3

DOCUMENTO DE POLÍTICA

# El enfoque territorial en la planificación nacional de infraestructura en el Perú

Este documento presenta los resultados más importantes de más de dos años de investigaciones y reflexiones sobre cómo se aborda el enfoque territorial en la planificación de infraestructura en el Perú, con el fin de contribuir a la mejora continua de la planificación de infraestructura, de modo que asegure estándares de sostenibilidad.

2023

Thomas J. Muller © 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, enfocándose en el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC)[1].

Este documento de política se centra en presentar y analizar los resultados más importantes de más dos años de investigaciones, reflexiones y reuniones interinstitucionales sobre cómo se aborda el enfoque territorial en 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.

1 Hoy Plan Nacional de Infraestructura *Sostenible* para la Competitividad (PNISC).

Thomas J. Muller © TNC

# INTRODUCCIÓN

El 28 de julio de 2019, mediante el Decreto Supremo N° 238-2019-EF, se publicó el PNIC 2019 (Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), 2019), que priorizó 52 proyectos de infraestructura, por un monto de inversión de S/ 116,979 millones en cinco sectores estratégicos, para potenciar la competitividad y productividad del país. Esta iniciativa constituyó un primer esfuerzo para contar con un plan nacional de infraestructura, reforzando criterios técnicos y apuntando a reducir niveles de discrecionalidad en la inversión pública, con la finalidad de lograr un uso más eficiente y eficaz de los recursos públicos, y con objetivos y visión de largo plazo. La elaboración del PNIC se realizó con la colaboración técnica del gobierno británico y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El resultado fue una lista corta de proyectos, definida a partir de un conjunto de criterios sobre los impactos productivos y sociales, y su financiamiento.

Si bien el PNIC sigue una lógica de impacto de corto plazo, también se guía por una estrategia de largo plazo para ayudar a mejorar la productividad y la competitividad, lo que redundaría en mejores condiciones de desarrollo para el país (Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), 2019, p. 19). Bajo esta visión de largo plazo, el PNIC debe representar una oportunidad para que el Estado peruano pueda cerrar las brechas en infraestructura de calidad en el futuro. Sin embargo, si se desea que el desarrollo del país sea sostenible, es necesario que dicho cierre de brechas se lleve a cabo considerando las condiciones económicas y socioambientales de las diferentes realidades territoriales. Estas condiciones implican que la planificación de infraestructura en general, y sobre todo instrumentos de política como el PNIC, adopten enfoques de sostenibilidad y territorialidad cuando identifiquen y prioricen proyectos de infraestructura. La adopción de dichos enfoques llevaría a que las inversiones generen un mayor bienestar social. En caso contrario, se corre el riesgo de que aparezcan efectos sociales, ambientales y económicos no deseados, como obras inconclusas o subutilizadas, demoras y sobrecostos, impactos ambientales negativos o conflictos sociales.

Por ello, este documento de política se centra en presentar y analizar los resultados más importantes de dos años de investigaciones sobre cómo se ha adoptado el enfoque territorial en la planificación de infraestructura en el Perú, y contribuir al debate en el marco del nuevo Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad (PNISC) 202-2025, aprobado en octubre de 2022. Estos resultados nos permiten hacer recomendaciones sobre cómo el Estado podría adoptar, de manera más eficaz, el enfoque territorial en el planeamiento de infraestructura en el Perú, así como estimular futuras investigaciones y proyectos.

# 1. ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO NOS REFERIMOS AL ENFOQUE TERRITORIAL EN LA PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUCTURA?

Al hablar del enfoque territorial nos enfocamos en las relaciones sociales que configuran los territorios y los modifican continuamente, y no solo en las condiciones físicas de los espacios. El territorio es un producto de la actividad humana, que implica procesos de manejo y de transformación del espacio apropiado por el ser humano (Mazurek, 2009) para asegurar su reproducción y la satisfacción de sus necesidades vitales (Bailly et al., 1995). El territorio es una construcción social que se manifiesta en múltiples niveles de diferentes escalas espaciales, lo que subraya la centralidad de los actores en el abordaje territorial (MoralesBarragán & Jiménez López, 2018).

