



# Propuesta metodológica para impulsar el desarrollo territorial

---

Documento elaborado por Videnza Consultores para Videnza Instituto

**VIDENZA**

# Índice

<b>1.</b> Introducción .....	<b>3</b>
<b>2.</b> Diagnóstico inicial .....	<b>5</b>
<b>2.1</b> ¿Cómo se están desarrollando nuestros territorios? .....	<b>6</b>
<b>2.2</b> Evolución de la inversión pública en el país .....	<b>10</b>
<b>3.</b> (Des)articulación entre los Planes, la PMI y PMP .....	<b>13</b>
<b>4.</b> Propuesta metodológica para impulsar el desarrollo territorial a través de la articulación entre la planificación, la inversión y el presupuesto .....	<b>18</b>
<b>4.1</b> Fase I: Mirada territorial .....	<b>19</b>
<b>4.2</b> Fase II: Análisis de objetivos estratégicos .....	<b>19</b>
<b>4.3</b> Fase III: Análisis de brechas priorizadas .....	<b>19</b>
<b>4.4</b> Fase IV: Portafolio prospectivo: proyectos e ideas de inversión .....	<b>20</b>
<b>4.5</b> Fase V: Proyección de recursos y estrategia financiera .....	<b>21</b>
<b>4.6</b> Fase VI: Priorización de la cartera .....	<b>22</b>
<b>4.7</b> Fase VII: Vinculación con la PMI .....	<b>23</b>
<b>4.8</b> Fase VIII: Vinculación con la PMP: Seguimiento y evaluación .....	<b>23</b>
<b>5.</b> Conclusiones y reflexiones finales .....	<b>25</b>
<b>6.</b> Bibliografía .....	<b>27</b>

# Introducción

01

# 01. Introducción

El desarrollo territorial es un proceso complejo que busca mejorar las condiciones de vida de una población a partir del aprovechamiento estratégico de su espacio geográfico, recursos y dinámicas sociales. Para comprenderlo, es fundamental partir del concepto de territorio, que no se limita a un espacio físico donde ocurren actividades económicas y sociales, sino que abarca la interacción entre actores y agentes que lo habitan, su organización política y social, sus instituciones y su entorno natural (Albuquerque & Pérez, 2013). En este sentido, el territorio no es solo un escenario, sino un elemento activo en la construcción de estrategias de desarrollo.

Desde esta perspectiva, el desarrollo territorial no puede reducirse a la implementación de políticas generales en distintos espacios. Más bien, se trata de un proceso dinámico que busca articular políticas, planes y estrategias con base en las particularidades de cada territorio y en la participación de sus actores. Su éxito depende de la interacción entre factores geofísicos, económicos y sociopolíticos, así como de la capacidad de los gobiernos y sectores productivos para diseñar modelos de gestión que potencien las oportunidades locales (CEPAL, 2020).

Para ello, es clave una visión de políticas públicas que promueva la descentralización y la gobernanza efectiva. La coordinación intersectorial e intergubernamental es fundamental para diseñar intervenciones adaptadas a las necesidades locales, promoviendo no solo el crecimiento económico, sino también la inclusión social, la sostenibilidad y un equilibrio entre el desarrollo urbano y rural (CEPAL, 2021).

Si bien no existe una única definición de desarrollo territorial, su esencia radica en generar oportunidades y mejorar la

calidad de vida en un ámbito geográfico determinado. Su implementación requiere de la participación de los actores locales, quienes, a partir de su conocimiento del territorio, pueden contribuir a la formulación de estrategias efectivas.

En el caso del Perú, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) define el desarrollo territorial como un proceso basado en la articulación entre distintos niveles de gobierno, considerando las características específicas de cada región en términos de brechas de infraestructura, acceso a servicios y potencial de desarrollo. A partir de este diagnóstico, se busca definir un conjunto de inversiones estratégicas que permitan reducir desigualdades y fomentar un crecimiento equilibrado y sostenible.

En este contexto, el presente informe analiza la situación actual del desarrollo territorial en el Perú, con especial énfasis en las zonas mineras —definidas como los cinco departamentos que han recibido las mayores transferencias acumuladas por canon y regalías mineras entre 2004 y 2023: Áncash, Arequipa, Tacna, Moquegua y Cajamarca—. Asimismo, se plantea una propuesta metodológica diseñada para impulsar el desarrollo territorial a través de la articulación entre la planificación, la programación de inversiones y el presupuesto. La metodología se estructura en ocho fases interconectadas, cada una de las cuales contribuye a un entendimiento del territorio, la identificación de prioridades, la formulación de propuestas de inversión y la evaluación de su viabilidad financiera y sostenibilidad a largo plazo. Finalmente, se presenta a modo de ejemplo, la aplicación de la metodología en Moquegua —una de las regiones en zonas mineras—, y se identifica de manera prospectiva una cartera preliminar de inversiones orientadas al cierre de sus brechas priorizadas.



# Diagnóstico inicial

02

# 02. Diagnóstico inicial

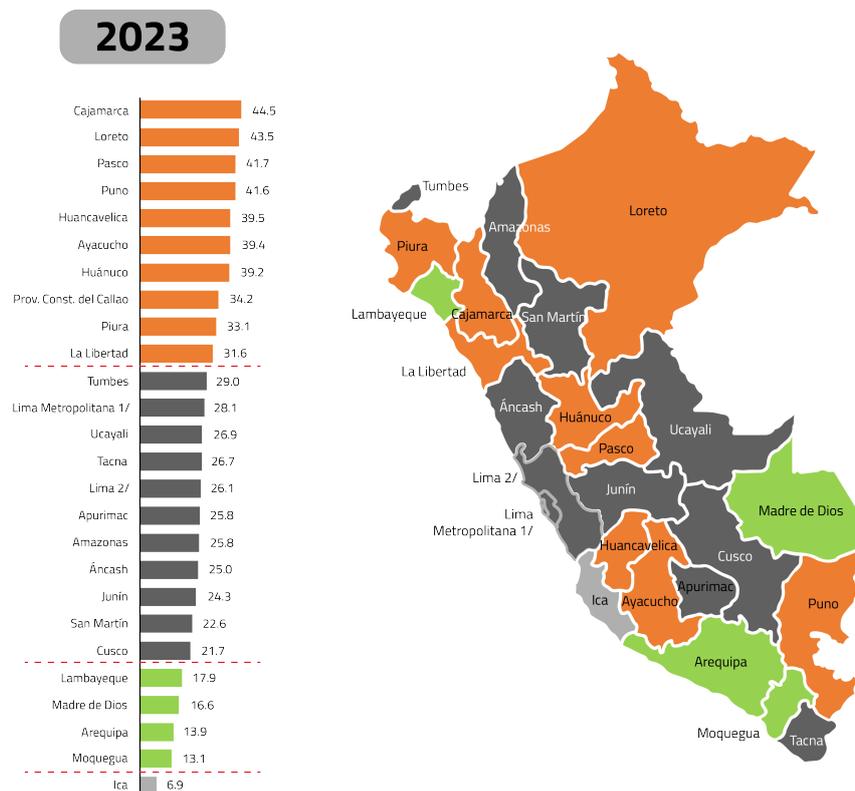
## 2.1 ¿Cómo se están desarrollando nuestros territorios?

Si bien en las últimas décadas el Perú ha experimentado un crecimiento económico constante, este no se ha traducido en un desarrollo homogéneo. Mientras algunas regiones avanzan, otras enfrentan dificultades que limitan su crecimiento y bienestar. La desigualdad territorial sigue siendo un desafío latente, evidenciado en distintos indicadores que reflejan marcadas diferencias entre los territorios.

Uno de estos indicadores es la pobreza. Según el INEI, en 2023, el 29% de la población se encontraba en situación de pobreza,

lo que representa un incremento de 1.5 puntos porcentuales respecto al año anterior (27.5%). No obstante, esta cifra oculta profundas disparidades entre los departamentos. En particular, en las zonas mineras: mientras Cajamarca (44.5%), Tacna (26.7%) y Áncash (25%) registran niveles altos de pobreza, otras regiones como Moquegua (13.1%) y Arequipa (13.9%) presentan incidencias menores. Así, por ejemplo, la diferencia en la pobreza entre Arequipa y Cajamarca equivale al triple.

**Gráfico N° 1. Pobreza monetaria, según departamentos (2023)**

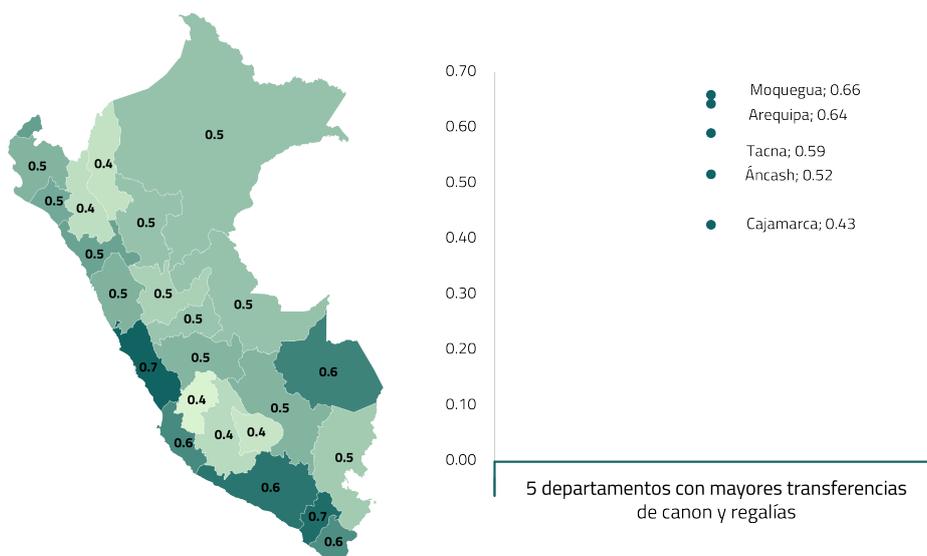


Fuente y elaboración: INEI.

