



CONSTRUYENDO TERRITORIOS SOSTENIBLES:

Aprendizajes del apoyo técnico del Proyecto Paisajes Productivos Sostenibles en la Amazonía peruana (PPS) al planeamiento territorial



**Paisajes
productivos
sostenibles**
en la Amazonía peruana



PERÚ

Ministerio
del Ambiente



Con el apoyo de:



ASL

Programa
Paisajes
Sostenibles
de la Amazonía



ÍNDICE

1 INTRODUCCIÓN

Pág. 6

2 CONTEXTO Y PROBLEMÁTICA

Pág. 7

3 ¿QUÉ ES UN PLAN DE DESARROLLO CONCERTADO?

Pág. 10

4 TERRITORIOS PPS: PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

Pág. 14

5 RESULTADOS

Pág. 16

6 PRINCIPALES LECCIONES APRENDIDAS

Pág. 22

7 CONCLUSIONES

Pág. 25

8 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Pág. 29





Construyendo territorios sostenibles: aprendizajes del apoyo técnico del Proyecto Paisajes Productivos Sostenibles en la Amazonía peruana (PPS) al planeamiento territorial

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Dirección: Av. Jorge Chávez 275, Miraflores, Lima, Perú
Página web: www.undp.org/es/peru

Autor:
Proyecto Paisajes Productivos Sostenibles en la Amazonía peruana

Corrección de estilo:
Melody Toledo Chávez

Diseño y diagramación:
Franco Rucabado

Primera edición - Setiembre, 2025.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y no sean utilizados con fines comerciales.

Esta publicación se realizó en el marco del proyecto "Paisajes Productivos Sostenibles en la Amazonía peruana", una iniciativa del Estado peruano liderada por el Ministerio del Ambiente (MINAM) y la cooperación técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con el financiamiento del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, por sus siglas en inglés).

Las opiniones expresadas en esta publicación reflejan las visiones del autor y no necesariamente las políticas o posición institucional del MINAM, PNUD o GEF.



CONSTRUYENDO TERRITORIOS SOSTENIBLES: APRENDIZAJES DEL APOYO TÉCNICO DEL PROYECTO PAISAJES PRODUCTIVOS SOSTENIBLES EN LA AMAZONÍA PERUANA (PPS) AL PLANEAMIENTO TERRITORIAL

Siglas y acrónimos

Ceplan	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CCL	Consejo de Coordinación Local
CCR	Consejo de Coordinación Regional
GORE	gobierno regional
GORE Huánuco	Gobierno Regional de Huánuco
GORE Ucayali	Gobierno Regional de Ucayali
IDH	índice de desarrollo humano
MD	Municipalidad Distrital
Midagri	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego
Minam	Ministerio del Ambiente
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MP	Municipalidad Provincial
PDC	Plan de Desarrollo Concertado
PDRC	Plan de Desarrollo Regional Concertado
PDLC	Plan de Desarrollo Local Concertado
PEI	Plan Estratégico Institucional
POI	Plan Operativo Institucional
PPS	Proyecto Paisajes Sostenibles en la Amazonía Peruana
Sinaplan	Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico

1 INTRODUCCIÓN

El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (Sinaplan) es uno de los ejes de la modernización de la gestión del Estado; su ente rector es el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan). El fin del Sinaplan es coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico para promover y orientar el desarrollo armónico y sostenido del país.

En este sentido, el planeamiento estratégico es fundamental para la gestión sostenible del territorio. Por ello, mediante un trabajo conjunto con el gobierno nacional, regional y local, el Ministerio del Ambiente (Minam), a través del proyecto Paisajes Productivos Sostenibles en la Amazonía peruana (PPS), apoyó la integración de criterios de sostenibilidad ambiental en los instrumentos de planeamiento para algunas zonas de intervención, en particular, en la formulación de los planes de desarrollo concertado (PDC) a nivel regional y local, planes estratégicos institucionales (PEI) y planes operativos institucionales (POI).

A continuación, se presentan las principales lecciones aprendidas durante la asistencia técnica del proyecto PPS en la formulación de dos planes de desarrollo regional concertado (PDRC) y trece planes de desarrollo local concertado (PDLC) en Huánuco (Puerto Inca y sus distritos) y Ucayali (Padre Abad y sus distritos y Nueva Requena). En este texto, se destacan los desafíos enfrentados y las recomendaciones clave para futuros procesos.

2 CONTEXTO Y PROBLEMÁTICA

La formulación de los PDC a nivel de departamentos, provincias y distritos surge como respuesta a una necesidad de revertir desigualdades que afectan a la población dentro de sus territorios, a través de la identificación de los problemas y potencialidades que los caracterizan.

Sin embargo, este proceso enfrenta desafíos significativos. Por un lado, las necesidades y capacidades en el diagnóstico varían enormemente, debido a la gran heterogeneidad entre territorios —desde zonas urbanas con altos niveles de infraestructura hasta comunidades rurales aisladas—. Además, muchos gobiernos locales no cuentan con los equipos técnicos y los recursos financieros suficientes para elaborar estudios de su realidad socioeconómica y ambiental, lo cual, en algunos casos, deriva en planes con indicadores muy difíciles de medir o que no consigan financiamiento para su implementación.

Con relación a este último punto, un reto significativo fue la ausencia de datos y evidencia cuantitativa que ayudase a sustentar las problemáticas y dar opciones de solución. Así, en muchos distritos se identificaron problemas públicos de distintas temáticas; de manera particular, en la temática ambiental. Por ejemplo, no se contó con indicadores para confirmar la contaminación de las fuentes hídricas o para reducir la contaminación ambiental. Todo ello representó un cuello de botella o un retraso en los avances en la formulación de los planes.