Así, el enfoque territorial parte de los actores (residentes o no) y de las perspectivas (declaradas o no) que estos asumen, así como de las distintas escalas espaciales y niveles de gobierno para articular las diversas dimensiones de las problemáticas de los territorios (Morales Barragán & Jiménez López, 2018). Por tanto, el enfoque territorial tiene una perspectiva multiactor, multidimensional y multiescalar. En la medida en que el enfoque territorial constituye un cambio fundamental o paradigmático en la forma de intervenir sobre el territorio, es necesario pensar en las implicaciones que este tiene para las políticas públicas y la institucionalidad (Calvo Drago, 2005). La perspectiva integral de la política basada en el enfoque territorial hace que la lógica de su construcción busque trascender la habitual acción pública desde un enfoque sectorial, para transitar hacia la interdimensionalidad, en torno a los problemas de interés público, en lugar de agregarlos como componentes tratados de forma independiente (Morales Barragán & Jiménez López, 2018).

En el Perú, una forma de lograr la operacionalización del enfoque territorial es a través de la implementación de un ordenamiento territorial adecuado, puesto que el ordenamiento territorial proporciona la base necesaria para el desarrollo territorial, mientras que el segundo dirige este conocimiento en la planificación de infraestructura y gestión de políticas y programas que se adaptan al territorio. El ordenamiento territorial es una herramienta clave para la planificación de infraestructura en el Perú, ya que permite una distribución organizada y adecuada del territorio nacional, teniendo en cuenta sus particularidades geográficas, ambientales, culturales y económicas. Esto facilita la

Musuk Nolte © WCS

identificación de las zonas más adecuadas para la construcción de infraestructura y permite la planificación de obras de manera sostenible y eficiente. Además, dentro de su proceso de análisis, identifica las necesidades y problemas que atraviesan los actores, lo que permite orientar la priorización de infraestructuras más beneficiosas para los habitantes y determinar dónde deben construirse para evitar y reducir sus impactos negativos.

Otra forma de aplicar el enfoque territorial en las políticas, ya conocida por el Estado peruano, es la utilización de matrices de problemas y objetivos del método de planificación del marco lógico. Este es un método que se aplica, por ejemplo, en la elaboración de diagnósticos y el diseño de iniciativas de desarrollo regional desde una perspectiva estrictamente territorial (Morales Barragán & Jiménez López, 2018) y cuya correcta elaboración permite incluso emplearlas como instrumentos de referencia para el seguimiento de proyectos y programas de desarrollo. Es decir, analizar las relaciones entre actores vinculados a problemas territoriales y no a variables referidas a un espacio específico. Dicha herramienta posibilita que planificadores gubernamentales analicen las relaciones entre actores de diferentes regiones dentro de un país para identificar problemas críticos para su desarrollo.

# 2. DIAGNÓSTICO

Como se indicó anteriormente, este documento de política tiene como objetivo presentar hallazgos y recomendaciones sobre cómo se ha adoptado el enfoque territorial en el contexto general de planificación de infraestructura en el Perú, y específicamente en el PNIC. Por lo tanto, en esta sección y en la sección de recomendaciones, se diferencian los hallazgos relacionados con el contexto de la planificación en el Perú de los correspondientes al PNIC.

## 2.1. El enfoque territorial y su asimilación en el PNIC

Según Atipay (2022), el PNIC (MEF, 2019) no profundiza en los aspectos sociales, ambientales ni territoriales a pesar de que el Plan se sustenta en dispositivos legales que los consideran. Por ejemplo, el DS N°345-2018-EF, que aprueba la Política Nacional de Competitividad y Productividad, que sustenta la aprobación del Plan, tiene como objetivo prioritario N°1:

> (...) dotar al país de infraestructura económica y social de calidad mediante esfuerzos orientados a la planificación y priorización eficiente de la infraestructura, el aseguramiento de la sostenibilidad y el funcionamiento de la infraestructura económica, social y natural, bajo un enfoque de desarrollo territorial y de resiliencia a desastres naturales.