Sin embargo, la desigualdad territorial va más allá de la pobreza. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una herramienta que evidencia estas diferencias al medir el avance promedio de un país en tres dimensiones básicas: una vida larga y saludable, el acceso al conocimiento y un nivel de vida digno (PNUD, 2022). En el Perú, el IDH alcanzó un valor de 0.6 en 2019, lo que refleja un desarrollo humano

moderado a nivel nacional. No obstante, a nivel territorial, las brechas entre departamentos son significativas. Por ejemplo, en las zonas mineras, Moquegua registra el nivel más elevado con un puntaje de 0.66, seguido por Arequipa con 0.64 y Tacna con 0.59. En el otro extremo, Cajamarca, con apenas 0.43, evidencia mayor desigualdad en el desarrollo humano a nivel territorial.

**Gráfico N° 2. IDH departamental (2019)**



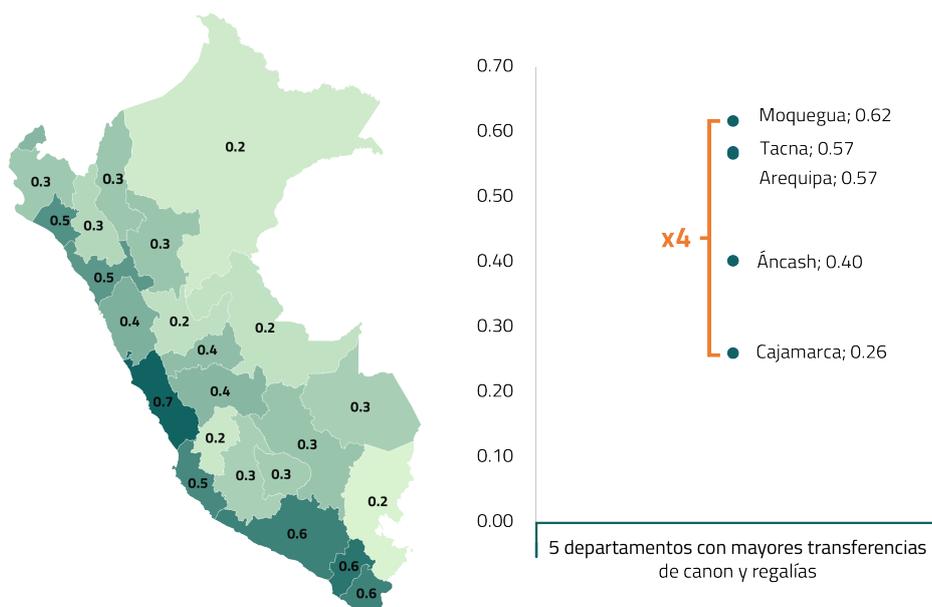
Fuente: INEI.

Elaboración: Videnza Consultores.

Ahora bien, este incipiente nivel de desarrollo está estrechamente vinculado al acceso a un paquete de servicios públicos, el cual aún es limitado en el país y heterogéneo entre regiones. Así, analizando el acceso a un paquete integrado de servicios básicos —que incluye agua, saneamiento, energía, telefonía celular e internet—, a 2023 solo el 47% de los

peruanos cuenta con todos estos servicios. No obstante, este indicador también evidencia profundas diferencias entre territorios. Mientras que en Moquegua el 62% de los hogares tienen acceso a este paquete de servicios, en Cajamarca, otra región con importante actividad minera, apenas el 26% de los hogares cuenta con ellos.

**Gráfico N° 3. Acceso a un paquete de servicios básicos (2023)**



Fuente: INEI.

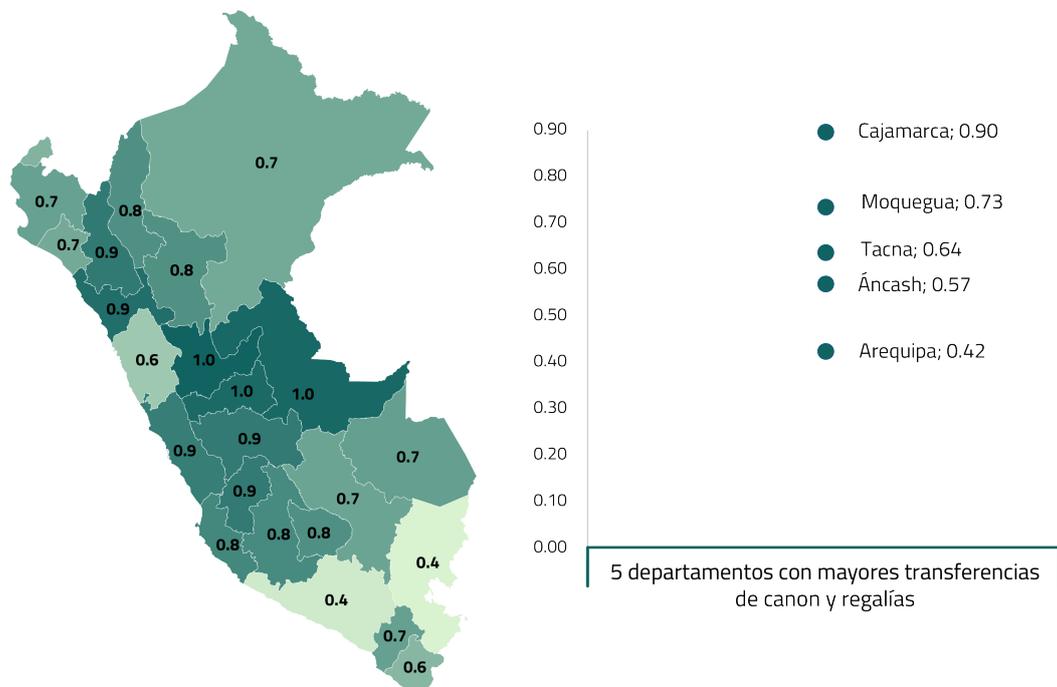
Elaboración: Videnza Consultores.

En cuanto a los sectores estratégicos para la productividad y la competitividad, como el transporte y el agropecuario<sup>1</sup>, las brechas entre departamentos también presentan variaciones significativas. En el caso del transporte, el 76% de la red vial departamental en Perú no está pavimentada (MTC, 2024). Cajamarca es uno de los departamentos con la mayor brecha en este indicador, ya que el 90% de sus vías no están pavimentadas. Esto implica que la mayoría de sus carreteras se encuentran en mal estado, son accidentadas o simplemente están afirmadas. En contraste, en Arequipa solo el 42% de sus caminos se encuentra en esa condición.

En el sector agropecuario, las disparidades entre departamentos también son evidentes. A nivel nacional, el 78% de las superficies agrícolas no cuenta con sistemas de riego, lo que refleja una brecha significativa en el acceso a este servicio. Cajamarca, que posee la segunda superficie agrícola más extensa del país (en hectáreas), es uno de los departamentos con la mayor brecha en este ámbito, ya que el 90% de sus tierras agrícolas carece de riego. Le sigue Ancash, donde aproximadamente el 50% de la superficie agrícola no tiene acceso a este servicio. En contraste, Moquegua, que cuenta con la segunda superficie agrícola más pequeña del país, destaca positivamente al tener el 100% de sus tierras agrícolas bajo riego.



