Pautas para actualizar el Plan Nacional de Infraestructura

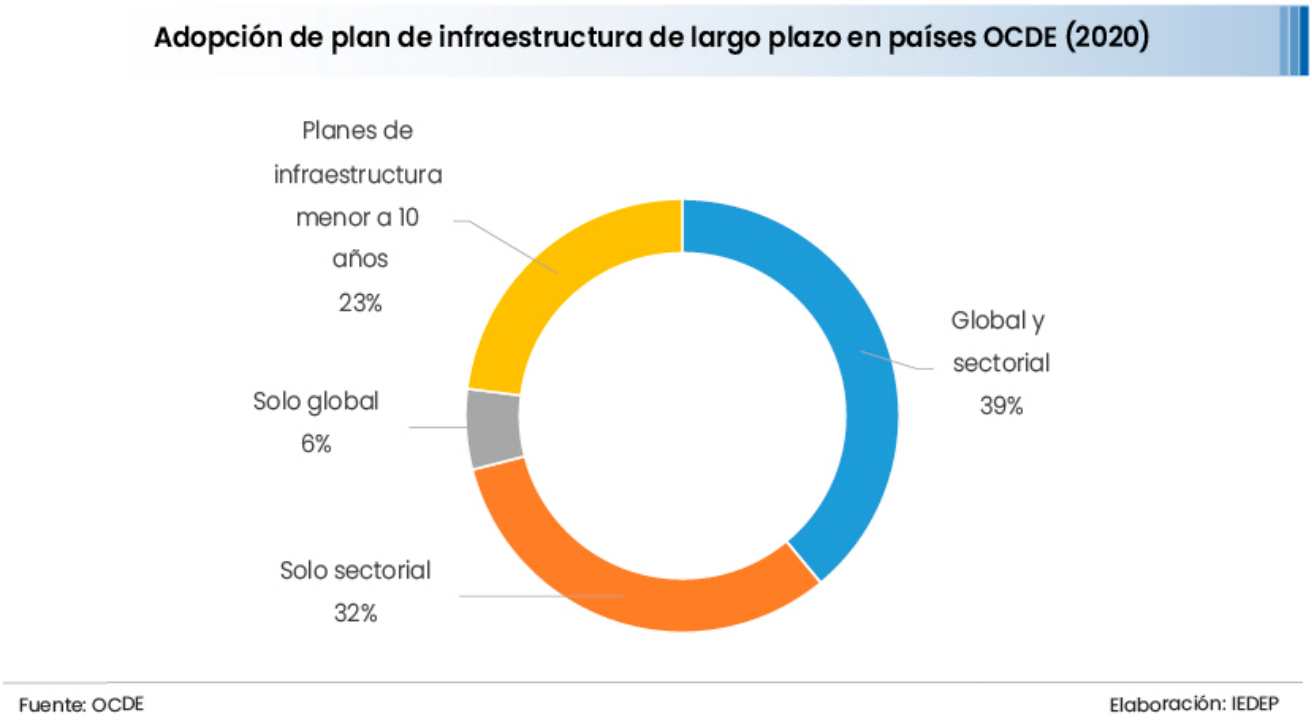
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) señala que para la ejecución exitosa de proyectos de infraestructura es indispensable una correcta planificación estratégica de largo plazo que esté alineada con los objetivos de desarrollo del país y con sus condiciones económicas.

Con base en su Encuesta de Gobernanza de la Infraestructura 2020, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) identifica que el 39% de sus países miembros adoptó un plan de infraestructura de largo plazo, tanto global como sectorial; el 32% solo sectorial; el 6% solo global; y el 23% de dichos países adoptó un plan con un horizonte inferior a los diez años.

En ese marco, Perú publicó en julio de 2019 el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC) como un instrumento mediante el cual el Estado prioriza, consolida y articula la planificación de las diversas entidades públicas para cerrar parte de la brecha de infraestructura e incrementar la productividad y competitividad del país.

El PNIC se elaboró en dos etapas. La primera fue el cálculo de la brecha de infraestructura que permitió dimensionar las necesidades de los sectores. En segundo lugar, se definió una metodología de priorización a la que fueron sometidas las carteras de proyectos de las distintas entidades públicas que

dieron como resultado los 52 proyectos que conforman el Plan.



Brecha de infraestructura

Se calculó una brecha de acceso básico de infraestructura para el periodo 2019-2038 para los sectores transporte, comunicaciones, riego, electricidad, agua, saneamiento, salud y educación.