Desde un punto de vista conceptual, el estudio argumenta que la misma política define competitividad sin incluir el concepto de sostenibilidad. De ello se desprende que los aspectos mencionados, ligados a lo que podría llamarse sostenible, queden excluidos. Desde un punto de vista práctico, reconoce que se consideraron indicadores sociales y ambientales durante el proceso de elaboración de la metodología de priorización de proyectos. Sin embargo, el reconocimiento de que no se contaría con información suficiente para su estimación en el plazo de elaboración del Plan llevó a dejar de lado algunos indicadores, entre ellos los de sostenibilidad. Por otro lado, Videnza (2022) encuentra que existe una falta de transparencia con respecto a los proyectos incluidos en el PNIC, pues, a pesar de que el Plan resalta que los procesos y metodología fueron transparentes, no detalla cómo estos llevaron a la elección de los proyectos.

### La metodología de priorización

El MEF reconoce que está pendiente fortalecer el enfoque territorial en futuras actualizaciones del PNIC. Al respecto, Atipay (2022, pp. 34-35) señala que la lógica actual del diseño de proyectos de infraestructura hace difícil la incorporación del enfoque territorial. Agrega que la planificación debería dejar de basarse en la priorización de proyectos para luego ejecutarlos, un enfoque *top-down*. En vez de ello, deberían determinarse objetivos o resultados prioritarios sobre la base de las necesidades identificadas en el territorio a través de un análisis detallado. A partir de ello, se

identificarían los servicios y luego se puede dar paso a diseñar la infraestructura. Adicionando a este proceso el enfoque territorial, el diseño de los proyectos de infraestructura resultantes deberá considerar la articulación entre sectores y niveles de gobierno vinculados con el objetivo planteado y las capacidades necesarias para lograrlo. Esta es, más bien, una aproximación que podría denominarse como *bottom-up*, dado que se inicia con el conocimiento de las necesidades a partir del territorio, lo que idealmente debería contar con la participación de los actores involucrados.

Lo señalado por el estudio anterior es reforzado con los hallazgos del análisis de Molina (2022), donde se indica que el PNIC carece de un enfoque territorial. En primer lugar, esto se debe a que los proyectos priorizados se basaron en las brechas sectoriales y no en las territoriales. Asimismo, se asume que los proyectos priorizados responden a una estrategia sectorial de largo plazo, pero no se visibiliza cómo estos proyectos son prioritarios para la productividad y competitividad del país en ese horizonte temporal en cada sector y a nivel de los territorios donde se implementan. Así, ambos estudios concuerdan en la carencia de un *enfoque territorial* en el PNIC. Si bien el mismo PNIC asegura contar con una lógica/dimensión territorial, parece hacerlo únicamente en referencia a la "distribución de los proyectos en todas las zonas del país" (MEF, 2019, p. 40).

## 2.2. El nuevo PNISC y el enfoque territorial

El nuevo PNISC (MEF, 2022), primera actualización del PNIC, da un paso adelante en tanto incluye criterios sociales y ambientales para la priorización de proyectos (ver Documento de Política *La sostenibilidad ambiental en la planificación nacional de infraestructura*). Si bien el PNISC aún tiene como tarea pendiente la inclusión del enfoque territorial, en el plan se menciona su alineamiento con la Política General de Gobierno y en específico con su Lineamiento 2.3 "Fomentar la inversión pública y privada con enfoque territorial". Asimismo, incluye una hoja de ruta que establece que una de las líneas estratégicas —y necesarias— a ser trabajada es "fortalecer el planeamiento con enfoque territorial". Para ello, se hace referencia principalmente a:

Articular a los gobiernos regionales y locales en el proceso de priorización de proyectos.

Implementar espacios de comunicación que permitan la articulación y construcción de una visión macrorregional.