**Gráfico N° 4. Red vial departamental no pavimentada (2024)**

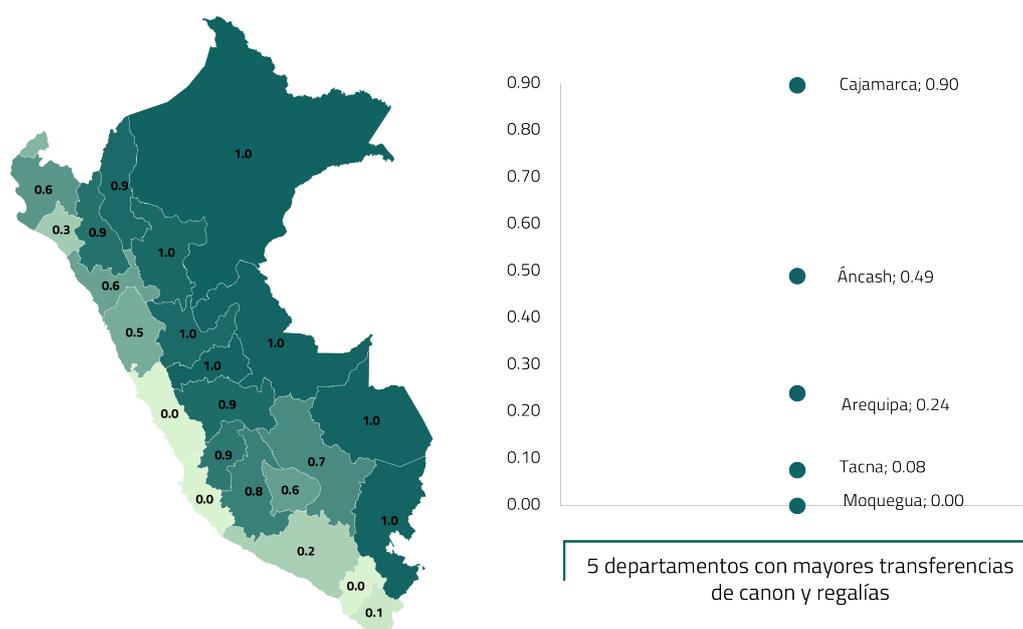


**Fuente:** MTC.

**Elaboración:** Videnza Consultores.

<sup>1</sup> La competitividad se define como el conjunto de factores que determinan la productividad de un país, entre los que destacan el capital físico, el capital humano y la eficiencia de mercados e instituciones (PNCP, 2018). En este marco, los sectores transporte y agropecuario desempeñan un rol clave al facilitar la movilidad de personas y mercancías, asegurar el abastecimiento de productos e integrar mercados. Además, la infraestructura adecuada en estos sectores no solo impulsa la producción y fomenta la inversión privada, sino que también fortalece el comercio interregional e internacional.

**Gráfico N° 5. Superficie agrícola sin riego (2024)**



**Fuente:** Reporte de brechas (Invierte.pe).

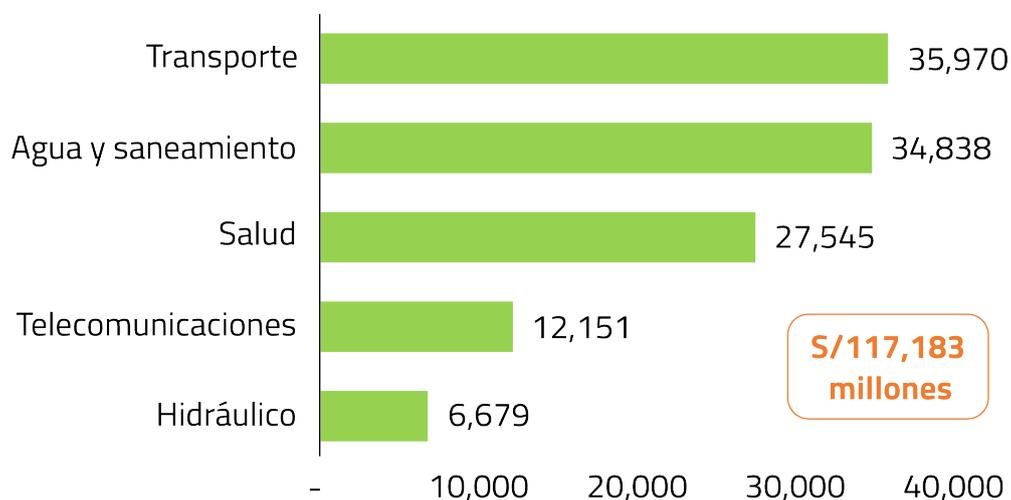
**Elaboración:** Videnza Consultores.

Estos altos niveles de brechas han persistido en los últimos años, pese a que la inversión pública —la cual canalizada a través de proyectos de inversión pública debería haber contribuido a reducir las brechas de acceso a los servicios— se ha incrementado significativamente en el mismo periodo.

En esta línea, el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC) estimó en 2019 una brecha de corto plazo (cinco años) de S/117 mil millones, centrada

principalmente en Transporte y Agua y Saneamiento (ver gráfico N° 6). A partir de ello, entre 2019 y 2024, se ha invertido el 120% de dicho monto, e incluso en sectores clave como transportes y riego, la inversión ha superado el triple de la brecha de corto plazo (ver gráfico N° 7). No obstante, como se vio en la sección anterior, la cobertura de servicios se ha estancado, reflejando un ineficiente uso de los recursos en inversiones.

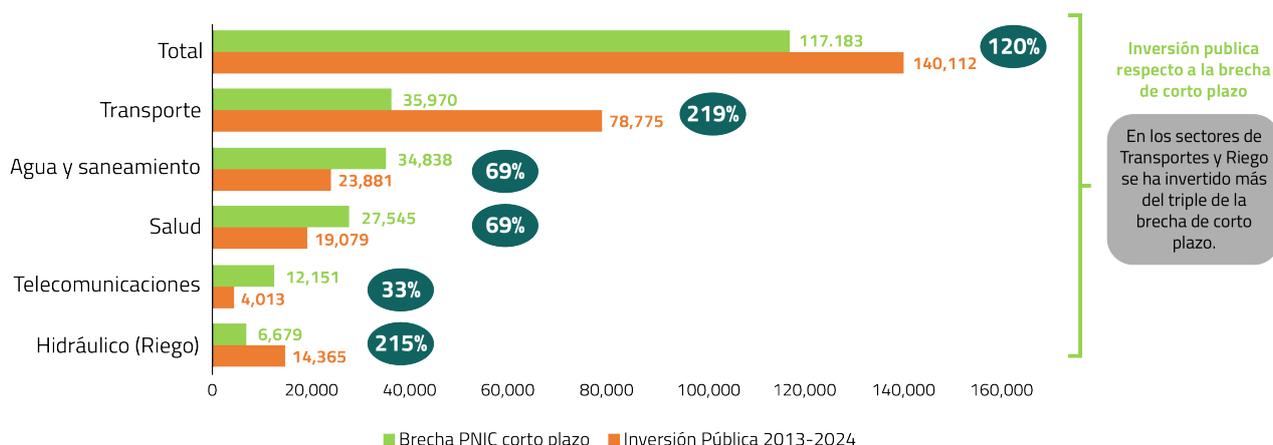
**Gráfico N° 6. Brecha de infraestructura de corto plazo - cinco años, 2019 - 2024 (millones de S/)**



**Fuente:** Consulta amigable (MEF).

**Elaboración:** Videnza Consultores.

**Gráfico N° 7. Brecha de infraestructura de corto plazo e inversión pública, 2019 - 2024 (millones de S/)**



**Fuente:** Consulta amigable (MEF).

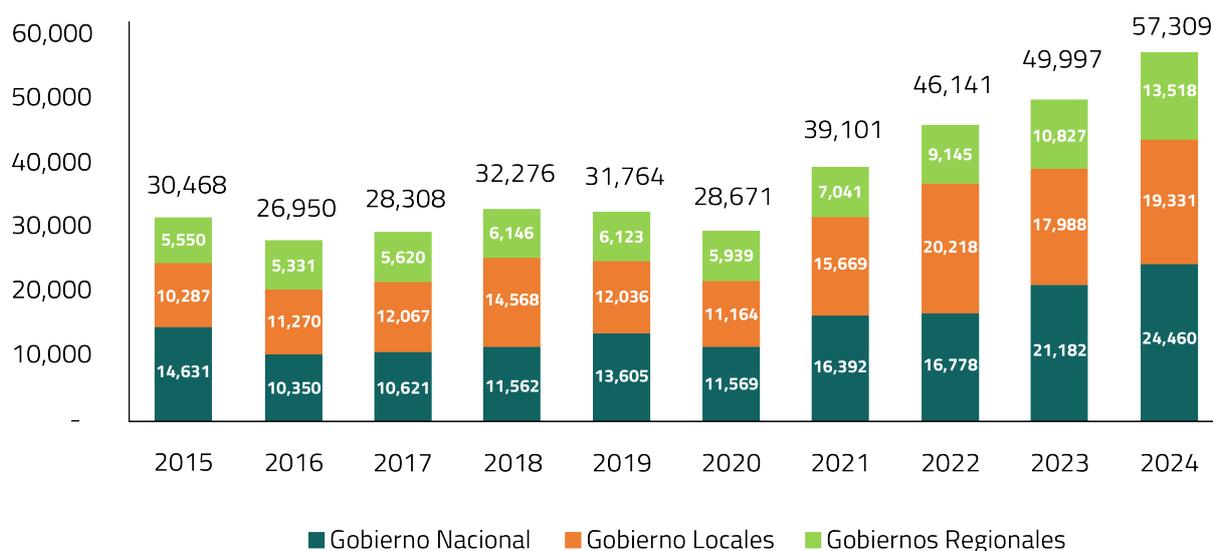
**Elaboración:** Videnza Consultores.

## 2.2 Evolución de la inversión pública en el país

En el Perú, la inversión pública ha experimentado un crecimiento notable en los últimos años. Hace 10 años, el monto destinado a la inversión ascendía a 30,123 millones de soles, mientras que en 2024 alcanzó un récord histórico de 57,309 millones de soles, con una ejecución financiera del 82%. Esto significa que, en una década, la inversión pública

casi se ha duplicado, lo que refleja un esfuerzo significativo por impulsar el desarrollo del país. Asimismo, cabe indicar que, en la última década, los gobiernos subnacionales (regionales y locales) han concentrado las dos terceras partes de la inversión pública.