Otro desafío en la formulación de los PDC es la falta de articulación vertical y horizontal. Verticalmente, en ocasiones, los planes distritales no se articulan con los

provinciales o departamentales o, en muchos otros casos, no hay un PDC provincial o regional con el cual articularse. Esto puede generar que los proyectos de infraestructura, sociodemográficos, ambientales, productivos o ante el riesgo de desastres no reflejen la realidad del territorio, no ayuden a implementar el PDC o no cierren las brechas prioritarias.

Al respecto, los PDC no suelen incluir o vincularse con los compromisos ambientales, los cuales se traducen en estrategias regionales de diversidad biológica, cambio climático, entre otros. Esta realidad responde a un vacío metodológico para su correcta inserción o a la ausencia de instrumentos del sector ambiente que brinden este soporte en el proceso de formulación de los PDC.

Horizontalmente, la limitada participación ciudadana efectiva —más allá de la firma de actas y consultas puntuales— reduce la legitimidad de los planes e impide la participación y el aporte de actoras y actores clave, como jóvenes, mujeres o pueblos indígenas, y la inclusión de sus perspectivas. Esta desconexión termina traducéndose en iniciativas fragmentadas que no logran impactar de manera integral sobre el desarrollo local. Por ello, se destaca el rol del consejo de coordinación local (CCL) en los procesos para la formulación de los PDC. Los CCL son espacios importantes integrados por actoras y actores estratégicos (regidores, representantes de la sociedad civil), pero la participación de estas personas en el proceso todavía no es completa.

Por ello, el proyecto PPS no solo brindó asistencia técnica en la formulación de los PDC, PEI y POI en los territorios de intervención, sino que también aseguró la

transversalidad de la temática ambiental en estos planes¹ en toda la estructura del documento. Esta incorporación de la temática ambiental en los planes de desarrollo del Perú enfrenta desde hace años una serie de desafíos estructurales.

En primer lugar, la crisis sanitaria de la covid19 potenció las actividades informales, como minería ilegal, expansión de zonas agrícolas por la migración de la ciudad al campo y tala ilegal; todas estas actividades generaron deforestación, erosión de suelos y contaminación de fuentes hídricas. Así, el balance pospandemia mostraba una urgente necesidad de reforzar la institucionalidad ambiental recuperando los presupuestos y la capacidad de monitoreo perdidos y también incorporando criterios para hacer frente a la crisis climática y de salud pública en la formulación de planes de desarrollo.

En segundo lugar, la división sectorial existente de la temática ambiental (Minam, Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego - Midagri, gobiernos regionales - GORE) representa un reto para la implementación de un enfoque integrado que articule las metas de crecimiento económico con la conservación de los ecosistemas.

Por último, para visualizar la temática ambiental, existe un gran desafío por la falta de indicadores ambientales y metas cuantificables en los documentos de planificación. Al respecto, con frecuencia, los planes presentaban objetivos generales de «uso sostenible» o «reducción de la contaminación», los cuales no lograban brindar el detalle requerido para planificar acciones concretas y significativas.

En este contexto, el liderazgo del Minam en la transversalización ambiental y el

acompañamiento metodológico del Ceplan fueron de suma importancia en la formulación de los PDC, pues permitieron asegurar la consideración de la temática ambiental en las distintas dimensiones del desarrollo territorial y así abordar los desafíos antes mencionados.

En esa línea, por ejemplo, la deforestación fue identificada como un problema público en casi todos los territorios del proyecto. Se hizo énfasis en su impacto transversal en el territorio: en la dimensión ambiental (por la pérdida de diversidad biológica asociada), en la dimensión económica (actividad económica ilegal a ser reemplazada por otra más sostenible) y en la dimensión de gestión del riesgo de desastres (la deforestación como vector de erosión del suelo y, por ende, mayor exposición a deslizamientos).

A nivel territorial, el proceso permite construir objetivos y acciones articuladas entre diversos actores y actoras responsables, sin tener que priorizar necesariamente a una única persona. De esta forma, los PDC permitieron repensar el crecimiento ambientalmente sostenible de la economía. A nivel metodológico, en cuanto a la definición de los indicadores, el acompañamiento del Ceplan fue importante para que los territorios identificaran de manera concreta el indicador más pertinente para una correcta medición de los objetivos y acciones.

Finalmente, un buen plan concertado permite priorizar inversiones públicas y privadas de manera consensuada, aumenta la transparencia al vincular presupuesto y resultados esperados y fortalece la rendición de cuentas ante la ciudadanía. Asimismo, cuando se integra un diagnóstico participativo, mejora la calidad de las políticas públicas, pues se diseñan estrategias ajustadas a la realidad territorial y cultural de cada localidad.

1 El Minam define la transversalización como la necesidad de incluir los temas ambientales en el proceso de planeamiento estratégico, con el fin de superar una visión fragmentada de los temas sectoriales y los contenidos ambientales, en un horizonte temporal acotado, con el propósito de lograr los mejores resultados posibles para la población y la sostenibilidad ambiental. Además, es necesario hacer una profunda reflexión sobre el impacto y los desafíos derivados de la pandemia que busque aprovechar los recursos naturales y una adecuada gestión ambiental para promover el desarrollo sostenible en el territorio.