En principio se estimó una brecha de corto plazo (cinco años) que asciende a S/ 117.183 millones, a partir de un modelo econométrico que permite predecir el nivel de infraestructura que el país debería tener en el corto plazo luego de compararlo con países con similitudes macroeconómicas, socioeconómicas y geográficas.

A continuación, se estimó una brecha de largo plazo (20 años), que asciende a S/ 363.452 millones, a partir de la comparación con países de la Alianza del Pacífico, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y otros de ingresos medios altos. En otras palabras, se calculó que, para cerrar la brecha de acceso básico, se tendría que invertir el 2% del PBI anualmente y exclusivamente en los sectores seleccionados.

Si bien se debe destacar la mejora metodológica en comparación a anteriores cálculos de la brecha de infraestructura peruana aún hay espacio de mejora. En ese sentido, el IEDEP propone que se incorporen elementos de calidad en los sectores donde inicialmente sea posible, como en agua, saneamiento y telecomunicaciones (el mismo PNIC hace un ejercicio con estos sectores).

De igual manera, se propone calcular la brecha para más sectores que permitan dimensionar la necesidad de inversiones en todos ellos. Por ejemplo, a cuánto asciende la brecha en el sector justicia que permita reducir el hacinamiento carcelario sobre el que el Tribunal Constitucional se pronunció en mayo 2021. De igual manera, es importante conocer la brecha del sector turismo especialmente por su generación de puestos de trabajo y por haber sido uno de los más golpeados durante la pandemia.

Asimismo, se plantea adicionar al cálculo de la brecha el gasto en mantenimiento que requerirá la infraestructura una vez construida debido a que es más económico mantener que volver a construir. Adicionalmente, considerando que el Perú es propenso a desastres naturales como sismos o el Fenómeno El Niño, también adicionar al cálculo de la brecha el costo de

hacer que la infraestructura sea más resiliente.

Metodología actual de priorización

La metodología se caracteriza por (i) ser transversal pues todos los proyectos se evalúan usando el mismo criterio, (ii) focalizarse en el potencial productivo, pues se centra donde hay más brecha de acceso o calidad, (iii) analizar el impacto social al poner más atención en la mayor población sobre todo con mayores niveles de pobreza, y (iv) enfocarse en la menor demanda de recursos públicos y mayor impacto de corto plazo.

Los proyectos a los que se les aplica la metodología son las obras públicas que se encuentran en la Programación Multianual de Inversiones (PMI) de las entidades públicas, así como los proyectos que figuran en el Informe Multianual de Inversiones en Asociaciones Público Privadas (IMIAPP) también de las entidades públicas. Cabe destacar que este es un primer filtro para la calidad de los proyectos, así como para asegurar que disponen de financiamiento.

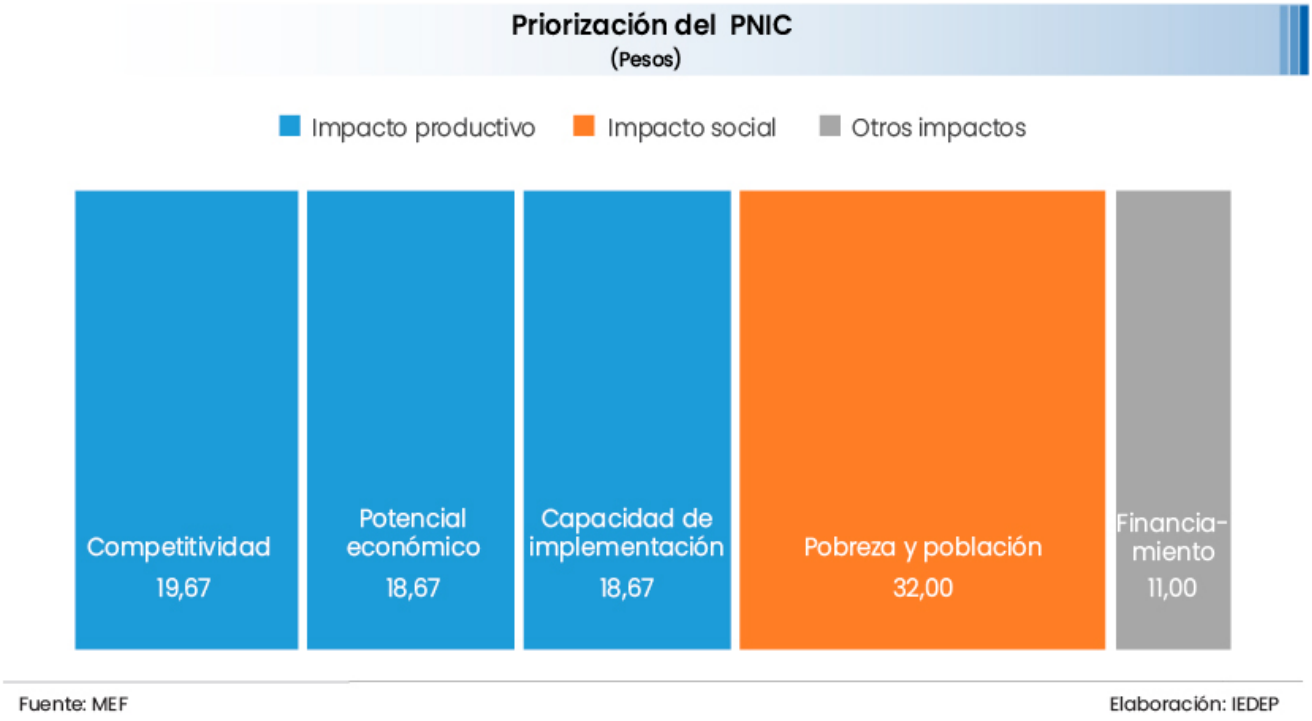
La metodología consiste en dos etapas secuenciales. La primera de ellas identifica sectores estratégicos tanto por su alto impacto (si su presupuesto público o costo en comparación al PBI representa más del 0,1%) como por su clasificación (competitivos o sociales).

