1

DOCUMENTO DE POLÍTICA

La planificación de infraestructura en el Perú

Este documento presenta los resultados más importantes de más de dos años de investigaciones y reflexiones sobre la planificación de infraestructura en el Perú, con el fin de contribuir así al debate en el marco de la elaboración del Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad (PNISC).

2023

Alfredo Salinas © TNC

RESUMEN

Reconociendo la importancia de la inversión en infraestructura para el desarrollo inclusivo y sostenible de nuestro país, es necesario avanzar en la planificación de infraestructuras que garanticen dicho desarrollo. En este contexto, el consorcio WCS-TNC-GRADE, con apoyo de la Fundación Gordon and Betty Moore, ha venido desarrollando el proyecto Planificando Infraestructura Sostenible en el Perú. El objetivo del proyecto es **reforzar la integración de las dimensiones ambiental y social del desarrollo sostenible, así como el enfoque territorial** en la planificación de infraestructura en el Perú a través de propuestas y recomendaciones viables, dirigidas al Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC).

Este documento de política se centra en presentar y analizar los resultados más importantes de más de dos años de investigaciones, reflexiones y reuniones interinstitucionales sobre la planificación de infraestructura en el Perú, para contribuir así al debate en el marco del nuevo Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad (PNISC) 2022-2025, aprobado en octubre de 2022. Estos resultados brindan posibles líneas de acción de futuras investigaciones, así como ideas en torno a qué podría mejorar el Estado en la consideración de estándares de sostenibilidad en la planificación de infraestructura.

Carmen Carrion © TNC

INTRODUCCIÓN

En general, el planeamiento de la infraestructura se considera como un elemento clave para alcanzar las metas de crecimiento económico, reducción de la pobreza y la desigualdad, así como para el logro de metas medioambientales. Con un adecuado planeamiento, la posible contradicción entre estas metas debería ser nula. Tomando como caso de estudio los planes de desarrollo regional concertado (PDRC) —así como un diagnóstico de los sistemas administrativos asociados a la inversión en el Perú—, se realiza un diagnóstico de la planificación de infraestructura, del estado del vínculo con su programación e implementación y de las razones por las que algunos elementos terminan dominando sobre otros y cómo esto afecta una adecuada planificación de infraestructura. Finalmente, abordamos los principales beneficios de incluir la sostenibilidad ambiental y el enfoque territorial en el planeamiento de infraestructura. Dichos elementos serán desarrollados en detalle en los Documentos de Política 2 y 3, respectivamente.

1. ¿POR QUÉ HABLAR DE PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y QUÉ ENTENDEMOS POR PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUCTURA?

La infraestructura es esencial para garantizar el desarrollo y crecimiento económico a largo plazo ya que presta los servicios necesarios para el funcionamiento y desarrollo económico de las sociedades. A pesar de su importancia para el desarrollo, la infraestructura es la base del 79% de las emisiones totales de gases de efecto invernadero (GEI)[1]. Estas emisiones, a su vez, contribuyen a la aceleración del cambio climático y al calentamiento global; fenómenos que tienen un impacto negativo en la productividad agrícola y la seguridad alimentaria, la salud, la biodiversidad, entre otros. Además de los impactos medioambientales y sus consecuencias en el entorno y la población, los proyectos de infraestructura también generan impactos sociales de diferente índole, incluyendo, entre otros, el reasentamiento y desplazamiento económico de la población y la falta de acceso a los recursos básicos de la comunidad debido a una inadecuada planificación (Sinfranova, 2021). Tales situaciones pueden ser también fuente de conflictos que traen consigo consecuencias negativas para el proyecto, tales como sobrecostos, compensaciones, multas, demoras y cancelaciones, además de daños reputacionales.

Una mejor planificación no solo contribuirá a la prevención de la conflictividad social; también favorecerá el desarrollo regional. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el éxito en las decisiones de infraestructura depende de que se tenga una visión de los problemas por resolver en el largo plazo y una cartera de proyectos adecuada (GGG, 2022). El BID (2020)[2] destaca que elegir la combinación adecuada de proyectos para proporcionar los servicios de infraestructura que necesitan las economías depende de una sólida planificación. Con ello se permite que los países seleccionen los proyectos con las tasas de retorno social más altas y abran las puertas a una planificación que va más allá de elegir solamente los proyectos con las mayores rentabilidades económicas.