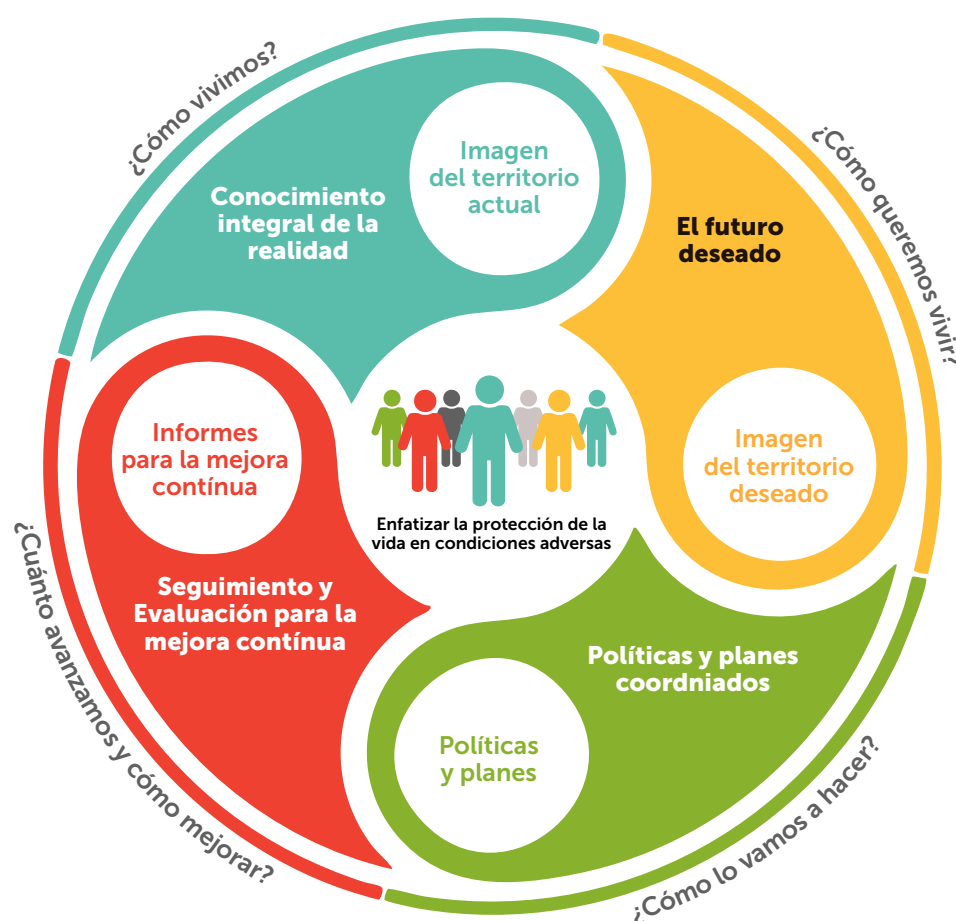
3 ¿QUÉ ES UN PLAN DE DESARROLLO CONCERTADO?

Según el Ceplan (2023), el PDC es un instrumento de gestión que presenta una estrategia concertada de mediano y largo plazo, construida desde el territorio. Orienta el desarrollo integral y sostenible del ámbito departamental/provincial/distrital; considera la articulación entre las zonas urbanas y rurales, así como entre territorios colindantes; y promueve sinergias entre los sectores público y privado y la sociedad civil, a fin de alcanzar el futuro deseado en el territorio.

Al igual que los planes institucionales, este

instrumento de planeamiento busca generar un proceso cíclico de mejora continua, que cuenta con tres fases. La fase 1 es el conocimiento integral de la realidad, la fase 2 es el futuro deseado, la fase 3 son las políticas y planes coordinados, y la fase 4 es el seguimiento y evaluación para la mejora continua. Como se observa en la figura 1, estas fases están interconectadas y tienen una retroalimentación constante para poder hacer los ajustes necesarios en cada uno de los periodos, previo a un seguimiento, que es el insumo para la evaluación.

Figura 1. Ciclo de planeamiento estratégico



Tomada del Ceplan, 2023.

La figura 1 muestra, de manera resumida, todo el proceso metodológico para la formulación del PDC y también los contenidos principales de este documento. Durante el inicio de la formulación del PDC, destacan dos actividades

preparatorias: el informe de evaluación del PDC vigente o que culminó su vigencia y la conformación del grupo de trabajo. Estos dos actos son necesarios para darle la fluidez necesaria al proceso desde el inicio.

Figura 2. Ciclo de planeamiento estratégico: puntos principales



Elaboración propia. Adaptada del Ceplan, 2023.

Los procesos de formulación de los PDC en los territorios donde intervino el proyecto PPS fueron trabajados con las guías del 2021 (para los PDRC) y del 2023 (para los PDL). Desde septiembre del 2024 (Ceplan, 2024), estas guías ya no están vigentes y han sido reemplazadas por otras nuevas que recogen aprendizajes de los procesos impulsados desde el proyecto PPS.

En paralelo a las capacitaciones metodológicas, el Minam tuvo un rol clave durante los talleres para vincular lo que se iba a tratar con la temática ambiental, dando énfasis a la transversalización de esta temática en las distintas dimensiones del territorio. Según los lineamientos técnicos del Ceplan, el territorio puede ser descrito y analizado en seis dimensiones, las cuales se presentan a continuación.

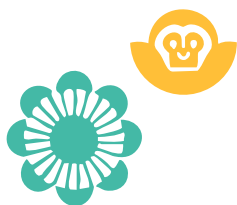


Figura 3. Contenido recomendado por dimensión para la caracterización del territorio



Elaboración propia. Adaptada del Ceplan, 2023.

Con esta base metodológica, el Minam planteó una serie de pasos para integrar la temática ambiental en todas las dimensiones y no restringirla a la dimensión ambiental. Esta metodología fue desarrollada en la propuesta del «Instructivo para la transversalización de la temática ambiental en los planes de desarrollo regional concertado»². Por ejemplo,

se plantea la relación de la temática ambiental con otras temáticas territoriales entendiendo a los ecosistemas como proveedores de servicios importantes para el bienestar de la población, considerando los problemas, las potencialidades y vulnerabilidades ambientales. Para esto, el instructivo brinda las siguientes recomendaciones:

² Instrumento en proceso de aprobación que recogió aprendizajes de los procesos impulsados desde el proyecto PPS y que permitió su simplificación.



Identificar las temáticas territoriales que puedan describir los principales elementos del territorio. Se pueden utilizar las funciones del Estado³ como primera aproximación.



Por cada temática territorial, redactar los elementos resaltantes como problemas y potencialidades.



Analizar las causas de la situación actual del ambiente o de los ecosistemas que tienen un efecto en la problemática o la potencialidad identificadas.