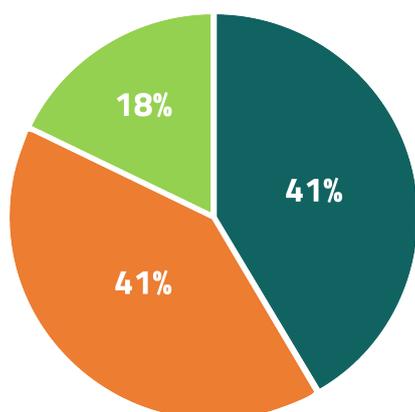
**Gráfico N° 8. Inversión pública por nivel de gobierno, 2015 - 2024 (millones de S/)**



**Fuente:** Consulta amigable (MEF).

**Elaboración:** Videnza Consultores.

**Gráfico N°9. Distribución de la inversión pública por nivel de gobierno (2015)**

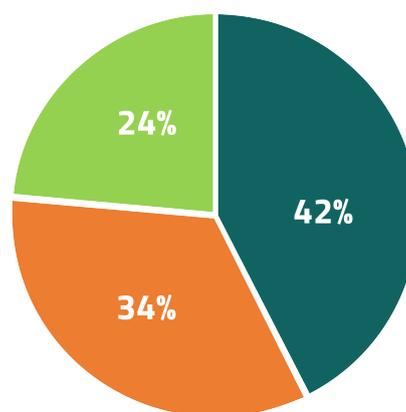


■ Gobierno Nacional ■ Gobierno Locales ■ Gobiernos Regionales

**Fuente:** Consulta amigable (MEF).

**Elaboración:** Videnza Consultores.

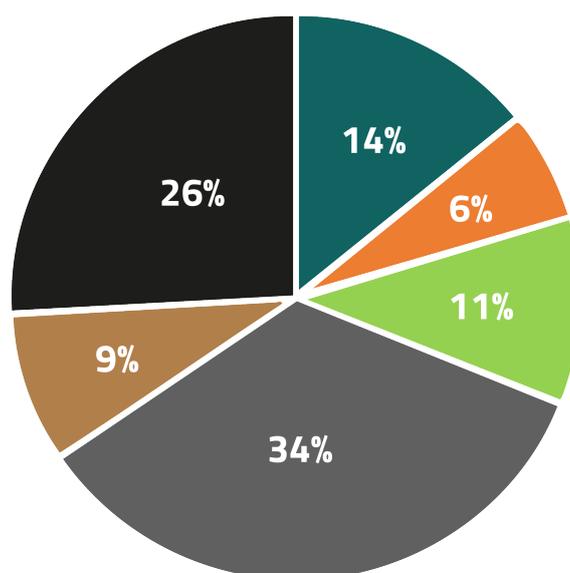
**Gráfico N° 10. Distribución de la inversión pública por nivel de gobierno (2024)**



Además de la distribución territorial, es clave analizar en qué se ha estado invirtiendo. Durante los últimos 15 años, en promedio, el 74% de la inversión pública se ha destinado a funciones relacionadas con servicios básicos y competitividad<sup>2</sup>. Sin embargo, esta inversión no se ha distribuido de manera equilibrada. Dentro de ese 74%, el mayor porcentaje se ha concentrado en transporte, con un 34%, mientras que

otros sectores prioritarios como educación, saneamiento y agropecuaria han recibido una inversión acumulada menor al 15%, e incluso en salud apenas se ha destinado el 6%. El resto de los recursos se ha asignado a otras funciones, como planeamiento, orden público y seguridad, previsión social, protección social, justicia, entre otros.

**Gráfico N° 11. Distribución de la inversión pública acumulada (2010-2024) por función**



■ Educación ■ Salud ■ Saneamiento ■ Transporte ■ Agropecuaria ■ Otros

**Fuente:** Consulta amigable (MEF).

**Elaboración:** Videnza Consultores.

<sup>2</sup> Las funciones de servicios básicos incluyen áreas como salud, educación y saneamiento, mientras que las funciones de competitividad abarcan sectores como transporte y agricultura.

Adicionalmente, la baja inversión en sectores básicos como salud, educación y saneamiento se ve agravada por problemas en la ejecución de los recursos, que no siempre se traducen en resultados concretos. Obras paralizadas, casos de corrupción y falta de capacidad técnica han limitado el impacto de la inversión, especialmente en las regiones más necesitadas. Como señala (Bancalari, 2019), la mala gestión de los proyectos de infraestructura amplifica los costos sociales de la fase de implementación, poniendo en riesgo la rentabilidad de infraestructuras que mejoran el bienestar.

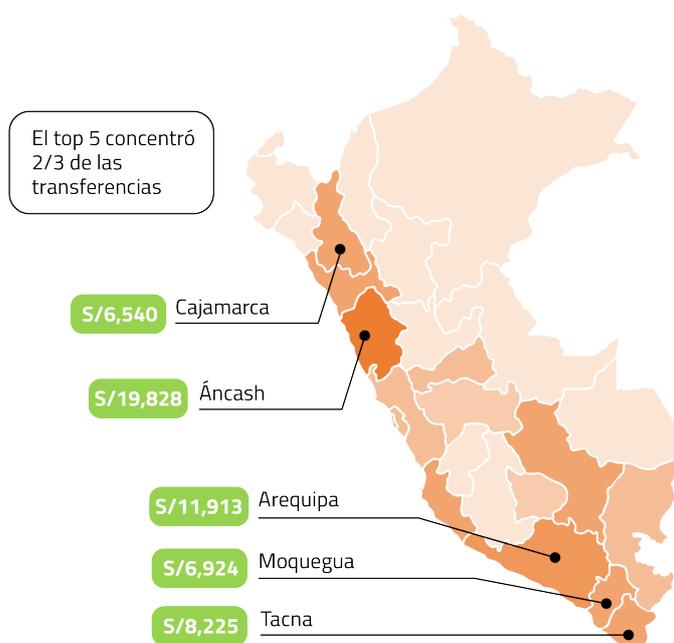
Según la Contraloría General de la República (CGR), a septiembre de 2024, hay 2,647 obras paralizadas, acumulando un costo total de S/ 43,543 millones que no han logrado traducirse en beneficios concretos para la población. El 69% de estas corresponde a Saneamiento, Educación, Salud y Transporte. La paralización de proyectos de inversión pública no solo representa una pérdida de recursos, sino que también aumenta la morbilidad y reduce oportunidades económicas, con efectos permanentes en la salud y productividad de la población (Bancalari, 2019). Por otro lado, el costo estimado de la corrupción e inconducta funcional en 2023 alcanzó los S/ 24,268 millones, equivalente al 12.7% del presupuesto público ejecutado.

Un componente clave de la inversión pública en el Perú es el aporte de la minería, a través del canon minero<sup>3</sup>. Este mecanismo redistribuye una parte de los ingresos generados por la actividad minera hacia las regiones y localidades donde se extraen los recursos. La minería desempeña un rol clave

en el desarrollo del Perú: además de impulsar el crecimiento económico y aumentar los ingresos del gobierno, dinamiza el empleo y contribuye al cierre de brechas en los territorios. En las últimas dos décadas, las regiones con actividad minera han recibido alrededor de S/ 85 mil millones por concepto de canon y regalías mineras. De este monto, cinco departamentos —Cajamarca, Áncash, Arequipa, Moquegua y Tacna— han concentrado más de dos tercios del total.



**Gráfico N° 12. Top 5 departamentos con mayores transferencias acumuladas, 2004-2023 (millones de S/)**



**Fuente:** Consulta de Transferencias al Gobierno Nacional, Regional y Local (MEF).

**Elaboración:** Videnza Consultores.

<sup>3</sup> Las transferencias por canon minero son registradas en el rubro 18 de transferencias a los gobiernos nacionales, regionales y locales.

# **(Des)articulación entre los Planes, la PMI y PMP**

# 03

# 03. (Des)articulación entre los Planes, la PMI y PMP

El aumento en la inversión pública no ha sido suficiente para cerrar las brechas históricas que afectan a diversas regiones. A pesar de los récords anuales en la inversión pública, persisten desigualdades significativas en el acceso a servicios básicos, infraestructura y oportunidades económicas. Estos resultados son consecuencia de diversos cuellos de botella en el ciclo de inversión pública, los cuales se originan, principalmente, en la fase de Programación Multianual de Inversiones (PMI).

La PMI se ha limitado a identificar necesidades, sin incorporar una visión de largo plazo que permita priorizar y ejecutar inversiones de manera efectiva (OCDE, 2023). Este problema en la fase inicial del ciclo de inversión tiene repercusiones en las etapas posteriores, como la formulación, ejecución y funcionamiento, generando ineficiencias que dificultan el logro de los objetivos de desarrollo. Además, la falta de

carácter vinculante de este instrumento representa una limitación significativa. Es fundamental dotar a la PMI de un carácter vinculante, lo que permitiría asegurar que los proyectos que superen la etapa de programación reciban los recursos necesarios y, a su vez, garantizar una articulación efectiva entre el Sistema Nacional de Presupuesto Público y la Programación Multianual de Inversiones (OCDE, 2023).

