

3. IMPULSANDO EL EMPLEO Y EL DESARROLLO PRODUCTIVO

3.5 TERRITORIO SIN ESTRATEGIA: EL GRAN CUELLO DE BOTELLA DEL DESARROLLO PRODUCTIVO EN EL PERÚ

Ricardo Fort, Alvaro Espinoza y Nerina Angeles
Consultores

Territorio sin estrategia: el gran cuello de botella del desarrollo productivo en el Perú

Proyecto Perú Debate 2026: propuestas hacia un mejor gobierno

Comité impulsor:

Consortio de Investigación Económica y Social (CIES)

Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)

Instituto de Estudios Peruanos (IEP)

Instituto Peruano de Economía (IPE)

Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (EGPP-PUCP)

Primera edición: Lima, abril de 2026

Coordinación: Claudia Zarzosa y David Badillo

Edición y corrección de estilo: Lucero Ascarza

Ilustraciones: Allen Ladd

Diseño y diagramación: Agustín Portalatino

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú

N.º de depósito legal: 2026-04503

Los organizadores, aliados estratégicos y las instituciones que apoyan el proyecto, no comparten necesariamente las opiniones que se presentan en esta publicación, que son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Contenido

Presentación	4
Resumen	5
Introducción	6
1. Diagnóstico de la situación actual	8
2. Opciones de política: Hacia un sistema más coherente de decisión pública para el desarrollo territorial	29
3. Costos, riesgos y <i>trade-offs</i> de las opciones de política	41
4. Objetivo general	43
5. Recomendaciones para la implementación de la política propuesta	44
6. Hoja de ruta para la implementación de la reforma	45
7. Referencias bibliográficas	48
8. Anexos	50

Presentación

La fragmentación y polarización política en el Perú vienen generando una enorme inestabilidad institucional; y frenando el crecimiento de la inversión y la economía, en medio de un boom exportador, con precios pico del cobre y del oro en más de 75 años.

Luego de dos siglos de nuestra Independencia y después de superar una terrible pandemia, muchos de los viejos y graves problemas del país aún persisten. A las brechas sociales y de infraestructura, se suman ahora una corrupción extendida en el ámbito público, así como una proliferación de las economías ilegales y la inseguridad ciudadana.

Es en este contexto tan retador que las elecciones generales Perú 2026 constituyen, también, una oportunidad para debatir los temas clave y más urgentes que deberá priorizar el próximo gobierno. Por ello, cinco instituciones de la academia y la sociedad civil –el Consorcio de Investigación Económica y Social, el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, el Instituto de Estudios Peruanos, el Instituto Peruano de Economía y la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú– han sumado esfuerzos para ejecutar el proyecto “Perú Debate 2026: propuestas hacia un mejor gobierno”. Esta iniciativa tiene como objetivos fortalecer la capacidad de los partidos políticos para diseñar planes de gobierno, elevar el nivel del debate electoral y aportar evidencia y propuestas de política a las autoridades electas para el periodo 2026-2031.

Como parte del proyecto se han elaborado 15 documentos de política agrupados en cuatro ejes temáticos: (i) mejorando la gestión pública, (ii) fortaleciendo las políticas sociales, (iii) impulsando el empleo y el desarrollo productivo y (iv) asegurando un desarrollo sostenible. Cada documento de política incluye un diagnóstico, opciones de política, recomendaciones para la implementación de la política propuesta y una hoja de ruta para el próximo gobierno con horizontes a cien días, un año y cinco años de gestión. Todo ello se pone a disposición de los partidos políticos, los candidatos a la Presidencia y al Congreso de la República, los medios de comunicación, la sociedad civil y la ciudadanía en general.

Finalmente, es necesario enfatizar que este esfuerzo no hubiera sido posible sin el apoyo de nuestros doce aliados estratégicos, y ocho instituciones de la cooperación internacional y la sociedad civil, cuyos logotipos aparecen en la contracarátula de la presente publicación. A todos ellos les agradecemos muy sinceramente por su compromiso con la generación de conocimiento, la gobernabilidad democrática y el desarrollo sostenible del Perú.

Lima, abril de 2026



Conoce más del
proyecto aquí

Javier Portocarrero Maisch
Director ejecutivo CIES

TERRITORIO SIN ESTRATEGIA: EL GRAN CUELLO DE BOTELLA DEL DESARROLLO PRODUCTIVO EN EL PERÚ



Ricardo Fort
Consultor



Nerina Angeles
Consultora



Alvaro Espinoza
Consultor

Resumen

El desarrollo territorial productivo es un componente central para reducir brechas económicas y sociales en el Perú, pero enfrenta limitaciones persistentes en su implementación. Este documento analiza cómo la desarticulación entre planificación estratégica, inversión pública y presupuesto debilita la capacidad del Estado para priorizar e implementar intervenciones coherentes en el territorio. A partir del examen del marco institucional vigente y de evidencia empírica reciente, se muestra que, pese a un esfuerzo fiscal significativo, las decisiones efectivas de gasto responden mayormente a lógicas sectoriales, fiscales y de corto plazo. El estudio identifica los principales cuellos de botella que explican esta brecha entre objetivos y resultados, y plantea lineamientos para reorientar el funcionamiento del sistema hacia un enfoque territorial más integrado, predecible y orientado al desarrollo productivo.

Palabras clave: Desarrollo territorial; Articulación multinivel; Planificación estratégica; Inversión pública; Infraestructura habilitante; Competitividad productiva; Coherencia intersectorial; Gobernanza territorial

Introducción

El desarrollo territorial se entiende como el proceso mediante el cual el Estado y la sociedad organizan y gestionan los territorios del país para mejorar de manera sostenida el bienestar de la población, reconociendo que cada uno presenta realidades, capacidades y desafíos diferenciados. Este enfoque parte de considerar el territorio no solo como una división administrativa, sino como un espacio donde interactúan personas, actividades económicas, infraestructuras, ecosistemas e instituciones, y donde la forma en que se articulan estas dimensiones condiciona las oportunidades de desarrollo. Desde esta perspectiva, el desarrollo territorial requiere una acción pública coherente, articulada, y con visión de largo plazo, capaz de integrar políticas, actores y niveles de gobierno, y de reducir las brechas históricas asociadas a procesos de centralización y desigualdad territorial (CEPLAN, 2023).

Teniendo en cuenta este marco más amplio, el desarrollo económico territorial hace referencia al fortalecimiento de las capacidades productivas y económicas de los territorios, de manera sostenible e inclusiva. Asimismo, implica crear las condiciones para que las actividades económicas se desarrollen de forma más eficiente en cada territorio, aprovechando sus características y ventajas específicas, mediante una adecuada provisión de infraestructura, desarrollo del capital humano, fortalecimiento institucional y articulación entre el Estado, el sector privado y otros actores. Así, el objetivo último es aumentar la productividad, mejorar la competitividad, generar empleo digno y contribuir al bienestar de la población, reconociendo que estos procesos deben adaptarse a la diversidad territorial del país y no pueden abordarse con enfoques homogéneos (MEF, 2018).

Figura 1. Desarrollo territorial: marco general y foco del análisis



Elaboración propia.

El presente documento concentra su análisis en la manera en que el Estado define, organiza y ejecuta sus intervenciones orientadas al desarrollo –a través de actividades, programas e inversiones públicas–, así como a los mecanismos mediante los cuales estas intervenciones se articulan, o buscan articularse, en el territorio y entre distintos niveles de gobierno y sectores. Este recorte analítico es intencional y responde a la necesidad de abordar, con mayor profundidad, una dimensión concreta del desarrollo territorial, sin pretender cubrir exhaustivamente la totalidad de factores que influyen en los procesos de desarrollo en los territorios.

La evidencia internacional acumulada en la última década muestra que las políticas públicas, los programas y las inversiones del Estado tienden a generar mayores impactos económicos y sociales cuando se diseñan e implementan de manera coordinada, estratégica y adaptada a las características de los territorios. En particular, la literatura sobre *place-based policies* y desarrollo regional señala que muchas intervenciones públicas producen efectos limitados cuando se ejecutan de forma aislada, debido a la existencia de complementariedades entre inversiones, economías de escala y efectos de red que solo se materializan cuando las acciones públicas se articulan entre sectores y niveles de gobierno. Estudios institucionales y académicos coinciden en que la coordinación vertical (entre niveles de gobierno) y horizontal (entre sectores y políticas) permite alinear objetivos, reducir superposiciones y potenciar sinergias entre infraestructura, capital humano, servicios y entorno institucional, aumentando así la productividad, el empleo y el bienestar en los territorios (Banco Mundial, 2018b; Duranton y Venables, 2018; Comisión Europea, 2020; OCDE, 2019g; CEPAL, 2022). Este enfoque no se presenta únicamente como una buena práctica, sino como un principio central de efectividad de la acción pública en contextos territoriales diversos.

En el caso del Perú, el énfasis en la articulación territorial de las intervenciones públicas ha sido explícitamente planteado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en sus análisis recientes sobre gobernanza territorial y gestión de las finanzas públicas. En dichas evaluaciones, la OCDE subraya la importancia de mejorar la coordinación de la inversión pública y del gasto entre sectores y niveles de gobierno, destacando que una acción pública más integrada contribuye a evitar duplicidades, reducir riesgos de fragmentación y aumentar la eficiencia del uso de los recursos públicos. Asimismo, recomienda fortalecer los mecanismos que permitan alinear la planificación estratégica con las decisiones presupuestales y de inversión, de modo que las intervenciones del Estado respondan a prioridades territoriales claras y se refuercen mutuamente en el tiempo. Estas recomendaciones reflejan un consenso institucional según el cual avanzar hacia políticas y programas más coordinados y territorialmente integrados es una condición clave para mejorar los resultados del desarrollo y la calidad del gasto público en el país (OCDE, 2016; OCDE, 2019e).

1. Diagnóstico de la situación actual

Para analizar los principales cuellos de botella que limitan el desarrollo económico territorial en el Perú, es necesario partir del marco institucional en el que se toman las decisiones públicas en el territorio. En las últimas décadas, el país ha avanzado en un proceso de descentralización que ha redefinido la distribución de funciones y competencias entre el gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, incluyendo aquellas vinculadas al desarrollo económico y productivo.

Este arreglo multinivel reconoce, al menos en el plano normativo, la necesidad de articular lineamientos estratégicos nacionales con las particularidades y dinámicas de cada territorio. En este esquema, tal como se observa en Tabla 1, el nivel nacional concentra principalmente funciones de definición de políticas, regulación y orientación estratégica; los gobiernos regionales asumen un rol central en la planificación del desarrollo territorial y la promoción del desarrollo productivo; mientras que los gobiernos locales se encargan de la gestión física del territorio, particularmente en materia de ordenamiento urbano y rural. No obstante, más allá de la existencia de este marco formal, la pregunta central es cómo este ordenamiento

Tabla 1. Matriz de competencias y funciones por nivel de gobierno

Nivel de Gobierno	Competencias exclusivas	Competencias compartidas
Gobierno nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar políticas nacionales y sectoriales. • Gestionar el régimen de comercio y aranceles. • Regular los servicios públicos de su responsabilidad. • Regular y gestionar la infraestructura pública de carácter y alcance nacional. (Art.26) 	<ul style="list-style-type: none"> • Las competencias compartidas del gobierno nacional se rigen por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y Leyes específicas de organización y funciones de los sectores. • El gobierno nacional transfiere las competencias y funciones sectoriales a los gobiernos regionales y locales, en la forma y plazos establecidos por las normas de descentralización. (Art.27)
Gobiernos regionales	<ul style="list-style-type: none"> • Planificar el desarrollo integral de su región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes. • Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil de su región. • Promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos de infraestructura vial, energética, de comunicaciones y de servicios básicos de ámbito regional, con estrategias de sostenibilidad, competitividad, oportunidades de inversión privada, dinamizar mercados y rentabilizar actividades. • Diseñar y ejecutar programas regionales de cuencas, corredores económicos y de ciudades intermedias. • Promover la formación de empresas y unidades económicas regionales para concertar sistemas productivos y de servicios. • Facilitar los procesos orientados a los mercados internacionales para la agricultura, la agroindustria, la artesanía, la actividad forestal y otros sectores productivos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores agricultura, pesquería, industria, comercio, turismo, energía, hidrocarburos, minas, transportes, comunicaciones y medio ambiente. • Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental. • Competitividad regional y promoción de empleo productivo en todos los niveles, concertando recursos públicos y privados. • Participación ciudadana, alentando la concertación entre intereses públicos y privados. (Art.36)

Nivel de Gobierno	Competencias exclusivas	Competencias compartidas
Gobierno nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar circuitos turísticos que puedan convertirse en ejes de desarrollo. • Concretar alianzas y acuerdos con otras regiones para el fomento del desarrollo económico, social y ambiental. • Promover la modernización de la pequeña y mediana empresa regional, articuladas con educación, empleo e innovación tecnológica. (Art.35) 	
Gobiernos locales	<ul style="list-style-type: none"> • Planificar y promover el desarrollo urbano y rural de su circunscripción, y ejecutar los planes correspondientes. • Normar la zonificación, urbanismo, acondicionamiento territorial y asentamientos humanos. • Administrar y reglamentar los servicios públicos locales destinados a satisfacer necesidades colectivas. • Formular y aprobar el Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC) con su comunidad. • Ejecutar y supervisar la obra pública de carácter local. • Aprobar y facilitar los mecanismos y espacios de participación, concertación y fiscalización de la comunidad en la gestión municipal. (Art.42) 	<ul style="list-style-type: none"> • Cultura, turismo, recreación y deportes. • Preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas locales, la defensa y protección del ambiente. • Conservación de monumentos arqueológicos e históricos. • Atención y administración de programas sociales. (Art.36)

Fuente: Ley N.° 27783, Ley de bases de la descentralización (2022). Elaboración propia.

Desde una perspectiva de desarrollo territorial económico, la efectividad del modelo depende menos de la proliferación de instrumentos y más de la capacidad del Estado para articular actores, niveles de gobierno y sistemas administrativos a lo largo del ciclo de decisión pública, desde la definición de objetivos hasta la ejecución del gasto en el territorio.

En ese sentido, el presente diagnóstico analiza los procesos mediante los cuales se definen, priorizan y ejecutan las intervenciones públicas en el territorio, con el fin de identificar los principales puntos de fricción que debilitan la coherencia y efectividad del desarrollo económico territorial. Para ello, el análisis se organiza siguiendo el flujo real de decisión pública, examinando primero los límites de la planificación estratégica para ordenar prioridades territoriales, luego la forma en que estas prioridades se traducen –o se diluyen– en los sistemas de inversión pública y presupuesto, y finalmente la evidencia empírica sobre los resultados que este funcionamiento genera en la práctica.