Precisar aquellas opciones o actividades que promueven el aprovechamiento sostenible del territorio.



Precisar de qué manera el buen uso del territorio beneficia al sistema y promueve el bienestar y el desarrollo.



Identificar a actoras y actores que, por su rol, están vinculadas y vinculados con la implementación de la actividad.

A través de este aporte metodológico en cada una de las fases, la temática ambiental logró integrarse de manera transversal en todas las dimensiones del territorio. Con ello, se asegura que los PDC promuevan la sostenibilidad en el uso y aprovechamiento de los recursos naturales.

.....

³ Las funciones del Estado son en total 25, dentro de las cuales se encuentran la función agropecuaria, ambiente, salud, educación, pesca, industria, entre otras.



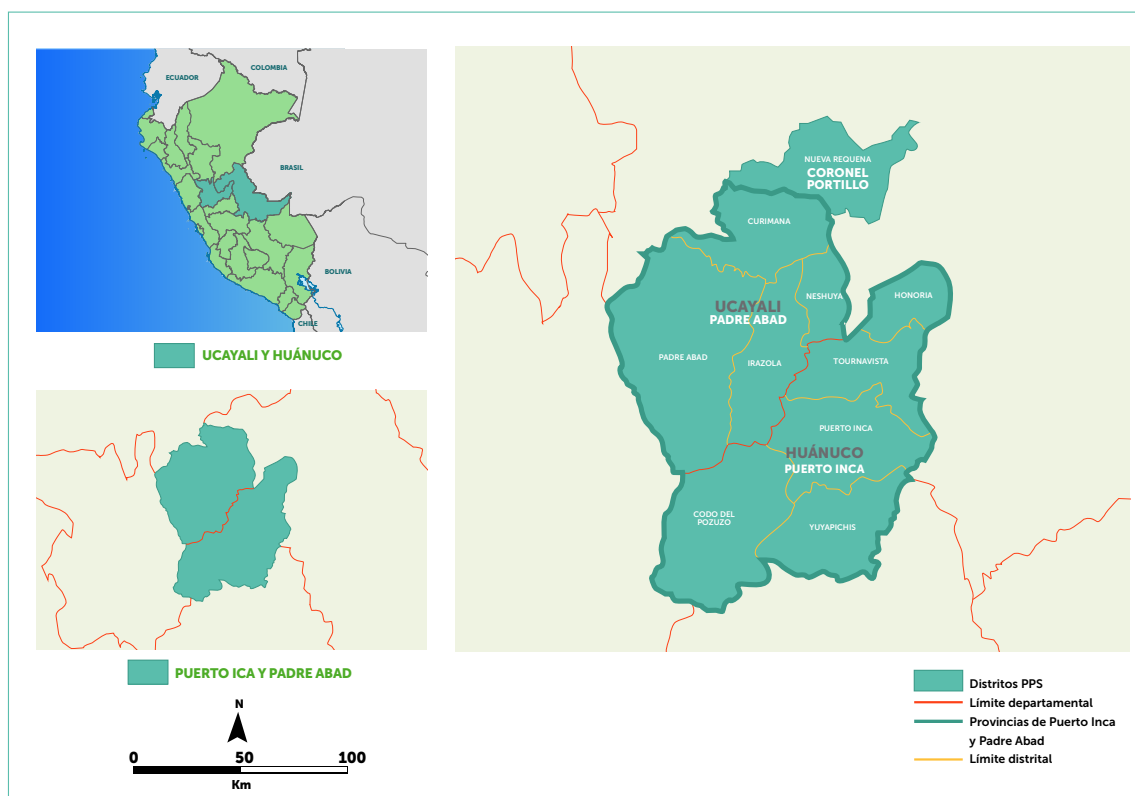
4 TERRITORIOS PPS: PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

El proyecto PPS trabajó en dos departamentos (Huánuco y Ucayali), dos provincias (Puerto Inca y Padre Abad) y 11 distritos (Codo del Pozuzo, Yuyapichis, Honoria, Tournavista, Nueva Requena, Alexander Von Humboldt, Curimaná, Neshuya, Irazola, Huipoca y Boquerón). En total fueron 15 territorios intervenidos, los cuales presentan algunas características similares: son predominantemente rurales, tienen presencia importante de comunidades nativas y grandes extensiones

de sus territorios están conformados por bosque amazónico.

A nivel de índice de desarrollo humano (IDH), el cual fue medido a nivel departamental, provincial y distrital por última vez el año 2019, todos los territorios donde ha trabajado el proyecto están por debajo del IDH nacional (0.58), lo cual da cuenta también de las bajas condiciones de salud, educación e ingresos económicos de estos territorios.

Mapa 1. Mapa de territorios intervenidos por el proyecto PPS



Elaboración propia.



Estos territorios también se caracterizan según la clasificación del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)⁴ para las municipalidades provinciales y distritales que han trabajado con el proyecto PPS. Por ejemplo, a nivel de municipalidad provincial, existen dos categorías: tipo A, municipalidades que pertenecen a ciudades principales, y tipo B, municipalidades que no pertenecen a ciudades principales. Puerto Inca y Padre Abad son municipalidades provinciales que pertenecen al tipo B. Por otro lado, a nivel distrital, 7 municipalidades (Nueva Requena, Huipoca, Boquerón, Codo del Pozuzo, Honoria, Tournavista y Yuyapichis) pertenecen al tipo G, con menos del 35% de población urbana; tres municipalidades (Irazola, Curimaná

y Neshuya) pertenecen al tipo F, con población urbana entre 35% y 70%; y solo una municipalidad (Alexander Von Humboldt) pertenece al tipo E, con más del 70% de población urbana.

Los quince procesos para la formulación de los PDC contaron también con el acompañamiento técnico permanente de los entes rectores en planeamiento estratégico (Ceplan) y en temática ambiental (Minam). Su participación y la asistencia técnica del proyecto PPS aseguraron procesos participativos en cada territorio y por cada una de las tres fases requeridas, lo cual aseguró la identificación y el recojo de las necesidades de los grupos vulnerables (mujeres, pueblos indígenas, entre otros).