1 Extraído de Thacker S., Adshead D., Fantini C., Palmer R., Ghosal R., Adeoti T., Morgan G., Stratton-Short S. (2021). Infraestructura para la acción por el clima. UNOPS, Copenhague (Dinamarca).
2 *De estructuras a servicios: El camino a una mejor infraestructura en América Latina y el Caribe.* BID (2020).

2. LA PLANIFICACIÓN Y LA INCORPORACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

A lo largo del tiempo, la importancia dada a la planificación por los gobiernos ha sido variable. Durante las décadas de 1950 y 1960, en América Latina se asociaba la planificación con el papel del Estado en la economía. Esto implicaba la planificación de la inversión pública y la intervención estatal en la industria, las actividades extractivas y la regulación de los mercados laborales y de capitales. Sin embargo, este enfoque fue abandonado debido a los resultados no tan positivos de las intervenciones estatales en la economía.

A pesar de ello, se reconoce la importancia de la planificación, aunque los modelos ya no se basan en una fuerte intervención estatal que limite la competencia entre actores privados. Los enfoques actuales buscan sistemas complejos de coordinación entre diversos sectores y niveles que trabajen juntos para alcanzar objetivos comunes y complementarios. Estos sistemas responden a la diversidad de objetivos planteados por los gobiernos y fomentan la participación del sector privado en la provisión de servicios. El "consenso de Washington" marca un cambio importante en el proceso de planificación al buscar la desregulación y un mercado sin restricciones; lo que algunos llaman "fundamentalismo de mercado". Actualmente, se quiere lograr una forma más racional, moderna e integral de planificación en América Latina dentro del marco de una organización capitalista de la producción.

Además, paralelamente a estos cambios, la incorporación de aspectos ambientales en la planificación está adquiriendo cada vez más importancia en el debate global. Aun cuando existe una importante producción literaria y un amplio debate en torno a los que podrían ser identificados como "los límites del desarrollo sostenible", y la posibilidad del "decrecimiento" como solución eficiente y definitiva para los retos medioambientales de la actualidad, se ha reconocido tradicionalmente que el desarrollo no puede ser sostenible si no se logra la sostenibilidad ambiental, como se menciona en el Informe Brundtland, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y en el Acuerdo de París. La implementación de esta intención no ha sido fácil ni ha seguido una progresión lineal. Los primeros pasos se centraron en la evaluación del impacto ambiental para actividades económicas —especialmente en el sector extractivo— y en la creación de instituciones ambientales.

La incorporación completa del componente ambiental en la planificación de la inversión pública depende de un diseño y funcionamiento del sistema de planificación que pueda manejar esta complejidad. Dicho sistema debe considerar la sostenibilidad ambiental como una oportunidad para lograr un crecimiento inclusivo en lugar de verla como un costo o una carga, y debe contribuir al cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París y los objetivos de desarrollo sostenible del país.

3. EL CAMINO FLUCTUANTE DE LA PLANIFICACIÓN EN EL PERÚ

El Instituto Nacional de Planificación (INP) se estableció en 1962 como parte del Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social con la responsabilidad de elaborar planes a largo, mediano y corto plazo. Esta institución fue crucial para el desarrollo del país, ya que fue el primer esfuerzo significativo para instituir organismos especializados en la planificación. Desde su creación, se le otorgó un amplio mandato que iba más allá de la inversión pública y se centró en la planificación integral del desarrollo. Durante sus treinta años de funcionamiento, el INP desempeñó un papel protagónico en la formulación de políticas de desarrollo en la década de los setenta, aunque con el tiempo fue perdiendo relevancia gradualmente.