1.1. La planificación estratégica y sus límites para orientar el desarrollo territorial

La planificación estratégica constituye el primer eslabón en la definición de prioridades territoriales y en la orientación de la acción pública. La planificación en el Estado peruano se articula principalmente a través del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN), sistema administrativo¹ cuya finalidad es definir los lineamientos, procesos e instrumentos que orientan el desarrollo del planeamiento estratégico en los distintos niveles de gobierno. El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), como ente rector del sistema, establece la arquitectura de políticas y planes que buscan proporcionar una visión de largo plazo del desarrollo nacional y promover el alineamiento entre las prioridades nacionales, sectoriales y territoriales.

En el marco del SINAPLAN, la planificación estratégica se estructura a través de un conjunto de instrumentos que operan en distintos niveles y horizontes temporales, y que, en conjunto, deben permitir traducir los objetivos nacionales en orientaciones sectoriales, territoriales e institucionales, así como en acciones operativas. Estos instrumentos se especifican en la siguiente Tabla:

¹ De acuerdo con el artículo 46 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los "sistemas administrativos tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso".

Tabla 2. Instrumentos del SINAPLAN

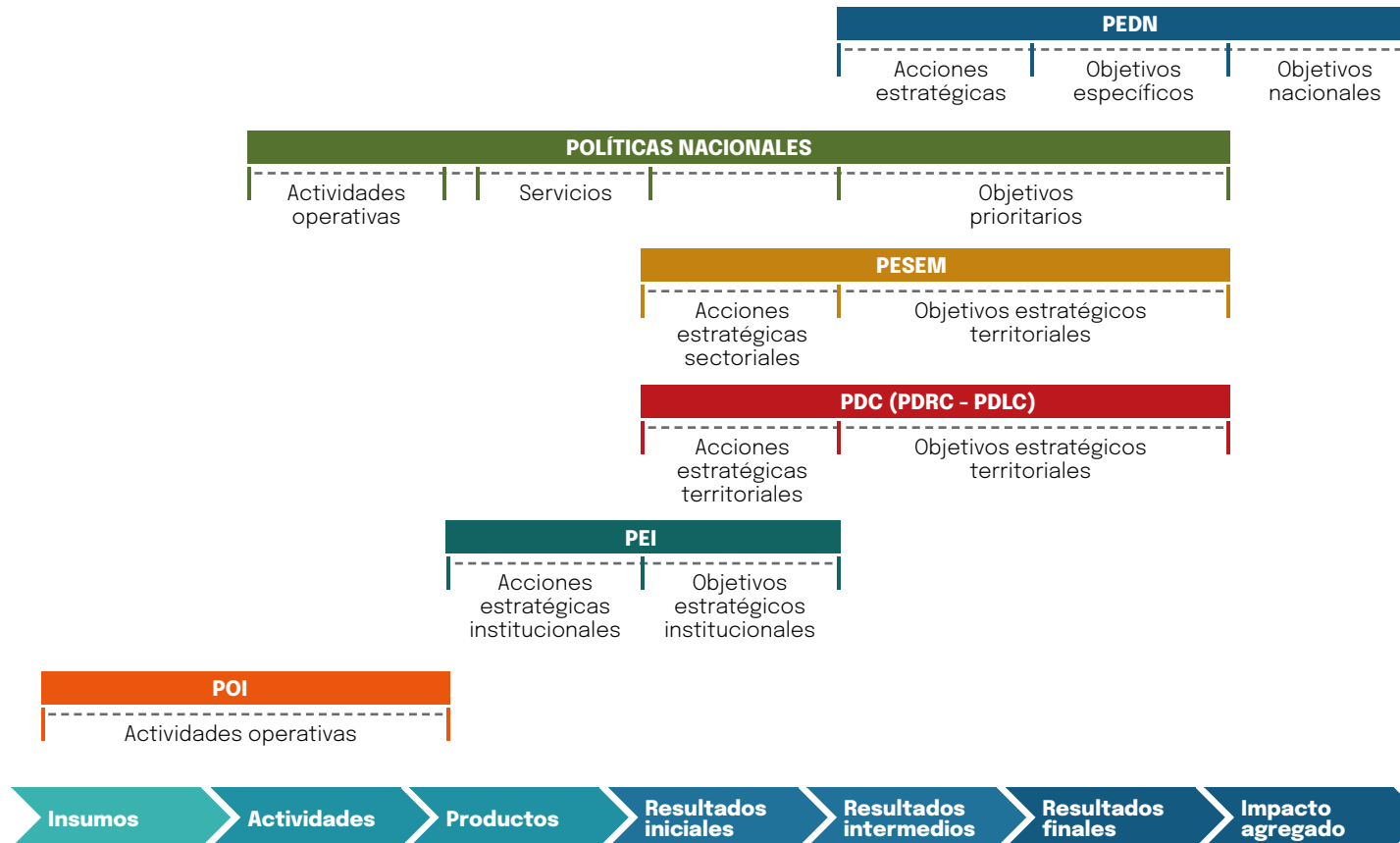
Instrumento	Nivel	Horizonte	Descripción
Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN)	Nacional	Muy largo plazo (2050)	Define la visión de país y los lineamientos estratégicos para el desarrollo armónico, sostenible y descentralizado del Perú. Establece objetivos nacionales, prioridades y metas que orientan la acción del Estado.
Política Nacional Sectorial (PNS)	Nacional	Largo plazo	Orientan la acción estatal en una actividad económica y social específica bajo competencia de un ministerio.
Política Nacional Multisectorial (PNM)	Nacional	Largo plazo	Atienden problemas que requieren intervención articulada de más de un sector, bajo el ámbito de competencia de dos o más ministerios.
Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM)	Sectorial	Mediano plazo	Define la estrategia de cada ministerio para implementar sus políticas sectoriales. Orienta las intervenciones públicas del sector en los tres niveles de gobierno según funciones y competencias.
Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC)	Regional	Largo plazo	Orienta el desarrollo integral y sostenible del departamento en articulación con la dinámica nacional. Es elaborado de manera participativa bajo conducción del Gobierno Regional, debe articularse con objetivos nacionales y sectoriales.
Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC)	Local	Largo plazo	Orienta el desarrollo integral y sostenible del ámbito local en articulación con la dinámica departamental. Elaborado bajo conducción de las municipalidades (a nivel provincial o distrital).

Instrumento	Nivel	Horizonte	Descripción
Plan Estratégico Institucional (PEI)	Institucional	Mediano plazo	Define la estrategia de cada entidad pública para lograr objetivos de resultado en el marco de sus funciones. Se debe articular con el PESEM (entidades del gobierno nacional), PDRC (gobiernos regionales) o PDLC (gobiernos locales), según corresponda.
Plan Operativo Institucional (POI)	Institucional	Corto plazo	Operacionaliza el PEI mediante la programación de actividades operativas e inversiones. Establece recursos financieros y metas físicas mensuales para cada periodo en relación con los logros esperados de los objetivos del PEI. Existe en dos versiones: POI multianual (3 años) y POI anual.

Fuente: Directiva General de Planeamiento Estratégico (Artículo 14, aprobada por RPCD N.° 0021-2024/CEPLAN/PCD y modificada por N.° 0039-2024/CEPLAN/PCD). Elaboración propia.

Desde un punto de vista formal, estos instrumentos deberían operar como un sistema integrado, en el que cada nivel de gobierno traduce y operacionaliza los lineamientos estratégicos definidos en el nivel superior. Esta lógica de articulación se refleja en la cadena de resultados promovida por el CEPLAN (ver Figura 2), que busca vincular la visión de largo plazo con la programación institucional y operativa de las entidades públicas, y asegurar coherencia entre políticas, planes y acciones en el territorio. Sin embargo, en la práctica, la definición de prioridades públicas no se limita a los instrumentos que conforman el SINAPLAN.

Figura 2. Articulación de políticas y planes con la cadena de resultados - SINAPLAN



Fuente: CEPLAN (2024). Directiva general del planeamiento estratégico del SINAPLAN.

Junto a estos, existen otros planes y políticas que se originan en mandatos normativos específicos –como leyes o decretos supremos– y que establecen objetivos, metas y líneas de acción de alcance nacional, sectorial o multisectorial (ver Recuadro 1 más adelante). A ello se suman instrumentos derivados de otros sistemas administrativos, como los sistemas de inversión pública y presupuesto, que también definen prioridades y condicionan la acción pública en distintos niveles de gobierno. En conjunto, este entramado configura un ecosistema de planificación más amplio y complejo que el previsto formalmente por el SINAPLAN, en el que coexisten múltiples espacios de definición de prioridades, con distintos grados de exigibilidad y mecanismos de seguimiento.

Tabla 3. Instrumentos que definen prioridades públicas

SINAPLAN	Mandatos normativos específicos	Otros sistemas administrativos
<p>Define visión, objetivos estratégicos y orientaciones de política en distintos niveles y horizontes temporales. Constituye el núcleo formal del sistema de planificación estratégica.</p> <p>Ejemplos: políticas nacionales; planes de desarrollo concertado; planes estratégicos institucionales.</p>	<p>Establecen prioridades transversales o temáticas de alcance nacional o multisectorial, fuera de la secuencia regular del SINAPLAN, con distintos niveles de exigibilidad y mecanismos de seguimiento.</p> <p>Ejemplos: Plan Nacional de Competitividad; Plan Multisectorial de Lucha contra la Anemia; Política Nacional de Ordenamiento Territorial.</p>	<p>Instrumentos de otros sistemas administrativos que definen carteras de inversión, límites de gasto y asignaciones presupuestales que condicionan la ejecución de intervenciones públicas en los distintos niveles de gobierno.</p> <p>Ejemplos: Programación Multianual de Inversiones (PMI); Programación Multianual Presupuestaria; Presupuesto Institucional de Apertura (PIA).</p>

Elaboración propia.

Esta multiplicidad de instrumentos de planificación adquiere particular relevancia cuando se observa su despliegue efectivo en el territorio. Más allá de la arquitectura formal del sistema, la implementación de los instrumentos de planificación estratégica presenta brechas significativas, especialmente en el nivel regional y local. En la práctica, no todos los gobiernos regionales y locales cuentan con los instrumentos de planificación que el propio sistema establece como fundamentales para orientar el desarrollo territorial, lo que limita su capacidad para definir prioridades claras y sostener una acción pública coherente en el tiempo.

Tabla 4. Avance en la elaboración de instrumentos de planificación

Instrumento	Universo esperado	Instrumentos aprobados/vigentes	% SIN instrumento aprobado
Planes de Desarrollo Regional Concertado (PDRC)	25 gobiernos regionales	14	44%
Planes de Desarrollo Local Concertado (PDLC)	1 891 gobiernos locales	262	86.3%
- Municipalidades provinciales	196	56	70.9%
- Municipalidades distritales	1 695	206	89.1%
Total	1 916	276	85.5%

Fuente: CEPLAN.

Nota: Para los PDRC, la información está actualizada a marzo de 2025. Para los PDLC, la información está actualizada al 31 de diciembre de 2025.

En particular, la elaboración y la actualización de los Planes de Desarrollo Regional Concertado, así como de los Planes Estratégicos Institucionales y los Planes Operativos Institucionales, presenta niveles heterogéneos y, en muchos casos, insuficientes. Al 2025, no todas las regiones contaban con PDRC vigentes y elaborados conforme a los lineamientos del CEPLAN. En el caso de los gobiernos locales, la brecha es significativamente mayor. Asimismo, una proporción relevante de gobiernos regionales y locales no dispone de PEI ni POI aprobados –que es donde, en última instancia, se operativizan los planes–. Esta situación debilita la planificación territorial, no solo porque restringe la definición de prioridades desde el propio territorio, sino también porque dificulta la articulación entre la visión estratégica y la programación operativa de las intervenciones públicas.

Recuadro 1. Planes vinculados al desarrollo económico productivo y territorial

Además de los instrumentos de planificación estratégica definidos en el marco del SINAPLAN, el Estado peruano cuenta con un conjunto de planes que, sin formar parte formal de dicho sistema, mantienen una vinculación directa con el desarrollo económico productivo y territorial. Estos planes expresan una visión de país en materia de competitividad, infraestructura y ordenamiento del territorio, y cumplen un rol central en la orientación de reformas, inversiones estratégicas y condiciones habilitantes para el desarrollo productivo a escala nacional y territorial.

Entre los más relevantes se encuentra el **Plan Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP) 2024-2030**, principal instrumento de política pública orientado a mejorar la competitividad y productividad del país con un enfoque integral y territorial. Derivado de la Política Nacional de Competitividad y Productividad, su implementación es conducida por el Consejo Nacional de Competitividad y Formalización (CNCF), adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas. El PNCP promueve la formulación de **Planes Regionales de Competitividad y Productividad (PRCP)** como mecanismo de despliegue territorial, y se

estructura en nueve objetivos prioritarios orientados al fortalecimiento de la infraestructura, el capital humano, la innovación, el financiamiento, el mercado laboral, el entorno de negocios, el comercio exterior, la institucionalidad y la sostenibilidad ambiental.

Otro instrumento clave es el **Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC)**, que organiza y prioriza la cartera de proyectos de infraestructura estratégica del país, incluyendo inversión pública y Asociaciones Público-Privadas. Su formulación se sustenta en los Programas Multianuales de Inversiones (PMI), los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM) y el presupuesto multianual, lo que lo posiciona como un eje relevante para orientar inversiones en infraestructura económica y social con impacto directo en la productividad territorial.

Finalmente, los **Planes de Acondicionamiento Territorial (PAT)** y los instrumentos de planificación urbana y rural asociados constituyen el marco normativo para regular el uso del suelo, la expansión urbana y el ordenamiento físico del territorio a nivel local. Estos instrumentos son fundamentales para ordenar el crecimiento urbano y rural y para generar condiciones territoriales que viabilicen el desarrollo de actividades productivas, logísticas e industriales.

En conjunto, estos planes constituyen pilares centrales de la política de desarrollo económico productivo con incidencia territorial. Un desafío clave es articular de manera efectiva sus lineamientos estratégicos con los instrumentos de planificación estratégica y operativa de los distintos niveles de gobierno, de modo que se traduzcan de forma coherente en decisiones de inversión pública y en intervenciones concretas en el territorio.

Las brechas en la implementación de los instrumentos territoriales se vinculan, a su vez, con limitaciones en la forma en que el enfoque territorial es incorporado en el proceso de planificación estratégica. Si bien el CEPLAN establece principios y metodologías para la formulación de los instrumentos del SINAPLAN a través de guías metodológicas, la mirada territorial dentro de estos procesos presenta restricciones. En particular, el territorio tiende a ser incorporado principalmente como una variable descriptiva –es decir, como una dimensión de desagregación de información en la etapa diagnóstica– y no como una unidad de análisis estratégico para la definición de objetivos, metas e inversiones. Asimismo, aunque el enfoque territorial es reconocido explícitamente como principio orientador del planeamiento, se establece que los gobiernos regionales y locales deben “tomar en cuenta” las políticas nacionales al formular sus instrumentos, sin precisarse cómo los sectores deben incorporar las prioridades y dinámicas territoriales identificadas en los PDRC o PDLC.