4 Para el Programa de incentivos para la mejora de la gestión municipal, véase https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2965&Itemid=101547&lang=es

5 RESULTADOS

El proyecto PPS promovió la integración de actoras y actores locales en la planificación territorial equilibrando el desarrollo económico con la conservación ambiental. Durante su

implementación, se identificaron barreras significativas, muchas de ellas abordadas durante la intervención.

Figura 4. Desafíos y logros en la implementación de los PDC en territorios PPS



Elaboración propia.

DESAFÍOS

1. Condiciones habilitantes

La metodología del Ceplan establece que los procesos de formulación de los PDC deben ser coordinados, concertados y propuestos por los consejos de coordinación regional o local (CCR o CCL, respectivamente). Los consejos de los territorios PPS, especialmente en los gobiernos locales, no estaban conformados o se encontraban desactualizados al haber coincidido su tiempo de validez con la pandemia, lo cual, en muchos casos, retrasó el inicio del proceso. En este punto, el reto fue organizar las elecciones para nombrar a las y los representantes de la sociedad civil que participarían en dicho espacio.

Evaluación del PDC previo⁵. Otro requisito para iniciar el proceso de formulación es realizar una evaluación del PDC anterior a la intervención. En muchos de los casos, este requisito significó un reto, pues las municipalidades no cuentan con un sistema de seguimiento y evaluación de sus planes. Para suplir dicha falencia, fue necesario concertar reuniones con las gerencias e identificar los avances a reportar, los cuales, en su mayoría, se identificaron a nivel cualitativo.

2. Complejidad y exigencia de la metodología

Los tiempos de elaboración de un PDRC se tornaron largos. Por ejemplo, el PDRC de Huánuco tomó poco más de dos años y el PDRC de Ucayali un poco más de tres años. Aunque las actrices y los actores de los gobiernos regionales y locales reconocieron que la metodología del Ceplan es útil, les resultó un ejercicio exigente. Cabe anotar que estos procesos se retrasaron porque se dieron durante la pandemia, cuando las restricciones para congregarse en espacios públicos se flexibilizaban de manera paulatina y existía la incertidumbre de continuar con los procesos y de qué manera.

Sin embargo, en el caso de los trece PDLC

que abarcan el territorio de intervención del proyecto PPS, la duración promedio de la formulación de cada uno fue de aproximadamente seis meses, el cual considera los tiempos de las revisiones técnicas por parte del Ceplan.

Limitada disponibilidad de indicadores para el nivel local (provincia o distrito) e incluso en algunas temáticas para el nivel regional.

La guía del Ceplan propone identificar una serie de indicadores en las distintas fases, pero la realidad del territorio y de las municipalidades es que no siempre se tiene toda la información disponible ni actualizada o simplemente esta nunca se registró.

En lo concerniente a la ficha de indicadores de los objetivos y acciones, específicamente de la fase 3, la recomendación del Ceplan es utilizar fuentes de nivel sectorial (por ejemplo, Minam, Midagri, etc.). Sin embargo, algunos indicadores, especialmente en la temática ambiental, no son actualizados por estas entidades con una frecuencia que permita un adecuado seguimiento.

Adicionalmente y con el objetivo de asegurar la inclusión de la temática ambiental, se aplicó la metodología desarrollada en el documento «Instructivo para la transversalización de la temática ambiental en el plan de desarrollo local concertado» del Minam en todos los procesos. Durante su implementación, se evidenció la limitada información disponible a nivel local para la generación de indicadores.

3. Brecha entre la realidad nacional y la realidad departamental.

Las actrices y los actores en el territorio, si bien valoran la metodología del Ceplan, consideran que varios aspectos podrían mejorarse procurando que se ajusten más a la realidad de cada uno de sus territorios. Con relación a la metodología, sugieren que sea flexible en casos en que no hay data local o cuando los indicadores sectoriales no hayan sido actualizados.

5 Este requisito es solo para los que tienen informe técnico; para los demás, es facultativo.



4. Transversalización ambiental versus

realidad. Las actrices y los actores gubernamentales indican que fue útil incluir la transversalización, pero que esta se enfrenta a una realidad: la necesidad de subsistencia de la población, que muchas veces prioriza el aspecto económico por sobre la sostenibilidad. Si bien hay una conciencia cada vez mayor en la sociedad, muchas personas y organizaciones siguen optando por prácticas no sostenibles, debido a sus necesidades. Si bien es cierto que los PDC reflejan la transversalización ambiental en sus objetivos y acciones, aun así y pese a su importancia, es difícil contar con información para plantear indicadores ambientales, lo que vuelve compleja su medición.

5. Necesidad de una mayor articulación entre entes del gobierno y niveles de

gobierno. Si bien el trabajo conjunto entre el Minam y el Ceplan fue resaltante, se visibilizó la necesidad de fortalecer su articulación con respecto a la transversalización ambiental dentro de las herramientas de planeamiento. Así también, estos procesos evidenciaron la necesidad de mejorar la coordinación entre instancias locales, regionales y nacionales, de manera que permitan la implementación de estrategias conjuntas.

«En el marco del proceso de modernización de la gestión pública, es clave tener planes coordinados. El proceso de actualizar nuestro plan de

desarrollo regional concertado fue con el objetivo de orientar las políticas públicas a implementarse, a definir nuestro horizonte. El marco del trabajo con el proyecto PPS como aliado ha hecho posible que la provincia de Padre Abad y todos sus distritos ya cuenten con un plan de desarrollo local concertado».

