 2019). “Cáncer en el Perú. ¿Cómo estamos?”. Noticias SER.pe. Disponible en: http://noticiasser.pe/opinion/cancer-en-el-peru-como-estamos#_edn4, con base en información del Ministerio de Salud. Dirección General de Intervenciones Estratégicas en Salud Pública. Dirección de Prevención y Control de Cáncer (2017). Plan nacional para la prevención y control de cáncer de cuello uterino 2017- 2021 (R.M. N° 440-2017/MINSA), Lima, Ministerio de Salud.
- 153 Ministerio de Salud, Dirección General de Epidemiología. Análisis de la situación del cáncer en el Perú. 2013.
- 154 Vidaurre, T., Santos, C., Gómez, H., Sarria, G., Amorin, E., López, M., Regalado, R., Manrique, J., Tarco, D., Ayestas, C. and Calderón, M., 2017. The implementation of the Plan Esperanza and response to the imPACT Review. *The Lancet Oncology*, 18(10), pp. e595-e606.
- 155 The Economist Intelligence Unit, 2017. “Control del cáncer, acceso y desigualdad en América Latina. Una historia de luces y sombras”, p. 49.
- 156 *Ibidem*.
- 157 Abdel-Wahab, Lahoupe B, Polo A, et al. Assessment of cancer control capacity and readiness: the role of the International Atomic Energy Agency. *Lancet Oncol* 2017; 18: e587–94.
- 158 Oxfam, 2018. “Justicia fiscal por la salud de las mujeres: La otra lucha contra el cáncer”, p. 8. Disponible en: <https://d1h0ljzjk5247a.cloudfront.net/peru.oxfam.org/s3fs->
- 159 Petrer, M., Jiménez, E., 2018. “Determinantes del gasto de bolsillo en salud de la población pobre atendida en servicios de salud públicos en Perú, 2010-2014”. *Revista Panamericana de Salud Pública*. No. 42. Disponible en: <https://eprints.ucm.es/49480/1/T40330.pdf>
- 160 Banco Mundial.
- 161 Comisión de Protección Social, 2017. “Propuestas de reformas en el sistema de pensiones, financiamiento en la salud y seguro del desempleo”, p. 101.
- 162 Matus-López, M., Prieto Toledo, L., y Cid Pedraza, C. (2016). “Evaluación del espacio fiscal para la salud en Perú”. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 40(1), 64-69.
- 163 Sassi, F., Belloni, A., Mirelman, A.J., Suhrcke, M., Thomas, A., Salti, N., Vellakkal, S., Visaruthvong, C., Popkin, B.M. and Nugent, R., 2018. Equity impacts of price policies to promote healthy behaviours. *The Lancet*.
- 164 Fenochietto, R. and Pessino, C., 2013, “Understanding Countries' Tax Effort,” IMF Working Paper 13/244 (Washington: International Monetary Fund).
- 165 CEPAL (2016). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016: Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad, pág. 57.
- 166 Deloitte, 2019. International Tax. Peru Highlights. Updated February 2019, disponible en: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Tax/dttl-tax-peruhighlights-2019.pdf>
- 167 OECD, 2019. Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean. Datos disponibles en: <https://doi.org/10.1787/888933941061>
- 168 Las actividades de extracción de materias primas no renovables generan recursos para inversión en las regiones. En la minería dichos recursos provienen del canon y las regalías; y en la explotación de hidrocarburos, del canon y sobrecanon petrolero, y del canon gasífero. El canon minero es la participación de la que gozan los Gobiernos Locales (municipalidades provinciales y distritales) y los Gobiernos Regionales del total de ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de los recursos mineros (metálicos y no metálicos). Las regalías son contraprestación económica que los titulares de las concesiones mineras pagan al Estado