Incluir el enfoque intercultural, considerando las diferencias culturales que tradicionalmente han llevado a la exclusión de poblaciones en la planificación de infraestructura, para esto se convoca al Ministerio de Cultura (MINCUL).

Incluir el enfoque de género, considerando los roles definidos y las asimetrías (por ejemplo, de poder) basadas en ellas.

Constituir una visión común y construir una cartera priorizada de proyectos con el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), los gobiernos regionales (en adelante GR), los gobiernos locales (en adelante GL), el sector privado y la academia.

Si bien la línea estratégica y la definición de tareas pendientes del PNISC evidencian los avances, aún existe un largo trecho para llegar a una plena implementación de un enfoque territorial en la planificación de infraestructura. Una limitación para dicha adopción es la metodología usada para la priorización de proyectos, que continúa definiéndose a partir de la cartera de proyectos sectoriales.

## 2.3. Implicancias del enfoque territorial en la planificación de infraestructura en el Perú

### Avances de discurso, pero no en la práctica

*Si bien hay avances conceptuales en el discurso sobre el territorio, estos no se verifican mediante acciones* (Molina, 2022). Por ejemplo, la "Guía para el Plan de Desarrollo Regional Concertado para la mejora de planes estratégicos con enfoque territorial", de CEPLAN (2021), pone un nuevo énfasis en los resultados de "imagen del territorio actual", incluyendo su representación cartográfica e "imagen del territorio deseado", que involucran una serie de fases de recopilación de información, diagnóstico y análisis. No obstante, cuando la Guía ejemplifica estos conceptos a través del departamento de Piura, la imagen de su territorio actual se simplifica cartográficamente a través de la representación de las redes viales e hídricas, el relieve, las áreas de conservación y la localización de las capitales provinciales y la departamental, y no se detallan otros usos e infraestructuras. Lo mismo sucede con la imagen del territorio deseado de Piura, que presume objetivos agrícolas e industriales basados en las variables priorizadas, lo que nuevamente deja de lado ciertos aspectos que son considerados en su descripción. Es decir, *la representación cartográfica es insuficiente y limita el análisis territorial y la elaboración de un Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) con enfoque territorial.*

### Coordinación intersectorial y fragmentación de los órganos de planeamiento

*Los instrumentos del sistema de inversión y presupuesto dominan al de planeamiento.* Un ejemplo de ello es la Programación Multianual de Inversiones, que parte de una segmentación sectorial y prioriza criterios que maximicen la probabilidad de ejecución. El estudio de Molina (2022) encuentra que en el *nivel "Sectores-Regiones", se valora la presencia sectorial en la formulación del Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) para discutir aspectos conceptuales como población objetivo y líneas de intervención,* pero se debe revisar si la visión sectorial prima sobre la regional o la de CEPLAN.

Respecto a la Programación Multianual de Inversiones (PMI), los sectores son quienes definen las competencias por nivel de gobierno que consideran prioritarias en las materias de su rectoría, y sobre la base de ellas definen los indicadores de brecha que cada gobierno regional debe considerar para el diagnóstico de brechas que sustente su respectiva programación multianual. No obstante, *muchas veces la remisión de estos indicadores a los gobiernos regionales es tardía*, lo que provoca que las Oficinas Ejecutivas de Programación Multianual de Inversiones (OPMI) regionales formulen su programación multianual "a contrarreloj" para cumplir con el plazo fijado por el MEF para su aprobación. Asimismo, la *PMI se aplica principalmente según criterios MEF*

Paola Matayoshi © WCS

*de ejecución*, dejando poco margen a las regiones y los sectores. A nivel "MEF-Regiones" la interacción principalmente es para asegurar la aplicación de directivas, y los planes se ajustan a lo que la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) manda. Así, quien ejecuta tiene poder de asignación, escapándose del planeamiento.