En 1992, el INP fue disuelto y sus funciones fueron transferidas al Ministerio de Economía y Finanzas. Como resultado de esta desactivación, el Perú dejó de planificar y programar las inversiones sectoriales y regionales dentro de un plan de desarrollo. En el año 2000 se implementó el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) para abordar esta falta de planificación. Luego, en el año 2005, se promulgó la Ley Nº 28522, la cual estableció el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN y CEPLAN). Actualmente, el SINAPLAN está bajo lo establecido en el Decreto Legislativo Nº 1088.

En el año 2017, se llevó a cabo la transición del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (invierte.pe). Esta transición buscaba mejorar el proceso de formulación y aprobación de proyectos para agilizar este proceso. El nuevo sistema administrativo refuerza la idea de la programación multianual —ya presente en el SNIP— y la priorización de inversiones con múltiples criterios; todo esto con el objetivo de cerrar brechas en los servicios públicos. Por ello, se crean las inversiones en optimización, ampliación marginal, rehabilitación y reposición (IOARR); además, se asigna la responsabilidad de la formulación y evaluación a un solo actor denominado "unidad formuladora" y se simplifican los formularios mediante las fichas técnicas estándar y simplificada.

Otro avance en el proceso de transformación de la planificación de la infraestructura es la implementación de una lista de proyectos priorizados, como el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC). Este instrumento organiza, prioriza y consolida una cartera de inversiones, pero no logra articular la planificación de las distintas entidades públicas en materia de inversiones en infraestructura. La idea es que esta articulación impulse el crecimiento, la competitividad y el desarrollo del país desde una perspectiva sectorial y territorial. El

Diego Perez © WCS

PNIC ha desarrollado su propia metodología de selección y priorización de proyectos respetando las políticas sectoriales y las propuestas de cada sector; y se espera que, en el futuro, se incorporen otros niveles del gobierno y el PNIC se conecte con los sistemas administrativos del Estado, como ya lo sugiere la hoja de ruta del PNISC.

Es relevante mencionar que —según un estudio comparativo de los planes nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe realizado por el Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo[3]— la inclusión de criterios de priorización sigue siendo una tarea pendiente en los países de la región. Actualmente, solo el Perú ha implementado estos criterios transversalmente, tanto en el plan nacional de inversiones (Programa Multianual de Inversiones del Estado - PMIE 2020-2022) como en los planes sectoriales establecidos por los ministerios para los proyectos de sus respectivos sectores.

4. LOS CAMBIOS EN LA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL

En los últimos treinta años, la institucionalidad ambiental ha experimentado un proceso de desarrollo en el Perú. Desde 1990, la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada (Decreto Legislativo 757) estableció que cada ministerio es responsable de regular ambientalmente las actividades y proyectos de las empresas en sus sectores

3 "Los planes nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe". Notas de Planificación para el Desarrollo N° 11. 2021. Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/note/files/Nota%20de%20Planificaci%C3%B3n%20N11_0.pdf

a través de una dirección o una unidad de gestión ambiental. En 1994 se creó el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), un organismo público descentralizado con personería jurídica propia que adoptó una perspectiva transectorial con el rol de planificar, promover, controlar y velar por el ambiente y el patrimonio natural de la nación.

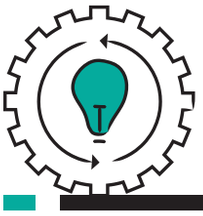
En 2008, se crea el Ministerio del Ambiente (MINAM), que absorbe al CONAM y eleva el rango de la función ambiental dentro del organigrama estatal. Posteriormente, al MINAM se le adscriben entidades como el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), entre otros. Este desarrollo institucional del sector ambiente, aunque aún parezca insuficiente, ha mantenido una continuidad que cabe resaltar.

Similarmente a la importancia que adquiere la planificación económica, la sostenibilidad ambiental y social logra también mayor relevancia. En este caso, las razones son, por un lado, el consenso global de la importancia de la dimensión ambiental para el desarrollo; y, por otro, la constatación de que para mejorar la eficacia y la efectividad de las inversiones se necesita darles sostenibilidad ambiental y social (Watkins et al., 2017).