La segunda etapa consiste en la elaboración de un ranking de proyectos que pertenecen a los sectores seleccionados en la primera etapa. Para el caso del PNIC fueron Transporte, Agropecuario, Energía, Comunicaciones, Saneamiento y Vivienda.

El ranking fue elaborado con base en tres pilares. El pilar denominado impacto productivo (ponderación de 0,57) consta de los subpilares: (i) potencial económico, que incluye los indicadores multiplicador del gasto privado y área de influencia; (ii) competitividad, que incluye los indicadores multiplicador de la inversión privada, potencial de complejidad económica según región, brecha de acceso según provincias; (iii) capacidad de implementación, que comprende los indicadores nivel de estudio del proyecto y nivel de ejecución de la inversión pública del sector.

El pilar denominado Impacto Social (ponderación de 0,32) incluye los indicadores población beneficiada e incidencia de pobreza según distrito. Por su parte, el pilar impacto en financiamiento (ponderación de 0,11) otorga mayor valoración a las APP autofinanciadas o Proyectos en Activos, en segundo lugar, a las APP cofinanciada y en tercer lugar a la obra pública.

El resultado final de aplicar la metodología fue la selección de 52 proyectos valorizados en S/ 99.196 millones que permitirán cerrar el 30% de la brecha de largo plazo.



Recomendaciones

El IEDEP recomienda ampliar y mejorar la información contenida en los estudios de preinversión de los proyectos que permitan incorporar más indicadores a la metodología.

El mismo PNIC lista la necesidad de información sobre multiplicadores de empleo por tipo de proyecto, multiplicadores de pobreza por área geográfica, al igual que brechas sectoriales, territoriales y de calidad; del mismo modo definir un indicador de sostenibilidad para el contexto peruano.

Adicionalmente es importante estudiar metodologías más actuales como la propuesta por el Banco Interamericano de Desarrollo (2019) en el documento "*Estrategia alternativa para la priorización de proyectos de infraestructura*", donde

plantea una metodología que integra componentes cuantitativos y cualitativos para su evaluación.

Argumentan que además de su simplicidad, destaca porque permite valorar los proyectos más allá de las mediciones económicas tradicionales al incorporar el impacto ambiental, el acceso al bienestar social como salud, educación, entretenimiento, comunicación, la inclusión de minorías, etc.

También se propone se evalúe la elaboración de planes de infraestructura sectoriales pues la lógica de priorización para cada sector es distinta. Cabe destacar que el país publicó en 2015 el Plan Nacional de Infraestructura Educativa al 2025 que incorporó indicadores de calidad.

De igual manera, nuestros pares de la región disponen de planes sectoriales como el *Plan Nacional de Infraestructura para la Movilidad 2050*, publicado en noviembre 2020, en Chile; y los *Programas Sectoriales 2020-2024* para sectores como agua, turismo, hidrocarburos, entre otros, vigentes en México.