Lisette Rengifo Rojas, subgerenta de Planeamiento y Estadística del GORE Ucayali

6. Limitada participación de algunos

actores y actrices. A pesar de haber sido convocados, algunos actores y actrices estuvieron ausentes en el proceso. Por ejemplo, en el caso del GORE Ucayali, hubo poca participación de las empresas privadas y la academia (universidades e institutos de investigación), así como de las y los agricultores; en el distrito de Yuyapichis, hubo poca participación de algunas comunidades nativas y de la sociedad civil. Además, el aspecto político presentó una alta inestabilidad, lo que dificultó la participación de autoridades, como las alcaldesas y los alcaldes.

Sostenibilidad. Hay un consenso en todos los niveles en que los planes de desarrollo hubieran sido imposibles de lograr sin el apoyo del proyecto PPS. Pero también hay una preocupación por la carencia de recursos humanos y financieros para actualizar estos planes en el futuro y poder darles el seguimiento, de acuerdo con los requerimientos establecidos por el Ceplan.



LOGROS

1. **Soporte técnico.** Por la misma exigencia y complejidad del proceso de planeamiento descrito anteriormente, las actoras y los actores gubernamentales destacaron la importancia del apoyo al proyecto, tanto en lo técnico para la aplicación de la metodología como en el proceso en sí mismo. Además, resaltaron que el proyecto logró establecer una comunicación fluida entre el Ceplan y los GORE, lo que ayudó en todo el proceso de formulación.
2. **Difusión.** Las personas participantes valoraron el aporte positivo del proyecto en la difusión de los procesos con productos comunicacionales. Ello incluyó spots radiales en lenguas nativas, lo cual resaltó el aspecto intercultural del territorio; también se publicó un documento, lo cual fue clave para la socialización con otras actoras y otros actores.
3. **Ajuste de los instrumentos de planeamiento a la realidad local.** La articulación entre el Minam y el Ceplan en las distintas fases de los procesos contribuyó a que estos entes rectores ajustaran sus instrumentos. Así se logró una simplificación en la información requerida, conociendo la realidad de los territorios, en particular del tipo G⁶, como son los distritos del paisaje intervenido.
4. **Transversalización ambiental en objetivos y acciones.** La temática ambiental está presente en los objetivos estratégicos de los 15 planes de desarrollo apoyados por el proyecto no solo en la dimensión ambiental, sino también en las otras 5 dimensiones (económico-productivo, sociodemográfica, servicios e infraestructura, gestión del riesgo de desastres y gobernanza). Este logro se debe al liderazgo técnico del Minam en todos los procesos.

«Como municipalidad del distrito de Boquerón, recién nos creamos en el 2022. La alianza con el proyecto PPS nos ha permitido alcanzar un gran logro que es tener nuestros instrumentos de gestión: el plan de desarrollo concertado, el plan Estratégico institucional y el plan operativo institucional [...] Y en estos está plasmado también cómo queremos mejorar en el tema ambiental, queremos promover una agricultura que sea aliada para evitar la destrucción de nuestros bosques, por ejemplo, impulsando la reforestación».

Gilmer Ordoñez, gerente de Planeamiento y Presupuesto de la Municipalidad Distrital de Boquerón.

6 Municipalidades no pertenecientes a ciudades principales, con menos de 35% de población urbana.





5. Conciencia creciente sobre la importancia ambiental. Aunque la prioridad sigue siendo económica, hay una mayor conciencia en la sociedad para que los planes de desarrollo integren la importancia de la sostenibilidad ambiental a lo largo de todo el proceso.

«Un PDC es sumamente importante para el desarrollo de la provincia, pues describe el estado actual de indicadores como salud, educación, agricultura, etc. y establece el horizonte al que queremos llegar. Hemos logrado concluir nuestro PDC que incluye dentro de sus objetivos estratégicos fortalecer la sostenibilidad ambiental para preservar los recursos. Si no consideramos el ambiente, no estamos tomando en cuenta nuestro futuro. Es importante para conservar la biodiversidad».

Lizeth Antonio, jefa de la Oficina de Planeamiento, Modernización e Inversiones de la Municipalidad Provincial de Padre Abad

6. Participación e involucramiento de las actoras y los actores clave. El equipo del GORE Ucayali destacó la participación de las federaciones indígenas, así como de grupos específicos, normalmente ignorados, como personas con discapacidad y personas LGTBIQ+. El equipo del GORE Huánuco notó un interés particular en el proceso por parte de la academia y del sector privado a través de la Cámara de Comercio e Industrias de Huánuco y la buena participación de las Gerencias de Planeamiento de los distritos y de la Comisión Ambiental Regional (CAR). En el distrito de Irazola, fueron las organizaciones de productoras y productores las que hicieron oír su voz y, en el distrito de Yuyapichis, participaron alcaldesas y alcaldes de centros poblados y miembros del CCLD.

A pesar de los desafíos, se lograron avances significativos mediante herramientas participativas y el fortalecimiento de capacidades locales, elementos que son esenciales para la sostenibilidad del planeamiento estratégico.

6 PRINCIPALES LECCIONES APRENDIDAS

6.1. Participación multiactor

El planeamiento estratégico efectivo requiere la participación activa de diversos actores y actoras para garantizar que las estrategias respondan a necesidades reales y sean viables.