Las dimensiones ambientales y sociales han adquirido una mayor relevancia en la planificación en el Perú, debido al consenso global sobre su importancia para el desarrollo y a la necesidad de garantizar la sostenibilidad de las inversiones para mejorar su eficacia y efectividad (BID). No obstante, en el Perú existen ejemplos concretos de proyectos de infraestructura y actividades extractivas que muestran la necesidad de integrar la dimensión ambiental, así como calibrar y evaluar los riesgos y costos que genera no hacerlo.

Uno de los ejemplos más destacados en la Amazonía peruana es el proyecto de construcción de la carretera Interoceánica. Esta carretera, que conecta al Perú con Brasil, ha generado numerosos impactos ambientales, como la deforestación de áreas boscosas para su construcción y la fragmentación de hábitats naturales (Atlas de Justicia Ambiental, 2018; López Tarabochia, 2017; Vera, 2022). Otro ejemplo relevante es el proyecto de explotación petrolera en la región Loreto. La planificación y el mantenimiento inadecuados de la infraestructura de extracción y transporte de petróleo en esta zona han causado la contaminación de los ríos y suelos echando a perder la calidad del agua, la biodiversidad acuática y los medios de vida de las comunidades indígenas asentadas a la ribera de los ríos, así como la generación de conflictos entre las comunidades indígenas afectadas, la empresa y los gobiernos de turno (Alvitres, 2022; Orta Martínez et al., 2007; Papoulias M. et al., 2019; SERVINDI, 2022; Sierra Praeli, 2020).

Se hace más que necesario alinear la institucionalidad ambiental y la planificación de infraestructura para asegurar el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Perú en materia de protección y conservación del medio ambiente. El país ha ratificado importantes convenios y acuerdos, como el Acuerdo de París sobre el cambio climático y la Convención sobre la Diversidad Biológica, que exigen la adopción de medidas concretas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y preservar la biodiversidad.



5. DEL PLANEAMIENTO A LA PROGRAMACIÓN E IMPLEMENTACIÓN

La identificación de los problemas y temas pendientes de la planificación de la inversión pública requiere considerar no solo el sistema de inversión, sino también otros sistemas que determinan el uso de los recursos públicos. Los estudios realizados por el Consorcio señalan que **uno de los principales problemas es la falta de coordinación entre los diversos sistemas administrativos del Estado relacionados con la inversión pública;** específicamente, el sistema de inversión pública, el de presupuesto y el de planeamiento estratégico.

El estudio de Molina (2022) examina los planes de desarrollo regional concertado (PDRC) de los gobiernos regionales de San Martín, Loreto y Ucayali. Se destaca una limitación significativa en los inventarios de proyectos de inversión presentes en estos documentos de planificación. Los proyectos incluidos no se alinean adecuadamente con la estrategia del plan, tal como se refleja en sus acciones estratégicas y objetivos.

En contraste, los PDRC de La Libertad y Cusco sí tienen una alineación de programas regionales de inversión asociados a los objetivos estratégicos del plan, así como una cartera de proyectos priorizados. En el caso de La Libertad, se presentan 14 programas regionales con 691 proyectos de inversión pública en diferentes etapas de desarrollo. De manera similar, el PDRC de Cusco incluye proyectos estratégicos priorizados, tanto en ejecución actual a cargo del gobierno nacional como a nivel regional. También se incorporan ideas de proyectos identificados durante el proceso participativo, lo cual representa un avance en la planificación de infraestructura.

Sin embargo, en general, la limitación común de las listas de proyectos de inversión en estos PDRC es que se limitan a recopilar y alinear proyectos ya existentes en el sector público sin conformar un conjunto integral de iniciativas necesarias provenientes de los tres niveles de gobierno, incluyendo el privado, para materializar la estrategia de desarrollo del plan. Como resultado, los PDRC suelen carecer de estrategias de desarrollo territorial efectivas para sus respectivos departamentos y no logran articular adecuadamente ideas con alto potencial de impacto positivo en el desarrollo sostenible, tanto en el ámbito público como en el privado y el social. Es esencial mejorar la integración de proyectos de inversión para que los PDRC puedan cumplir su propósito de planificación y desarrollo regional.

Diego Perez © WCS

6. ¿QUÉ TERMINA DOMINANDO Y POR QUÉ?