- por la explotación de los recursos minerales metálicos y no metálicos. Ver: Grupo Propuesta Ciudadana, Revenue Watch & Participa Perú. Lo que debemos saber acerca del canon, el sobre canon y las regalías. Disponible en: http://propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/cartilla_canon.pdf
- 169 CEPAL, 2017. Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2017: La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible. LC/PUB.2017/6, p. 102.
- 170 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social de América Latina, 2016 (LC/PUB.2017/12-P), Santiago, 2017., p. 112.
- 171 El coeficiente de Gini es la medida de desigualdad más utilizada, y muestra la distribución del ingreso de los residentes de un país. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).
- 172 Gaentzsch, Anja, 2018. "The distributional impact of social spending in Peru," Discussion Papers 2018/7, Free University Berlin, School of Business & Economics; Miguel Jaramillo Baanante, 2013. "The Incidence of Social Spending and Taxes in Peru," Commitment to Equity (CEQ) Working Paper Series 09, Tulane University, Department of Economics.
- 173 Cámara de Comercio de Lima (2016). Según la OCDE, la alta evasión fiscal afecta el desarrollo y el crecimiento inclusivo. Disponible en: <http://www.camaralima.org.pe/repositorioaps/0/0/par/iedep-revista/iedep.%20070316.pdf>. Consultado el 18 de octubre del 2016.
- 174 OXFAM (2016). Justicia tributaria y desigualdad en el Perú: nuestro futuro en riesgo. Documento de trabajo Perú No. 3. Disponible en: https://peru.oxfam.org/sites/peru.oxfam.org/files/file_attachments/Justicia%20tributaria%20y%20desigualdad.pdf
- 175 IMF, 2015. Perú: IMF Country Report No. 15/134. Anexo 1. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15134.pdf>
- 176 Ministerio de Economía y Finanzas, 2018. Marco Macroeconómico Multianual 2018-2021.
- 177 Al respecto puede consultarse el portal virtual para la evaluación de estos beneficios desarrollado por Ciudadanos al Día: <http://beneficiotributarios.pe/>
- 178 Cuba, Elmer; Jiménez, Eduardo, 2018. Gastos tributarios: balance y agenda. CIES y CAD. Disponible en: https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/gastos_tributarios_balance_y_agenda.pdf
- 179 Ojo Público (16 de octubre de 2018). "Farmacéuticas dejaron de pagar S/ 648 millones por exoneraciones tributarias", por Elizabeth Salazar Vega. Disponible en: <http://ojo-publico.com/884/farmacaceuticas-dejaron-de-pagar-s648-mlls-por-exoneraciones-tributarias>
- 180 OXFAM, 2018. "Justicia fiscal por la salud de las mujeres: La otra lucha contra el cáncer", p. 3. Disponible en: https://d1holjzjk5247a.cloudfront.net/peru.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/La%20otra%20lucha%20contra%20el%20cancer.pdf. Ver también: Ojo Público, "Informes oficiales cuestionan beneficios a grandes farmacéuticas" (11 de septiembre de 2019), disponible en: <https://ojo-publico.com/1361/informes-oficiales-cuestionan-beneficios-tributarios-grandes-farmacaceuticas>
- 181 Ojo Público, "Informes oficiales cuestionan beneficios tributarios a grandes farmacéuticas (11 de septiembre de 2019), disponible en: <https://ojo-publico.com/1361/informes-oficiales-cuestionan-beneficios-tributarios-grandes-farmacaceuticas>
- 182 Gianella, C, 2019. "Exploración de las barreras para el acceso oportuno al diagnóstico y tratamiento del cáncer de cuello uterino y de mama en el Perú y su relación con la inversión pública" En: Oxfam Perú & Acción Integral para la Salud (AIS), 2019. La Otra Lucha Contra el Cáncer: Justicia Fiscal para las Mujeres, pp. 44. Disponible en: https://cng-cdn.oxfam.org/peru.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/La%20otra%20lucha%20contra%20el%20cancer.pdf
- 183 Ministerio de Economía y Finanzas, 2019. Marco Macroeconómico Multianual 2020-2023, pp. 81-82. Disponible en: https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/MMM_2020_2023.pdf
- 184 IMF, 2015. Perú: IMF Country Report No. 15/134, p. 64. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15134.pdf>
- 185 Mendoza, Armando; De Echave, José. ¿Pagaron lo justo? Política fiscal peruana en tiempos del boom minero. Primera edición. OXFAM, octubre 2016, p. 75. Disponible en: https://peru.oxfam.org/sites/peru.oxfam.org/files/file_attachments/Pol%C3%ADtica%20fiscal%20peruana%20en%20tiempos%20del%20boom%20minero.pdf
- 186 CEPAL, 2014. "Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible", Santiago de Chile, p. 288-289.
- 187 IMF, 2015. Perú: IMF Country Report No. 15/134, p. 62. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15134.pdf>
- 188 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Oxfam Internacional, "Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe", Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/50), Santiago, 2019., pp. 43-51. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44787/1/S1900605_es.pdf
- 189 IBP, 2017. Perú: Encuesta de presupuesto abierto 2017. Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/peru-open-budget-survey-2017-summary-spanish.pdf>
- 190 Baca T. E. (2012). Presupuesto para la pequeña agricultura en el Perú. Informe de investigación para Oxfam.
- 191 IBP, 2017. Perú: Encuesta de presupuesto abierto 2017. Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/peru-open-budget-survey-2017-summary-spanish.pdf>
- 192 Esta tipología está basada en el enfoque del Public Expenditure Management, utilizada por OXFAM para evaluar el proceso presupuestario en el Perú. La disciplina fiscal agregada consiste en que los gastos totales del presupuesto deben resultar de decisiones explícitas y no acomodarse a las demandas sectoriales de gasto, y deben ser fijados antes de que se tomen las decisiones individuales de gasto y ser sostenibles en el mediano y largo plazo; la eficiencia asignativa significa que las asignaciones presupuestarias deben basarse en las prioridades del gobierno (y de la sociedad) y en la efectividad de los programas públicos (en su capacidad de alcanzar sus objetivos), incentivando la reasignación de recursos de menores a mayores prioridades y de programas menos efectivos a programas más efectivos; y la eficiencia operativa consiste en la capacidad de brindar de manera oportuna y eficiente una oferta de bienes y servicios de calidad. Ver. Machado, Roberto, 2014. "Diagnóstico sobre el estado del marco fiscal y la estructura productiva en el Perú". OXFAM. Disponible en: https://peru.oxfam.org/sites/peru.oxfam.org/files/file_attachments/Diagnostico-sobre-estado-del-marco-fiscal-y-la-estructura-productiva-en-el-Peru_3.pdf