- Involucrar a las comunidades, las autoridades, el sector privado y las actoras y actores relevantes en el territorio desde el inicio. La construcción conjunta de planes facilita su implementación y reduce la resistencia al cambio.
- Consensuar con las lideresas y los líderes de los pueblos indígenas respecto a cómo consideran que debería ser su participación en estos procesos, experiencia que, por ejemplo, resultó positiva en la elaboración del PDRC de Ucayali. En este proceso, durante las fases 1, 2 y 3, se realizaron talleres específicos con las federaciones indígenas que representaban a gran parte de los pueblos indígenas del departamento. Estos talleres sirvieron no para generar un objetivo estratégico específico para los pueblos indígenas, sino, más bien, para ayudar a transversalizar su problemática y necesidades en las distintas temáticas y, especialmente, en los distintos objetivos del PDRC.
- Conformar el consejo de coordinación regional/local desde el principio. Constituir un CCL es el acto previo para el inicio del proceso de formulación de los planes de desarrollo. El CCL está presente a lo largo de todo el proceso y por eso es clave asegurar que esté conformado antes de iniciarlo.
- Fomentar la colaboración intersectorial. La creación de redes entre distintos actores y actoras potencia el impacto de las estrategias planificadas. En este caso, convendría continuar fortaleciendo la articulación Ceplan-Minam.
- Difundir el PDC entre candidatas y candidatos municipales y regionales. La vinculación entre los planes de gobierno de candidatas y candidatos a los GORE y municipalidades locales es fundamental para asegurar una apropiación del documento por la gestión entrante, asegurando al menos una difusión entre las y los nuevos funcionarios.
- Incluir en los talleres un espacio para temas productivos. Si bien los talleres son espacios fundamentales para la formulación de los planes, se puede tener un espacio breve para una exposición relacionada a temas productivos que respondan al interés de la realidad local, para motivar un poco más la participación.

6.2. Flexibilidad y adaptabilidad

El planeamiento estratégico no es un proceso rígido; debe permitir adaptaciones según el contexto en el que se implemente. Sería ideal poder simplificar aún más algunos aspectos metodológicos de la guía del Ceplan, especialmente, a nivel de distritos rurales, donde la información es muy escasa y las capacidades de sostener procesos de mediano y largo plazo son mínimas.

Al ser el PDC el instrumento más complejo para brindar asistencia técnica —a diferencia del PEI y el POI, que son más conocidos por las y los funcionarios de las entidades—, se considera pertinente promover capacitaciones semestrales (virtuales), debido a la alta rotación de personal, con el fin de evitar brechas en el conocimiento sobre este instrumento.

6.3. Transversalización ambiental

Desde el planeamiento, se deben vincular proyectos productivos con el componente de

sostenibilidad ambiental, para que la población perciba que puede generar recursos y cuidar su entorno al mismo tiempo. La experiencia de las personas participantes indica que, a nivel general, la asimilación de esta temática por parte de la población ha aumentado en relación con años atrás, pero siguen siendo prioritarios otros temas de necesidad más inmediata (salud, educación y economía).

Si bien la propuesta metodológica desarrollada por el Minam ayudó a integrar el enfoque ambiental en todas las fases del proceso, existe una dificultad para integrar de manera efectiva la dimensión ambiental, tanto en la apropiación del tema por parte de las entidades como en la medición de indicadores ambientales. Ante ello, sería necesario elaborar un conjunto de indicadores que puedan tener el dato histórico al menos hasta el nivel provincial (o distrital), con base en los objetivos o acciones del tema ambiental en el PDC.





6.4. Sostenibilidad

Existe una problemática recurrente relacionada con la baja participación de las actoras y los actores clave y la alta rotación del personal público, lo que complica la asistencia técnica y la continuidad de los procesos. Se sugiere fortalecer la convocatoria y capacitarlas y capacitarlos de forma regular para mitigar estos problemas.

Para subsanar la baja participación, se sugiere buscar las particularidades y necesidades de cada territorio, para que los talleres incluyan un elemento que motive la participación; es clave reconocer las brechas a cerrar en el territorio. Asimismo, se debe incluir en cada taller una devolución de lo trabajado en la

sesión previa, para que la población sienta que su aporte está siendo tomado en cuenta. También se recomienda buscar nuevas estrategias que permitan tener una mejor convocatoria: concertar reuniones itinerantes, reforzar las convocatorias con algún incentivo (certificados), buscar aliadas y aliados para los traslados de actoras y actores de comunidades alejadas, entre otras.

Del mismo modo, se deben fomentar espacios más pequeños para trabajar temas puntuales según la metodología propuesta con participantes clave, como empresas privadas, universidades y/o gremios de productoras y productores. De otro lado, se recomienda limitar la frecuencia de las reuniones, porque es un proceso largo y puede causar agotamiento entre las y los participantes.

7 CONCLUSIONES

El planeamiento estratégico en contextos de sostenibilidad requiere enfoques participativos, flexibilidad y alineación con políticas públicas. La experiencia del proyecto PPS muestra que una planificación bien estructurada y articulada con las actoras y los actores locales puede generar cambios significativos en la gestión del territorio.

En palabras de las mismas personas participantes, resulta innegable que la intervención del proyecto PPS permitió que los gobiernos regionales y locales del paisaje cuenten con sus respectivos instrumentos de planeamiento estratégico alineados a las actuales metodologías del Ceplan. A partir de esto, la intervención ha permitido que las actoras y los actores se cuestionen respecto a la necesidad de vincular el planeamiento con el presupuesto, asignando recursos a las prioridades establecidas en dichos instrumentos.

Estos procesos han servido para poner en relevancia la importancia de considerar la transversalización ambiental en los distintos planes, lo cual ha repercutido en la apropiación de estos temas por parte de la población que participó en los talleres, así como por parte de las y los funcionarios que han sido parte del proceso.

Resulta necesaria una constante capacitación en el interior de las entidades con relación a la difusión de los instrumentos, especialmente en cuanto a los PDC que tienen un horizonte temporal amplio. En este punto, haciendo énfasis en que las guías se actualizan constantemente, se recomienda continuar fortaleciendo los procesos de capacitación, consolidando alianzas estratégicas para garantizar la sostenibilidad de los planes de desarrollo territorial.



Finalmente, y después de haber contribuido (invertido) en estos procesos, se sostiene que el retorno, en términos de ahorro o mejor inversión por parte del Estado, se tradujo en un incremento en el presupuesto de la función

ambiental de los territorios apoyados⁷. Para llegar a esta conclusión, se realizó un comparativo entre el presupuesto asignado antes y después de la aprobación de PDC (incluyendo PEI y POI) con la transversalización ambiental.