Siguiendo a Molina (2022), a partir de la directiva del CEPLAN de 2017, los PDRC ya no identifican ni priorizan proyectos de inversión en el marco de las estrategias de desarrollo regional que proponen. Desde entonces, el instrumento para ello es la programación multianual de inversiones (PMI) del invierte.pe., a pesar de que la normativa del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones de este sistema indica que la priorización de la inversión pública debe ceñirse a las prioridades de los PDRC; aunque, como se ha indicado, esas prioridades no son tan evidentes. En esa misma normativa, también se señala que la programación multianual debe basarse necesariamente en los indicadores de brechas sectoriales a escala departamental que los ministerios establecen y proveen a los gobiernos regionales como insumo. Así, la programación multianual de la inversión pública regional termina siendo la que predomina sin que logre conjugar los indicadores de brechas sectoriales sobre los que se basa en un enfoque territorial con naturaleza multisectorial; en pocas palabras, no tiene enfoque territorial.

Con la creación, a fines del año 2016, del invierte.pe y la eliminación por el CEPLAN de la propuesta de identificación de proyectos en los contenidos de los PDRC en 2017, se ha generado una mayor disociación entre el sistema de planeamiento y el presupuesto. Los criterios del sistema de inversión pública

han obtenido la preeminencia respecto a la planificación de infraestructura privilegiando criterios de ejecución y brechas sectoriales sobre las estrategias de planificación.

En la práctica, ello ha desvinculado del planeamiento los procesos de identificación y priorización de proyectos de infraestructura y ha debilitado aún más su pertinencia y consistencia de conjunto. Hoy, la identificación y priorización de proyectos tiene casi como único insumo los indicadores de brechas sectoriales —a nivel departamental— que producen los ministerios. Además, esta priorización se basa en la presión de las diversas demandas poblacionales y en la que, basada o no en estas, puedan hacer las autoridades para influir en la programación multianual.

Con ello, el sistema de planeamiento se ha debilitado. Esto, a pesar de que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) le ha reconocido el vínculo de la planificación operativa con el presupuesto público. Sin embargo, este reconocimiento se da bajo las reglas de los sistemas administrativos a cargo del MEF: la planificación operativa se ha vuelto multianual, asimilándose al ciclo de la programación multianual de inversiones y haciendo confusos sus límites de alcance respecto a los planes estratégicos institucionales (PEI).

En síntesis, al planeamiento regional le ha sucedido lo mismo que al PNIC para efectos de la planificación de infraestructura: ha sido supeditado a los criterios del sistema de inversión pública; entonces, ha perdido la posibilidad de ser sensible a la diversidad de los territorios —reemplazándola por indicadores de brechas agregadas— y de identificar los proyectos como componentes de estrategias articuladas que respondan sinérgicamente a los desafíos de cada territorio; no limitándose a una evaluación individual de costo-beneficio de cada proyecto.

7. LAS LIMITACIONES PARA INCORPORAR LAS DIMENSIONES AMBIENTAL Y SOCIAL DE LA SOSTENIBILIDAD EN LA PLANIFICACIÓN

Es importante mencionar que hay limitaciones en la incorporación adecuada de la sostenibilidad ambiental y social en la planificación de la inversión pública. Por un lado, se ha identificado un problema señalado por Sinfranova (2021), la cual indica que, aunque las guías elaboradas para orientar a las unidades formuladoras durante las diferentes etapas de identificación, formulación y evaluación de proyectos de planificación ya consideran diversos elementos de sostenibilidad, "este enfoque no se refleja en la metodología de priorización de proyectos. Por lo tanto, el hecho de que los proyectos aborden estos elementos de sostenibilidad, que a veces van más allá de los requisitos legales, no promueve su posterior priorización, lo que puede llevar a que las unidades formuladoras aborden estos temas de manera menos detallada".

Por otro lado, aún se requiere trabajar en una norma de concordancia entre el invierte.pe y el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Esta concordancia es necesaria porque muchos criterios de sostenibilidad ambiental y social que no se consideran en la elaboración de los formularios del invierte.pe, luego son requeridos en el proceso de certificación ambiental durante la fase de elaboración del expediente técnico; lo que causa retraso en el proceso.