- 193 Ibid., p. 33.
- 194 Ver: Ojo Público (3 de marzo de 2019), “Confiep presionó al MEF para boicotear norma que combate elusión fiscal”, disponible en: <https://ojo-publico.com/1094/la-confiep-presiono-al-mef-para-boicotear-norma-que-combate-elusion-fiscal>; Ojo Público (24 de enero de 2016), “Iberico ‘congeló’ norma para combatir elusión tributaria y paraísos fiscales”. Disponible en: <http://ojo-publico.com/147/iberico-congelo-norma-para-combatir-elusion-tributaria-y-paraisos-fiscales>
- 195 Ministerio de Economía y Finanzas, 2019. Marco Macroeconómico Multianual 2020-2023, disponible en: https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/MMM_2020_2023.pdf
- 196 Durand, Francisco, 2019. Juegos de Poder: Política Tributaria y Lobby en el Perú, 2011-2017. Oxfam. Disponible en: https://cng-cdn.oxfam.org/peru.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/Juegos%20de%20poder.%20Pol%C3%ADtica%20tributaria%20y%20lobby%20en%20el%20Per%C3%BA%202011%20-%202017_0.pdf
- 197 RPP Noticias (29 de septiembre de 2019). “Chats de Fuerza Popular: Yo les dije que deberíamos intervenir el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional”. Disponible en: <https://rpp.pe/politica/congreso/chats-de-fuerza-popular-yo-les-dije-que-deberiamos-intervenir-el-poder-judicial-y-el-tribunal-constitucional-noticia-1222096>
- 198 Herrera, J. 2017. Pobreza y desigualdad económica en el Perú durante el boom de crecimiento: 2004-2014 (“la fragilidad del modelo de crecimiento no podrá ser remediada sin un pacto social a favor de una mejor distribución de los ingresos, lo cual supone aumentar la presión fiscal sobre los ingresos con el fin de financiar el gasto social en favor de los hogares más pobres. El contexto político peruano actual, y las preferencias de la población, son poco favorables a esta opción”).
- 199 Defensoría del Pueblo, 2016. Educación Intercultural Bilingüe hacia el 2021: Una política de Estado imprescindible para el desarrollo de los pueblos indígenas. Informe Defensorial No. 174. Disponible en: <http://www.justiciaviva.org.pe/new/wp-content/uploads/2016/09/Informe-defensorial-174-EIB.pdf9>
- 200 Defensoría del Pueblo, 2017. Condiciones para garantizar el derecho a la educación, la salud y una vida libre de violencia de las niñas y adolescentes indígenas. Serie Informes de Adjuntía, Informe N° 002-2017-DP/AMASPPI/PPI, Disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/variados/2017/IA-N--002-2017-DP-AMASPPI-PPI.pdf>
- 201 Para guiar esos esfuerzos, ver la iniciativa regional para desarrollar principios y directrices sobre derechos humanos y políticas fiscales: <http://www.cesr.org/es/principios-para-una-pol%C3%ADtica-fiscal-al-servicio-de-los-derechos-humanos-una-iniciativa-para-am%C3%A9rica>. Los principios y directrices finales estarán disponibles en 2020, y deberían ser un marco de referencia indispensable para el diseño de políticas fiscales en la región.
- 202 Arias Minaya, L.A., 2018. El Perú hacia la OCDE. La agenda pendiente para la política tributaria. 2018-2021. Grupo de Justicia Fiscal Perú. Disponible en: <http://cooperacion.org.pe/wp-content/uploads/2018/09/17071-El-Peru-hacia-la-OCDE-CORR-web.pdf>
- 203 Defensoría del Pueblo (22 de abril de 2018), “Defensoría alerta: se debilita política educativa para pueblos indígenas, disminuyó presupuesto para su educación”. Nota de Prensa No. 149/OCII/DP/2018, disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/NP-149-2018.pdf>
- 204 Ministerio de Economía y Finanzas, 2019. Marco Macroeconómico Multianual 2020-2023, p. 145 y 184. Disponible en: https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/MMM_2020_2023.pdf