### Liderazgo de los gobiernos regionales

A través de la revisión documentaria de la normativa del Sistema Nacional de Planeamiento, y de los instrumentos de planeamiento, el estudio de Molina (2022) identifica que *se omite el liderazgo de los gobiernos regionales*, y que toda política parte de una lógica de diseño vertical. Asimismo, se encuentra una *inconsistencia en la cadena de resultados planteada por el CEPLAN*, en la que los Planes de Desarrollo Concertado (PDC) deben determinar acciones estratégicas a nivel de resultado inicial. Todo plan debe abordar todos los eslabones de la cadena de resultados, pero actuar al nivel que le corresponde a la entidad que lo diseña e implementa. Esta falta de enlace genera un desacoplamiento entre planeamiento e intervenciones, lo cual se traduce en la desconexión entre, por ejemplo, los planes y los programas presupuestales. Asimismo, hay una *falta de espacios institucionalizados de coordinación regular*. Los esfuerzos que dedican las regiones para el diseño y formulación de instrumentos de planeamiento no se canalizan en presupuesto, sino que este funciona por otras reglas.

Carmen Carrión © TNC

Por otro lado, Atipay (2022, pp. 14-15) encuentra que el desacoplamiento mencionado se relaciona con la forma en la que se decide el gasto público. La acción estratégica, que es la que podría ayudar a la ejecución de la infraestructura priorizada en el proceso de planificación, se enfoca más bien en la prestación de servicios, los cuales se relacionan con el gasto corriente. Entonces, *la planificación de infraestructura no cuenta con un correlato en la lógica sobre la cual se ejecuta el presupuesto público*. Adicionalmente, a nivel subnacional, las posibilidades de ejecutar inversiones en infraestructura priorizada son aún más precarias debido a la discrecionalidad y el poder de las autoridades, quienes, por ejemplo, emplean la técnica de la "regularización" para ejecutar proyectos de su interés en desmedro de otros priorizados. Esta técnica se trata de la legitimación *a posteriori* en el Programa Multianual de Inversiones (en adelante PMI) de los proyectos que las autoridades decidieron ejecutar al margen de lo planificado.

## Acceso y calidad de la información

Según Molina (2022), existe *poca calidad de información territorial para el desarrollo de instrumentos de planificación*, y gran parte de ella llega a nivel departamental y es inadecuada para una caracterización dentro de cada región. Asimismo, existen *pocos incentivos desde el gobierno nacional para fomentar la generación de información con más detalle* desde las regiones. Así, los Planes de Desarrollo Concertado (PDC) contienen mucha información, pero no organizan el planeamiento de políticas desde el territorio. Otro aspecto que resalta Videnza (2022) es el del mecanismo de información del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, el cual es accesible solamente para trabajadores involucrados con los procesos de planificación estatal.

# 3. RECOMENDACIONES

El objetivo de aplicar el enfoque territorial con su perspectiva multiactor, multidimensional y multiescalar en la planificación de infraestructura es considerar las relaciones sociales que configuran los territorios, la mirada de los actores que residen dentro y fuera de estos territorios, y los espacios geográficos, para identificar problemáticas comunes y soluciones en estos territorios, y trascender el enfoque sectorial. Así, desde un enfoque territorial en las estrategias y políticas públicas, podemos obtener como resultado un desarrollo territorial que mejore la calidad de vida de las poblaciones que habitan ese territorio. Tanto el enfoque como el desarrollo territorial son conceptos fundamentales en la planificación de infraestructuras, ya que se deben considerar las necesidades y potencialidades de cada territorio para diseñar proyectos que contribuyan al desarrollo sostenible y equitativo.

La planificación de la infraestructura debe enfocarse en una visión integral del territorio, considerando su desarrollo a largo plazo y su impacto en el medio ambiente y la sociedad. Por lo tanto, los tomadores de decisiones en la planificación de infraestructuras deben adoptar un enfoque territorial y comprometerse con el desarrollo territorial para lograr que los proyectos beneficien a la población y al territorio en su conjunto. Es sobre la base de esta perspectiva de planificación con enfoque territorial que se deslindan las recomendaciones.