8. LOS BENEFICIOS DE INCORPORAR EL ENFOQUE TERRITORIAL Y LAS DIMENSIONES DE LA SOSTENIBILIDAD EN LA PLANIFICACIÓN

Molina (2022) nos dice que incorporar el enfoque territorial en la planificación puede tener varios beneficios; por ejemplo, puede permitir que las acciones estratégicas sean más sensibles a la diversidad de los territorios y se conciban en el marco de propuestas articuladas y sinérgicas para el logro de los objetivos centrales del respectivo territorio. Además, esta incorporación puede contribuir a mejorar la competitividad del país junto con mejorar la conectividad e integración del territorio, en la perspectiva de que las obras de infraestructura son para la gente y para mejorar sus condiciones y calidad de vida. En resumen, el enfoque territorial puede ayudar a que la planificación sea más integral, coordinada y sensible a las necesidades y características específicas de cada territorio. Estos beneficios demuestran cómo este enfoque territorial en la planificación contribuye a una gestión más integral y sostenible del territorio, además de promover un desarrollo equilibrado y participativo.

Por su lado, la incorporación del enfoque de sostenibilidad en la planificación de infraestructura promueve el uso eficiente de los recursos financieros y mejora la calidad de vida de los ciudadanos sin descuidar la protección de los recursos naturales y el medio ambiente; genera la reducción de conflictos y mejora la gestión de estos; produce proyectos más sostenibles, inclusivos, resilientes y viables a largo plazo, así como facilita la obtención de la licencia social para operar y una mejor contribución al logro de las metas y compromisos de sostenibilidad. Además, ayuda a acceder a fuentes de financiamiento e inversión exclusivas para proyectos sostenibles, ya que las dimensiones ambiental, social e institucional forman parte de los análisis de las inversiones y la gestión de riesgos de los acreedores, inversionistas y aseguradores de todo el mundo (DEE Consultores). En resumen, incorporar el enfoque de sostenibilidad en la planificación tiene beneficios tanto para las organizaciones como para la sociedad en general. Ayuda a conservar los recursos, aumentar la resiliencia, mejorar la reputación, fomentar la innovación y generar beneficios para la comunidad. Al hacerlo, se construye un futuro más sostenible y se sientan las bases para un desarrollo equitativo y responsable.

9. ALGUNAS RECOMENDACIONES IMPORTANTES

A continuación, se presentan recomendaciones para los problemas de planificación de la inversión pública:

Fortalecer la rectoría de la función de planificación para reducir la dispersión de las competencias y la falta de coordinación interinstitucional. Esto implica que las principales funciones de un sistema de inversión pública se concentren en una sola entidad. Por ello, las funciones de armonización de políticas sectoriales y regionales así como la rectoría en la programación multianual de inversiones, la asignación de recursos, el control de calidad de proyectos, entre otros, estarían concentrados en una sola entidad, pudiendo estar a cargo de una entidad como el CEPLAN, el Viceministerio de Hacienda o bajo la propuesta de una comisión intersectorial de planificación.

Es importante incorporar un análisis con enfoque territorial y carteras de proyectos, incluyendo nuevos y existentes, a fin de diseñar intervenciones integrales; es decir, diseñar a partir de las necesidades identificadas en los diagnósticos y elaborar las soluciones necesarias

© WCS

Jeremy Snyder © WCS

y suficientes en vez de "reciclar" carteras de proyecto existentes que no necesariamente están diseñadas para articularse entre sí. La infraestructura que se prioriza tiene que ser parte de la respuesta, integral o multisectorial, a los desafíos de desarrollo que enfrenta cada espacio territorial.

Se recomienda que los planes de desarrollo regional concertado incluyan una cartera de programas y proyectos prioritarios de inversión. Como lo señala Molina, "los planes de desarrollo regional concertado deben incluir una cartera de programas y proyectos prioritarios de inversión que concreten los objetivos y acciones estratégicas del PDRC, la cual debería servir de base para la priorización de proyectos que progresivamente deberían ir ingresando al sistema de gestión de inversión pública y pasando a programación multianual" (2022, p. 120). Para implementar la recomendación anterior es necesario que se incluyan en las guías metodológicas —para la elaboración de planes de desarrollo concertado regionales y locales— ejercicios realistas de escenarios presupuestales. Así, las prioridades definidas en los planes se reflejarán en una programación realista y las decisiones de inversión no serán tomadas de forma discrecional. Por esta razón, se debe exigir en las guías metodológicas que se proyecten los posibles recursos presupuestales disponibles. Además, los horizontes de los PDRC y de los planes de desarrollo local concertado deben preestablecerse; deberían abarcar dos periodos y coincidir con el término del primer año de los periodos de gobierno regional o local.

Es importante que se desarrolle una cultura de proyectos que parta de las necesidades que deben ser resueltas para lograr el desarrollo de la calidad de vida de las personas; que contemple las particularidades del territorio y cumpla con la rigurosidad técnica en los estudios que identifican la viabilidad de los proyectos, alineados con los instrumentos de planificación. Estas consideraciones fundamentales deberían ser el sustento para la toma de decisiones en el sistema de inversión pública. Para concretar esta recomendación es crucial que se implemente la Ley del Servicio Civil en las entidades involucradas en la inversión pública a fin de reducir la alta rotación de personal que impacta en procesos de largo plazo.

La armonización de criterios y procedimientos entre el invierte.pe y el SEIA permitirá incorporar los criterios de sostenibilidad ambiental desde la programación. Para ello, debe ser definida formalmente una norma de concordancia del SEIA con los criterios de sostenibilidad ambiental que se consideran en el proceso de elaboración de los proyectos de inversión.

Finalmente, la planificación de infraestructura debe considerar las múltiples dimensiones con las que impacta en la población. Esto implica incluir el efecto en dimensiones de difícil valorización económica, pero cuyo significado para el desarrollo sostenible es fundamental: construcción de ciudadanía, fortalecimiento de instituciones y generación de capacidades.

Referencias

Alvitres, G. (2022, September 30). *Pluspetrol Norte: A history of unpaid sanctions and oil spills in the Peruvian Amazon*. Mongabay. https://news.mongabay.com/2022/09/pluspetrol-norte-a-history-of-unpaid-sanctions-and-oil-spills-in-the-peruvian-amazon/

Atlas de Justicia Ambiental. (2018, November 9). *Interoceánica como conductor de la deforestación y el cambio de uso de la tierra en Madre de Dios, Perú | EJAtlas*. EJAtlas. https://ejatlas.org/conflict/interoceanica-as-a-driver-of-deforestation-and-land-use-change-in-madre-de-dios-peru/?translate=es

López Tarabochia, M. (2017, January 18). *Los impactos ambientales de IIRSA: un análisis de sus últimos 10 años de ejecución*. Mongabay. https://es.mongabay.com/2017/01/iirsa-deforestacion-contaminacion/

Orta Martínez, M., Napolitano, D. A., MacLennan, G. J., O'Callaghan, C., Ciborowski, S., & Fabregas, X. (2007). Impacts of petroleum activities for the Achuar people of the Peruvian Amazon: summary of existing evidence and research gaps. *Environmental Research Letters*, 2(045006), 1–11. https://doi.org/10.1088/1748-9326/2/4/045006

Papoulias M., D., Morales, F., Núñez, M., Hernández-Valencia, I., Caballero, H., Ramírez, J., Álvarez, H., Farache, G., & Lucchetti, A. (2019). *Petroleum Exploitation in the Peruvian Amazon*. https://www.researchgate.net/publication/335921456

SERVINDI. (2022, October 4). *Cuninico: tensión tras derrame podría escalar si persiste desatención*. SERVINDI - Servicios de Comunicación Intercultural. https://www.servindi.org/actualidad-noticias/04/10/2022/cuninico-tension-tras-derrame-podria-escalar-advierte-defensoria