Estas limitantes llevan a que tengamos planes de distintos niveles de gobiernos para un mismo territorio que no necesariamente convergen en prioridades. Así, el plan de una provincia no recoge necesariamente los planes de sus distritos, y el plan del gobierno regional no necesariamente los planes de sus provincias. Además, los planes sectoriales y los planes territoriales no tienen mecanismos claros de articulación al momento de sus diseños.

En conjunto, la planificación estratégica configura un marco amplio de orientación para el desarrollo territorial; sin embargo, su implementación incompleta en el nivel regional y local, la coexistencia de múltiples instrumentos con distintos grados de

exigibilidad (ver Anexo 1) y la ausencia de mecanismos vinculantes de articulación con las decisiones de financiamiento limitan su capacidad para ordenar de manera efectiva la acción pública en el territorio. En este contexto, el peso de la definición efectiva de prioridades se desplaza hacia los sistemas de inversión pública y presupuesto, donde se decide qué intervenciones reciben recursos y continuidad.

Recuadro 2. Desarticulación entre planificación territorial e inversión pública: el caso de San Martín

El caso de la región San Martín muestra que, aun cuando un territorio cuenta formalmente con todos los instrumentos de planificación exigidos por el marco normativo, la planificación territorial puede operar principalmente como un ejercicio de cumplimiento formal. La ausencia de mecanismos que aseguren coherencia y sincronización entre planes estratégicos, instrumentos operativos y programación de inversiones genera una débil articulación tanto entre niveles de gobierno como al interior de la propia región, limitando la capacidad del Estado para orientar la inversión pública hacia objetivos de desarrollo territorial productivo.

En el plano vertical, el Gobierno Regional de San Martín mantiene un Plan Estratégico Institucional (PEI) alineado al PDRC San Martín al 2030. Sin embargo, en 2025 se aprobó un nuevo PDRC al 2040 que redefine la visión y las prioridades estratégicas del territorio sin activar un proceso automático de actualización del PEI. En cambio, el Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC) de la provincia de San Martín sí se articula explícitamente al PDRC 2040. Como resultado, el nivel regional y el nivel local planifican intervenciones sobre marcos estratégicos distintos, con prioridades y horizontes temporales no coincidentes.

Esta desarticulación se reproduce dentro del propio gobierno regional. El Plan Operativo Institucional Multianual (POI) y el Programa Multianual de Inversiones (PMI) continúan tomando como referencia instrumentos estratégicos desactualizados, lo que implica que la programación de inversiones se define sobre prioridades territoriales que ya no reflejan la visión vigente de desarrollo regional. A ello se suma la persistencia de una lógica predominantemente sectorial en los instrumentos regionales, centrada en el cierre de brechas en salud y educación, mientras que el desarrollo productivo aparece de manera marginal y sin una estrategia territorial integrada.

En conjunto, el caso de San Martín ilustra cómo la falta de articulación entre instrumentos de planificación y programación, más que la ausencia de planes, debilita la capacidad del sistema para traducir visiones territoriales en decisiones efectivas de inversión pública. Para más detalles de este caso, ver el Anexo 2.

1.2. Inversión pública y presupuesto: límites para la traducción de la planificación estratégica en el territorio

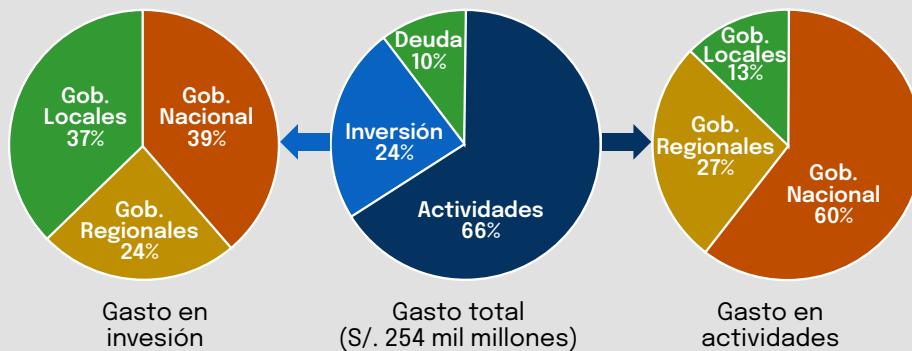
La planificación estratégica territorial establece los objetivos y prioridades del desarrollo; para que sea efectiva, debe incidir en las decisiones de inversión pública y asignación presupuestal. En la práctica, estas decisiones se materializan a través de un conjunto de sistemas administrativos que, en interacción, configuran el flujo real de decisión pública desde la formulación de intervenciones hasta la ejecución del gasto en el territorio.

Recuadro 3. Marco fiscal y asignación del gasto público en el Perú

El funcionamiento del sistema de planificación, inversión y presupuesto en el Perú está fuertemente condicionado por el marco fiscal en el que se toman las decisiones de gasto. De acuerdo con la Revisión de las Finanzas Públicas del Perú (Banco Mundial, 2025), el espacio efectivo de decisión pública se define a partir de la estructura de los ingresos públicos, las reglas fiscales vigentes y la composición del gasto entre gasto corriente e inversión.

Los ingresos del gobierno general provienen principalmente de la recaudación tributaria –impuesto a la renta e impuestos indirectos– complementados por ingresos no tributarios y, en menor medida, por rentas de recursos naturales. Esta base de ingresos presenta una elevada volatilidad cíclica y restricciones estructurales de recaudación, lo que limita el crecimiento sostenido del gasto público.

Distribución del gasto público total, 2025



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2024a). Elaboración propia.

La asignación del gasto se rige por el marco macrofiscal definido en el Marco Macroeconómico Multianual, que establece metas y reglas fiscales orientadas a preservar la sostenibilidad fiscal. En este contexto, el presupuesto anual se construye a partir de techos de gasto agregados que, en la práctica, priorizan el financiamiento del gasto corriente rígido –remuneraciones, bienes y servicios, transferencias y pensiones– antes que el gasto de inversión.

Como resultado, la inversión pública tiende a operar como la variable de ajuste del presupuesto. Si bien el Perú mantiene niveles relativamente altos de inversión pública, estos se ven condicionados por la presión del gasto corriente, la ausencia de anclas multianuales vinculantes y la flexibilidad del proceso presupuestario durante la ejecución. El Banco Mundial destaca que una parte sustantiva de las decisiones de asignación efectiva de recursos a proyectos de inversión se define durante la formulación y ejecución del presupuesto, contribuyendo a la fragmentación de la inversión y a la pérdida de coherencia estratégica y territorial.

En este marco, el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe) y el Sistema Nacional de Presupuesto Público cumplen un rol central, al definir qué intervenciones se priorizan, cómo se programan y con qué recursos se ejecutan. De acuerdo con lo establecido en el Decreto Legislativo N.° 1436, que regula la Administración Financiera del Sector Público, ambos sistemas deben articular la programación de los recursos públicos con los planes y políticas

nacionales, sectoriales e institucionales de corto, mediano y largo plazo. No obstante, como se desarrolla a continuación, la interacción efectiva entre planificación, inversión y presupuesto presenta limitaciones estructurales.

Estas limitaciones no se explican únicamente por el diseño formal de los sistemas, sino por la forma concreta en que operan a lo largo del ciclo presupuestario, en particular por el predominio de lógicas sectoriales, fiscales y de corto plazo sobre las prioridades territoriales. La evidencia reciente muestra que la programación multianual de inversiones no opera dentro de límites firmes de gasto, que los proyectos efectivamente financiados difieren en gran medida de los priorizados y que una proporción significativa de nuevas inversiones se incorpora durante la ejecución presupuestaria, reabriendo de manera recurrente las decisiones de priorización.

La Figura 3 sintetiza este flujo real de decisión y permite ubicar los principales puntos en los que la planificación estratégica –incluida la planificación territorial– pierde capacidad para orientar de manera efectiva la asignación y ejecución del gasto público. A partir de esta representación, las subsecciones siguientes describen con mayor detalle el funcionamiento de cada sistema y sus implicancias para el desarrollo territorial productivo.

1.2.1. Inversión pública: formulación, programación y priorización en la práctica

El Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe) constituye el principal mecanismo mediante el cual el Estado organiza la formulación, programación y priorización de las inversiones públicas orientadas al cierre de brechas de infraestructura y de acceso a servicios. En la práctica, este sistema opera como el primer filtro técnico a través del cual las propuestas de inversión formuladas por los sectores y los gobiernos regionales y locales son ordenadas antes de su incorporación al proceso presupuestario.

Desde su diseño normativo, Invierte.pe establece puntos explícitos de vinculación con la planificación estratégica. En particular, la Programación Multianual de Inversiones (PMI), como instrumento central del sistema, debe elaborarse sobre la base de diagnósticos de brechas, criterios de priorización y objetivos definidos en los instrumentos de planeamiento estratégico del SINAPLAN, tales como los planes sectoriales, los Planes de Desarrollo Regional Concertado, los Planes de Desarrollo Local Concertado y los Planes Estratégicos Institucionales, según corresponda al nivel de gobierno.

La elaboración del PMI comprende seis etapas: i) definición y aprobación de indicadores de brechas o de acceso a servicios; ii) diagnóstico de la situación de brechas; iii) definición y aprobación de criterios de priorización; iv) elaboración de la cartera de inversiones; v) aprobación del PMI y remisión a la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones (DGPMI); y vi) consolidación del Programa Multianual de Inversiones del Estado (PMIE). Este último, elaborado por la DGPMI a partir de los PMI de los distintos pliegos, constituye el principal vínculo formal entre el sistema de inversiones y el sistema presupuestario, al servir como marco de referencia para la programación del gasto de inversión.

En los últimos años, el sistema ha incorporado de manera más explícita una mirada territorial. Los Lineamientos de Política Nacional de Inversión Pública, aprobados en 2025, refuerzan la necesidad de articular las inversiones con los objetivos del planeamiento estratégico y con las dinámicas territoriales, promoviendo carteras de inversión multisectoriales y multinivel. Asimismo, desde la práctica institucional, la DGPMI viene impulsando espacios de coordinación orientados al ordenamiento y depuración de carteras amplias de proyectos a nivel territorial. No obstante, estos esfuerzos se concentran principalmente en el ordenamiento técnico de carteras y no se traducen necesariamente en decisiones vinculantes de priorización y financiamiento.

Recuadro 4. Criterios de priorización en la PMI y el peso limitado de la articulación territorial

La Programación Multianual de Inversiones (PMI) califica proyectos según criterios como estado de ejecución, alineación con los Planes Estratégicos Institucionales (PEI), cierre de brechas de servicios y criterios opcionales definidos por las unidades ejecutoras. En el periodo de 2022 a 2023, la ponderación mediana asignada a criterios opcionales como "articulación territorial" y "sinergias" fue 0 (en una submuestra de proyectos), frente a 44% para alineación estratégica y 25% para indicadores de brechas (Banco Mundial, 2025).

La Revisión de las Finanzas Públicas del Perú (Banco Mundial, 2025) señala que el proceso de Programación Multianual de Inversiones no se desarrolla de manera sistemática dentro de límites de gasto firmes, lo que da lugar a carteras de proyectos que exceden el espacio fiscal disponible. En consecuencia, la priorización realizada en la PMI tiende a operar más como un ejercicio indicativo que como un mecanismo efectivo de asignación de recursos.

Esta debilidad se ve reforzada por la desconexión entre la PMI y el proceso presupuestario. El Banco Mundial identifica que solo una proporción reducida de los proyectos nuevos logra incorporarse de manera consistente a lo largo de las distintas etapas del ciclo –PMI, Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) y Presupuesto Institucional Modificado (PIM)– mientras que más del 80% de los nuevos proyectos se incorpora durante la etapa de ejecución presupuestaria, es decir, después de aprobado el presupuesto anual. Este patrón traslada la decisión efectiva de priorización desde la programación multianual hacia el ciclo presupuestario de corto plazo.

Asimismo, la evidencia muestra una creciente fragmentación de la inversión pública, reflejada en la proliferación de proyectos de pequeña escala. Esta dinámica se asocia tanto a la flexibilidad de los mecanismos de incorporación de proyectos al presupuesto como a la reducción de los estándares de preinversión para determinados tipos de intervenciones. En el caso de los gobiernos regionales y locales, el Banco Mundial estima que el gasto en preinversión representa alrededor de 0,5% del valor total de la inversión, un nivel considerablemente bajo en comparación con buenas prácticas internacionales. Desde una perspectiva territorial, ello debilita la calidad de entrada de los proyectos, dificulta la identificación de complementariedades y refuerza una lógica de intervenciones aisladas.

En conjunto, si bien Invierte.pe cuenta con un diseño normativo que reconoce la importancia de la planificación estratégica y del enfoque territorial, la articulación efectiva entre la programación multianual de inversiones y las decisiones presupuestarias sigue siendo limitada. En la práctica, la capacidad del sistema para sostener prioridades territoriales a lo largo del tiempo depende menos del ordenamiento inicial de carteras y más de las decisiones que se adoptan en el ciclo presupuestario anual.

1.2.2. Presupuesto público: asignación efectiva, gasto corriente e inercia institucional

El Sistema Nacional de Presupuesto Público, conducido por la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) del Ministerio de Economía y Finanzas, regula el proceso mediante el cual se asignan, ejecutan y controlan los recursos públicos en los tres niveles de gobierno. En el marco de la Administración Financiera del Sector Público, el presupuesto constituye el principal espacio de priorización efectiva del gasto, en tanto define los límites reales de financiamiento de las intervenciones públicas en un contexto de restricciones fiscales.

De acuerdo con la normativa vigente, el proceso presupuestario se desarrolla a lo largo de un ciclo que comprende las etapas de programación multianual, formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación. Entre estas etapas, la programación presupuestaria resulta particularmente relevante para el análisis territorial, ya que es en este momento donde se fijan los márgenes dentro de los cuales se toman las decisiones posteriores de asignación del gasto.

La Programación Multianual Presupuestaria establece la Asignación Presupuestaria Multianual (APM) para cada pliego, sobre la base de proyecciones macroeconómicas, reglas fiscales y el comportamiento histórico del gasto. Si bien normativamente esta programación debe considerar las prioridades definidas en el SINAPLAN y en la cartera de inversiones del Invierte.pe, en la práctica la APM se sustenta principalmente en criterios macrofiscales e inerciales. Ello reduce de manera significativa el margen para que las prioridades territoriales incidan de forma sustantiva en esta etapa del proceso.

Recuadro 5. Tres vínculos débiles en la cadena planificación-inversión-presupuesto

El Banco Mundial (2025) identifica tres rupturas estructurales que afectan la coherencia del ciclo de decisión pública:

1. **Vínculo débil con la estrategia:** los proyectos priorizados en la PMI no necesariamente se alinean con las prioridades estratégicas nacionales.
2. **Vínculo débil con el presupuesto (PMI-PIA):** los proyectos financiados difieren de los priorizados, y el Congreso puede modificar carteras ya programadas.
3. **Vínculo débil entre presupuesto aprobado y ejecutado (PIA-PIM):** las modificaciones durante el año abren una “puerta trasera” para incorporar nuevos proyectos, con más del 80% de los proyectos ingresando en la etapa de ejecución.

Este predominio de la lógica presupuestaria se ve reforzado por la estructura del gasto público. Una proporción mayoritaria del presupuesto corresponde a gasto corriente, asociado a funciones permanentes, provisión de servicios y compromisos recurrentes. En este contexto, la discusión política y técnica suele concentrarse en el margen del presupuesto, mientras que el grueso

del gasto se reproduce de un año a otro, limitando el espacio para introducir cambios estratégicos desde una lógica territorial.

Durante la etapa de ejecución, las modificaciones presupuestarias y reprogramaciones que se realizan a lo largo del año fiscal tienden a reconfigurar las prioridades inicialmente definidas. La evidencia comparada muestra que, en el caso peruano, estas modificaciones son particularmente significativas en el nivel territorial. Según la OCDE, en 2023 los presupuestos iniciales (PIA) de los gobiernos regionales aumentaron en promedio 25% durante el año, mientras que en los gobiernos locales el incremento promedio alcanzó 67% como resultado de modificaciones presupuestarias.

La elevada volatilidad presupuestaria tiene efectos claros sobre el tipo de decisiones que se adoptan en el territorio. Ante la incertidumbre respecto a la disponibilidad y oportunidad de los recursos, los gobiernos regionales y locales tienden a comprometerse inicialmente con proyectos pequeños y de rápida ejecución. Cuando los recursos adicionales se materializan –frecuentemente en la segunda mitad del año–, los fondos ya están asignados a iniciativas fragmentadas, lo que refuerza un patrón de inversión poco articulado territorialmente.

En conjunto, el funcionamiento del sistema presupuestario refuerza la pérdida progresiva del enfoque territorial a lo largo del ciclo de decisión pública. Aunque la planificación estratégica y la programación de inversiones establecen orientaciones iniciales, es en el presupuesto –y, en particular, en su ejecución– donde se define de manera efectiva qué intervenciones se implementan, con qué recursos y con qué grado de continuidad, configurando un patrón de gasto que tiende a fragmentarse y a responder más a lógicas sectoriales y coyunturales que a estrategias territoriales integradas.

Recuadro 6. Evidencia empírica reciente: hechos estilizados del funcionamiento del sistema (Banco Mundial, 2025; OCDE, 2023 y 2025)

El Banco Mundial (2025) identifica tres rupturas estructurales que afectan la coherencia del ciclo de decisión pública:

- 1. Esfuerzo fiscal elevado:** en 2024, la inversión pública en el Perú alcanzó alrededor de 5% del PIB, por encima del promedio de los países de la OCDE (3,4%).
- 2. Preinversión insuficiente:** los gobiernos regionales y locales destinan aproximadamente 0,5% del valor total de la inversión a la etapa de preinversión, debilitando la calidad de entrada de los proyectos.
- 3. Programación multianual débil como ancla:** la PMI no opera dentro de límites firmes de gasto, por lo que la priorización multianual es predominantemente indicativa.
- 4. Reapertura de decisiones en ejecución:** más del 80% de los nuevos proyectos se incorpora al presupuesto durante la ejecución (PIM), fuera de los mecanismos regulares de programación.

- 5. Resultados extremos:** alrededor de 45% de los proyectos de inversión en ejecución se encuentran abandonados o paralizados; el valor de los proyectos no culminados equivale a 17,3% del PIB, y los costos hundidos alcanzan 2,3% del PIB.
- 6. Alta volatilidad a nivel regional y local:** en 2023, el PIA aumentó en promedio 25% en gobiernos regionales y 67% en gobiernos locales, incentivando decisiones de corto plazo y la fragmentación de la inversión.

1.3. Cuellos de botella estructurales del sistema de decisión pública para el desarrollo territorial

El análisis del marco institucional de la planificación estratégica (1.1), del funcionamiento efectivo de los sistemas de inversión pública y presupuesto (1.2), incluyendo la evidencia empírica reciente sobre sus resultados, permite identificar un conjunto de cuellos de botella estructurales que limitan de manera persistente la capacidad del Estado peruano para promover un desarrollo territorial productivo articulado y sostenido en el tiempo.

Estos cuellos de botella no responden a fallas aisladas de diseño ni a problemas coyunturales de implementación, sino a rasgos sistémicos del modo en que se organizan y encadenan las decisiones públicas a lo largo del ciclo de planificación, inversión y ejecución del gasto.

1.3.1. La planificación estratégica no logra priorizar territorialmente la acción pública

Pese a contar con un sistema formal de planificación estratégica (SINAPLAN) y con un amplio conjunto de políticas y planes aprobados, la planificación no opera como un mecanismo efectivo de priorización territorial vinculante. En la práctica, el territorio es incorporado principalmente como una dimensión descriptiva o diagnóstica, pero no como una unidad estratégica de decisión que ordene objetivos, metas e intervenciones públicas.

Los instrumentos territoriales –en particular los Planes de Desarrollo Regional Concertado y los Planes de Desarrollo Local Concertado– presentan brechas significativas de cobertura, actualización y uso efectivo. Incluso cuando existen, su capacidad para incidir en decisiones posteriores es limitada, dado que los sectores no están obligados a incorporar de manera explícita las prioridades territoriales en la definición de políticas, carteras de inversión o asignaciones presupuestarias.

Como resultado, la planificación estratégica produce orientaciones generales, pero carece de mecanismos que aseguren su traducción en decisiones concretas de gasto en el territorio. En otras palabras, este es un problema de jerarquía y vinculación.

1.3.2. Débil articulación entre instrumentos de planificación territorial y sectorial

A la limitada capacidad de la planificación estratégica para priorizar territorialmente la acción pública se suma un segundo cuello de botella: la débil articulación entre los distintos instrumentos de planificación que operan en un mismo territorio y entre la planificación territorial y la planificación sectorial. Incluso cuando existen planes vigentes, estos tienden a coexistir sin mecanismos efectivos que aseguren coherencia, complementariedad o jerarquización de prioridades.

En el plano territorial, los Planes de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) y los Planes de Desarrollo Local Concertado (PDLC), tanto provinciales como distritales, no se articulan de manera operativa. No existen reglas claras ni procedimientos institucionalizados que permitan agregar, ordenar o armonizar prioridades entre niveles dentro de un mismo territorio. Como resultado, las prioridades locales permanecen fragmentadas y los planes regionales enfrentan limitaciones para consolidar una visión territorial coherente que oriente decisiones de inversión y gasto.

A ello se suma un desalineamiento entre la planificación territorial y la planificación sectorial. Si bien los gobiernos regionales y locales deben considerar las políticas nacionales al formular sus planes, no existen mecanismos equivalentes que obliguen a los sectores a incorporar explícitamente las prioridades territoriales en sus planes estratégicos ni en la definición de sus carteras de intervención. En la práctica, ambos procesos se desarrollan en carriles paralelos, lo que debilita la capacidad de la planificación para ordenar la acción pública y refuerza la fragmentación de las intervenciones en el territorio.

1.3.3. Fragmentación del ecosistema de planificación y multiplicidad de espacios de decisión

El sistema de planeamiento en el Perú no se limita a los instrumentos del SINAPLAN. Junto a estos coexisten planes, políticas y mandatos normativos específicos, así como instrumentos derivados de otros sistemas administrativos –en particular inversión pública y presupuesto– que también definen prioridades y condicionan la acción del Estado.

Esta multiplicidad de instrumentos y espacios de decisión, con distintos horizontes temporales, niveles de exigibilidad y mecanismos de seguimiento, genera un ecosistema fragmentado en el que no existe una jerarquía clara de prioridades. En la práctica, las decisiones estratégicas se diluyen entre múltiples documentos y procesos, y el peso efectivo de la priorización se desplaza hacia aquellos espacios que controlan el acceso a los recursos.

Desde una perspectiva territorial, esta fragmentación dificulta la articulación intersectorial y multinivel, y debilita la posibilidad de construir estrategias integradas que trasciendan proyectos individuales o intervenciones aisladas.

1.3.4. Débil implementación de la planificación territorial

Las limitaciones del sistema se profundizan en el territorio. Las brechas en la elaboración, actualización y uso de los instrumentos de planificación regional y local restringen la capacidad de los territorios para definir prioridades propias y sostener una programación coherente de intervenciones públicas.

Esta debilidad tiene efectos acumulativos. Por un lado, reduce la capacidad técnica y política de los gobiernos regionales y locales para negociar prioridades con el nivel nacional. Por otro lado, refuerza la dependencia de decisiones adoptadas desde lógicas sectoriales o presupuestarias que no necesariamente responden a las dinámicas productivas y territoriales específicas.

En este contexto, incluso cuando existe voluntad de articular inversiones o programas desde el territorio, los instrumentos disponibles resultan insuficientes para sostener dicha articulación a lo largo del ciclo de decisión pública.

1.3.5. Desalineamiento entre planificación, inversión pública y asignación presupuestal

Aunque normativamente los sistemas de inversión pública y presupuesto deben articularse con la planificación estratégica, en la práctica operan bajo criterios predominantemente sectoriales, fiscales y funcionales. La Programación Multianual de Inversiones no constituye un ancla vinculante de financiamiento, y una parte sustantiva de las decisiones se define durante el proceso presupuestario anual, especialmente durante la ejecución.

La evidencia muestra que la incorporación tardía de proyectos, la fragmentación de las carteras y la volatilidad presupuestaria en el nivel descentralizado debilitan la continuidad de las prioridades estratégicas a lo largo del tiempo. En este esquema, el presupuesto no consolida decisiones previamente priorizadas, sino que reabre de manera recurrente el proceso de asignación, introduciendo incentivos de corto plazo que afectan la coherencia territorial de la intervención pública.

1.3.6. Predominio de una lógica anual e inercial del gasto público

Un elemento adicional que atraviesa todo el sistema es el predominio de una lógica anual e inercial del gasto público, particularmente en el gasto corriente, que representa la mayor parte del presupuesto. Las decisiones estratégicas tienden a concentrarse en el margen del presupuesto, mientras que el grueso del gasto se reproduce año a año con ajustes incrementales.

Esta lógica reduce el espacio para introducir cambios estructurales desde una perspectiva territorial y refuerza la desconexión entre planificación de mediano plazo e implementación efectiva. La alta frecuencia de modificaciones presupuestarias durante el año fiscal acentúa esta dinámica, debilitando aún

más la capacidad del sistema para sostener estrategias territoriales integradas y de largo aliento.

1.3.7. Un sistema que reproduce desarticulación territorial

En conjunto, los cuellos de botella configuran un sistema de decisión pública que, aun en presencia de planificación formal y de un esfuerzo fiscal significativo, reproduce desarticulación territorial. La pérdida progresiva de la lógica territorial a lo largo del ciclo de decisión –desde la planificación hasta la ejecución del gasto– limita la capacidad del Estado para coordinar actores, secuenciar intervenciones y generar impactos productivos sostenidos en el territorio.

Esta síntesis del diagnóstico no constituye aún una propuesta de reforma, pero establece con claridad el punto de partida para la discusión de alternativas. Los problemas identificados no se derivan de la ausencia de instrumentos, sino de la forma en que estos interactúan y del peso relativo que adquieren en la toma de decisiones efectivas. Sobre esta base, la sección siguiente explora opciones graduales para reorganizar el sistema de decisión pública de manera más coherente con los objetivos del desarrollo territorial productivo.

2. Opciones de política: Hacia un sistema más coherente de decisión pública para el desarrollo territorial

La presente sección tiene como objetivo avanzar desde el diagnóstico hacia una propuesta concreta para fortalecer el vínculo entre planificación estratégica, programación de inversiones y asignación presupuestal con enfoque de desarrollo territorial. Para ello, se parte de una revisión sintética de distintos modelos de organización de la decisión pública utilizados en la experiencia comparada. La finalidad de presentar estos modelos no es proponer su adopción mecánica, sino ofrecer un marco analítico que permita entender cómo distintos países resuelven la articulación entre estrategia, presupuesto, sectores y territorios, y cuáles son

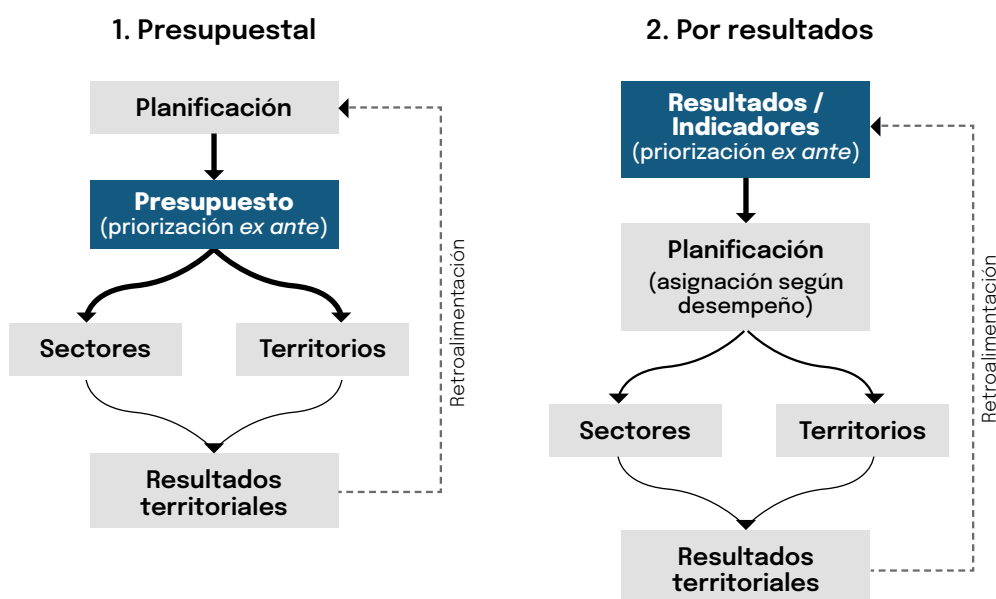
los *trade-offs* asociados a cada arquitectura institucional. Sobre esta base, se plantea una propuesta progresiva y operativa para el caso peruano, que implica reorganizar los incentivos y puntos de articulación del sistema para que el territorio opere efectivamente como unidad de decisión. Así, los modelos funcionan como referencia conceptual para situar la reforma propuesta y clarificar hacia qué tipo de arreglo institucional se busca desplazar gradualmente el sistema.

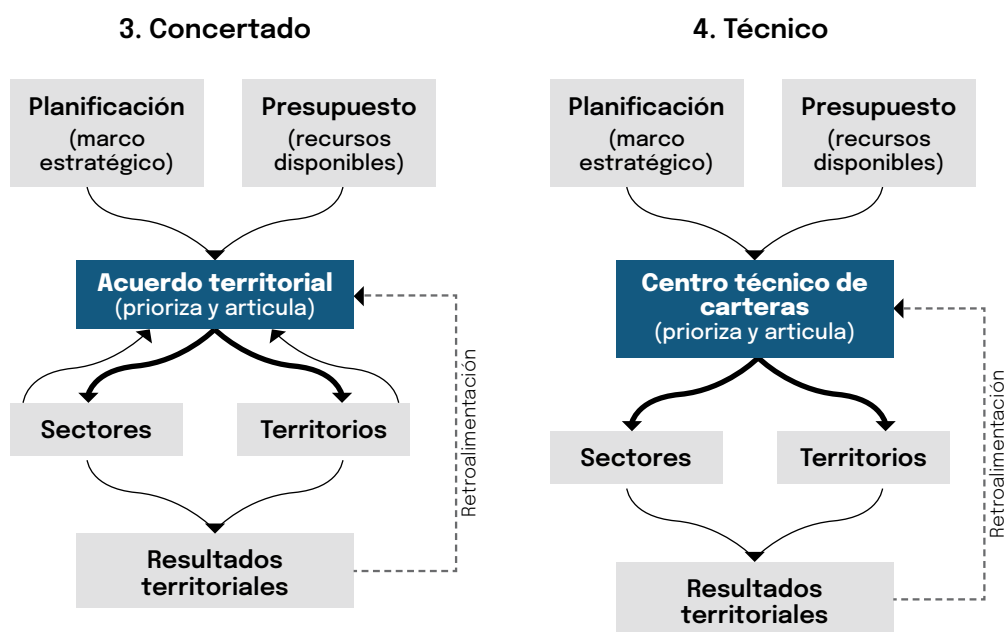
2.1. Modelos de organización de la decisión pública para el desarrollo territorial

La forma en que los Estados organizan las decisiones estratégicas sobre gasto público, programas e inversión varía entre países. La experiencia internacional muestra arquitecturas institucionales distintas para articular planificación, presupuesto, sectores y territorios, y estas arquitecturas influyen en el grado de coherencia, coordinación y efectividad de la acción pública, especialmente cuando se busca generar resultados de desarrollo a escala territorial.

A partir de la revisión de literatura institucional y académica comparada, este documento sintetiza cuatro modelos conceptuales que capturan lógicas dominantes de decisión pública. No describen sistemas “puros” ni agotan la diversidad existente: sirven como herramientas analíticas para ordenar el análisis y comparar alternativas de reforma. Los modelos se distinguen por: (i) quién define prioridades; (ii) cómo se traducen en gasto y carteras; (iii) dónde ocurre la coordinación; y (iv) qué rol cumplen los territorios. Los diagramas presentados en el Figura 4 resumen estas diferencias y sus principales *trade-offs*.

Figura 4. Diagrama funcional de modelos para el desarrollo territorial





Elaboración propia.

- Modelo 1. Planificación-presupuesto vinculante:** En este modelo, la planificación estratégica ocupa un rol rector y define prioridades obligatorias que se traducen en decisiones presupuestales a través de marcos fiscales y presupuestarios multianuales con techos de gasto. El presupuesto actúa como el principal mecanismo de articulación, asegurando que los sectores y los territorios ejecuten programas e inversiones alineados con objetivos estratégicos previamente establecidos. La coordinación ocurre principalmente de manera implícita, mediante reglas y disciplina fiscal, más que a través de instancias de negociación específicas. Este modelo privilegia la coherencia, la previsibilidad y la sostenibilidad fiscal, aunque tiende a ser menos flexible frente a heterogeneidades territoriales o cambios de corto plazo.

Este modelo predomina en países con sistemas de planificación y presupuesto altamente integrados y vinculantes. Experiencias cercanas a esta lógica se observan en Francia y Colombia², donde los planes nacionales de desarrollo se traducen en marcos presupuestarios obligatorios de mediano plazo, y el presupuesto actúa como principal mecanismo de alineamiento de la acción pública (Banco Mundial, 2018a; OCDE, 2019c). Elementos similares también están presentes en Corea del Sur, con una fuerte integración entre planificación estratégica y programación fiscal (Banco Mundial, 2017).

- Modelo 2. Presupuesto por resultados territorializado:** En este modelo, el eje de la decisión pública son los resultados y el desempeño. La asignación de recursos se orienta al logro de metas e indicadores, incorporando explícitamente una dimensión territorial. Los sectores y, en algunos casos, los gobiernos descentralizados proponen e implementan programas, pero la

²Los países mencionados corresponden a configuraciones donde uno de los modelos actúa como lógica dominante, coexistiendo con instrumentos de otros enfoques.

priorización se realiza en función de resultados observables y medibles. La coordinación se produce a través de incentivos y metas compartidas, y los resultados territoriales retroalimentan el ciclo presupuestal. Este modelo refuerza la rendición de cuentas y la orientación a resultados, aunque enfrenta desafíos de atribución y requiere sistemas de información territorial robustos.

El enfoque de presupuesto por resultados ha sido promovido ampliamente en países que han buscado fortalecer la rendición de cuentas y la orientación al desempeño. Casos representativos incluyen Chile, Canadá y Australia, donde los sistemas de evaluación y desempeño influyen de manera sistemática en la asignación presupuestal, incorporando gradualmente una dimensión territorial (Banco Mundial, 2016; OCDE, 2020a). En estos contextos, los resultados operan como criterio clave para ajustes presupuestales, usualmente combinados con marcos fiscales de mediano plazo.

• **Modelo 3. Descentralización coordinada mediante acuerdos territoriales:**

En este modelo, los territorios se convierten en la unidad central de articulación de la intervención pública. El nivel nacional define objetivos, estándares y reglas generales, pero la priorización de programas e inversiones se realiza mediante acuerdos territoriales que integran acciones de distintos sectores y niveles de gobierno. La coordinación es explícita y multinivel, basada en procesos de negociación, cofinanciamiento y responsabilidades compartidas. Este enfoque favorece la pertinencia territorial y la complementariedad de intervenciones, aunque implica mayores costos de coordinación y exige capacidades institucionales sólidas a nivel descentralizado.

Este modelo se asocia a países con fuerte énfasis en la coordinación multinivel y la concertación territorial. Alemania y España presentan experiencias relevantes mediante acuerdos intergubernamentales, cofinanciamiento territorial y mecanismos de coordinación explícita entre niveles de gobierno (OCDE, 2017; Comisión Europea, 2018). En estos casos, la priorización se apoya en acuerdos formales que articulan intervenciones sectoriales en el territorio.

• **Modelo 4. Centro técnico de priorización y gestión de carteras estratégicas:**

Este modelo se organiza en torno a una instancia técnica especializada que actúa como “hub” de priorización y coordinación. El centro técnico recibe insumos de la planificación estratégica, del presupuesto, de los sectores y de los territorios, y organiza estos elementos en carteras estratégicas de programas e inversiones. La coordinación ocurre dentro de esta instancia, con énfasis en criterios técnicos, secuenciación y calidad de la intervención pública. El modelo busca reducir la fragmentación y mejorar la efectividad de inversiones complejas, aunque puede generar tensiones institucionales si su mandato no está claramente definido:

La creación de centros técnicos especializados para la priorización y gestión de carteras de inversión ha sido una estrategia adoptada en países que buscan mejorar la calidad y coherencia de la inversión pública. Ejemplos claros

se encuentran en el Reino Unido y Nueva Zelanda, donde unidades técnicas centrales apoyan la selección, secuenciación y evaluación de proyectos estratégicos, complementando los procesos presupuestales y políticos (Banco Mundial, 2015; OCDE, 2018).

La comparación entre los cuatro modelos muestra que no existen soluciones universales: cada uno privilegia distintas ventajas y presenta *trade-offs* específicos. Mientras algunos enfatizan la coherencia estratégica y la disciplina fiscal, otros priorizan la flexibilidad, la orientación a resultados o la integración territorial, como ilustra la Figura 4. Por ello, deben entenderse como herramientas analíticas para pensar alternativas de organización institucional, no como recetas cerradas. En la práctica, los sistemas reales combinan elementos de distintos modelos, y las reformas suelen consistir en desplazar el “centro de gravedad” del sistema más que en adoptar un esquema completamente nuevo.

En el Perú, el funcionamiento del sistema de decisiones sobre gasto, programas e inversión se aproxima principalmente a una lógica de descentralización en la generación de propuestas (rasgo del Modelo 3), en la medida en que una parte importante de iniciativas se origina desde gobiernos regionales y locales, y los sectores. Sin embargo, a diferencia del Modelo 3, no existe un mecanismo estable de acuerdos territoriales que integre y priorice intervenciones de manera estratégica.

En la práctica, la decisión final sobre qué se incorpora al presupuesto tiende a concentrarse en el proceso presupuestal conducido por el MEF, operando como un filtro central de selección más que como una traducción sistemática de prioridades previamente acordadas.

Otros elementos –como la planificación estratégica nacional o el presupuesto por resultados– están presentes, pero no estructuran de forma dominante la arquitectura actual, lo que configura un sistema híbrido: formulación descentralizada con decisión final centralizada, sin un mecanismo efectivo que conecte ambos niveles mediante articulación territorial.

2.2. Propuesta para fortalecer el vínculo planificación–inversión–presupuesto con enfoque de desarrollo territorial

Esta sección presenta una propuesta orientada a corregir los principales cuellos de botella que hoy debilitan la articulación entre planificación, inversión y presupuesto, desde una lógica operativa y con anclaje territorial. A partir del diagnóstico desarrollado, se plantea una ruta de reforma progresiva y acumulativa, que prioriza intervenciones viables en el corto plazo y permite, de manera gradual, desplazar el funcionamiento del sistema hacia un esquema más coherente, integrado y territorialmente pertinente. Las etapas que se describen a continuación buscan fortalecer primero las condiciones básicas de planificación territorial efectiva y, sobre esa base, profundizar la articulación de las decisiones públicas en el territorio. En el Anexo 3 se presenta un cuadro resumen de los componentes y etapas de esta propuesta.

Una reforma progresiva, acumulativa y “operativa” desde el territorio

El diagnóstico del documento muestra que el principal obstáculo para avanzar hacia un desarrollo territorial productivo más efectivo no es la ausencia de instrumentos formales, sino la debilidad del vínculo operativo entre tres sistemas que deberían funcionar como una cadena: la planificación estratégica (SINAPLAN), la programación y gestión de inversiones (Invierte.pe) y la asignación presupuestal (Sistema Nacional de Presupuesto Público). En la práctica, estos sistemas coexisten, pero se conectan de manera incompleta: los planes territoriales no siempre existen o no logran priorizar; la inversión se estructura predominantemente en lógicas sectoriales; y el presupuesto opera como un filtro que no necesariamente preserva las prioridades definidas a lo largo del ciclo.

La propuesta plantea una ruta de reforma progresiva y acumulativa. No se trata de reemplazar el sistema con un diseño ideal desde el inicio, sino de corregir primero los cuellos de botella que hoy impiden una planificación territorial real y, a partir de ello, incorporar mecanismos que profundicen gradualmente la articulación territorial. En un horizonte más avanzado, el objetivo es converger hacia un esquema más integrado donde el plan de gobierno y un conjunto acotado de planes de Estado de largo plazo actúen como anclas de coherencia.

En términos del marco conceptual presentado en la Sección 3.1, la trayectoria que se propone busca mover al Perú desde un funcionamiento donde el modelo presupuestal (y, en ciertos ámbitos, un modelo por resultados aplicado de manera parcial) termina dominando la decisión efectiva, hacia un arreglo en el que se incorporen progresivamente atributos del modelo concertado (coordinación vertical y horizontal, acuerdos y paquetes territoriales) y del modelo técnico (priorización basada en brechas, potencial y secuenciación, con planes de mediano y largo plazo que estructuren decisiones). El principio rector es que el enfoque territorial esté presente desde la etapa inicial, precisamente porque el problema actual es que el territorio no opera como unidad efectiva de decisión; sin embargo, se busca una incorporación territorial esencial y operativa, evitando cambios institucionales complejos que dependan de condiciones políticas difíciles.

Primera etapa: habilitar una planificación territorial efectiva

La primera etapa se concentra en resolver los problemas básicos que hoy impiden que el sistema pueda planificar y ejecutar desarrollo territorial productivo de manera coherente. El objetivo es habilitar una planificación territorial mínima pero real: que existan instrumentos vigentes, que prioricen, y que tengan incidencia verificable en inversiones y presupuesto. El criterio de éxito de esta etapa no es la sofisticación del planeamiento, sino su usabilidad por parte del sistema de inversiones y del proceso presupuestal.

(i) Garantizar la existencia y operatividad de los instrumentos de planificación territorial

Un primer cuello de botella crítico es la ausencia o debilidad de los instrumentos básicos de planificación territorial, particularmente los Planes de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) y los Planes de Desarrollo Local Concertado (PDLC). La brecha es especialmente grave a nivel local, donde una parte importante de municipalidades no cuenta con PDLC vigentes. En la práctica, esto significa que una porción significativa del territorio carece de una definición mínima de prioridades de desarrollo desde su propio ámbito, lo que debilita cualquier intento de articular intervenciones y orientar inversiones.

La acción prioritaria en esta etapa es asegurar que los gobiernos regionales y locales cuenten con instrumentos vigentes elaborados conforme a estándares mínimos, reforzando el rol del CEPLAN no solo como ente normativo, sino como actor responsable de guía metodológica, asistencia técnica, capacitación, acompañamiento y seguimiento efectivo. Este componente debe ser concebido como una condición habilitante del sistema: sin planes territoriales vigentes, la articulación plan-inversión-presupuesto no tiene punto de anclaje.

En términos operativos, esta línea de acción implica (a) definir requisitos mínimos de calidad y vigencia, (b) organizar un esquema de soporte técnico diferenciado según capacidad institucional (no es lo mismo una municipalidad pequeña que un gobierno regional), y (c) establecer mecanismos de seguimiento que permitan verificar que los instrumentos existen, se actualizan y son utilizables por otras funciones del Estado. El CEPLAN tiene ya un proyecto con el BID que permitiría avanzar en este sentido y debería ser una prioridad su aprobación y ejecución.

(ii) Reforzar el carácter priorizable y operativo de los planes territoriales

Incluso cuando los planes existen, el diagnóstico muestra que con frecuencia no operan como instrumentos de priorización: incorporan el territorio como dimensión diagnóstica o descriptiva, pero no como unidad estratégica de decisión. Por ello, en esta etapa se requiere reorientar el contenido mínimo exigible de los planes territoriales hacia tres funciones concretas:

- Identificación de brechas prioritarias vinculadas al desarrollo productivo territorial.
- Definición de criterios explícitos de priorización y, cuando sea posible, una secuenciación.
- Traducción en líneas de acción e intervenciones concretas, susceptibles de programación y seguimiento.

Esta reorientación no requiere introducir metodologías sofisticadas en todos los casos; sí requiere que las guías y directivas se orienten a que el plan sea usable por el sistema de inversiones y por el proceso presupuestal. En términos prácticos, se trata de pasar de “planes de enunciados” a “planes que ordenan decisiones”.

En esta etapa, un aspecto clave es que la priorización territorial se exprese en un formato que pueda dialogar con (i) las brechas de servicios e infraestructura que estructuran carteras de inversión, y (ii) los productos, resultados y líneas de gasto que ordenan el presupuesto. La lógica no es forzar un único formato nacional, sino asegurar que la priorización sea explícita, trazable y operativa.

(iii) Introducir condiciones mínimas de consistencia entre planificación territorial e inversión pública

Un tercer cuello de botella es que, aun existiendo planes territoriales, su incidencia en la programación de inversiones suele ser limitada. En la práctica, la Programación Multianual de Inversiones (PMI) se estructura predominantemente desde brechas sectoriales definidas por rectorías nacionales, con un reconocimiento débil de las prioridades territoriales.

En esta etapa inicial, la propuesta no es rediseñar Invierte.pe, sino introducir condiciones mínimas de consistencia entre planificación territorial y priorización de inversiones. Esto puede incluir:

- Que la existencia de planes territoriales vigentes y operativos sea un requisito básico o un factor explícito de ponderación para la priorización de inversiones a nivel territorial.
- Que la cartera priorizada por PMI muestre trazabilidad básica con las prioridades del PDRC/PDLC y del PEI/POI.
- Que la OPMI (y los órganos equivalentes en el nivel descentralizado) refuerce un rol de revisión de consistencia territorial mínima, antes de que la cartera ingrese a la consolidación nacional.

Estas medidas generan incentivos claros para planificar mejor y, sobre todo, hacen que el sistema de inversiones comience a “mirar” la planificación territorial desde el inicio del ciclo. El objetivo no es convertir la planificación territorial en un veto automático, sino introducir un estándar mínimo: si el territorio no prioriza, el sistema termina ordenando proyectos por otras lógicas (usualmente fragmentadas). En términos operativos se puede empezar por darle un rango mayor y específico a los indicadores de impacto en el territorio y sinergia con otras inversiones, que actualmente no son obligatorios de incluir en la priorización del sistema de inversiones.

(iv) Evitar que el proceso presupuestal desarticule la lógica territorial mínima

El cuarto cuello de botella es que el proceso presupuestal puede alterar significativamente lo que llega priorizado desde planes y carteras de inversiones, debilitando la coherencia interanual y territorial. En la primera etapa, el objetivo no es eliminar la flexibilidad política, sino establecer reglas mínimas de transparencia, trazabilidad y límites razonables para evitar que el presupuesto deshaga sistemáticamente prioridades territoriales.

En esta etapa resulta especialmente importante aprovechar instrumentos ya existentes, reorientándolos hacia la coherencia territorial mínima. Por ejemplo:

- Introducir requerimientos simples de trazabilidad (plan → cartera → asignación) como práctica estándar de rendición de cuentas. Reforzar el rol de los incentivos municipales como mecanismo para elevar capacidades y premiar consistencia con planificación.
- Adecuación del programa de incentivos municipales y piloto de plan de incentivos a GORES.
- Reflotar y mejorar fondos territoriales existentes para inducir articulación con planes y carteras priorizadas. El reciente cambio de FONIPREL a el Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial (DIDT) es un avance en este sentido.

La meta es que el presupuesto no sea el espacio donde se “resetea” la lógica territorial, sino un instrumento que, aun con flexibilidad, mantenga continuidad suficiente para que las estrategias territoriales tengan sentido.

Segunda etapa: profundizar la articulación territorial de las decisiones públicas

Una vez que el sistema cuenta con planes vigentes y operativos y con un vínculo mínimo con inversiones y presupuesto, la segunda etapa busca profundizar la articulación territorial, reduciendo la fragmentación entre niveles de gobierno, sectores e instrumentos. Aquí el objetivo es pasar de un territorio “reconocido” a un territorio “organizador” de la intervención pública, incorporando mecanismos que incentiven complementariedades.

(i) Fortalecer la articulación vertical entre planes de un mismo territorio

Un problema persistente es que los instrumentos de planificación de distintos niveles no conversan adecuadamente en un mismo territorio: prioridades distritales, provinciales y regionales no siempre se recogen de forma coherente. Esta etapa introduce mecanismos para reforzar la articulación vertical sin imponer jerarquías rígidas, por ejemplo:

- Guías y procedimientos que exijan que la priorización regional incorpore explícitamente prioridades agregadas desde provincias/distritos.
- Mecanismos para que los PDLC se estructuren en formatos que faciliten su agregación y diálogo con el PDRC.
- Reconocimiento en priorización de inversiones de carteras que reflejen alineamiento vertical (distrito-provincia-región).

El propósito es que, dentro de un territorio, exista una mínima “conversación” entre escalas: que la región no planifique como si el nivel local no existiera, y que los gobiernos locales cuenten con incentivos para expresar prioridades en formatos compatibles.

(ii) Mejorar la alineación entre planificación territorial y planificación sectorial

La fragmentación entre lógicas sectoriales y territoriales se aborda aquí con

una estrategia de convergencia: no se busca que los territorios se subordinen a los sectores ni viceversa, sino crear incentivos y reglas para que el diseño sectorial incorpore prioridades territoriales y, a la vez, que la planificación territorial sea compatible con estándares sectoriales. Acciones de esta etapa que incluyen:

- Criterios de cierre de brechas y priorización de inversiones sectoriales que otorguen mayor peso a proyectos alineados a estrategias territoriales explícitas.
- Instrumentos de coordinación (formales o semi-formales) para acordar paquetes territoriales multisectoriales.
- Mecanismos “tipo contrato” o acuerdos territoriales piloto para intervenciones complejas, con responsabilidades compartidas.

Aquí aparece con más fuerza el componente “concertado” del marco conceptual: la coordinación deja de ser voluntarista y pasa a apoyarse en mecanismos de acuerdo y responsabilidades compartidas, comenzando por pilotos en territorios o problemas donde las complementariedades son evidentes. Ejemplos de avances en este sentido incluyen, desde el lado más formal, los Planes regionales de competitividad del Consejo Nacional de Competitividad y Formalización (CNCF), que buscan articulación tanto sectorial como multi gobierno en los territorios, pero aún sin un vínculo efectivo con los sistemas de planeamiento y de inversión, o las diversas mesas de concertación como la de la lucha contra la pobreza, o los antiguos GOREs ejecutivos, recientemente llamados Consejos de Estado Regional, donde se busca acercar a los actores sectoriales a los gobiernos regionales mayormente para actualización y destrabe de inversiones.

Otros intentos de espacios de coordinación que pueden llevar a acuerdos territoriales se dan en las recientemente formadas Agencias Regionales de Desarrollo (ARD), espacios de articulación público-privada, liderados por Gobiernos Regionales y promovidos por la Presidencia del Consejo de Ministros, que impulsan la competitividad, la inversión y la sostenibilidad económica territorial. Implementan estrategias de innovación y desarrollo (EDIR) enfocadas en cadenas de valor locales, articulando academia, sector privado y estado.

(iii) Usar criterios territoriales más sofisticados para priorizar inversiones y construir paquetes

Esta etapa permite introducir una lógica más potente de priorización territorial sin rediseñar el sistema: clasificaciones de territorios por brechas y potencial, tipologías, y evidencia de qué combinaciones de intervenciones funcionan mejor. Estos instrumentos permiten que la priorización deje de ser proyecto por proyecto y empiece a considerar coherencia y complementariedad en un mismo territorio. Aquí se refuerza la posibilidad de:

- Elevar puntajes o ponderaciones a paquetes de inversiones articuladas territorialmente.

- Inducir secuenciación (por ejemplo, inversiones habilitadoras antes de inversiones productivas más complejas).
- Fortalecer revisiones técnicas (OPMI y DGPMI) incorporando criterios de articulación territorial.

Este eje introduce con más claridad el componente “técnico” del marco conceptual: la priorización y secuenciación se apoyan en tipologías y evidencia, para reducir la dispersión y aumentar la efectividad del gasto en territorios con restricciones distintas.

(iv) Incorporar plenamente planes de mediano plazo para inversiones complejas: infraestructura, competitividad y desarrollo e inclusión

Un componente clave de esta etapa es fortalecer planes nacionales de mediano plazo para ámbitos complejos y altamente complementarios, y comenzar a vincularlos de manera sistemática con la programación de inversiones y la planificación territorial. En particular:

- Un plan de infraestructura (conectividad, logística, servicios habilitadores).
- Un plan de competitividad y transformación productiva.
- Un plan de desarrollo e inclusión (brechas sociales y capacidades que condicionan productividad).

En la segunda etapa, estos planes funcionan como marcos técnicos de referencia que ayudan a ordenar carteras de proyectos complejos, asegurar continuidad y evitar dispersión. Su vínculo con inversiones se expresa mediante:

- Carteras estratégicas indicativas y secuenciadas.
- Criterios de priorización compatibles con los objetivos de estos planes.
- Articulación con territorios priorizados o tipologías territoriales.

Este componente permite ordenar inversiones que, por su naturaleza, requieren continuidad y complementariedades (infraestructura habilitadora, logística, capacidades, inclusión), evitando que se fragmenten en proyectos aislados sin secuencia.

(v) Reorientar y fortalecer instrumentos existentes de incentivos y fondos para inducir articulación

En vez de crear nuevos instrumentos, la segunda etapa aprovecha y mejora los existentes mencionados en la primera etapa para inducir con más fuerza coordinación y coherencia territorial, por ejemplo:

- Ajustar programas de incentivos como los municipales o a gobiernos regionales para premiar carteras articuladas y consistentes con planes.
- Reforzar fondos territoriales para que financien paquetes integrados (y no proyectos aislados).

- Introducir condiciones de cofinanciamiento o desempeño que premien coordinación multinivel.

Asimismo, en esta etapa pueden fortalecerse vínculos con presupuesto por resultados y programas presupuestales con enfoque territorial, no como sustitutos de la planificación, sino como herramientas para alinear incentivos de ejecución con metas territoriales. La idea es que instrumentos presupuestales existentes ayuden a sostener la coherencia de los paquetes territoriales, especialmente en su ejecución.

Tercera etapa: consolidar un sistema articulado entre el plan de gobierno y planes de Estado de largo plazo

La tercera etapa es un escenario de consolidación en el que la articulación entre planificación, inversión y presupuesto se organiza alrededor de un marco estratégico compartido, capaz de combinar dirección política democrática con continuidad de largo plazo. A diferencia de la segunda etapa, aquí el cambio central es el ancla del sistema: el plan de gobierno adquiere un rol articulador explícito, pero opera dentro de un conjunto acotado de planes de Estado de largo plazo.

(i) Construir y sostener planes de Estado de largo plazo como referencia estructurante

En este escenario, el país cuenta con planes de Estado de largo plazo, diseñados y validados con procesos técnicos y participativos robustos, que definen trayectorias estratégicas y carteras de referencia para ámbitos clave del desarrollo territorial productivo. Se proponen tres pilares:

- Plan de infraestructura de largo plazo.
- Plan de competitividad y transformación productiva.
- Plan de desarrollo e inclusión de largo plazo.

Estos planes reducen volatilidad, ordenan la inversión compleja y permiten continuidad intergubernamental, siempre que cuenten con un andamiaje institucional robusto para su formulación, actualización y seguimiento.

(ii) Plan de gobierno como articulador político dentro del marco de los planes de Estado

En esta etapa, el plan de gobierno deja de ser un documento programático desconectado de la asignación de recursos y se convierte en un instrumento articulador con jerarquía política y, potencialmente, legal. Sin embargo, su rol no es reemplazar la estrategia de Estado, sino operar dentro de ella: el plan de gobierno define énfasis, secuencias y priorizaciones territoriales del periodo, pero debe responder en cierta medida a las trayectorias definidas en los planes de Estado.

Este enfoque permite combinar legitimidad democrática con continuidad estratégica: el gobierno electo define prioridades, pero lo hace dentro de un

marco que reduce la improvisación y la fragmentación.

(iii) Alineamiento pleno de planes sectoriales y territoriales, y ejecución coherente mediante inversión y presupuesto

En este modelo, los planes sectoriales (PESEM) se alinean explícitamente al plan de gobierno y a los planes de Estado; los planes de los gobiernos regionales y locales ajustan su priorización para converger con este marco común; y la programación multianual de inversiones y el presupuesto operan como instrumentos de ejecución coherente.

El resultado esperado es una reducción estructural de la fragmentación: el presupuesto deja de ser solo un filtro anual y pasa a expresar de manera más estable las prioridades acordadas, mientras que la inversión pública se organiza en carteras estratégicas y territoriales consistentes con los pilares de largo plazo y con el mandato político.

(iv) Andamiaje institucional para el diseño y validación de planes estratégicos

La viabilidad de esta etapa requiere un andamiaje complejo y deliberativo: capacidades técnicas, plataformas multiactor, mecanismos de consulta y validación con población y actores clave, y acuerdos políticos que sostengan los planes de Estado más allá del ciclo gubernamental. Sin este soporte, los planes de largo plazo tienden a perder legitimidad o capacidad de orientar decisiones reales.

3. Costos, riesgos y *trade-offs* de las opciones de política

Para asegurar viabilidad, la propuesta reconoce explícitamente costos, riesgos y compensaciones de cada etapa.

Primera etapa: *Habilitación de una planificación territorial efectiva*

- **Costos principales:** asistencia técnica (CEPLAN y soporte a nivel descentralizado), fortalecimiento de capacidades de planificación, ajustes procedimentales en OPMI/OPMI-equivalentes para trazabilidad mínima, y costos de implementación de requerimientos de transparencia/trazabilidad.

- **Riesgos:** sobrecargar municipios pequeños con exigencias formales; producir “cumplimiento documental” sin mejora real; resistencia institucional por cambio de rutinas; y captura del enfoque territorial por ejercicios meramente declarativos.
- **Trade-off:** rapidez y factibilidad vs. profundidad. El objetivo es operatividad mínima, no perfección técnica.

Segunda etapa: **Profundización de la articulación territorial de las decisiones públicas**

- **Costos principales:** mayores costos de coordinación (vertical y sectorial), diseño de tipologías y criterios territoriales, implementación de pilotos de acuerdos territoriales, fortalecimiento de capacidades técnicas para evaluación de paquetes, y reorientación de incentivos/fondos existentes.
- **Riesgos:** que la coordinación se vuelva un “espacio de negociación sin decisión”; que los acuerdos piloto no escalen; que las tipologías se vuelvan demasiado rígidas o politizadas; y que la búsqueda de paquetes integrados incremente tiempos de formulación si no se simplifican procedimientos.
- **Trade-off:** coherencia y complementariedad vs. agilidad en ejecución. Aquí el diseño debe evitar que “coordinar” signifique “paralizar”.

Tercera etapa: **Consolidación de un sistema articulado entre el plan de gobierno y planes de Estado de largo plazo**

- **Costos principales:** construcción de la arquitectura institucional y deliberativo robusto, procesos participativos y técnicos de largo aliento, fortalecimiento sostenido de capacidades de planificación y seguimiento, y potenciales cambios normativos para dar jerarquía al plan de gobierno dentro del marco de planes de Estado.
- **Riesgos:** volatilidad política que debilite acuerdos de largo plazo; que los planes de Estado pierdan legitimidad o se conviertan en documentos no operativos; tensiones entre gobierno electo y trayectorias predefinidas; y riesgo de “planificación centralizada” desconectada del territorio si no se diseñan contrapesos.
- **Trade-off:** continuidad estratégica vs. flexibilidad política. El diseño debe preservar legitimidad democrática sin volver al cortoplacismo.

4. Objetivo general

Fortalecer la capacidad del Estado para organizar, priorizar y sostener decisiones públicas coherentes en el territorio, mediante la consolidación progresiva de un vínculo operativo y vinculante entre planificación estratégica, programación de inversiones y asignación presupuestal.

La propuesta busca, en una primera instancia, asegurar condiciones básicas de planificación territorial efectiva y, sobre esa base, desplazar gradualmente el funcionamiento del sistema hacia un esquema más integrado, en el que el plan de gobierno y un conjunto acotado de planes de Estado de largo plazo operen como anclas de coherencia intersectorial y multinivel.

Objetivos específicos por etapa

Etapa 1: Habilitar una planificación territorial efectiva

Establecer condiciones mínimas para que la planificación territorial sea operativa y tenga incidencia real en las decisiones públicas, garantizando que los instrumentos territoriales existan, prioricen explícitamente y sean trazables en la programación de inversiones y en el presupuesto.

El foco de esta etapa es corregir la debilidad básica del sistema: la inexistencia o irrelevancia práctica de los planes territoriales.

Etapa 2: Convertir al territorio en unidad organizadora de la intervención pública

Introducir mecanismos que permitan articular decisiones sectoriales y presupuestarias alrededor de prioridades territoriales explícitas, promoviendo complementariedades, secuenciación de intervenciones y coordinación multinivel.

El objetivo es pasar de un territorio meramente reconocido en el diagnóstico a un territorio que estructura carteras, acuerdos y paquetes de intervención.

Etapa 3: Consolidar un marco estratégico compartido y vinculante

Reorganizar la arquitectura del sistema para que la articulación entre planificación, inversión y presupuesto se estructure alrededor de un marco estratégico común –integrando el plan de gobierno con planes de Estado de largo plazo– que funcione como ancla estable de coherencia interanual y territorial.

El foco es garantizar continuidad, jerarquía y sostenibilidad estratégica más allá del ciclo presupuestal anual.

5. Recomendaciones para la implementación de la política propuesta

La implementación de la propuesta requiere intervenciones concretas y coordinadas entre los principales sistemas administrativos del Estado. A continuación, se presentan cuatro acciones prioritarias y los actores responsables de su ejecución.

1. Fortalecer la capacidad operativa del CEPLAN como ente rector del planeamiento territorial

- **Acción requerida:**

Reforzar el rol del CEPLAN no solo como ente normativo, sino como instancia activa de acompañamiento técnico, seguimiento y verificación de calidad de los instrumentos territoriales (PDRC y PDLC). Esto implica establecer estándares mínimos exigibles, desarrollar asistencia técnica diferenciada y crear un sistema público de monitoreo de vigencia y trazabilidad de planes.

- **Actor responsable:**

CEPLAN, en coordinación con la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y con apoyo del MEF para asegurar consistencia con programación e inversión.

2. Introducir mecanismos formales de trazabilidad entre planificación territorial y programación de inversiones

- **Acción requerida:**

Incorporar en la Programación Multianual de Inversiones (PMI) criterios obligatorios de consistencia territorial, incluyendo la demostración explícita de alineamiento entre proyectos priorizados y prioridades establecidas en PDRC/PDLC. Asimismo, elevar la ponderación de criterios de articulación territorial y complementariedad en la priorización de proyectos.

- **Actor responsable:**

Ministerio de Economía y Finanzas (DGPMI), en coordinación con CEPLAN y las Oficinas de Programación Multianual de Inversiones (OPMI) de los distintos niveles de gobierno.

3. Reorientar los incentivos presupuestarios para premiar coherencia territorial

- **Acción requerida:**

Rediseñar y fortalecer instrumentos existentes –como el Programa de Incentivos Municipales y fondos concursables territoriales (por ejemplo, DIDT)– para que premien explícitamente la consistencia entre planificación territorial, cartera de inversiones y ejecución presupuestaria. Esto incluye incorporar criterios de continuidad interanual y articulación multisectorial.

- **Actor responsable:**

MEF (DGPP), en coordinación con CEPLAN y los gobiernos regionales y locales.

4. Establecer un marco estratégico compartido que articule plan de gobierno y planes de Estado de largo plazo

- **Acción requerida:**

Definir un conjunto acotado de planes de Estado de largo plazo (infraestructura, competitividad, desarrollo e inclusión territorial) y establecer mecanismos formales para que el plan de gobierno se articule con ellos desde el inicio del periodo gubernamental. Esto requiere definir reglas de jerarquía, coherencia interanual y mecanismos de revisión periódica.

- **Actor responsable:**

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), en coordinación con MEF, CEPLAN y sectores estratégicos.

6. Hoja de ruta para la implementación de la reforma

Las etapas deben entenderse como componentes funcionales acumulativos: cada una genera mejoras sustantivas por sí misma, pero su secuencia permite desplazar progresivamente el centro de gravedad del sistema hacia una planificación coherente, articulada y territorialmente estructurante.

Primeros 100 días

Habilitar una planificación territorial efectiva

Objetivo: crear condiciones mínimas para que el territorio tenga capacidad real de priorizar e incidir en inversión y presupuesto.

1. Asegurar instrumentos territoriales vigentes y operativos

- Definir estándares mínimos obligatorios de calidad y vigencia de PDRC y PDLC.
- Implementar un plan de asistencia técnica diferenciada (CEPLAN).
- Crear un sistema público de seguimiento de vigencia y trazabilidad.

2. Convertir los planes en instrumentos priorizables

- Exigir identificación explícita de brechas productivas prioritarias.
- Incorporar criterios claros de priorización y secuenciación.
- Establecer formatos que permitan diálogo directo con PMI y presupuesto.

3. Introducir consistencia mínima con inversión y presupuesto

- Incorporar criterio obligatorio de articulación territorial en la PMI.
- Establecer trazabilidad básica plan → cartera → asignación.
- Ajustar incentivos municipales y piloto para GOREs vinculados a coherencia territorial.
- Reorientar fondos territoriales para premiar consistencia con planes.

Resultado esperado:
el territorio deja de ser solo diagnóstico y empieza a incidir en decisiones.

Primer año

Profundizar la articulación territorial de decisiones públicas

Objetivo: pasar de coherencia mínima a coordinación efectiva multinivel y multisectorial.

1. Articulación vertical dentro del territorio

- Establecer reglas de agregación distrito-provincia-región.
- Ajustar formatos de PDLC para facilitar alineamiento con PDRC.
- Priorizar carteras que demuestren alineamiento vertical.

2. Articulación entre territorio y sectores

- Ajustar criterios sectoriales de cierre de brechas para incorporar peso territorial.
- Implementar acuerdos territoriales piloto ("contratos territoriales").
- Construir paquetes multisectoriales para territorios priorizados.

3. Construcción de carteras estratégicas territoriales

- Elevar ponderación de paquetes integrados frente a proyectos aislados.
- Introducir reglas de secuenciación (inversiones habilitadoras → productivas).
- Fortalecer revisión técnica (OPMI y DGPMI) con criterios de complementariedad.

4. Incorporar planes de mediano plazo estructurantes

- Plan nacional de infraestructura habilitadora.
- Plan de competitividad y transformación productiva.
- Plan de desarrollo e inclusión con enfoque territorial.

Resultado esperado:
el territorio comienza a organizar carteras, no solo proyectos.

Horizonte de 5 años

**Consolidar
un sistema
estructuralmente
articulado**

Objetivo: institucionalizar un marco estratégico estable que trascienda el ciclo presupuestal anual.

1. Establecer planes de Estado de largo plazo

- Infraestructura estratégica.
- Competitividad y transformación productiva.
- Desarrollo e inclusión territorial.

2. Reconfigurar el plan de gobierno como articulador

- Definir énfasis y secuencias territoriales dentro del marco estratégico.
- Alinear PESEM, PDRC, PEI y PMI bajo dicho marco.

3. Asegurar coherencia interanual vía inversión y presupuesto

- Consolidar reglas de priorización vinculadas a planes de Estado.
- Reducir discrecionalidad fragmentadora en ejecución presupuestal.

4. Construir andamiaje institucional sostenible

- Fortalecer capacidades técnicas permanentes.
- Crear plataformas multinivel de coordinación.
- Institucionalizar mecanismos de validación política y social.
- Generar acuerdos que trasciendan gobiernos.

Resultado esperado: el sistema deja de depender del ciclo anual y opera con anclas estratégicas estables.

7. Referencias bibliográficas

- Banco Mundial. (2015). *Public Investment Management: Lessons from Advanced Economies*.
- Banco Mundial. (2016). *Performance-Informed Budgeting and Public Financial Management*.
- Banco Mundial (2017). *Republic of Korea – Performance Budgeting and Medium-Term Expenditure Framework*.
- Banco Mundial. (2018a). *Colombia: Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Assessment*.
- Banco Mundial. (2018b). *Place-based policies for development*.
- Banco Mundial. (2018c). *Results-Based Financing in Public Sector Reform*.
- Banco Mundial. (2020). *Infrastructure Governance Framework*.
- Banco Mundial. (2025). *Revisión de las finanzas públicas del Perú: fortaleciendo la inversión pública y la gobernanza fiscal para el desarrollo sostenible*.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). (2023). *Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050*.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). (2024). *Directiva General de Planeamiento Estratégico del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (Directiva N.° 001-2024-CEPLAN/PCD, modificada)*.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). (2025). *Informe N.° 000172-2025-DNCP: Estado de avance de los Planes de Desarrollo Regional Concertado (PDRC)*.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). (2026). *Informe N.° 000002-2026-CEPLAN-DNCP-SSP: Estado situacional de los planes territoriales (PDLC) e institucionales (PEI-POI) de los gobiernos locales provinciales y distritales*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2022: Transformaciones para superar las trampas del desarrollo*.
- Comisión Europea. (2018). *Partnership Principle and Multi-level Governance in Cohesion Policy*. Publications Office of the EU.
- Comisión Europea. (2020). *Territorial Agenda 2030: A future for all places*. Publications Office of the European Union.
- Congreso de la República. (2002). Ley de Bases de la Descentralización (Ley N.° 27783). *Diario Oficial El Peruano*.
- Duranton, G., y Venables, A. J. (2018). *Place-based policies for development (NBER Working Paper No. 24562)*. National Bureau of Economic Research.

- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2018). *Política Nacional de Competitividad y Productividad aprobada por Decreto Supremo N° 345-2018-EF*. Consejo Nacional de Competitividad y Formalización.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2022). *Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad y la Sostenibilidad 2022-2025 (PNICS)*, aprobado por Decreto Supremo N.° 242-2022-EF.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2024a). *Directiva de Programación Multianual Presupuestaria y Formulación Presupuestaria* (Directiva N.° 0002-2024-EF/50.01), aprobada por Resolución Directoral N.° 0021-2024-EF/50.01 y modificada por Resolución Directoral N.° 0007-2025-EF/50.01. Dirección General de Presupuesto Público.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2024b). *Plan Nacional de Competitividad y Productividad 2024-2030 (PNCP)*, aprobado por Decreto Supremo N.° 203-2024-EF. Consejo Nacional de Competitividad y Formalización.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2025). *Lineamientos de Política Nacional de Inversión Pública*, aprobados mediante Decreto Supremo N.° 020-2025-EF.
- Méndez González, P. (2024). *Marco de referencia conceptual para el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) de Perú* (Documento anexo a la Propuesta de Desarrollo de la Operación [POD] del proyecto PE-L1284, versión final). Banco Interamericano de Desarrollo / División de Instituciones para el Desarrollo (IFD/ICS).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2015). *Public Governance of Infrastructure Investment*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2016). *OECD public governance reviews: Peru – Integrated public financial management for effective delivery*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2017). *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2018). *OECD Territorial Reviews: Spain*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2019a). *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2019b). *Making Decentralization Work: A Handbook for Policy-Makers*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2019c). *OECD Economic Surveys: Colombia 2019*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2019d). *OECD Public Governance Review: New Zealand*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2019e). *OECD territorial reviews: Peru*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2019f). *Performance Budgeting: A Review of OECD Countries*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2019g). *Principles on public investment across levels of government*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2020a). *A Territorial Approach to the Sustainable Development Goals*.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2020b). *OECD Performance Budgeting Framework*.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2023). *Revisión de la gestión de las finanzas públicas del Perú*.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2025). *Gobernanza y desarrollo regional en el Perú*.

8. Anexos

Anexo 1. Políticas Nacionales y PESEM vigentes

El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) cuenta actualmente con un conjunto significativo de políticas y planes aprobados. En total, a la fecha existen 46 políticas nacionales y 19 planes estratégicos sectoriales multianuales

Políticas nacionales sectoriales (12 aprobadas)

- Política Nacional de Cultura al 2030
- Política Nacional de la Lectura, el Libro y Bibliotecas al 2030
- Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional al 2030
- Política Nacional de Atención Educativa para la Población de Ámbitos Rurales
- Política Nacional de Educación Superior y Técnico Productiva
- Política Nacional de Actividad Física, Recreación, Deporte y Educación Física – PARDEF
- Política Nacional Agraria 2021-2030
- Política Nacional de Transporte Urbano
- Política Nacional de Vivienda y Urbanismo al 2030
- Política Nacional de Acuicultura al 2030
- Política Nacional de Desarrollo Industrial
- Política Nacional de Pesca

Políticas nacionales multisectoriales (34 aprobadas)

- Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050
- Política Nacional contra las Drogas al 2030
- Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030
- Política Nacional Multisectorial de Transformación Digital al 2030
- Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad al 2040
- Política Nacional del Pueblo Afroperuano al 2030
- Política Nacional del Ambiente al 2030
- Política Nacional del Adolescente en Riesgo y en Conflicto con la Ley Penal al 2030

- Política Nacional Penitenciaria al 2030
- Política Nacional de Lucha contra el Crimen Organizado 2019-2030
- Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus formas de explotación al 2030
- Política Nacional Multisectorial de Seguridad Ciudadana al 2030
- Política Nacional de Competitividad y Productividad
- Política Nacional de Inclusión Financiera
- Política Nacional de Juventud
- Política Nacional Multisectorial de Salud
- Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo al 2030
- Política Nacional de Empleo Decente
- Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030
- Política Nacional de Seguridad y Defensa Nacional
- Política Nacional Marítima
- Política Nacional Multisectorial de Seguridad Vial 2023 - 2030
- Política Nacional de Igualdad de Género
- Política Nacional Multisectorial para las personas adultas mayores al 2030
- Política Nacional Multisectorial de Discapacidad para el Desarrollo al 2030
- Política Nacional Multisectorial para las niñas, niños y adolescentes al 2030
- Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social al 2030
- Política Nacional para la Calidad al 2030
- Política Nacional: Estrategia Nacional para el Cambio Climático al 2050
- Política Nacional Multisectorial de Derechos Humanos al 2040
- Política Nacional de Ordenamiento Territorial al 2050
- Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor al 2030
- Política Nacional Contra el Lavado de Activos
- Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación

Planes estratégicos sectoriales multianual - PESEM (19 aprobados)

- Plan Estratégico Sectorial Multianual 2024 - 2030 del Sector Economía y Finanzas (MEF)
- Plan Estratégico Sectorial Multianual 2024 - 2030 del Sector Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)
- Plan Estratégico Sectorial Multianual 2024 - 2030 del Sector Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS)
- Plan Estratégico Sectorial Multianual 2024 - 2030 del Sector Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)
- Plan Estratégico Sectorial Multianual al 2030 del Sector Interior (MININTER)
- Plan Estratégico Sectorial Multianual 2024 - 2030 del Sector Cultura (MINCUL)
- Plan Estratégico Sectorial Multianual 2024 - 2030 del Sector Salud (MINSALUD)
- Plan Estratégico Sectorial Multianual 2024 - 2030 del Sector Transportes y Comunicaciones (MTC)
- Plan Estratégico Sectorial Multianual 2024-2030 del Sector Energía y Minas (MINEM)
- Plan Estratégico Sectorial Multianual 2024 - 2030 del Sector Defensa (MINDEF)
- Plan Estratégico Sectorial Multianual 2024 - 2030 del Sector Producción (Produce)

- Plan Estratégico Sectorial Multianual 2024- 2030 del Sector Ambiental (MINAM)
- Plan Estratégico Sectorial Multianual 2024 -2030 del Sector Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR)
- Plan Estratégico Sectorial Multianual 2024 - 2030 del Sector Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)
- Plan Estratégico Sectorial Multianual 2024-2030 del Sector Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH)
- Plan Estratégico Sectorial Multianual 2024-2030 del Sector Agrario y de Riego (MIDAGRI)
- Plan Estratégico Sectorial Multianual 2024 - 2030 del Sector Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)
- Plan Estratégico Sectorial Multianual 2024-2030 del Sector Relaciones Exteriores (RREE)
- Plan Estratégico Sectorial Multianual al 2030 del Sector Educación (MINEDU)

Anexo 2. Estudio de caso: Gobierno Regional de San Martín

El análisis del sistema de planificación e inversión en San Martín permite aterrizar en un caso concreto los problemas estructurales identificados. San Martín cuenta formalmente con todos los instrumentos de planificación previstos, tanto a nivel regional como provincial. Sin embargo, el análisis revela desincronización temporal entre instrumentos, incoherencia entre niveles de gobierno, y persistencia de una lógica sectorial que dificulta la articulación con estrategias de desarrollo productivo territorial.

I) Instrumentos vigentes: cumplimiento normativo sin articulación entre planes

A nivel del **Gobierno Regional de San Martín**, coexisten los siguientes instrumentos:

- Plan de Desarrollo Regional Concertado San Martín al 2040 (PDRC 2040)
- Plan Regional de Competitividad y Productividad 2025-2030 (PRCP)
- Estrategia de Desarrollo e Innovación Regional San Martín (EDIR)
- Plan Estratégico Institucional 2024-2028 Ampliado (PEI)
- Plan Operativo Institucional 2025 (POI Anual)
- Plan Operativo Institucional Multianual 2026-2028 (POI Multianual)
- Programa Multianual de Inversiones 2026-2028 (PMI)

A nivel de la **Provincia de San Martín** (gobierno local), la estructura de planificación incluye:

- Plan de Desarrollo Local Concertado de la Provincia de San Martín al 2040 (PDLC 2040)
- Plan Estratégico Institucional 2024-2029 (PEI)
- Plan Operativo Institucional 2025 (POI)
- Plan de Acondicionamiento Territorial 2020-2029 (PAT)

Esta proliferación de instrumentos sugiere un esfuerzo formal por cumplir con los requisitos del SINAPLAN y otros sistemas identificados previamente. Sin

embargo, el análisis de sus fechas de aprobación y referencias normativas revela problemas de articulación.

II) Desincronización temporal: instrumentos que no conversan entre sí

El caso más ilustrativo es la relación entre el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2024–2028 Ampliado del Gobierno Regional y el Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC).

El PEI 2024–2028 Ampliado, aprobado en diciembre de 2024, declara explícitamente que “se articula al Plan de Desarrollo Regional Concertado San Martín al 2030” (aprobado en 2018). Sin embargo, apenas siete meses después, en julio de 2025, se aprueba un nuevo PDRC con horizonte al 2040 que redefine la visión de desarrollo regional y establece nuevas prioridades estratégicas. Esta desincronización genera tres problemas en cadena:

a. Desarticulación vertical entre niveles de gobierno

Mientras el gobierno regional opera bajo el PEI articulado al PDRC 2030, el gobierno provincial articula su Plan de Desarrollo Local Concertado 2025–2040 al PDRC 2040 (aprobado en 2025). Ambos niveles están formalmente alineados a marcos estratégicos distintos, con visiones y horizontes temporales diferentes. Esto dificulta la coordinación intergubernamental efectiva y genera el riesgo de intervenciones desarticuladas.

b. Desactualización de instrumentos operativos

El POI Regional Multianual 2026–2028, aprobado en mayo de 2025, declara estar alineado al PEI 2024–2028 Ampliado. Pero si el PEI está desactualizado respecto al nuevo PDRC 2040, entonces el POI Multianual también lo está. Aunque en septiembre de 2025 se actualizó el POI anual para incorporar el nuevo PDRC, esta actualización solo revela la lógica fragmentada del sistema: los instrumentos se ajustan de manera aislada y reactiva, sin un proceso integrado que garantice coherencia.

c. La programación de inversiones opera con referencias anteriores

La PMI del gobierno regional, aprobado en 2025, toma como referencia el PDRC San Martín al 2030 y el PEI 2024–2027, ambos ya desactualizados. Esto significa que la cartera de inversiones estratégicas se programa sobre prioridades territoriales que ya no son las vigentes, perpetuando la desconexión entre planificación e inversión.

III) Análisis de instrumentos: lógica sectorial vs. enfoque territorial

El análisis de los objetivos estratégicos de ambos niveles de gobierno revela dos hallazgos centrales:

a. Persistencia de la lógica sectorial de cierre de brechas

En el Gobierno Regional, los once Objetivos Estratégicos Institucionales (OEI) del PEI 2024–2028 siguen una estructura sectorial clásica en torno a la mejora

de servicios. De los once OEI, solo uno está orientado al desarrollo productivo, y sus acciones estratégicas se concentran en titulación de predios, infraestructura de riego, asistencia técnica agropecuaria, y certificación turística. No se identifica una estrategia territorial diferenciada (por ejemplo, qué zonas productoras de café vs. cacao priorizar, cómo articular cadenas de valor territorialmente, etc.).

En el Gobierno Provincial, el Plan de Desarrollo Local Concertado 2025-2040 coloca “incrementar la competitividad económica” como primer objetivo estratégico, con acciones orientadas a mejorar infraestructura de riego, incrementar cadenas productivas, fortalecer el turismo; sin embargo, no articula estrategias concretas para agregar valor. A partir de ello, se observa un contraste: mientras el gobierno regional prioriza salud y educación como sus dos primeros OEI, el gobierno provincial prioriza competitividad económica. Esta diferencia de énfasis no refleja necesariamente estrategias complementarias, sino más bien ausencia de coordinación sobre qué nivel lidera qué dimensión del desarrollo territorial.

b. Cierre de brechas sin articulación con el desarrollo productivo territorial

Ambos niveles priorizan el cierre de brechas en servicios básicos, una necesidad validada por las cifras del diagnóstico provincial. Sin embargo, el enfoque de planificación sigue siendo genérico y desconectado de las dinámicas productivas territoriales. No se identifica, por ejemplo, qué zonas productivas prioritarias requieren servicios básicos para potenciar su productividad o cómo la infraestructura educativa se vincula con demandas de formación técnica requeridas por las cadenas productivas locales. La lógica sigue siendo la de cerrar brechas porque se identifica su existencia, mas no cerrar brechas de manera estratégica para potenciar capacidades productivas territoriales.

IV) Síntesis: planificación formal sin una mirada territorial

El caso San Martín evidencia que la existencia formal de instrumentos de planificación no garantiza su articulación efectiva ni su capacidad real para orientar la inversión pública hacia un desarrollo territorial. Los problemas identificados confirman el diagnóstico estructural: i) la ausencia de sincronización normativa, en tanto que la actualización de los planes de largo plazo (como el PDRC al 2040) no desencadena de forma automática ni vinculante la readecuación de los instrumentos operativos y presupuestales; ii) la planificación como ejercicio formal, originando que la programación de inversiones no se construya realmente a partir de la planificación territorial y en la práctica, instrumentos como el PMI se aprueben tomando como referencia planos desactualizados; y (iii) la persistencia de una lógica sectorial de cierre de brecha, desvinculada de las potencialidades económicas del territorio, generando una incoherencia estratégica que diluye el impacto de los recursos públicos.

Anexo 3. Cuadro resumen de las etapas y componentes de la propuesta

Etapa	Cuellos de botella críticos	Acciones concretas (qué hacer)	Instrumentos / palancas	Actores responsables / co-responsables
Etapa 1: Habilitación mínima	<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia o debilidad de PDRC y PDLC vigentes • Planes territoriales poco priorizables y no operativos • Desconexión entre planificación territorial y PMI • El presupuesto desarticula prioridades territoriales 	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar PDRC y PDLC vigentes con estándares mínimos y acompañamiento técnico • Reorientar planes hacia priorización explícita, secuenciación y líneas de acción operativas • Introducir trazabilidad mínima entre planes territoriales, PMI y PEI/POI • Incorporar requisitos básicos de trazabilidad y consistencia territorial en el proceso presupuestal 	<ul style="list-style-type: none"> • Directivas y guías metodológicas del CEPLAN • Programación Multianual de Inversiones (PMI) • Reglas de priorización y revisión OPMI • Incentivos municipales y Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial (DIDT) 	<ul style="list-style-type: none"> • CEPLAN (rectoría técnica y asistencia) • MEF – DGPMI y DGPP • Gobiernos regionales y locales • OPI y órganos equivalentes
Etapa 2: Profundización articuladora	<ul style="list-style-type: none"> • Fragmentación entre niveles de gobierno en un mismo territorio • Débil alineación entre planificación sectorial y territorial • Priorización proyecto a proyecto sin considerar complementariedades • Incentivos que no premian articulación 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer articulación vertical entre PDLC, PDRC y planes regionales • Incorporar prioridades territoriales en criterios sectoriales de cierre de brechas • Priorizar paquetes territoriales y secuenciación de inversiones • Reorientar incentivos y fondos para financiar carteras integradas 	<ul style="list-style-type: none"> • Guías de articulación vertical de planes • Criterios de priorización sectorial con enfoque territorial • Tipologías y clasificaciones territoriales • Fondos territoriales e incentivos reorientados 	<ul style="list-style-type: none"> • Sectores (ministerios) • Gobiernos regionales y locales • CEPLAN • MEF • CNCF y ARD

Etapa	Cuellos de botella críticos	Acciones concretas (qué hacer)	Instrumentos / palancas	Actores responsables / co-responsables
Etapa 3: Consolidación estratégica	<ul style="list-style-type: none"> • Volatilidad y falta de continuidad estratégica • Débil anclaje entre plan de gobierno y planificación de largo plazo • Persistente fragmentación entre planificación, inversión y presupuesto 	<ul style="list-style-type: none"> • Construir y sostener planes de Estado de largo plazo (infraestructura, competitividad, inclusión) • Otorgar al plan de gobierno un rol articulador dentro de dichos planes • Alinear planes sectoriales, territoriales, PMI y presupuesto • Fortalecer el andamiaje técnico, participativo e institucional 	<ul style="list-style-type: none"> • Planes de Estado de largo plazo • Plan de gobierno con jerarquía articuladora • Marcos fiscales y presupuestarios multianuales • Sistemas de seguimiento y rendición de cuentas 	<ul style="list-style-type: none"> • PCM • Congreso (marco normativo) • CEPLAN • MEF • Sectores y gobiernos regionales y locales

PERU DEBATE 2026

Propuestas hacia un mejor gobierno

Comité impulsor



CIES
consorcio de investigación
económica y social

**CENTRO DE
INVESTIGACIÓN**



**UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO**



**60
AÑOS**

IEP
INSTITUTO DE
ESTUDIOS
PERUANOS

IPE INSTITUTO
PERUANO
DE ECONOMÍA



**GOBIERNO Y
POLÍTICAS PÚBLICAS
PUCP**

Aliados estratégicos



JNE
JURADO NACIONAL DE ELECCIONES



Acuerdo Nacional
Unidos para crecer

**COALICIÓN
CIUDADANA**



CONCYTEC
CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA,
TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN



CONFIEP

Editora Perú

**EMPRESARIOS
POR LA
INTEGRIDAD**

eshoy



Mesa de Concertación
por el Libre Comercio



Proetica
CAPÍTULO PERUANO DE
TRANSPARENCY
INTERNACIONAL



**GRUPO
Propuesta
CIUDADANA**



TRANSPARENCIA

Con el apoyo de



UNIÓN EUROPEA



cooperación
alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por
giz
GIZ - Deutsche Gesellschaft
für Internationale Zusammenarbeit



GRUPO BANCO MUNDIAL



Embajada Británica
Lima



IDRC · CRDI
International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

Canada

SBG SWISSBETTERGOLD



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embajada de Suiza en el Perú
Secretaría de Estado para Asuntos Económicos SECO



INSTITUTO PRENSA Y SOCIEDAD



INDI
INSTITUTO
NACIONAL
DEMOCRÁTICO



iila
Organización Internacional Italo-latinoamericana



People for development



fiap