En ese sentido, una integración efectiva entre los sistemas administrativos de planeamiento, inversión y presupuesto permitiría optimizar el uso de los recursos públicos y facilitar la implementación de acciones que impulsen el desarrollo territorial. Asimismo, una gestión estratégica de estos recursos potenciaría la capacidad del Estado para cerrar brechas y promover un desarrollo equitativo.

## Recuadro N° 1: Planes, PMI y PMP

A continuación, se detallará el marco vigente y el estado de cada uno de estos tres ejes clave: (1) Planeamiento, (2) Inversiones (PMI) y (3) Presupuesto.

### Planeamiento

El desarrollo territorial en el Perú está estrechamente vinculado al Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN)<sup>4</sup>. Este sistema tiene como finalidad coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional, promoviendo un desarrollo armonioso y sostenible en el país. Su órgano rector, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), es responsable de definir una visión de futuro concertada para orientar las políticas públicas en el largo plazo.

En este marco, el Perú cuenta con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) al 2050 desarrollado por CEPLAN, que establece las políticas del Estado con una perspectiva de largo plazo. Las estrategias y políticas implementadas en distintos sectores responden a los lineamientos del PEDN y contribuyen a alcanzar la visión del Perú al 2050<sup>5</sup>.

Para lograr los objetivos establecidos en el PEDN, el país cuenta con un conjunto de políticas y planes que orientan su implementación:

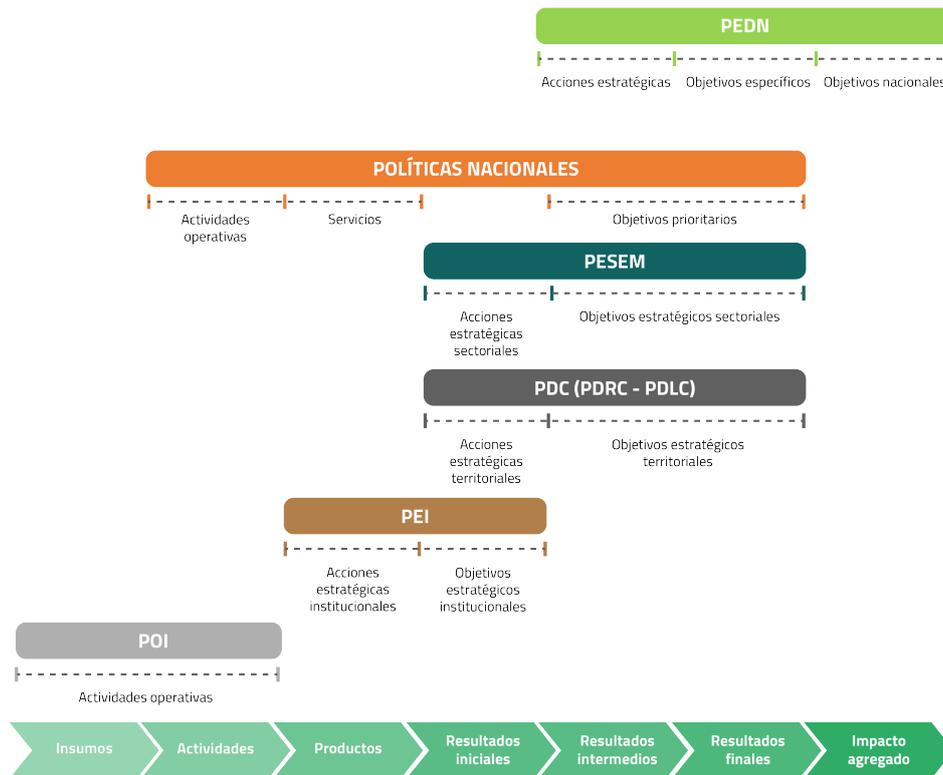
- Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM)
- Planes Estratégicos Multisectoriales
- Planes de Desarrollo Concertado (PDC)
- Planes Estratégicos Institucionales (PEI)
- Planes Operativos Institucionales (POI)

De acuerdo con el Decreto N° 029-2018-PCM, artículo 11, se establece que las políticas nacionales, los Planes de Desarrollo Concertado (PDC) y los planes institucionales de los gobiernos regionales y locales deben estar vinculados dentro del marco del SINAPLAN.

<sup>4</sup> Creado en 2008 mediante el Decreto Legislativo N° 1088.

<sup>5</sup> Según lo estipulado en el artículo 25 de la Directiva No.001-2024.CEPLAN/PDC.

**Gráfico N° 13. Políticas y planes del Sinaplan en la cadena de resultados (2024)**



**Fuente y elaboración:** Guía de políticas nacionales (CEPLAN).

Es importante resaltar que estos planes, tal como se definen en la normativa, se concentran en la definición de objetivos y actividades, pero no se extienden a la formulación de una cartera de proyectos. Aunque en 2023 se creó el Anexo B-4 Ficha de Inversiones Estratégicas con Enfoque Territorial, su implementación sigue siendo limitada, y son pocos los departamentos que hacen uso de esta herramienta.

### Programación Multianual de Inversiones (PMI)

Por otro lado, el Decreto Legislativo N° 1252 establece que la PMI<sup>6</sup> debe vincular los objetivos nacionales, planes sectoriales y los planes de desarrollo concertado, regionales y locales, con la identificación de la cartera de proyectos a ejecutarse.

Este Decreto también subraya que la PMI debe partir de un diagnóstico detallado de las brechas existentes en infraestructura o acceso a servicios públicos, para posteriormente establecer los objetivos específicos que se buscan alcanzar en relación con esas brechas.

Por lo tanto, teórica y normativamente, se puede afirmar que los planes y programaciones deberían vincularse y converger hacia el objetivo común de mejorar la calidad de vida de la población y promover el desarrollo territorial del país.

### Presupuesto

Adicionalmente, en cuanto al presupuesto, la Programación Multianual del Presupuesto (PMP) juega un papel clave en la articulación entre la planificación y la ejecución de las inversiones. La normativa peruana establece que la PMP debe basarse en insumos clave, como el PMI, el cual es entregado por la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones (DGPMI) a la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP), según lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1440 (2018).

<sup>6</sup> Además, según el DL N° 1252, esta programación debe alinearse con las proyecciones del Marco Macroeconómico Multianual.

Sin embargo, en la práctica, la articulación entre planificación, programación y presupuesto no siempre se lleva a cabo de manera efectiva<sup>7</sup>.

Planeamiento

Inversiones

Presupuesto

La primera discrepancia radica en la planificación, donde se observa una falta de coordinación y alineación entre los planes nacionales, sectoriales, institucionales y subnacionales. Para evaluar esta problemática, se realizó un análisis de los Planes de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) y los Planes de Desarrollo Local Concertado (PDLC), con el fin de determinar si cuentan con uno y si están debidamente vinculados.

En este análisis, se identificaron problemas que dificultan la articulación efectiva entre los planes estratégicos y las programaciones:

En primer lugar, se identificó que no todos los gobiernos subnacionales cuentan con instrumentos de planificación. En el ámbito regional, de los 25 departamentos del país, 18<sup>8</sup> cuentan con un PDRC vigente. Entre las regiones mineras, 4 cuentan con un PDRC actualizado, mientras que Arequipa se encuentra en proceso de actualización. Esta situación es aún más crítica a nivel local, donde la ausencia de planes es más pronunciada. De acuerdo con CEPLAN en 2023, de los 1,890 distritos del país, solo 91 han elaborado un PDCL, lo que significa que el 95 % de los distritos (1,799) carecen de este instrumento de planificación.

En segundo lugar, en los casos en que los gobiernos subnacionales cuentan con planes, existen problemas de desalineación en los periodos de vigencia. Por ejemplo, en los 11 departamentos<sup>9</sup> donde al menos una provincia tiene un PDCL, se observó que estos planes locales se basan en versiones anteriores del PDRC, lo que genera una falta de sincronización temporal. Mientras el PDRC actual puede cubrir el periodo 2024-2030, algunos PDCL, elaborados bajo un PDRC anterior, tienen vigencia desde 2018 hasta 2030.

En el caso de las zonas mineras, esta descoordinación se presenta en 3 regiones: Ancash, Arequipa y Moquegua. Por otro lado, las provincias de Tacna y Cajamarca no cuentan con PDCL provinciales actualizados. Esta descoordinación dificulta la alineación estratégica entre los planes regionales y locales. En tercer lugar, y como consecuencia del problema anterior, los planes no se encuentran vinculados. Los PDLC actuales no están alineados a los PDRC actuales. En algunos casos, solo se observa una alineación parcial en ciertos objetivos e indicadores estratégicos. Esto significa que los objetivos de la región no conversan con los objetivos del nivel provincial o local.

Por el lado del PMI, que normativamente está vinculado a los planes nacionales y subnacionales, se observa una débil articulación entre la planificación estratégica y territorial con los resultados de la PMI. Esto responde a la limitada capacidad de planeamiento estratégico de las instituciones, ya que, en la práctica, la PMI solo mantiene una relación general con los Planes Estratégicos Institucionales y está aún más desvinculada de los PDRC y PDCL.