## Involucramiento de actores estratégicos

El estudio desarrollado por Videnza (2022) sugiere involucrar a las partes interesadas. Por ejemplo, en Colombia, Canadá y Australia, se considera el involucramiento de actores estratégicos a lo largo de sus procesos de planificación. En Canadá el involucramiento lleva a acuerdos formales, mientras que en Australia es necesario demostrar que hubo procesos de coordinación con actores clave a lo largo del diseño de los proyectos, y que ellos aprobaron dichos diseños. En el Perú podría establecerse

> (...) una comisión de alto nivel multisectorial que tenga como funciones supervisar el diseño, elaboración y aprobación del plan. Esta comisión, además de los titulares de los ministerios, debe incluir a los titulares de gobiernos regionales y locales, academia y sector privado, en caso se considera necesario. (Videnza, 2022, p. 68)

A ellos deberían sumarse la sociedad civil y las comunidades indígenas vinculadas territorialmente con los proyectos.

El estudio de Molina (2022) identifica tres niveles de relacionamiento entre las regiones y los siguientes actores clave: (i) CEPLAN, (ii) sectorial y (iii) MEF. Según el diagnóstico, para mejorar la incorporación del enfoque territorial en la implementación de políticas públicas, se necesita fortalecer estos niveles de relacionamiento de la siguiente manera:

1

(i) **CEPLAN-regiones.** El relacionamiento con el CEPLAN se da durante el acompañamiento in situ de los PDRC, PEI y POI. El CEPLAN implementó una modalidad de acompañamiento a los procesos de planeamientos de los GR y GL priorizados, mediante profesionales residentes. Dicho acompañamiento fue valorado positivamente por los gobiernos regionales. Sin embargo, dicha modalidad se ha limitado por razones presupuestarias. También es importante la simplificación de metodología y estandarización; el fortalecimiento del vínculo entre los planes, la PMI y el presupuesto, y la celeridad en plazos de revisión del CEPLAN.

2

(ii) **Sectores-regiones.** Este relacionamiento se da mediante los instrumentos de planeamiento sectorial de ámbito departamental que los sectores piden adicionalmente a los gobiernos regionales, cuya responsabilidad generalmente está a cargo de las gerencias o direcciones regionales sectoriales, no siempre involucrando a los órganos regionales de planeamiento. Los gobiernos regionales valoraron positivamente la presencia sectorial en formulación de PDRC, donde se discute la población objetivo y líneas de intervención. Asimismo, los gobiernos regionales resaltan la necesidad de revisar el nivel de injerencia de la visión sectorial sobre la regional. Finalmente, señalan la demora de los sectores en la publicación de brechas, lo cual limita el tiempo que tienen las regiones para programar sus inversiones y cumplir con los plazos del MEF.

3

(iii) **MEF-regiones.** Este relacionamiento se da en la programación multianual de inversión y la programación y formulación presupuestaria. Aquí se decide la asignación de recursos que permitirán concretar las acciones contenidas en políticas y planes, y cuya principal contraparte definitoria es el MEF. Los gobiernos regionales señalan que los planes se ajustan a los requerimientos del MEF y las decisiones de las entidades de presupuesto y ejecutoras. Así, quien maneja el presupuesto y ejecuta tiene poder de asignación, escapándose del planeamiento. Por ello, se requiere fortalecer el vínculo entre el planeamiento y el presupuesto, para evitar que las prioridades establecidas a nivel de planificación se desvinculen de la formulación e implementación de políticas.

Diego Perez © WCS

## Fortalecer la rectoría de la función de la planificación de infraestructura nacional

Tanto el estudio de Videnza (2022) como el estudio de DEE Consultores (2023) llegan a la conclusión y recomiendan implementar una entidad central única de planificación que planifique la infraestructura nacional, que ejerza rectoría a través de todo el ciclo de inversiones y lidere la coordinación con todos los sectores involucrados en los diversos procesos.