ACERCA DE CESR

El Centro por los Derechos Económicos y Sociales (CESR por sus siglas en inglés) fue creado en 1993, con la misión de trabajar por el reconocimiento y la realización de los derechos económicos, sociales y culturales como herramientas fundamentales para promocionar la justicia social y la dignidad humana. CESR denuncia las vulneraciones de derechos económicos, sociales y culturales a través de una combinación interdisciplinar de análisis legal y socioeconómico. CESR aboga por cambios en la política económica y social en los niveles internacional, nacional y local, con el objetivo de asegurar que éstos cumplan con las normas básicas de derechos humanos.

JUNTA DIRECTIVA

Lilian Gonçalves-Ho Kang You, *Former State Councillor for the Council of State, Netherlands*

Roshmi Goswami, *Feminist, Human Rights Activist and Researcher*

John T Green (Treasurer and Secretary), *Professor of Professional Practice/Nonprofit Management, The New School*

Miloon Kothari, *Independent Expert on Human Rights and Social Policy*

Karin Lissakers (Vice-Chair), *Former President, Revenue Watch Institute*

Joe Oloka-Onyango, *Professor of Law, Human Rights & Peace Centre (HURIPEC), School of Law, Makerere University*

Rosa Pavanelli, *General Secretary, Public Services International*

Imad Sabi (Chair), *Senior Program Officer, Education Support Program, Open Society Foundations (OSF)*

86 Chambers Street, Suite 704,

New York, NY, 10007, USA

Tel: +1 718 237 9145

info@cesr.org

www.cesr.org

Twitter: @social_rights

Facebook: @CenterEconomicSocialRights

Instagram: @economic_social_rights

©2019 Center for Economic and Social Rights.

Este trabajo tiene licencia bajo Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada CC BY-NC-ND

La imagen de la portada es reproducida por cortesía de Sergio Chaparro y la imagen de la contra portada es reproducida por cortesía de Carlos Cárdenas.

CENTER FOR ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS

86 Chambers Street, Suite 704,
New York, NY, 10007, USA

Tel: +1 718 237 9145

info@cesr.org

www.cesr.org

Twitter: @social_rights

Facebook: @CenterEconomicSocialRights

Instagram: @economic_social_rights



CENTER FOR ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS

SOCIAL JUSTICE THROUGH HUMAN RIGHTS