Además, se identificó que la formulación de la cartera de inversiones cuenta con un sesgo inercial que prioriza los proyectos más avanzados en el ciclo de proyectos respecto de los que no lo están. Esto, sin embargo, no necesariamente está alineado a priorizar aquellos proyectos que tienen un mayor impacto en el bienestar social y que contribuyan en mayor medida al cierre de brechas. Pero aquí surge un problema porque no existe una información estadística para la generación de indicadores y diagnósticos a nivel distrital o provincial, que afecta la planificación y el seguimiento de la programación a nivel territorial.



<sup>7</sup> Es importante destacar la (Gobierno Nacional, 2016) reciente aprobación del Decreto Legislativo N° 020-2025-EF, que establece los Lineamientos para la Articulación Territorial de los Proyectos de Inversión.

<sup>8</sup> El listado completo de los departamentos con y sin PDRC se encuentra en el Anexo N° 1.

<sup>9</sup> El detalle de los 11 departamentos se encuentra en el Anexo N° 2.

**Gráfico N° 14. Desvinculación de los planes estratégicos y los proyectos de inversión pública**



*Elaboración:* Videnza Consultores.

Adicionalmente, un aspecto importante por analizar es el resultado de la PMI y su coherencia con el presupuesto público. Según un análisis comparativo realizado por Videnza Consultores (2022) los montos de la PMI posterior a la Asignación Presupuestaria Multianual (APM) son superiores a los incluidos en la Programación Multianual del Presupuesto (PMP) para todos los niveles de gobierno. Esta comparación —resumida en el siguiente Cuadro— muestra que tanto el número de proyectos como los costos actualizados en la PMP son inferiores a los de la PMI ajustada, lo que se atribuye a que la programación final no logra abarcar todos los proyectos propuestos por los pliegos presupuestales.

En cuanto a los montos programados para el período 2023-2024, se observa que la diferencia para 2023 es del 0% en el caso de los Gobiernos Regionales, y mínima para los Gobiernos Locales y el Gobierno Nacional. Sin embargo, para los años siguientes, los montos a ejecutar son sustancialmente inferiores a lo presupuestado. Esto refleja que, aunque las entidades planifican ejecutar más proyectos en la PMI, no siempre disponen de los recursos necesarios para programarlos en la PMP.

**Cuadro N° 1: Variación porcentual de la programación de ejecución de la PMP respecto a la PMI ajustada según niveles de gobierno**

Nivel de gobierno/ Sector	N° proyectos	Costo actualizado	Monto programado		
			2023	2024	2025
Gobierno Nacional	-55%	-38%	-1%	-52%	-55%
Gobiernos Regionales	-70%	-63%	0%	-46%	-52%
Gobiernos Locales	-73%	-67%	3%	-75%	-76%
<b>Total</b>	<b>-70%</b>	<b>-50%</b>	<b>0%</b>	<b>-58%</b>	<b>-61%</b>

Notas:

1/ Cada cálculo representa la variación porcentual entre el monto de la programación de ejecución de la PMG respecto al monto en la PMI ajustada a la APM.

*Fuente:* Información proporcionada por la DGPP.

*Elaboración:* Videnza Consultores.

**Propuesta metodológica  
para impulsar el  
desarrollo territorial a  
través de la articulación  
entre la planificación,  
la inversión y el  
presupuesto**

04

## 04. Propuesta metodológica para impulsar el desarrollo territorial a través de la articulación entre la planificación, la inversión y el presupuesto

Este enfoque busca garantizar que los objetivos estratégicos y las necesidades identificadas en el territorio se alineen de manera efectiva con los proyectos de inversión, lo que permite un uso eficiente de los recursos disponibles y fomenta un crecimiento sostenible. De esta manera, se asegura que las inversiones respondan de manera directa a las prioridades del territorio, maximizando su impacto y contribuyendo al desarrollo integral de la población. La metodología se estructura en ocho fases interconectadas, cada una de las cuales contribuye a un entendimiento del territorio, la identificación de prioridades, la formulación de propuestas de inversión y la evaluación de su viabilidad financiera y sostenibilidad a largo plazo. Cabe resaltar que su implementación es solo un componente, el cual debe complementarse con otras acciones y políticas para lograr un desarrollo territorial integral y sostenible.



### 4.1 Fase I: Mirada territorial

La primera fase de la metodología propuesta se centra en el análisis del desarrollo del territorio a partir de indicadores clave. En esta etapa, se examinan dimensiones fundamentales como el dinamismo poblacional, la pobreza, el desarrollo humano y el acceso a servicios básicos. Este diagnóstico proporciona una visión general del estado actual del territorio.

### 4.2 Fase II: Análisis de objetivos estratégicos

En esta fase, se verifica si el territorio cuenta con sus respectivos planes de desarrollo, ya sea el PDRC o el PDLC, según corresponda. Además, se realiza una revisión detallada de los indicadores, objetivos y acciones estratégicas prioritarias definidas en estos planes para identificar las principales prioridades y la visión de futuro establecida para el desarrollo del territorio.

Este análisis permite evaluar el nivel de planificación existente, su alineación con las necesidades y características del territorio, así como la coherencia entre los planes estratégicos y la realidad territorial.

### 4.3 Fase III: Análisis de brechas priorizadas

El análisis de brechas tiene como objetivo actualizar los indicadores prioritarios identificados en los planes de desarrollo revisados<sup>10</sup>. Para ello, se toma como insumo el análisis previo, utilizando los objetivos e indicadores definidos en estos planes como base para seleccionar estos sectores estratégicos que requieren evaluación y actualización.

Este análisis se lleva a cabo a nivel distrital, lo que permite identificar con mayor precisión las diferencias en el desarrollo territorial. No obstante, muchos de los indicadores utilizados no cuentan con una base de datos actualizada, especialmente a este nivel. Para abordar esta limitación y disponer de datos que reflejen con mayor precisión la situación actual, se diseñó una metodología específica para la actualización de indicadores.

Esta metodología se aplica exclusivamente a los indicadores que no disponen de datos correspondientes al año en curso o, al año anterior al periodo de análisis. Su estructura comprende tres etapas principales:

- Revisión de la cartera de inversiones: Se analiza la cartera de inversiones de Cajamarca y se seleccionan los proyectos con un avance de ejecución superior al 95% de su costo actualizado. Estos proyectos, considerados cerrados, ya están en funcionamiento y generan resultados. La fuente que se utiliza para este análisis es el "Detalle de Inversiones" del MEF.

<sup>10</sup> En caso se desee analizar un territorio que no cuente con un PDLC, se considera el PDRC correspondiente. En caso no exista un PDRC, se establecen indicadores de brecha estándar prioritarios, adaptados de otros planes, ya sea de otras regiones o de planes nacionales.

- Selección de proyectos según su función: Se evalúa si los proyectos seleccionados están alineados con la función y la brecha que se busca cerrar.
- Actualización de las brechas: Se suman los beneficiarios de los proyectos seleccionados para actualizar la brecha correspondiente.

Finalmente, tras aplicar la metodología descrita, se obtiene una actualización de las brechas, lo que permite acercarnos con mayor precisión a la situación actual de los sectores priorizados.

#### 4.4 Fase IV: Portafolio prospectivo: proyectos e ideas de inversión

##### Proyectos de la cartera actual

Con el objetivo de abordar las brechas previamente identificadas, se realiza una identificación preliminar de proyectos en cartera dentro del territorio que contribuyen a su cierre, abarcando los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. Para este fin, se definen y aplican criterios específicos de selección, que permiten filtrar aquellas iniciativas alineadas con los objetivos establecidos.

- Ejecución financiera menor al 95%: Se incluyen únicamente proyectos orientados al cierre de estas brechas cuya ejecución financiera no ha alcanzado este umbral, para garantizar que no correspondan a proyectos cerrados o en etapas finales de cierre.
- Proyectos bajo el marco SNIP: Se consideran solo aquellos con un avance financiero mayor al 30%.
- Proyectos de alto impacto: Se priorizan proyectos con un costo actualizado superior a S/ 10 millones, dada su capacidad para generar impactos significativos en el territorio.

##### Formulación de ideas de inversión

Si bien la identificación de proyectos en cartera es fundamental, en muchos casos estos no logran cubrir la totalidad de las brechas identificadas en el diagnóstico territorial. Por esta razón, se plantea la formulación de nuevas ideas de inversión orientadas a atender aquellas brechas prioritarias aún no cubiertas.

Estas propuestas incluyen información clave sobre el sector, el ámbito geográfico de intervención (distrito, provincia o departamento), el costo estimado y una propuesta de modalidad de ejecución, asegurando su viabilidad y alineación con las necesidades del territorio.