El estudio de Videnza (2022) toma como referencia el Departamento Nacional de Planeación de Colombia e indica que es necesario fortalecer el CEPLAN. Según el estudio, el cambio esencial y transversal implica transferir al CEPLAN toda una seria de funciones: i) la función de la Dirección General de Políticas y Promoción de la Inversión Privada (DGPPIP) para proponer el PNIC en coordinación con los correspondientes órganos del MEF, ii) todas las funciones de la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones (DGPMI) del MEF, para lograr que la Programación Multianual de Inversiones sea coherente con la identificación de las principales brechas, iii) la función planificadora multianual de la DGPP del MEF y, iv) las funciones de la Unidad de Cumplimiento de la PCM. Además, debe determinarse que reporte directamente al Consejo de Ministros y esté bajo la dirección permanente de un Consejo Directivo, como ocurre con ProInversión. DEE Consultores (2023) indica que, si bien bajo esta alternativa el CEPLAN sería un ente rector fortalecido, siguiendo las mejores prácticas internacionales y con plenas facultades para liderar los procesos de planificación, y sería un contrapeso al enorme poder del MEF sobre las decisiones de asignación de recursos, este cambio afecta funciones esenciales del ministerio más influyente y poderoso en el proceso de toma de decisiones de recursos, por lo que el consenso alrededor de la propuesta tendría que ser muy amplio para viabilizar un cambio de esta naturaleza.

Así, el estudio de DEE Consultores (2023) propone otras opciones además de dicha alternativa (Alternativa 1). *La Alternativa 2: Concentrar las funciones de planificación en el Viceministerio de Economía del MEF* presenta como ventaja que el Viceministerio de Economía ya cuenta con una masa crítica de profesionales expertos en temas tanto de inversión pública como de inversión privada

y que es precisamente en este Viceministerio donde se ha formulado la selección de proyectos de la lista corta de proyectos de alto impacto. Sin embargo, las desventajas son que el MEF sería un sector aún más poderoso e influyente en la toma de decisiones que ahora, y se profundizaría el desequilibrio de poder entre el MEF y el resto de los ministerios principales del gobierno nacional. En cuanto a la *Alternativa 3: Concentrar las funciones de planificación en el Viceministerio de Hacienda del MEF*, sus ventajas apuntan a que el Viceministerio de Hacienda actualmente tiene el control de la facultad relacionada con las asignaciones intertemporales y que cuenta con una masa crítica de profesionales expertos en temas tanto de inversión pública como de programación presupuestaria que se puedan fortalecer con los equipos de inversión pública y privada del Viceministerio de Economía. Sin embargo, esta opción tiene la desventaja de que el Viceministerio de Hacienda sería una instancia aún más poderosa e influyente de concentración de poder en la toma de decisiones sobre asignación de recursos. Finalmente, la *Alternativa 4: Concentrar las funciones de planificación en una Comisión Intersectorial de Planificación y Coordinación de políticas, programación de inversiones y presupuesto multianual* tiene la ventaja de que no modifica la actual distribución de competencias entre CEPLAN y los Viceministerios del MEF, pero su desventaja es que habrá importantes costos de transacción para asegurar la coordinación y armonización de un modelo de planificación institucionalizado.

En todo caso, lo que los estudios señalan es que *la institucionalización de la planificación en el Perú requiere que se implemente una de las cuatro alternativas presentadas*. De no hacerlo, se mantendrán los principales problemas de dispersión y baja coordinación de las competencias.

## Optimización del proceso de planeamiento

Sobre la base del diagnóstico de tres niveles de relacionamiento elaborado por Molina (2022), se recomienda el acompañamiento del CEPLAN y sectores en los procesos de planeamiento. Asimismo, es necesaria una *simplificación y estandarización metodológica*, que fortalezca el vínculo planeamiento-PMI-presupuesto. Del mismo modo, se requiere *celeridad en procesos* de revisión de instrumentos de planeamiento por parte del CEPLAN, que podría alcanzarse con una simplificación de la metodología, así como celeridad en la remisión de indicadores de brecha, acompañada de incentivos para la generación de información desde las regiones. A esto también contribuiría la *capacitación y soporte a nivel de gobiernos regionales*. Atipay (2022) propone que los sectores relacionados tengan una mayor presencia en las regiones, de forma que permanentemente capaciten al personal y brinden asistencia técnica para, por ejemplo, lidiar con las numerosas exigencias técnicas y metodológicas, e integrar los procesos de planeamiento, inversión y presupuestos.