Sierra Praeli, Y. (2020, October 6). *More than 470 oil spills in the Peruvian Amazon since 2000: Report*. Mongabay. https://news.mongabay.com/2020/10/more-than-470-oil-spills-in-the-peruvian-amazon-since-2000-report/

Vera, E. (2022, March 31). *Vía Interoceánica Sur: tras una década, preocupa a las comunidades*. Diálogo Chino. https://dialogochino.net/es/infraestructura-es/52497-via-interoceanica-sur-tras-una-decada-preocupa-a-las-comunidades/

Watkins, G., Mueller, S.-U., Meller, H., Ramírez, M. C., Serebrisky, T., & Georgoulias, A. (2017). *Lecciones de cuatro décadas de conflicto en torno a los proyectos de infraestructura en América Latina y el Caribe*.

Estudios desarrollados en el marco del Proyecto "Planificando Infraestructura Sostenible en el Perú" (2021-2023)

1. **"Análisis y oportunidades de la dimensión ambiental en la programación multianual de inversiones de dos sectores: energía eléctrica y transportes"** (Luis Antonio Sánchez, 2021).

   Desarrolla un análisis de la metodología para la elaboración de la programación multianual de inversiones (PMI) y la preinversión de los sectores energía eléctrica y transportes en el Perú, con énfasis en la inclusión de la dimensión ambiental y la propuesta para la consideración de criterios de sostenibilidad ambiental.

2. **"Análisis del Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC) y recomendaciones metodológicas para su mejora"** (Atipay, 2021).

   Desarrolla un análisis exhaustivo del PNIC, de sus capacidades institucionales y el rol de los actores; además, formula recomendaciones específicas de carácter metodológico, de proceso y de fortalecimiento de las instituciones líderes en este proceso.

3. **"Situación actual y perspectivas para la implementación de instrumentos de gestión territorial en espacios subnacionales en la Amazonía peruana"** (Raúl Molina, 2022).

   Analiza los precedentes, situación actual y perspectivas para la planificación territorial en espacios subnacionales en la Amazonía peruana, que incluye el análisis de los planes de desarrollo regional concertado vigentes de Loreto, San Martín, Ucayali, Cajamarca, Cusco y La Libertad.

4. **"Análisis de escenarios futuros sobre el impacto del Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC)"** (Juan David Quintero, Claudia Mayorga. WCS, 2022).

   Desarrolla —a partir del análisis de los proyectos previstos en el PNIC para la zona 1, desde Tumbes hasta Loreto— los diferentes escenarios de impactos acumulativos en los distintos ámbitos de implementación. Se analizan los impactos acumulativos en los "elementos de valor" presentes en el territorio y los modelos sociobiológicos de las diferentes realidades: Costa, Sierra y Amazonía.

5. **"Asistencia técnica para la sistematización de buenas prácticas en planificación de infraestructura sostenible con enfoque territorial en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), América Latina y otros comparables con el Perú"** (Videnza, 2022).

   Ofrece una sistematización de buenas prácticas en planificación de infraestructura sostenible con enfoque territorial en cinco países: Colombia, México, Australia, Canadá y Reino Unido, las cuales fueron contrastadas con las propuestas del PNIC.

6. **"Elaboración de una propuesta metodológica viable para la priorización de proyectos para el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC), que incorpore dimensiones ambientales, sociales y territoriales"** (DEE Consultores, 2023).

   Define los aspectos para fortalecer las capacidades institucionales y genera una propuesta para la próxima versión del PNIC en tres escenarios. También considera indicadores de sostenibilidad ambiental y las líneas de desarrollo de capacidades para poder aplicarlos.

7. **"Análisis de los resultados económicos y financieros de la inclusión de la sostenibilidad en la evaluación de los proyectos de infraestructura de los sectores electricidad y transportes en el Perú"** (Sinfranova, 2022).

   Analiza cinco proyectos de infraestructura en el Perú a partir de indicadores comunes de infraestructura sostenible y presenta los hallazgos de su nivel de desempeño en materia de sostenibilidad partiendo de un enfoque multidimensional (ambiental, social, institucional y económico-financiero).

Con el apoyo de:

GORDON AND BETTY
MOORE
FOUNDATION