##### Portafolio prospectivo

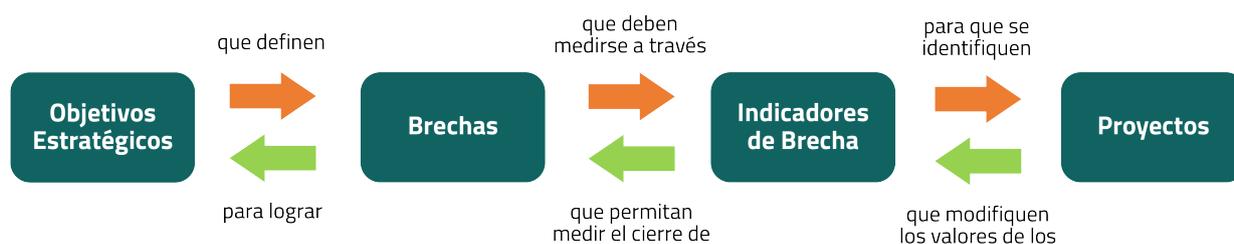
Una vez identificados los proyectos de inversión y formuladas nuevas ideas orientadas al cierre de brechas, ambas se integran en una cartera de inversiones prospectivas. Esta cartera está alineada con los objetivos estratégicos y las necesidades identificadas, y su propósito es contribuir al cierre de brechas en el territorio.

Para estimar el costo total de la cartera, se utilizan los costos actualizados de los proyectos en cartera. En el caso de las nuevas ideas de inversión, se utilizan costos unitarios estimados a partir de diversas fuentes, dependiendo del sector. Entre estas fuentes se incluyen el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC, 2019), el Ministerio de Educación (DIGEIE-DIPLAN), así como costos unitarios promedio basados en el histórico de proyectos. Estos valores se ajustan por inflación y tipo de cambio cuando es necesario, lo que permite obtener una estimación más precisa y alineada con las condiciones económicas actuales.



<sup>11</sup> Si el análisis se realiza a nivel distrital, se consideran proyectos cerrados (con una ejecución superior al 95%) desde 2017, ya que ese es el año del último Censo con información disponible a nivel distrital.

## Gráfico N° 15. Vínculo entre objetivos estratégicos y proyectos de inversión



Fuente y Elaboración: Videnza Consultores.

### 4.5 Fase V: Proyección de recursos y estrategia financiera

Una vez vinculados los objetivos estratégicos con las brechas y sus indicadores, y asociados estos con los proyectos de inversión que contribuirán a cerrar dichas brechas, el siguiente paso es evaluar la viabilidad financiera de la cartera. Esto implica determinar si el territorio contará con los recursos necesarios para su ejecución. Para ello, se realiza una proyección a 20 años de los recursos presupuestales disponibles para los gobiernos nacional, regional y local, utilizando una metodología específica diseñada para estimar con mayor precisión los recursos en el horizonte de largo plazo.

Este análisis se basa en una base de datos histórica de 12 años o más, que integra información macroeconómica y presupuestal de diversas fuentes. La metodología consiste en identificar información clave y calcular ratios, los cuales se detallan a continuación:

#### Información macroeconómica

- Se emplean datos históricos del PBI Nacional para el periodo de 12 años, junto con las tasas de crecimiento proyectadas para el periodo 2023-2028, según el World Economic Outlook del FMI<sup>12</sup>(2023).
- A partir del año siguiente al último año proyectado por el FMI, se asume una tasa de crecimiento constante del PBI hasta el año que se desea proyectar.

#### Información presupuestal

La principal fuente de información es la plataforma Consulta Amigable (MEF), a partir de la cual:

- Se analiza y utiliza el presupuesto histórico nacional, regional y local de proyectos en el territorio correspondiente al periodo 2012-2024.
- Se identifica los sectores y proyectos tipo más relevantes para el estudio.

#### Cálculo de ratios históricos (2013-2024 )

Se calculan ratios históricos entre el PBI y las siguientes variables:

- Presupuesto total (PIM Nacional, Regional o Local).
- Presupuesto destinado al territorio (departamento o distrito).
- Presupuesto destinado a proyectos en el territorio (departamento o distrito).
- Presupuesto por sector en el territorio (departamento o distrito).
- Presupuesto por sector en el territorio para proyectos que contribuyen al cierre de brechas priorizadas.

#### Proyección de recursos

- A partir del PBI proyectado, se aplica los promedios de los ratios históricos para estimar los presupuestos anuales.
- Estos cálculos permiten proyectar el presupuesto destinado a proyectos que buscan cerrar brechas priorizadas en el territorio para cada año hasta el año que se desea proyectar.

#### Cálculo total por sector

- Los presupuestos proyectados anuales son sumados para cada sector, obteniendo un total acumulado por sector al cierre del periodo de proyección.

Esta metodología permite estimar los recursos necesarios para abordar las brechas identificadas, enfocándose exclusivamente en los proyectos orientados al cierre de brechas. Como resultado, se proyecta un monto estimado de recursos disponibles para la ejecución del portafolio identificado, diferenciando los aportes del Gobierno Nacional, el Gobierno Regional y los Gobiernos Locales.

<sup>12</sup> El horizonte de años va a depender de las actualizaciones del WEO-FMI.

## 4.6 Fase VI: Priorización de la cartera

Dado que el cierre de brechas requiere una inversión significativa y el presupuesto disponible del territorio es limitado, se establecen criterios para priorizar las inversiones. Estos criterios se basaron en los lineamientos definidos en el Plan Nacional de Infraestructura para la competitividad (PNIC).

La aplicación de estos criterios depende del diagnóstico y las particularidades de cada territorio. En algunos casos, ciertos criterios pueden tener mayor relevancia que otros, mientras que algunos pueden no ser considerados. La priorización se debe ajustar a las necesidades y condiciones específicas de cada contexto.

A continuación, se presentan los criterios utilizados para definir la priorización de inversiones:

### Importancia en el cierre de brechas

Este criterio evalúa la contribución de cada inversión al cierre de las brechas identificadas en el departamento, considerando su relevancia dentro de la distribución de las brechas sectoriales. Se priorizan aquellas inversiones que abordan brechas críticas, es decir, aquellas ubicadas en sectores con mayores niveles de necesidad.

- **5 puntos:** La inversión atiende una brecha sectorial ubicada en el tercio superior de la distribución en el departamento.
- **3 puntos:** La inversión atiende una brecha sectorial ubicada en el tercio medio de la distribución en el departamento.
- **1 punto:** La inversión atiende una brecha sectorial ubicada en el tercio inferior de la distribución en el departamento.

### Incidencia en la pobreza

Mide el impacto del proyecto en zonas con mayor nivel de pobreza, priorizando aquellas intervenciones en áreas más vulnerables.

- **5 puntos:** La inversión se ubica en el territorio con mayor número de personas pobres.
- **3 puntos:** La inversión se ubica en el territorio con número intermedio de personas pobres.
- **1 punto:** La inversión se ubica en el territorio con menor número de personas pobres.

### Nivel de avance de la inversión

Analiza el nivel de avance del proyecto. Se consideran proyectos en diferentes etapas: en formulación, viables o con expediente o documento técnicos aprobados.

- **5 puntos:** La inversión cuenta con expediente técnico o documento equivalente aprobado.
- **3 puntos:** La inversión está en etapa de viabilidad o idea.

### Escala de la inversión

Evalúa el costo total del proyecto como indicador de su impacto potencial. Los proyectos con costos que se encuentren en el tercio superior de la distribución de las inversiones en el departamento reciben mayor prioridad, al considerarse más relevantes para el desarrollo económico y social del territorio.

- **5 puntos:** El monto de la inversión se encuentra en el tercio superior de la distribución de las inversiones en el departamento.
- **3 puntos:** El monto de la inversión se encuentra en el tercio medio de la distribución de las inversiones en el departamento.
- **1 punto:** El monto de la inversión se encuentra en el tercio inferior de la distribución de las inversiones en el departamento.

El puntaje final se obtiene sumando todos los puntos obtenidos y calculando el promedio simple resultante. Finalmente, se priorizan los proyectos con mayor puntaje dentro del marco presupuestal proyectado disponible, garantizando que los recursos se asignen a las inversiones más relevantes y estratégicas para el cierre de brechas.



## 4.7 Fase VII: Vinculación con la PMI

Como resultado de las fases anteriores, se obtiene una cartera prospectiva alineada con los objetivos estratégicos del planeamiento y orientada al cierre de brechas del territorio evaluado. Esta cartera no solo permite identificar a las inversiones prioritarias, sino que también constituye un insumo clave para la PMI.

La PMI debe elaborarse a partir de la identificación de brechas de infraestructura o acceso a servicios que estén vinculadas a los objetivos estratégicos de los planes de desarrollo. De esta manera, se garantiza que las inversiones proyectadas respondan a necesidades concretas del territorio y contribuyan al cumplimiento de metas sectoriales y territoriales de mediano y largo plazo.

Como se muestra en el cuadro N° 2, la PMI debe incluir información detallada de cada sector, sus objetivos estratégicos y, para cada uno de ellos, las brechas identificadas junto con los proyectos de inversión vinculados. Este enfoque permite mejorar la asignación de recursos, y asegura que las inversiones priorizadas tengan un impacto significativo en la reducción de brechas y en el desarrollo sostenible del territorio.

## 4.8 Fase VIII: Vinculación con la PMP: Seguimiento y evaluación

Más allá de la asignación presupuestal para la ejecución de los proyectos de inversión, es fundamental garantizar su sostenibilidad a lo largo del tiempo. Para ello, no solo se deben considerar los recursos destinados a la inversión inicial, sino también los fondos necesarios para la operación y mantenimiento de la infraestructura y los servicios implementados.