Según el estudio de Videnza, la propuesta con respecto al territorio es desarrollar los planes de desarrollo locales y regionales a partir de un enfoque territorial. Estos planes, además, deben ser la base de la planificación de infraestructura. Para ello, se requiere "(i) una simplificación de la metodología de los planes del CEPLAN de modo estratégico; (ii) acompañamiento y financiamiento a gobiernos regionales (GR) y locales (GL); y (iii) involucramiento de la academia en la participación de los planes de desarrollo (desarrollo de infraestructura, gestión pública, etc.)" (Videnza, 2022, p. 55).

## Acceso a la información y seguimiento

Videnza (2022) resalta la *necesidad de contar con información que no sea solo económica o monetizable*. Es necesario tomar en cuenta información cualitativa de la dimensión social, más allá de las actividades productivas, y de la ambiental. Colombia y México, por ejemplo, consideran en sus diagnósticos las particularidades de diversos grupos sociales y las características biofísicas del espacio geográfico donde se desenvuelven. Con este tipo de información es posible identificar brechas, las cuales llevarán a objetivos que se relacionen con una visión integral del desarrollo de los territorios en los que se implementará la infraestructura.

Videnza (2022) sugiere la *implementación de mecanismos de seguimiento*. Se pueden tomar como referencia a México y Canadá, que cuentan con plataformas para hacer seguimiento a la ejecución de los proyectos. Canadá, además, tiene entidades que deben hacer auditorías e informes de la situación de los proyectos en cartera. En Colombia y Reino Unido, por su parte, existen entidades para hacer seguimiento a las actividades de sus proyectos. El Departamento Nacional de Planeación, en el primer caso, debe presentar análisis e informes de ejecución, mientras que el *Infrastructure and Projects Authority*, en el segundo caso, debe acelerar y acompañar la implementación de los proyectos (a pesar de que no se cuente con una cartera priorizada).

Asimismo, Videnza (2022) propone *hacer de acceso público toda la información sobre el proyecto a lo largo de todo el ciclo del mismo*, algo que ocurre en el caso de Canadá, por ejemplo. Con ello se podría hacer seguimiento de los avances. Finalmente, se recomienda incorporar información sobre cambios en las condiciones de vida de las poblaciones afectadas y en el ambiente que las rodea.

### Referencias

Bailly, Ferras, & Pumain (Eds.) (1995). *Encyclopédie de Géographie*. Economica.

Calvo Drago, J. D. (2005, junio). El enfoque territorial en las políticas públicas. *Ponencia Presentada al V Congreso Nacional de Administración Pública.*

Mazurek, H. (2009). El territorio o la organización de los actores. En *Espacio y territorio: Instrumentos metodológicos de investigación social* (pp. 39-71). IRD Éditions. https://doi.org/10.4000/BOOKS.IRDEDITIONS.17843

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (2019). *Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC).*

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (2022). *Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad 2022-2025* (Decreto Supremo N° 242-2022-MEF). *El Peruano.*

Morales Barragán, F., & Jiménez López, F. (2018). *Fundamentos del enfoque territorial: actores, dimensiones, escalas espaciales y sus niveles.* Universidad Nacional Autónoma de México.

# 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 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, y formula recomendaciones específicas de carácter metodológico, de proceso y de fortalecimiento de las instituciones líderes de 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 Concertados 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, desde el 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 diferentes "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, los cuales fueron contrastados con el 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 bajo 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 desde un enfoque multidimensional (ambiental, social, institucional y económico-financiera).

Con el apoyo de: