



Artículo

El enfoque territorial, las sinergias y la **secuencialidad** de las inversiones públicas. *Enfoques técnicos y evidencias para generar mayor **desarrollo social** y económico.*

Manuel Bernabé Velasco Arce
Docente de la Escuela de Gobierno
y Políticas Públicas PUCP





El enfoque territorial, las sinergias y la secuencialidad de las inversiones públicas. Enfoques técnicos y evidencias para generar mayor desarrollo social y económico.

Manuel Bernabé Velasco Arce

ORCID 0009-0008-2646-7043

Docente de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas

Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP

Introducción

En este artículo se analizarán y explicarán diversas evidencias referidas a cómo la ejecución de forma sinérgica o complementaria de inversiones públicas genera mayores efectos positivos (aumentos de la rentabilidad social) que incrementan el desarrollo social y económico, y que decantan un mayor bienestar de los ciudadanos. Asimismo, se hará énfasis en detallar cómo dichos efectos podrían incrementarse aún más, a través de un mayor conocimiento de las brechas de infraestructura o de acceso a servicios, y potencialidades económicas, así como una mayor coordinación de los tres niveles de gobierno mediante el enfoque territorial. Así, la implementación conjunta de este tipo de inversiones tiene como objetivo ampliar o magnificar el bienestar social de la población de un territorio, a través de una mejor provisión de servicios públicos. Ergo, resulta menester que los gestores públicos conozcan sus características conceptuales e implicancias técnicas, así como, de evidencias, y se impulse la adecuada identificación, formulación, evaluación, programación y ejecución de inversiones que ostenten la mayor cantidad de sinergias, a fin de generar mayor valor público a favor de la población.



“¡La unión hace la fuerza!” Reza un viejo refrán aún vigente, que nos recuerda que, para que la raza humana sobreviviera y además evolucionara con el tiempo se requirió –y aún precisa– de un aspecto gravitante: la cooperación, la cual nos permitió superar desafíos, desarrollar tecnología, compartir recursos, transmitir cultura y formar sociedades avanzadas a lo largo de nuestra historia. Esa cooperación es, en esencia, lo que implica el enfoque territorial, así como, las sinergias en el ámbito de la inversión pública.

Para arribar a esa conclusión de forma conjunta, y explicarla en detalle, primero debemos conocer los antecedentes, la base conceptual, evidencias y definiciones del enfoque territorial, y las sinergias de las inversiones públicas. Debido a que, resulta vital que los gestores públicos conozcan los principales detalles de ello, bajo la premisa de que, cuanto más conozcan el origen o las razones del por qué existen dichos enfoques, mejor y mayor uso le podrán dar en sus territorios. Es decir, dichos enfoques son herramientas, y en la medida en la que entendamos su propósito o para qué fueron diseñadas, mejor –y mayor– uso les podremos dar. Finalmente, se brindarán también precisiones respecto al enfoque de secuencialidad en la inversión pública.

Antecedentes, base conceptual, evidencias y definiciones del enfoque territorial, las sinergias, y la secuencialidad de las inversiones públicas.

La premisa de la presente sección es revelar de forma ejecutiva, y poner de relieve, los principales antecedentes, aspectos conceptuales, y evidencias de las que se dispone respecto al enfoque territorial, así como de las sinergias, y la secuencialidad de la inversión pública, a fin de adentrar a los gestores públicos en dichos enfoques.

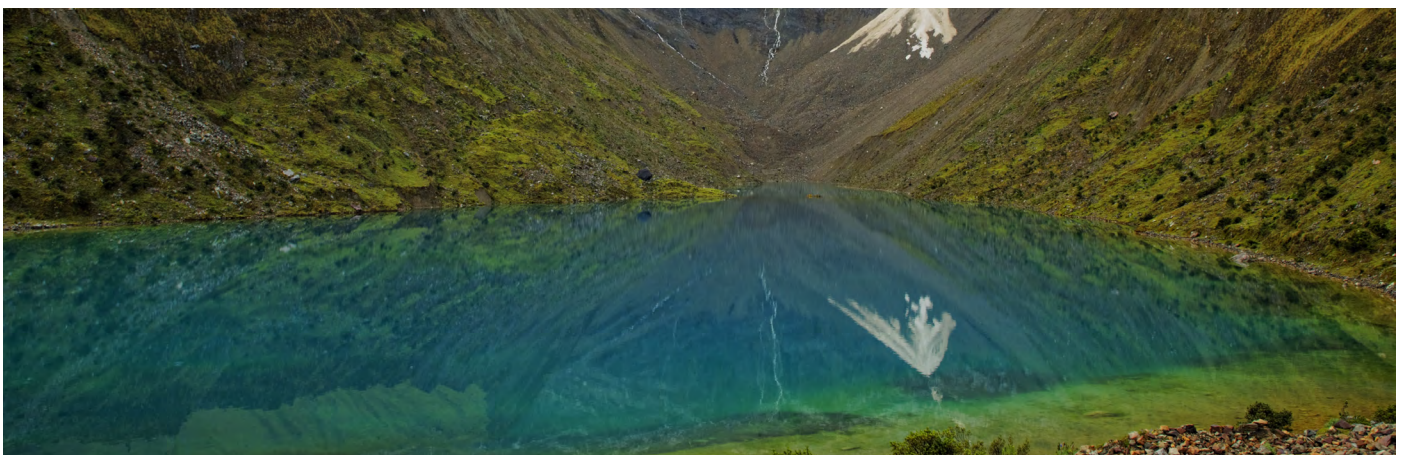
Enfoque territorial

Para explicar de mejor forma los antecedentes y la base conceptual del enfoque territorial, primero partiremos por entender a qué nos referimos cuando hablamos de territorio.

De acuerdo con Renault (2010), el territorio no es solo el espacio físico-geográfico, sino una construcción social, un conjunto de relaciones histórico-culturales, económicas, geo ambientales e institucionales que dan origen y, al mismo tiempo, expresan una identidad, un sentimiento de pertenencia, y un propósito compartido por actores sociales, cuya comprensión depende la viabilidad de muchas de las estrategias de desarrollo.

En ese mismo orden de ideas, para Albuquerque (2014), el territorio no es solamente el espacio geográfico en el que tienen lugar las actividades económicas o sociales. El territorio es el conjunto de actores y agentes que lo habitan, con su organización social y política, su cultura e instituciones, así como su medio físico o medioambiente. Se trata de un sujeto (o “actor”) fundamental del desarrollo, al incorporar las distintas dimensiones de este.

Finalmente, según Vergara Et Alia (2022), diversas investigaciones concluyen que, es posible que el territorio sea una construcción social, histórica, relacional y que vincule desde siempre a procesos de identidad y dominación del espacio; y, evidentemente, a las personas. Por lo tanto, señalan que no se puede separar sociedad-espacio-tiempo-naturaleza-territorio, pero tampoco quiere decir que sean sinónimos, aunque es cierto que son ontológica y epistemológicamente idénticos.





En dicho contexto, existen múltiples definiciones de lo que significa el territorio. Sin embargo, **los diversos autores convergen en que, el territorio es un espacio donde las personas e instituciones interactúan con su espacio físico**, y se dan las interrelaciones o dinámicas sociales, económicas, y otras. Es decir, no es solo el espacio físico. Por lo tanto, el territorio trasciende el espacio físico. Tener claridad sobre este

punto es clave para los gestores públicos, toda vez que, tradicionalmente, se asocia el término de territorio solo al espacio físico, lo cual conlleva a simplificar bastante su análisis, y adecuado tratamiento.

En tal sentido, el territorio es un concepto polisémico o multidimensional, tal como se resume a continuación:

Gráfico N° 1: Dimensiones del territorio.



Fuente: Vargas, S. (2021). Enfoque territorial para las Políticas públicas y la gestión territorial [Diapositiva de PowerPoint]. Escuela Nacional de Administración Pública.

Por otro lado, el enfoque territorial, tiene sus orígenes o génesis en el desarrollo rural. De hecho, de acuerdo con los autores: Veiga (2002); Berdegué y Favareto (2019) el enfoque territorial también es conocido como: enfoque territorial del desarrollo – o desarrollo territorial rural (DTR), como ha sido más conocido en América Latina – y surgió como una respuesta más integral y eficiente para superar la pobreza rural, ya que hasta fines de la década de los noventa se tuvieron deficientes resultados de las estrategias desplegadas. Todo ello, en un contexto de

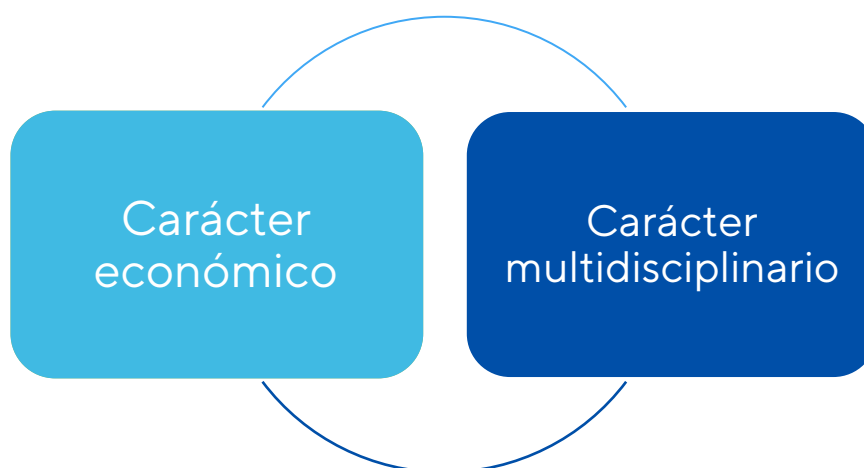
agudización de la pobreza rural tras las medidas de ajuste estructural impulsadas en la era neoliberal. Así, la crítica surgió respecto de las estrategias de especialización sectorial (agrícola) y la planificación centralizada de las políticas, que no reconocían la diversificación de las economías rurales y la pérdida de peso de la agricultura en el producto y en el empleo, así como los avances en la construcción de sociedades democráticas con mayor participación y papel activo de los actores sociales y territoriales. (Citado en Fernández Et Alía, 2019, p. 15).



Por otro lado, de acuerdo con Sepúlveda Et Alia (2003) se identifican dos grandes vertientes del pensamiento que explican el enfoque territorial. **La primera es de carácter económico** y se centra principalmente en los aspectos productivos, influida por la economía del desarrollo, partiendo por las contribuciones pioneras de Von Thünen¹, Weber (localización de las actividades económicas), Christaller y Lösch (ocupación del

territorio alrededor de los “lugares centrales”), y más recientemente de Krugman (Economía Geográfica o Nueva Geografía Económica). **La segunda tiene un carácter multidisciplinario más amplio**, y se enfoca en los aspectos históricos, sociales y culturales, y encuentra, además, un arraigo en la sociología rural y en diversas ciencias sociales, especialmente en la antropología. En el siguiente gráfico se muestran las mencionadas vertientes del pensamiento.

Gráfico N° 2: Vertientes del pensamiento del enfoque territorial.



Fuente: Adaptado de Sepúlveda Et Alia (2003)

Asimismo, según señala Pérez Et Alia (2016) como referencia internacional estaba la experiencia de las políticas de desarrollo rural europeas y la iniciativa comunitaria LEADER (Liasson Entre Actions De Développement d L'Économie Rurale), que si bien compartía varios de los elementos con el Desarrollo Territorial Rural, lo hacía en un contexto en que se planteaba poner en valor el capital territorial cuando los activos básicos ya existen (infraestructuras de salud, educación, energía, comunicación y transporte), situación que evidentemente difería totalmente –y aún difiere– a la de América Latina y el Caribe, toda vez que los ámbitos rurales pobres no contaban con dichos activos básicos. (Citado en Fernández Et Alia, 2019, p. 15).

En ese orden de ideas, de acuerdo con los autores: Delgado y Ramos (2002); y Saraceno (2000), el hito posiblemente más importante respecto a los antecedentes del desarrollo del enfoque territorial lo constituye la mencionada iniciativa comunitaria: LEADER, que inició su primera fase en el año de 1991. Así, las orientaciones más importantes que fueron promovidas por dicha iniciativa, fueron:

- El enfoque local: destinado a identificar unidades territoriales pequeñas.

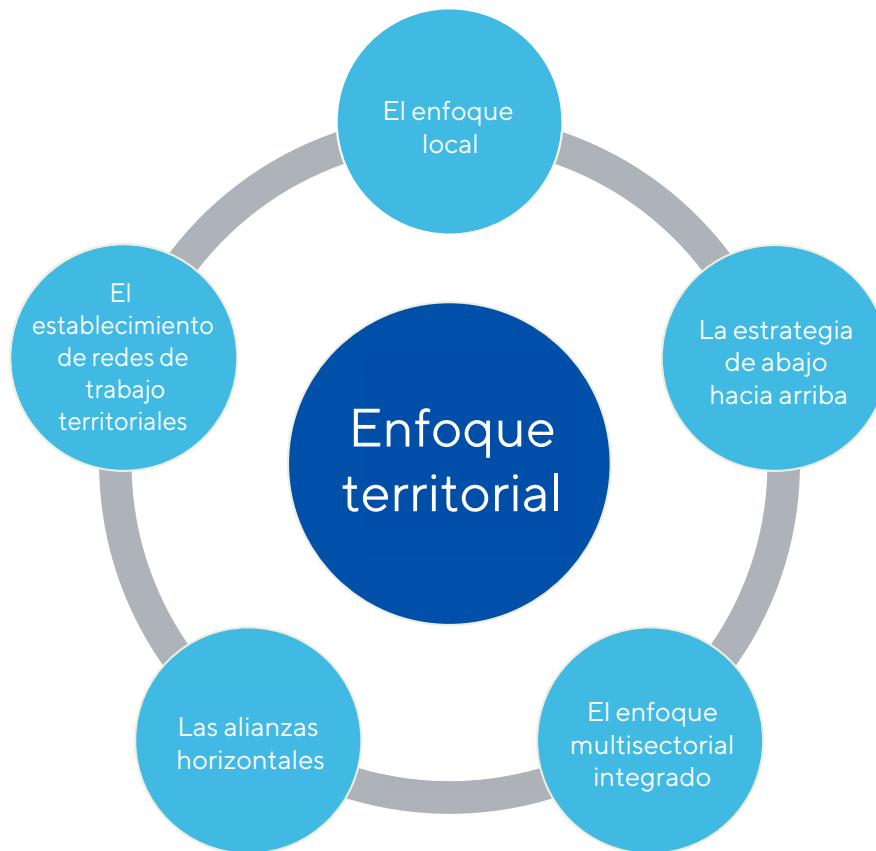
- La estrategia de abajo hacia arriba: encaminada a promover la participación de la población en la toma de decisiones y la descentralización en la planificación de políticas.
- El enfoque multisectorial integrado: dirigido a crear sinergias entre sectores a fin de superar la visión sectorial tradicional, y reflejar las características espaciales y los nichos de competitividad de las zonas rurales.
- Las alianzas horizontales: fundamentadas en la creación de Grupos de Acción Local, que entrañan la participación de actores locales, públicos y privados, para identificar e implementar estrategias comunes en los territorios de interés.
- El establecimiento de redes de trabajo territoriales: formales y no formales, orientadas a fomentar la conexión y el intercambio de actividades y experiencias. (Citado en Sepúlveda Et Alia, 2003, p. 55).

Para fines didácticos, en el siguiente gráfico se resumen las principales orientaciones de la iniciativa LEADER en el enfoque territorial.

¹ Johann Heinrich Von Thünen publicó su primer libro en 1826, denominado: El Estado aislado en relación con la economía nacional y la agricultura.



Gráfico N° 3: Principales orientaciones de la iniciativa LEADER en el enfoque territorial.



Fuente: Adaptado de Sepúlveda Et Alia (2003)

De acuerdo con Farrell Et Alia (1999), se tienen las siguientes lecciones aprendidas de la iniciativa LEADER, respecto al enfoque territorial:

- La introducción del concepto de territorio permite rebasar el concepto de territorio como unidad administrativa.
 - El conocimiento del territorio y de la identidad local asociada constituyen el centro de la estrategia territorial.
 - El enfoque de territorio es un planteamiento que permite nuevas vías de desarrollo, a partir de las cuales se puede revertir el declive que experimentan muchos territorios.
 - El enfoque territorial permite que los agentes expresen sus conocimientos, sus expectativas, sus conflictos y su capacidad para construir acciones colectivas y para organizarse en torno a nuevas ideas.
 - El éxito en la aplicación de estrategias de desarrollo territorial depende de la capacidad colectiva de aprehender la realidad local, de articular las prioridades y de organizarse en torno a los recursos disponibles.
- El enfoque territorial permite intensificar el intercambio entre los distintos territorios rurales y crear conciencia sobre la importancia de la transferencia de conocimientos y la cooperación inter-territorial para concretar nuevas vías de desarrollo.
 - El enfoque territorial induce la integración de la institucionalidad pública y privada vinculada al desarrollo rural y el empoderamiento de los actores locales participantes, aspectos fundamentales para la apropiación del proceso; además, tiene un efecto multiplicador sobre otros territorios. (Citado en Sepúlveda Et Alia, 2003, p. 56).

En conclusión, respecto a la base conceptual de territorio, de acuerdo con Jaramillo (2018), el **concepto de territorio es maleable y bastante versátil. Así, un territorio podría ser: una cuenca hidrográfica, una ciudad, un valle, o un espacio más amplio, en el sentido de un continuum de interacciones urbano - rurales, que definen un territorio, donde existen intercambios, económicos, políticos, y culturales, o las redes de ciudades.**



Incluso, un territorio podría ser un corredor económico o logístico, y también la unión de varios ámbitos geográficos (distritos, provincias, o departamentos).

Con relación al enfoque territorial, las lecciones aprendidas de la implementación de la intervención LEADER, sumadas a las orientaciones más importantes que fueron promovidas por dicha iniciativa, reseñan la esencia de lo que hoy implica el enfoque territorial. Así, **la principal característica del enfoque territorial consiste en evolucionar de un enfoque sectorial tradicional para abordar la problemática de pobreza y bajo desarrollo rural (asociado a promover intervenciones en el Sector Agrario) a un enfoque multisectorial integrado, orientado a crear sinergias entre los diversos sectores.**

En dicho contexto, ahora que se conocen de forma general los antecedentes y la base conceptual del enfoque territorial, se está en mejores condiciones para comprender de forma más adecuada su definición de acuerdo con el MEF (2023):

Enfoque territorial²: Es un proceso articulado y concertado entre los distintos niveles de gobierno con competencias en un determinado territorio, que partiendo de la comprensión de sus características particulares en términos de las brechas de infraestructura o de acceso a servicios, y de su visión de desarrollo de mediano y largo plazo, tiene como finalidad la determinación de un conjunto de inversiones necesarias para resolver sus problemas prioritarios y explotar sus potencialidades.

A continuación, desarrollaremos la base conceptual, evidencias y definición del siguiente tema de sinergias de la inversión pública.

► Sinergias de las inversiones públicas.

La palabra sinergia, de acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española, significa: “la acción de dos o más causas cuyo efecto es superior (mayor) a la suma de los efectos individuales”.

En dicho contexto, de acuerdo con el MEF (2023), la definición de sinergia o complementariedad es la siguiente:

Sinergia o complementariedad: El análisis de relaciones de sinergia o complementariedad está referido al potenciamiento de la rentabilidad social, a través de la concurrencia de inversiones que se complementan entre sí. En tal sentido, la rentabilidad social de un proyecto de inversión se puede incrementar con la presencia de otros proyectos que buscan un objetivo general en común.

Al respecto, es importante tener en cuenta que, la consecución del potenciamiento de la rentabilidad social (a la que se refiere la mencionada definición) no sólo es posible lograrla cuando se monetizan los beneficios sociales, ya que los proyectos de inversión con beneficios sin monetizar también generan beneficios extras cuando sus efectos interactúan en un mismo espacio. Por lo tanto, el potenciamiento de la rentabilidad social es una manifestación de las sinergias, que podría ser lograda tanto por proyectos de inversión que monetizan sus beneficios sociales, en la dimensión de “eficacia” (costo-beneficio) o por proyectos de inversión con beneficios sin monetizar, en la dimensión de “efectividad” (costo-efectividad) a nivel de la inversión pública. En tal sentido, no se debe confundir que el incremento de esta rentabilidad social, generada por las sinergias, solo es posible lograrla con proyectos de inversión que emplean el análisis costo-beneficio en su evaluación social.

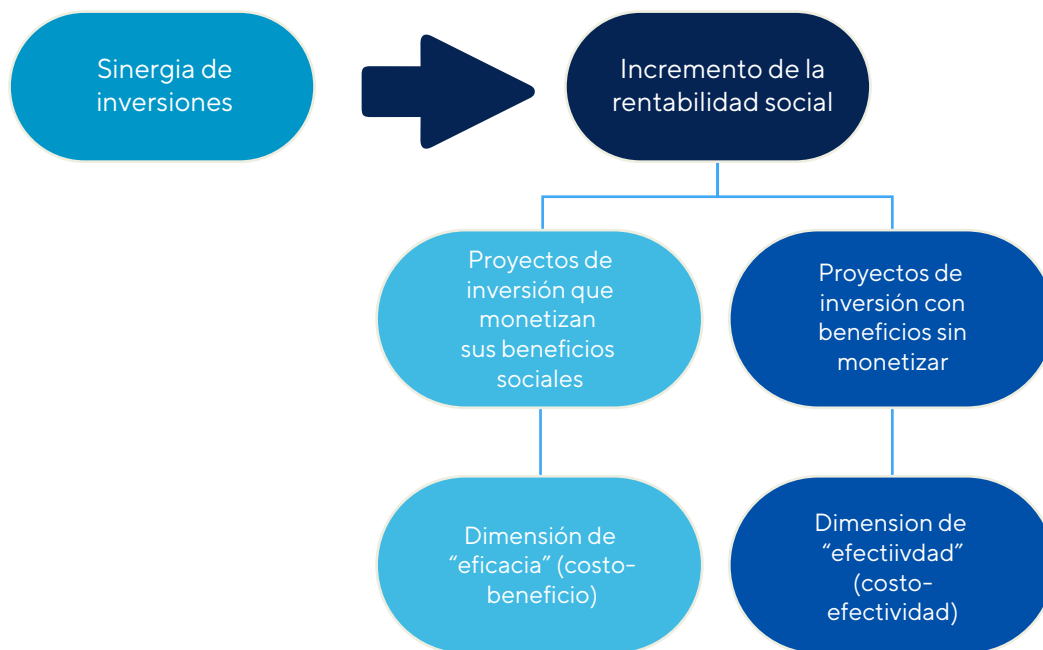


² La definición corresponde a la: Articulación Territorial para la Programación Multianual de Inversiones. MEF (2023).



En el siguiente gráfico se muestra la mencionada precisión:

Gráfico N° 4: Sinergia de las inversiones, e incremento de la rentabilidad social por tipo de intervención.



Elaboración: propia.

En dicho contexto, a continuación, se brinda una definición sobre la sinergia de la inversión pública.

Sinergia de la inversión pública: Corresponde a la interacción de dos o más unidades productoras -generadas por proyectos de inversión que fueron ejecutados de manera conjunta o simultánea- que se complementan entre sí en la prestación de diferentes servicios a una misma población, dentro de un territorio en común, y además, cuyo beneficio global (efecto global o integrado) generado por dichas interacciones, es superior a la suma de sus beneficios individuales (efectos individuales), cuando se implementan u operan de manera aislada o separada.

En términos sencillos, la sinergia o complementariedad de las inversiones busca romper la lógica matemática o aritmética, en el sentido de que la suma de un (1) beneficio individual más un (1) beneficio individual generado por dos inversiones diferentes, no sea dos (2), sino mayor que dos (2), si es que se ejecutan de forma simultánea o conjunta, en vez de aisladamente.

Al respecto, existen diversas investigaciones que evidencian las externalidades positivas de brindar infraestructura pública, aprovechando las complementariedades. A continuación, se presentan algunas:

- Fort y Paredes (2015) señalan que, la inversión pública en el ámbito rural del Perú, tal como: caminos, riego, y telecomunicaciones, tienen un efecto significativo en la reducción de la pobreza, a través de incrementos en la productividad agrícola, ingreso agrícola y composición del empleo. Los mencionados hallazgos constituyen una evidencia sobre la relevancia de realizar intervenciones de inversión pública en las zonas rurales explotando sus complementariedades.
- Asimismo, Meléndez y Huaroto (2014) concluyen para el caso peruano que, la provisión conjunta de servicios públicos de telecomunicaciones y electrificación, incrementa el ingreso anual -en términos reales- de los hogares rurales en 12.6%, mientras que el retorno individual de acceso a electricidad es estadísticamente nulo. Adicionalmente, la dotación de ambos servicios genera un aumento de la tasa de matrícula y asistencia escolar secundaria de jóvenes de baja condición socioeconómica.
- En esa misma línea, Escobal y Torero (2004) encuentran que, los ingresos de los hogares en el ámbito rural del Perú se incrementan en mayor medida, cuando se dota de infraestructura pública básica, tal como: agua, electricidad, y teléfono, de forma conjunta. Así, el incremento de ingresos de



los hogares en dichas zonas es de 20%, cuando se accede a los mencionados servicios a la vez (complementariamente), en comparación a un impacto de menos del 5%, que resultaría de agregar los impactos individuales.

- De similar forma, Valdivia (2008), realizó una evaluación de impacto utilizando un enfoque cuasi-experimental, al Programa de Caminos Rurales del Perú. Así, se encontró evidencias de que, esta infraestructura vial, genera un incremento significativo del ingreso, un cambio en los patrones de empleo y mayores inversiones en educación y salud, diferenciándose enormemente según las características del individuo, los hogares, los pueblos y las vías tratadas. En particular, resulta interesante concluir que el efecto ingreso inicial detentado en los hogares se asocia a los caminos de herradura. Asimismo, se precisa que las diferencias, por tipo de vías, evidencian que los caminos carrozables y los caminos de herradura brindan un mayor acceso de la población a: atención médica, escuelas, mercados, oportunidades de empleo, entre otros.
- De igual forma, Chong, Et Alia (2003) utilizando datos de panel para el periodo 1994 al 2000, aplicado a nuestro país, concluyen que, cuando los hogares acceden a dos o más servicios de infraestructura de forma conjunta, el bienestar –medido como cambios en el consumo– del hogar aumenta, y es mayor que cuando los servicios se prestan por separado, y que, además, el aumento de los beneficios es más que proporcional.

En dicho contexto, la provisión conjunta de inversiones públicas (paquete integral de inversiones públicas), que brinde simultáneamente servicios a la población de un determinado territorio, permite aprovechar las sinergias de las diversas tipologías de inversiones, las cuales –como se señaló anteriormente– tienen efectos en diferentes variables de desarrollo una de ellas de vital importancia –y preocupación para la política pública– es la reducción de la pobreza, a través de aumentos en la productividad, e ingresos de la población beneficiaria. Esto, debido a que las causas de la pobreza tienen una naturaleza multidimensional, por lo que requiere del ataque simultáneo y coordinado de diferentes intervenciones para combatirla, situación que se logra mediante las sinergias de distintas tipologías de proyectos de inversión.

Además de que la población de dichos territorios pueda acceder a una mayor cantidad –y calidad– de servicios públicos, lo cual incrementaría su bienestar, y por lo tanto la rentabilidad social.

En tal sentido, la entrega de infraestructura pública de forma sinérgica o complementaria, además de generar dichos efectos, también permitiría que la provisión del

servicio sea más óptima. Para clarificar este punto, se tiene el siguiente ejemplo:

Si se tiene previsto ejecutar un proyecto de inversión como un Centro de Salud de categoría I-3, se debe tener en cuenta que, para que este brinde de forma adecuada sus servicios a la población, necesitaría de inversiones que lo complementen, tales como: electricidad, sin ella la provisión de los servicios de salud serían limitados, debido a que el equipo médico, y unidad odontológica no podrían funcionar sin energía eléctrica, así mismo, los horarios de atención no serían continuos. Además, el alumbrado público también sería necesario para que exista un mayor acceso, y seguridad en el tránsito de los pacientes, personal de salud, y personal administrativo del centro de salud. Asimismo, la existencia –o mejoramiento– de la infraestructura vial, facilitaría el desplazamiento de los usuarios del servicio, disminuyendo los tiempos de traslado, e incrementando a su vez, el uso de los mencionados servicios. Adicionalmente, sería necesario que el centro de salud cuente con los servicios de agua potable y alcantarillado de forma continua, en razón a que, mantener la sanidad del establecimiento, requiere de limpieza e higiene constante.

Por consiguiente, se puede inferir que, para que se aprovechen las mencionadas sinergias, se necesita de la concurrencia de al menos tres condiciones en las inversiones:

1. Compartir la misma área de influencia.
2. Los servicios públicos que provean sean para una población beneficiaria en común.
3. Objetivo general en común.

En tal sentido, las entidades públicas deben realizar el análisis de las sinergias de los diversos tipos de inversión pública en sus ámbitos territoriales, con la finalidad de identificar aquellos grupos (paquetes) de inversión pública que tienen mayores relaciones de sinergia o complementariedad, que sumado a un análisis referido a la “gestión” de dichas inversiones (p.ej. asignación de recursos presupuestales garantizada, cumplimiento al cronograma de ejecución de la obra –si es que ya se encuentra en ejecución–, capacidad de ejecución de la entidad, entre otros), permitiría que sean tomadas en cuenta para su registro en la etapa de elaboración de sus Carteras de Inversiones del PMI, dándole, de esta forma, un sustento más técnico a su construcción, maximizando su impacto en variables sociales (como la pobreza), y económicas (tales como: incrementos de productividad, y de ingresos, entre otros).

Para facilitar el proceso de identificación de las sinergias entre las inversiones, el MEF (2023) puso a disposición de los operadores la matriz para la identificación de las



sinergias o complementariedades, en la que se muestran 30 tipos o clases de sinergias entre las tipologías de inversión pública.

Así, para identificar las sinergias que puede generar una inversión que se está evaluando por una entidad, partimos por identificar si dicha inversión, que corresponde a su cartera de inversiones del Programa Multianual de Inversiones (PMI), está vinculada a alguna de las tipologías del eje “Y” de la mencionada matriz (lado izquierdo de la matriz). Luego, verificamos si para la citada inversión existen inversiones asociadas a las tipologías del eje “X” de la matriz (parte superior de la matriz) dentro de su cartera de inversiones del PMI, así como, dentro de las inversiones del “Reporte para la Articulación Territorial -Reporte AT-” (reporte que contiene las inversiones de los tres niveles de gobierno, que tienen como ámbito de intervención el ámbito geográfico: distrito, provincia, o departamento, de la entidad que genere el reporte) a fin de determinar la

cantidad total de sinergias o complementariedades para cada inversión.

Por ejemplo, la tipología de Atención médica básica, tiene relaciones o interacciones de sinergias con las tipologías de Educación (inicial, primaria y secundaria), Electrificación, Carreteras vecinales, Agua potable y saneamiento, limpieza pública y Telecomunicaciones. Por lo tanto, la cantidad total potencial de sinergias será de seis (6).

Es potencial, debido a que dependerá de que, efectivamente, existan en la Cartera de Inversiones del PMI de la entidad, o de su ámbito de jurisdicción, las inversiones vinculadas a las tipologías mencionadas en dicha matriz, así como, se verifiquen las condiciones para generar sinergias o complementariedades (i.e. mismo territorio, objetivo general común, y misma población beneficiaria). MEF (2023). A continuación, se muestra la mencionada matriz.

Tabla N° 1: Matriz para la identificación de sinergias

TIPOLOGÍAS		TIPOLOGÍAS															Cantidad Potencial de sinergias o complementariedades
ID Tipologías	Nombre	Atención médica básica	Educación (inicial, primaria y secundaria)	Electrificación	Turismo	Telecomunicaciones	Limpieza pública	Agua potable y saneamiento	Carreteras vecinales	Drenaje pluvial	Espacios públicos	Sistema de riego	Pistas y veredas	Seguridad ciudadana	Cultura	Ecosistemas	
	ID Tipología	353, 408	368, 369, 370, 371	297, 298	280	322, 323, 324, 325, 326	337	344, 345, 347	308	410	338, 350	285, 286	319	249, 254	357	331, 332	
353, 408	Atención médica básica		1	1	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	6
368, 369, 370, 371	Educación (inicial, primaria y secundaria)	1		1	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	6
297, 298	Electrificación	1	1		1	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	6
280	Turismo	0	0	1		0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	1	5
322, 323, 324, 325, 326	Telecomunicaciones	1	1	1	0		0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	5
337	Limpieza pública	1	1	0	1	0		1	0	1	0	0	0	0	0	0	5
344, 345, 347	Agua potable y saneamiento	1	1	0	0	0	1		0	1	1	0	0	0	0	0	5
308	Carreteras vecinales	1	1	0	1	0	0	0		0	0	1	0	0	0	0	4
410	Drenaje pluvial	0	0	0	0	0	1	1	0		1	0	1	0	0	0	4
338, 350	Espacios públicos	0	0	0	0	0	0	1	0	1		0	1	0	0	0	3
285, 286	Sistema de riego	0	0	1	0	1	0	0	1	0	0		0	0	0	0	3
319	Pistas y veredas	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0		0	0	0	2
249, 254	Seguridad ciudadana	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0		0	0	2
357	Cultura	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	1
331, 332	Ecosistemas	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		1
Cantidad Potencial de sinergias o complementariedades		6	6	6	5	5	5	5	4	4	3	3	2	2	1	1	

3 (Sin vínculo = 0; Con vínculo = 1).
Fuente: MEF (2023). Instructivo para la implementación de la Articulación Territorial en la Programación Multianual de Inversiones.



Cabe recalcar que, de acuerdo con el MEF (2023), dicha matriz será actualizada cuando existan más evidencias que señalen relaciones de sinergias entre las diversas tipologías de inversiones.

En dicho contexto, el análisis de sinergias no solamente involucra a las inversiones propias de la entidad. Sino que, considerando que existen restricciones presupuestarias, y de capacidad de ejecución en la entidad, se deberá identificar inversiones que tengan las características de sinergias o complementariedad en las Carteras de Inversiones del PMI de otras entidades, ya sea del mismo nivel de gobierno o de otros niveles de gobierno, que estén programadas o estén siendo ejecutadas en el mismo ámbito de influencia, con el propósito de realizar coordinaciones con dichas entidades, a fin de lograr completar la intervención de infraestructura pública de forma conjunta, y maximizar las rentabilidades sociales a la población beneficiaria. Para ello, el MEF puso a disposición de los operadores del Invierte.pe, el Reporte para la Articulación Territorial (Reporte AT), a través del cual se pueden generar reportes de todas las inversiones por ámbito de intervención (distrito, provincia, o departamento) que estén registradas en las diversas Carteras de Inversiones del PMI, de los tres niveles de gobierno (Nacional, Gobiernos Regionales, y Gobiernos Locales).

Asimismo, considerando que el stock de unidades productoras existente también está relacionado con la generación de sinergias de inversión pública (i.e. Unidades Productoras existentes), en un siguiente nivel de complejidad, las entidades deberían, además, incluir dentro del análisis de sinergias a las Unidades Productoras que existen en su territorio y actualmente proveen servicios a la población, a fin de generar mayores beneficios, a través de la concurrencia o participación de inversiones complementarias.

En dicho contexto, la identificación, promoción y gestión de inversiones con un enfoque territorial, que impulsen la generación de sinergias entre ellas, que decanten en una mayor y mejor provisión de servicios a la población, generando incrementos en el valor público y un mayor bienestar en la población, es vital dentro de la inversión pública, y se constituyen en valiosas herramientas para concretar el desarrollo económico y social en los territorios. Toda vez que, incorporar dichos enfoques en la inversión pública, permite diseñar las intervenciones respetando o considerando la idiosincrasia de cada territorio, es decir, requieren estrategias de inversión personalizadas, dejando de lado el enfoque tradicional de diseñar, e implementar intervenciones públicas individuales (enfoque “proyecto por proyecto”) y estrategias -soluciones- únicas o transversales a todo el país, sin tener en cuenta sus particularidades, diferencias y singularidades.



Dicho de una forma más sencilla, el enfoque territorial en la inversión pública parte del hecho de que, en la realidad, cada territorio tiene problemáticas o necesidades (brechas de infraestructura o de acceso a servicios) y potencialidades económicas, distintas, por lo tanto, se deben planificar/programar, formular, evaluar, ejecutar y gestionar inversiones públicas partiendo de esas características singulares.

En dicho contexto, haciendo una analogía para fines didácticos de la cooperación con la inversión pública, que mencionamos al inicio del artículo, diremos que, la cooperación es una característica fundamental del enfoque territorial en inversión pública, ya que promueve la colaboración activa entre diferentes actores presentes en el territorio, incluyendo gobiernos locales (provinciales y distritales) y gobiernos regionales.

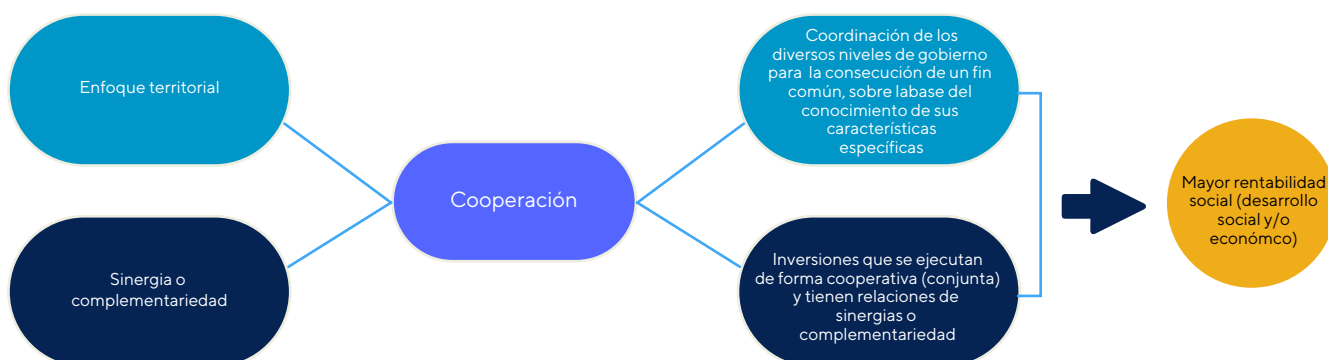
Esta colaboración busca identificar y abordar de manera conjunta las necesidades (brechas de infraestructura o de acceso a servicios) y potencialidades específicas de cada territorio, optimizando así la asignación de recursos y garantizando que las inversiones públicas se adapten de manera efectiva a sus condiciones particulares. Por lo tanto, dicha cooperación fortalece la capacidad de planificación/programación, formulación, evaluación y ejecución de inversiones, promoviendo un desarrollo más equitativo y sostenible en todo el territorio.



Asimismo, la cooperación es esencial en las sinergias de inversiones públicas, ya que implica la coordinación estratégica entre inversiones de diversas tipologías e iniciativas gubernamentales. Esta colaboración permite evitar duplicaciones y maximizar el impacto de las inversiones al enfocarse en áreas donde múltiples proyectos pueden beneficiarse mutuamente. Al trabajar juntos, los distintos actores pueden optimizar la utilización de recursos y asegurar que las inversiones se complementen entre sí, logrando así un resultado global más efectivo y coherente en términos de desarrollo territorial.

En suma, diremos que, aquellas inversiones públicas que se ejecutan de forma cooperativa (conjunta) y tienen relaciones de complementariedad, a través de la coordinación de los diversos niveles de gobierno para la consecución de un fin común, y sobre la base del conocimiento de sus características específicas tendrán un efecto mayor, que si se ejecutarán de forma individual o aislada. En el siguiente gráfico se muestra dicha analogía:

Gráfico N° 5: Analogía del término cooperación con el enfoque territorial y la sinergia o complementariedad en las inversiones públicas.



Elaboración: propia.

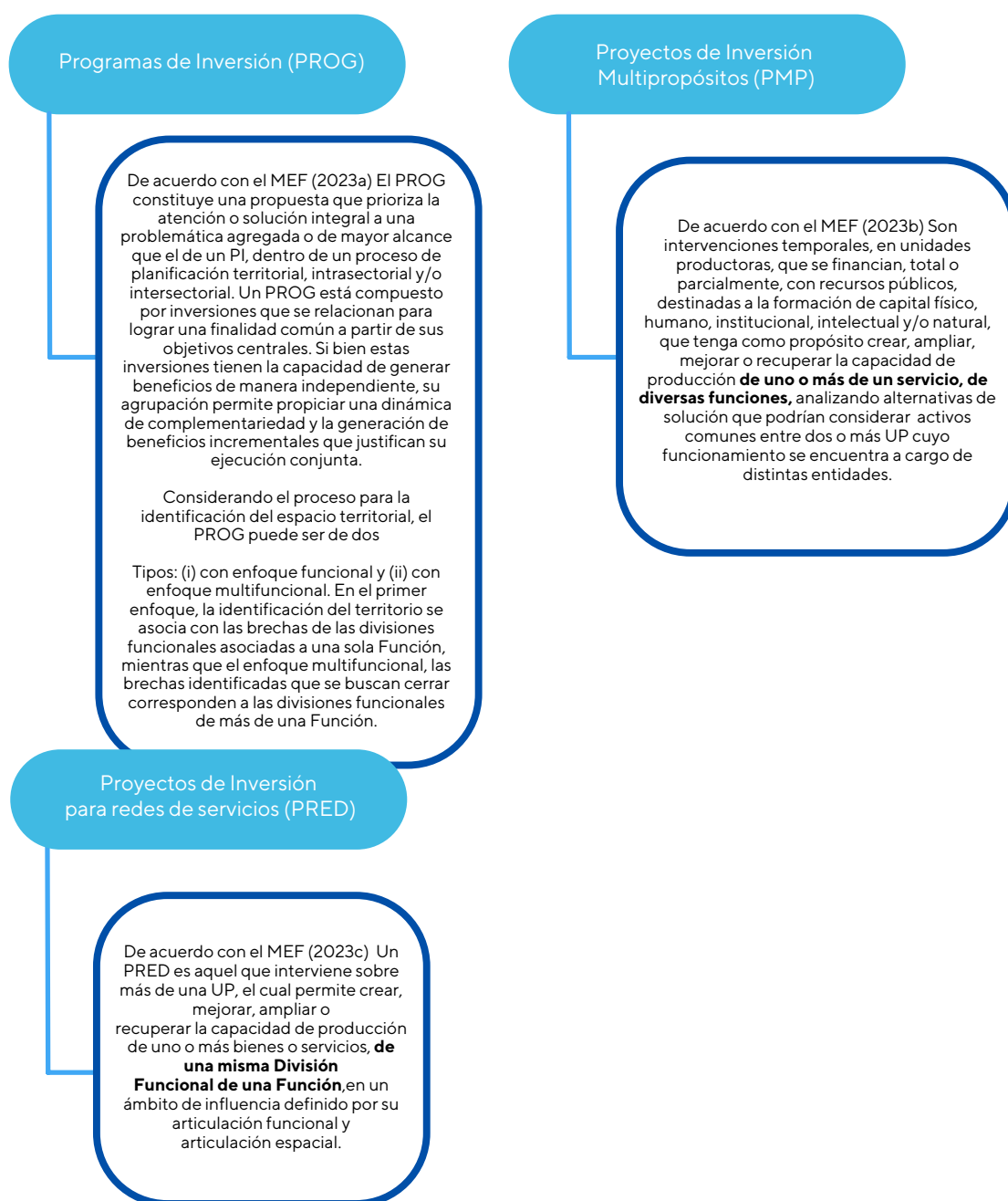


En tal sentido, el enfoque territorial, y las sinergias de las inversiones públicas, son enfoques que permiten maximizar los beneficios sociales (rentabilidad social) de la inversión pública, a la vez que posibilitan un mayor desarrollo social y económico. Por lo tanto, resulta crucial que las diversas entidades de los tres niveles de gobierno articulen, coordinen y sincronicen sus inversiones, buscando generar sinergias, con la finalidad de lograr un

mayor impacto territorial.

Para implementar dichos enfoques mediante la inversión pública, a través de la formulación y evaluación, se tienen diversas alternativas metodológicas, como, por ejemplo, los Programas de Inversión (PROG), los Proyectos de Inversión Multipropósitos (PMP), y los Proyectos de Inversión para redes de servicios (PRED), los cuales se reseñan a continuación, de acuerdo con el MEF.

Gráfico N° 6: Metodologías para implementar el enfoque territorial en la formulación y evaluación.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (2023a), (2023b) y (2023c)



► Secuencialidad de las inversiones públicas.

La secuencialidad en las inversiones públicas se refiere a la planificación y ejecución de proyectos de inversión en un orden específico y lógico. Esto implica que ciertos proyectos deben llevarse a cabo antes que otros, debido a interdependencias o requisitos previos.

Por lo tanto, la secuencialidad de las inversiones públicas es un enfoque importante. Así, por ejemplo, si las entidades del Estado tienen una cartera de inversiones, que involucran construir carreteras, brindar servicios de agua potable, edificar hospitales y colegios. La secuencialidad significa que hay un orden o una secuencia en la que se deben hacer estos proyectos de inversión.

Dicho de otra forma, haciendo una analogía con la construcción de una casa. Para construir una casa –en términos generales–, primero necesitas poner los cimientos, luego las paredes, el techo y finalmente decorar el interior. No puedes poner el techo antes que las paredes, ¿verdad? Lo mismo sucede con las inversiones públicas.

Algunos proyectos deben realizarse antes que otros para que todo funcione correctamente. Analicemos un ejemplo para fines didácticos de la secuencialidad entre proyectos de inversión de saneamiento y de pistas y veredas.

Supongamos que una municipalidad planea mejorar un vecindario en crecimiento. El primer proyecto de inversión de saneamiento consiste en la instalación de sistemas de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales en el área. Este proyecto de inversión es esencial para garantizar que las aguas residuales se manejen adecuadamente y no causen problemas de salud pública ni contaminen el entorno.

Una vez que se haya completado el proyecto de inversión de saneamiento, se puede proceder al proyecto de inversión de construcción de pistas y veredas en el mismo vecindario. Aquí es donde entra en juego la secuencialidad. La razón detrás de esta secuencia es que la instalación del alcantarillado requeriría realizar excavaciones, rompiendo el pavimento de las pistas y veredas existentes. Si se construyeran las pistas y veredas antes del saneamiento, se dañarían o se requerirían modificaciones costosas para el Estado, a fin de acomodar las instalaciones de alcantarillado.

Por lo tanto, siguiendo este orden secuencial, primero se establece la infraestructura de saneamiento para garantizar la salud e higiene en la comunidad. Una vez que esta fase esté completa y no se prevean interferencias con las futuras mejoras en las pistas y veredas, se pueden llevar a cabo estos proyectos de inversión de pistas y veredas.

Esto asegura que los recursos se utilicen de manera eficiente y que la comunidad se beneficie de manera óptima de las inversiones públicas. A continuación, se precisará la definición de la secuencialidad de las inversiones públicas. Así, la palabra secuencia, de acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española, significa: “sucesión ordenada”.

En dicho contexto, la secuencialidad de las inversiones públicas tiene la siguiente definición:

Secuencialidad de las inversiones públicas: La secuencialidad de las inversiones públicas es un enfoque de planificación estratégica que busca establecer un orden lógico y coordinado para la ejecución de proyectos de inversión. Se basa en la idea de que algunos proyectos son requeridos previamente a otros, y que su secuencia adecuada puede mejorar la eficiencia, reducir costos y maximizar los beneficios para la sociedad. Esto implica considerar cuidadosamente cuándo y en qué orden se deben realizar los proyectos de inversión, para garantizar un uso óptimo de los recursos públicos y evitar problemas de coordinación.

Al respecto, Bosch, Et Alia (2000) en una investigación internacional que abarca diversos países, incluido el Perú, señalan que la falta de acceso a los servicios de agua potable y de saneamiento, generan un incremento en la demanda de servicios de salud (ante un incremento de Enfermedades Diarreicas Agudas –EDAS–), y también generan una reducción en la asistencia escolar (en especial de las niñas, en mayor medida después de la pubertad) ya que, el acarreo de agua reduce el tiempo que los niños tienen para ir a la escuela – y jugar–, por falta de una adecuada salubridad, o finalmente por enfermedad, o incluso la muerte⁴. Asimismo, existen efectos de la falta de acceso al servicio de agua potable y de saneamiento sobre los ingresos y el consumo, que decanta en un menor bienestar de la población. Así, respecto al costo económico del agua, los pobres de las zonas urbanas y rurales no solo cuentan con ingresos bajos, sino que, además, deben enfrentar costos de agua más altos. En el caso de Lima, Perú, el precio del agua que pagan los pobres a otros proveedores en las zonas urbanas es 17 veces mayor que el precio que cobran las empresas de agua, lo cual se agrava considerando que, el agua es un producto básico que se debe consumir a diario y para el cual no existe sustituto.

⁴ De acuerdo a la investigación de Bosch, Et Alia (2000), la diarrea representa casi el 30 por ciento del total de enfermedades infantiles contagiosas; causa cerca de 2.2 millones de muertes por año y un número mucho mayor de casos de enfermedad en niños y adultos. Ataques continuos de diarrea contribuyen a la desnutrición.



En tal sentido, se puede inferir con la mencionada evidencia que, es crucial primero garantizar la provisión del servicio de agua potable y alcantarillado (a través de la ejecución de inversiones) previamente a la formulación, evaluación y ejecución de inversiones asociadas a salud, y educación básica regular. En otras palabras, debe existir una lógica de secuencialidad en la inversión pública, garantizando primero servicios de tipo base, para luego complementarlos con otros.

En dicho contexto, es importante tener claridad conceptual y técnica respecto a la diferencia entre la sinergia y la secuencialidad de inversiones públicas. Sin embargo, es menester precisar que ambos enfoques no son excluyentes, sino que se complementan entre sí. A continuación, se brindan algunas diferencias:

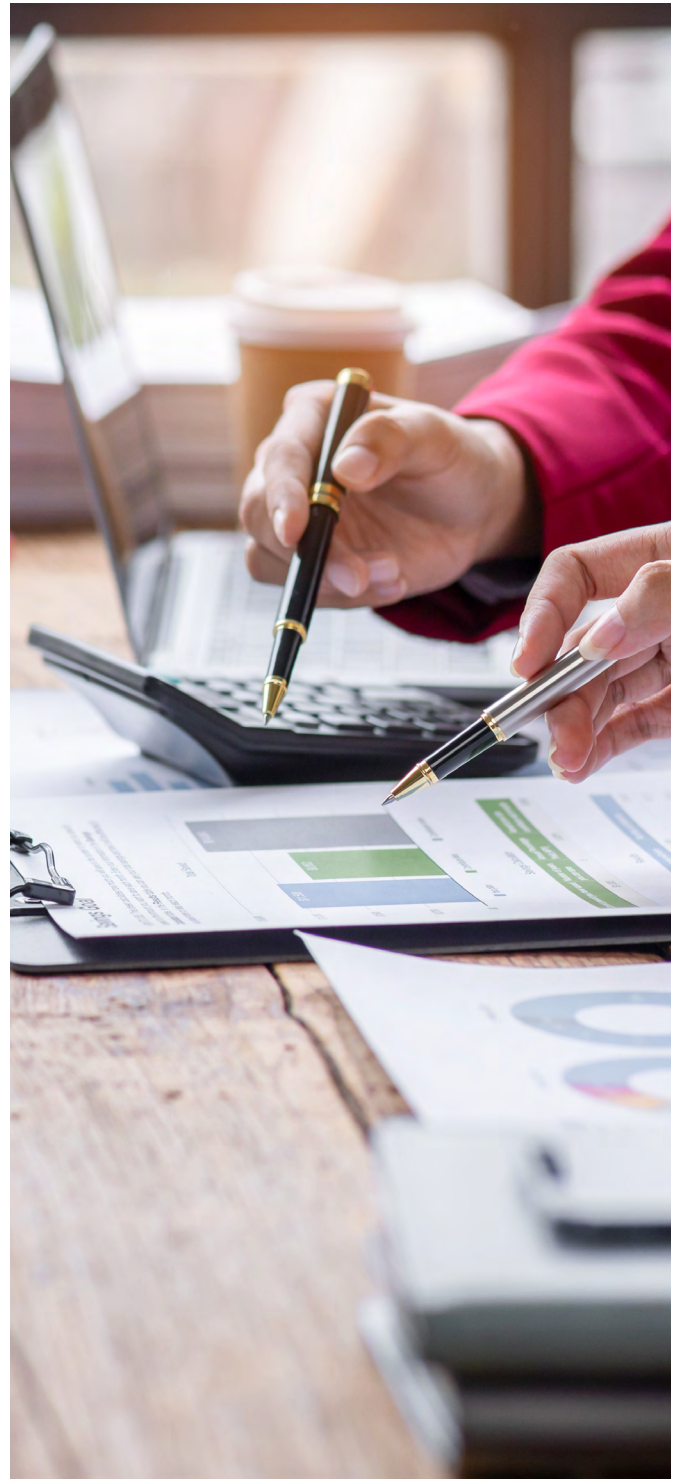
Sinergia de las inversiones públicas:

- Las sinergias se refieren a la interacción positiva que ocurre cuando dos o más proyectos de inversión pública se ejecutan de manera simultánea o en estrecha colaboración.
- En este enfoque, los proyectos de inversión se diseñan y se ejecutan de manera coordinada para maximizar los beneficios conjuntos.
- Las sinergias pueden llevar a economías de escala, reducción de costos, y resultados más efectivos y eficientes en comparación con proyectos de inversión individuales aislados.

Secuencialidad de las inversiones públicas:

- La secuencialidad se refiere a la ejecución de proyectos de inversión en una secuencia específica, en la que un proyecto de inversión se inicia solo después de que otro se haya completado.
- En este enfoque, cada proyecto de inversión se trata de manera independiente y se espera que genere beneficios antes de pasar al siguiente.
- La secuencialidad puede ser necesaria cuando los recursos financieros o técnicos son limitados, y se requiere priorizar proyectos de inversión de acuerdo con su importancia o viabilidad individual.
- Sin embargo, la secuencialidad puede ser menos eficiente en términos de tiempo y recursos si se omiten posibles sinergias entre proyectos de inversión.

En resumen, las sinergias buscan maximizar la eficiencia y los beneficios al ejecutar proyectos de inversión de manera conjunta o coordinada, mientras que la secuencialidad implica ejecutar proyectos de manera independiente, priorizando su orden de realización. Por lo tanto, la elección o complementación entre estos enfoques depende de factores como: los recursos disponibles, la viabilidad técnica y la maximización de los resultados.





Conclusiones

A modo de colofón, el enfoque territorial de las inversiones parte del hecho de que nuestro país tiene brechas -o necesidades- de infraestructura o de acceso a servicios diferenciadas, así como, potencialidades económicas (o productivas) diversas -además de condiciones geográficas variadas-. En tal sentido, para concretar de forma oportuna, eficiente, y eficaz el cierre de brechas en los territorios, e incentivar las potencialidades económicas, se requiere partir de ese conocimiento específico, y, sobre la base de ello, se necesita de la participación, de la concurrencia y de la coordinación de los tres niveles de gobierno (Sectores, Gobierno Regional, y Gobiernos Locales Provinciales y Distritales) presentes en cada territorio de nuestro país, a fin de que, en función a sus competencias, articulen esfuerzos e intervenciones a nivel de inversión pública a través del impulso de inversiones que generen las mayores sinergias, en pro de generar mayor desarrollo social y económico en sus territorios.

Dicho de otra forma, las brechas y potencialidades económicas -por ejemplo- del departamento de Cusco respecto a las de Piura, no son las mismas. De hecho, incluso dentro de cada departamento (a nivel de sus provincias, distritos y centros poblados), las brechas y potencialidades económicas no son las mismas.

Respecto a las potencialidades económicas, de acuerdo con Stoessel (2023), el polo turístico más destacado de nuestro país se encuentra en la zona sur. El cual se trata de un circuito de gran relevancia que atrae a aproximadamente el 85% de los visitantes extranjeros que visitan el Perú. Estos impresionantes números respaldan la idea de que la zona sur tiene todas las condiciones necesarias para consolidarse como un importante hub a nivel regional. Sin embargo, para hacer de Cusco la segunda gran puerta de entrada al Perú, hay inversiones que deben priorizarse urgentemente, toda vez que, existe una fórmula probada y comprobada: a más conectividad, más turismo. El acceso de Chinchero a la ciudad de Cusco es un embudo. Por lo tanto, se necesita construir una nueva carretera y vía férrea. Dichas inversiones generarían sinergias con la inversión actualmente en ejecución del Aeropuerto Internacional de Chinchero, una inversión que hará posible recibir más vuelos no solo de Centro y Sudamérica, sino del mundo. Es decir, se esperaría recibir más turistas.

En tal sentido, dichas inversiones con sinergias definitivamente generarían un mayor beneficio, que decantaría en un mayor desarrollo social y económico, no solo del Cusco, sino de la zona sur, y del país en general, ya que se establecería una conexión aérea entre Cusco y los destinos turísticos de la costa y selva del Perú, capitalizando el atractivo del sur para aumentar el flujo de visitantes hacia otras zonas.

En resumen, las sinergias de inversión pública buscan aprovechar al máximo los recursos públicos, y mejorar la eficiencia y eficacia de los proyectos de inversión al considerar cómo interactúan y se complementan entre sí, en beneficio de la sociedad.



Referencias

- Albuquerque Llorens, F. (2014). El enfoque del desarrollo económico territorial.
- Berdegú, J. A., & Favareto, A. (2019). "Balance de la Experiencia Latinoamericana de Desarrollo Territorial Rural y Propuestas para Mejorarla", 15 años del DTR en América Latina. RIMISP, en prensa.
- Bosch, C., Hommann, K., Sadoff, C., & Travers, L. (1999). Agua, saneamiento y la pobreza.
- Chong, A., Hentschel, J., & Saavedra, J. (2004). Bundling of Services and Household Welfare in Developing Countries Using Panel Data: The Case of Peru. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Delgado, M. d., & Ramos, E. (2002). The role of European Rural Development Programmes in Enhancing Democracy: The Case of Southern Spain. En A. Arzeni, R. Esspesti y F. Sotte. (Eds.). European Policy Experiences with Rural Development (pp. 179-203). . Kiel: KG.: Wissenschaftsverlag.
- Escobal, J., & Torero, M. (2004). Análisis de los Servicios de Infraestructura Rural y las Condiciones de Vida en las Zonas Rurales de Perú. Lima: GRADE.
- Farrell, G., Trillón, S., & Paul Soto, P. (1999). La competitividad territorial: construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER. Innovación en el Medio Rural, Cuaderno No. 6 - Fascículo 1. Bruselas: Observatorio Europeo LEADER.
- Fernández L, J., Fernández, M. I., & Soloaga, I. (2019). Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL.
- Fort, R., & Paredes, H. (2015). Inversión pública y descentralización: sus efectos sobre la pobreza rural en la última década. Lima: GRADE.
- Jaramillo, M. (2018). Conferencia internacional: Territorios y desarrollo en el Perú. Lima: GRADE.
- MEF. (2018). Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, aprobado por Decreto Supremo N° 284-2018-EF, y sus modificatorias. Lima.
- MEF. (2023). Instructivo para la implementación de la Articulación Territorial en la Programación Multianual de Inversiones. Lima.
- MEF. (2023a). Lineamientos generales para la formulación y evaluación de Programas de Inversión. Lima.
- MEF. (2023b). Lineamientos para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Multipropósito. Lima.
- MEF. (2023c). Lineamientos Metodológicos generales para la elaboración de proyectos de inversión para redes de servicios - PRED.
- Meléndez, G., & Huaroto, C. (2014). Evaluando las complementariedades de proyectos de infraestructura rural. El Impacto conjunto de Electrificación y Telecomunicaciones en el bienestar del hogar y la formación de capital humano. Lima: CIES.
- Pérez, Y. M., & Otros. ("El enfoque territorial del desarrollo en zonas rurales: de la teoría a la práctica", Desarrollo en territorios rurales. Estudios comparados en Brasil y España, A. C. Ortega y E. Moyano (eds.)). 2016. Campinas: Alinea Editora.
- Renault Adib, A. (2010). Guía para la formulación y gestión de planes de desarrollo rural sostenible: un abordaje participativo con enfoque territorial. Asunción: IICA.
- Saraceno, E. (2000). La experiencia europea de desarrollo rural y su utilidad para el contexto latinoamericano(D/700400). Documento presentado en el "Taller sobre experiencias, políticas e instrumentos de desarrollo rural en los países latinos de Europa y América". San Fernando de Henares, Madrid, España.



Sepúlveda, S., Rodríguez, A., Echeverry, R., & Portilla, M. (2003). El enfoque territorial del desarrollo rural. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Stoessel, J. (08 de octubre de 2023). Cusco, la segunda gran puerta de entrada. P21, págs. 1-2.

Valdivia, M. (2008). Concesionando el camino hacia el desarrollo: impactos iniciales de un programa de caminos rurales. CAF.

Veiga, J. (2002). Ciudades imaginárias. O Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Autores Associados.

Vergara Romero, A., Morejón Calixto, S., Márquez Sánchez, F., & Medina Burgos, J. (2022). Economía del conocimiento desde la visión del territorio: Knowledge economy from the perspective of the territory. Revista Científica ECOCIENCIA.



**GOBIERNO Y
POLÍTICAS PÚBLICAS
PUCP**

Visita nuestra web:

 gobierno.pucp.edu.pe

Síguenos en



Escuela de Gobierno y Políticas Públicas

Av. Universitaria 1801, San Miguel - Complejo Mc Gregor - Piso 11