En esta fase, se pone especial énfasis en la evaluación de la sostenibilidad financiera de los proyectos, asegurando que cuenten con recursos asignados para su funcionamiento a largo plazo. En este sentido, la PMI debe alinearse con la PMP para asegurar no solo la ejecución de los proyectos, sino también su operación y mantenimiento. Esta articulación permite que las entidades responsables planifiquen de manera eficiente los costos recurrentes asociados a cada inversión, garantizando su viabilidad y continuidad en el tiempo.

Asimismo, es fundamental establecer mecanismos de monitoreo y evaluación que permitan verificar el avance de los proyectos y su contribución efectiva al cierre de brechas. Para ello, se deben definir indicadores de desempeño que reflejen tanto el progreso en la ejecución como los resultados alcanzados.

**Cuadro N° 2. Esquema de programación de inversiones financiera**

Concepto	Programación					
	Año 1		Año 2		Año 3	
	Inversión	O&M	Inversión	O&M	Inversión	O&M
<b>Sector 1</b>						
Objetivo estratégico 1						
Brecha A						
Proyectos 1.1						
Proyectos 1.2						
...						
Brecha B						
Proyectos 1.3						
Proyectos 1.4						
...						
Brecha Z						
Proyectos 1.5						
Proyectos 1.6						
...						
Objetivo estratégico 2						
Objetivo estratégico 3						
...						
Objetivo estratégico X						
<b>Sector 2</b>						

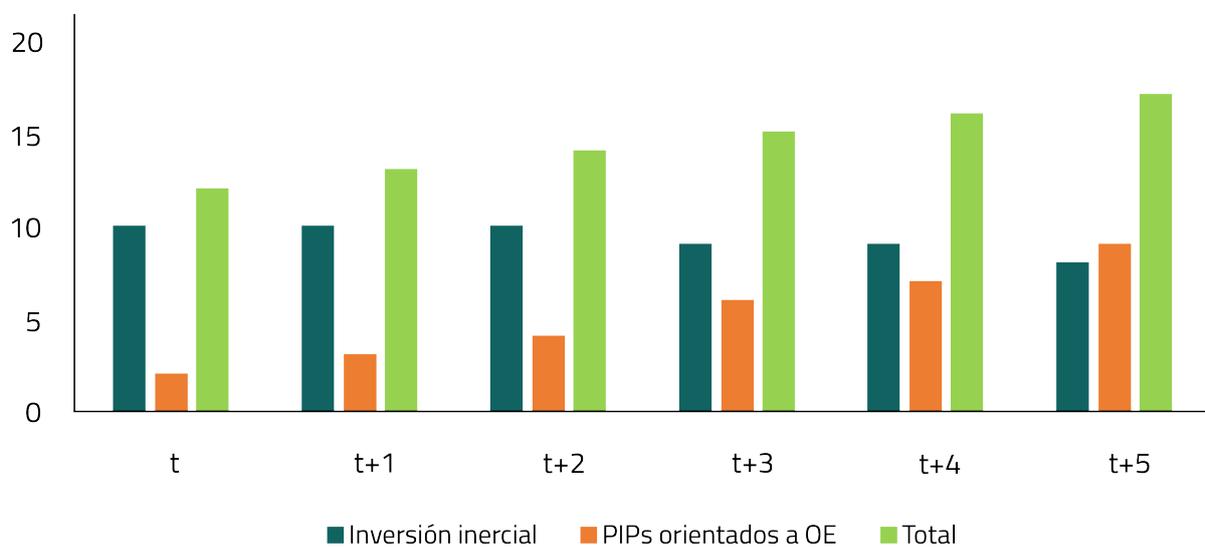
Fuente y Elaboración: Videnza Consultores.

De esta manera, se busca orientar la planificación del territorio hacia un enfoque más estratégico y alineado con el desarrollo territorial. Actualmente, cada sector gestiona una extensa lista de proyectos, y si la priorización se basara únicamente en el orden de prelación, no necesariamente se garantizaría que estos contribuyan de manera efectiva al cierre de brechas. No obstante, la vinculación progresiva de los proyectos con el planeamiento estratégico es un proceso gradual que requerirá tiempo y ajustes.

Como se muestra en el siguiente gráfico, en el primer año, la mayor parte del presupuesto se destinará a proyectos

priorizados según el orden de prelación, mientras que una proporción menor se asignará a iniciativas alineadas con los objetivos estratégicos. Sin embargo, a medida que se implementen las fases descritas, en el segundo año se espera una reducción en el número de proyectos inerciales, dando mayor espacio a aquellos diseñados en función de un planeamiento estratégico. En esta línea, el objetivo es que, con el tiempo, la mayoría de los proyectos programados respondan a una planificación integral que permita una asignación más eficiente de los recursos y una mayor capacidad para cerrar brechas.

**Gráfico N° 16. Evolución de la composición de la Cartera de Inversiones (millones de S/)**



**Fuente y Elaboración:** Videnza Consultores.

# Conclusiones y reflexiones finales

05

# 05. Conclusiones y reflexiones finales

- Si bien el Perú cuenta con un marco normativo para la planificación estratégica y la inversión pública — como el SINAPLAN, el PEDN al 2050, y los decretos que regulan la PMI y la PMP—, en la práctica **existe una brecha significativa entre lo establecido en la normativa y su implementación efectiva**. La falta de articulación entre los planes nacionales, sectoriales y subnacionales, así como la escasa coordinación entre la PMI y la PMP, evidencian que el cumplimiento de la normativa sigue siendo un desafío pendiente.
- Una de las principales limitaciones identificadas es la **ausencia de instrumentos de planificación en los gobiernos subnacionales**. Solo el 72% de los departamentos cuenta con un PDRC, y a nivel local, el 95% de los distritos carece de un PDCL. Esta falta de planificación **dificulta la identificación de prioridades y la alineación de las inversiones con las necesidades reales de los territorios**.
- En los casos donde existen planes subnacionales, se observa una desalineación en los periodos de vigencia y en los objetivos estratégicos. Por ejemplo, muchos PDCL se basan en versiones antiguas de los PDRC, lo que genera una falta de sincronización entre los planes regionales y locales. Esta descoordinación **impide una articulación efectiva y limita el impacto de las inversiones en el desarrollo territorial**.
- Para lograr un desarrollo territorial equitativo y sostenible, es **fundamental avanzar hacia una planificación estratégica integral que vincule de manera efectiva los planes nacionales, sectoriales y subnacionales con la PMI y la PMP**. Esto requiere no solo el cumplimiento de la normativa vigente, sino también la implementación de mecanismos que garanticen la coherencia entre los objetivos estratégicos, las inversiones y los recursos disponibles.
- La metodología **propuesta permite articular la planificación, la inversión y el presupuesto, asegurando que los proyectos de inversión respondan a las necesidades prioritarias del territorio**. Al vincular objetivos estratégicos, brechas identificadas y recursos disponibles, se promueve un uso eficiente de los fondos públicos y se maximiza el impacto de las inversiones en el cierre de brechas y el bienestar de la población. Esto es crucial, especialmente en zonas mineras, que cuentan con los recursos para el cierre de brechas priorizadas.

# Bibliografía

06

## 06. Bibliografía

- Alburquerque, F. & Pérez, S., 2013. El desarrollo territorial: enfoque, contenido y políticas. Revista Iberoamericana de Gobierno Local–RIGL.
- Bancalari, A., 2019. Can White Elephants Kill? Evidence from Infrastructure Development in Peru. Banco Mundial.
- CEPAL, 2020. Planificación para el desarrollo territorial sostenible en America Latina y el Caribe, s.l.: s.n.
- CEPAL, 2021. Desarrollo territorial sostenible. [En línea] Available at: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/382c3038-a88d-4f29-aaf7-5c08bb1b2faf/content>
- CEPLAN, 2024. Guía de políticas nacionales. [En línea] Available at: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7077561/6088033-ceplan-guia-de-politicas-nacionales-actualizada-2024.pdf?v=1736180875>
- Gobierno Nacional, 2016. Decreto Legislativo 1252. [En línea] Available at: <https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-inv-publica/instrumento/decretos-legislativos/15603-decreto-legislativo-n-1252/file>
- Gobierno Nacional, 2018. Decreto N° 029-2018-PCM. [En línea] Available at: <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/1933839-029-2018-pcm>
- MEF, 2023. Consulta de Transferencias al Gobierno Nacional, Regional, Local y EPS. [En línea] Available at: <https://apps5.mineco.gob.pe/transferencias/gl/default.aspx>
- MEF, 2024. Consulta amigable. [En línea] Available at: <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual/default.aspx?y=2015&ap=Proyecto>
- MEF, 2024. Consulta amigable - Transparencia Económica. Obtenido de Ministerio de Economía y Finanzas. [En línea].
- MTC, 2024. Infraestructura Vial - MTC. [En línea] Available at: <https://www.gob.pe/institucion/mtc/informes-publicaciones/344790-estadistica-infraestructura-de-transportes-infraestructura-vial>
- OCDE, 2023. Gestión de las Finanzas Públicas en el Perú, una revisión de pares de la OCDE. OECD Publishing.
- PNUD, 2022. Informe sobre Desarrollo Humano 2021/2022. s.l.:s.n.

# Revisa nuestra serie de informes sobre inversión pública

1



2



3



**¡Haz click para acceder!**

**VIDENZA**