Tabla 1. Comparación presupuestal de la función ambiental antes (2023) y después (2025) de la aprobación de los PDC que consideran la transversalización ambiental

Área de intervención	PDC (horizonte temporal)	PIM (línea base)	PIM (contraste)	Variación Presupuesto* (S/)	Variación Presupuesto** (%)
GORE Ucayali	2023-2033	2023	2025	6,774,610	0.37%
MD Nueva Requena	2024-2034	2023	2025	-94,957	0.35%
MP Padre Abad	2024-2034	2023	2025	-533,105	-2.24%
MD Curimaná	2022-2033	2023	2025	-236,490	0.48%
MD Irazola	2022-2032	2023	2025	-15,579	1.29%
MD Neshuya	2022-2032	2023	2025	-96,167	0.42%
MD Huipoca	2024-2034	2023	2025	-661,292	-18.75%
MD Boquerón	2024-2034	2023	2025	54,051	1.12%
MD Alexander Von Humboldt	2023-2033	2023	2025	-51,246	0.46%
GORE Huánuco	2022-2033	2023	2025	1,595,276	0.05%
MP Puerto Inca	2022-2032	2023	2025	906,584	4.44%
MD Codo del Pozuzo	2022-2032	2023	2025	-206,025	-0.11%
MD Honoria	2023-2034	2023	2025	9,138	0.30%
MD Tournavista	2022-2033	2023	2025	-39,518	0.19%
MD Yuyapichis	2022-2032	2023	2025	-49,128	-0.05%
Total				7,356,152	-11.68%

* Diferencia entre el presupuesto asignado (S/) a la función Ambiente 2023 versus función Ambiente 2025.

** Diferencia entre el porcentaje que representa la función Ambiente en el presupuesto total de la entidad el 2023 versus la función Ambiente en el presupuesto total de la entidad el 2025.

Elaboración propia con datos del MEF (consulta de Ejecución del Gasto efectuada en junio del 2025).

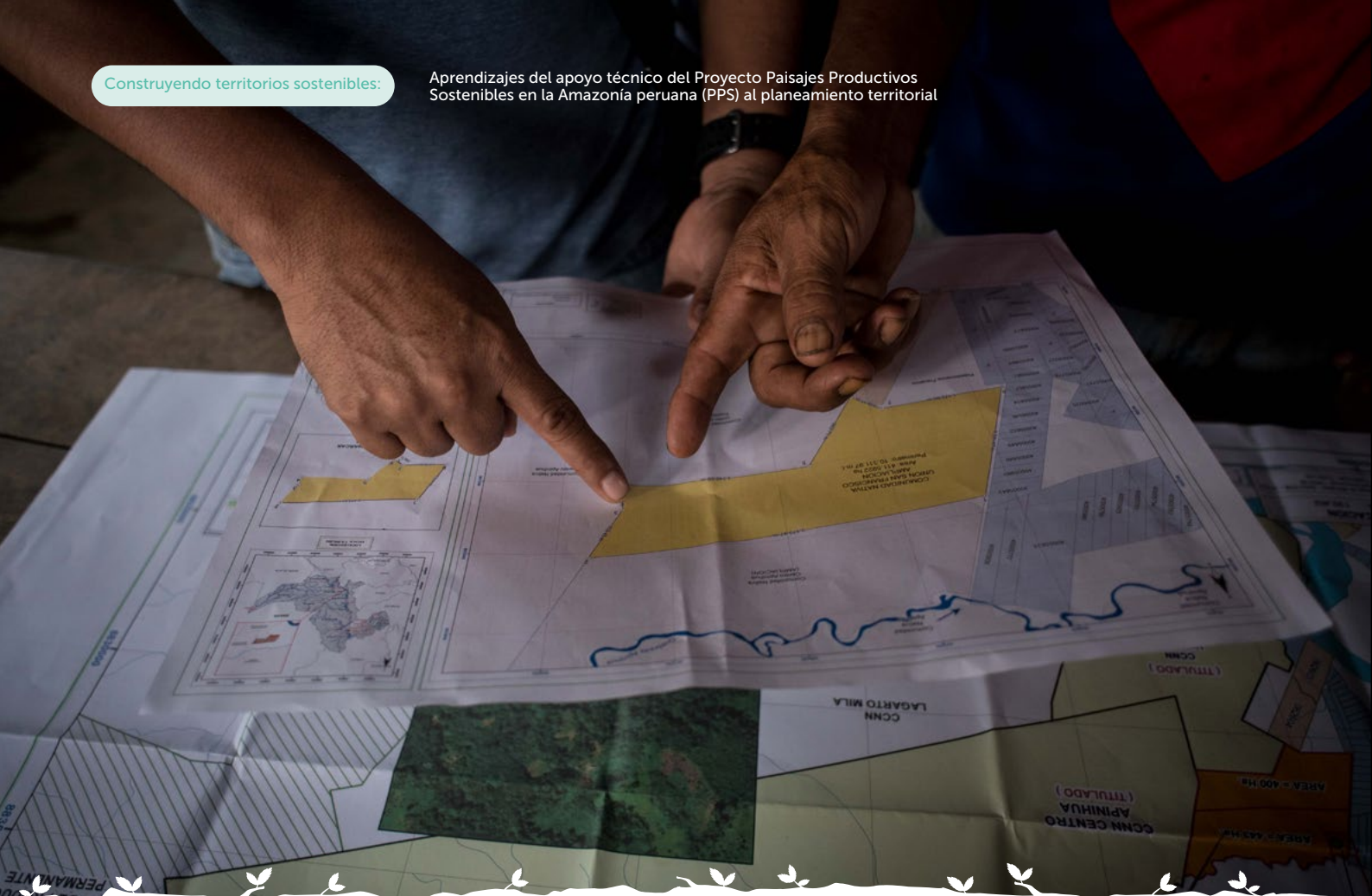
7 Información disponible en la Consulta de Ejecución del Gasto del Ministerio de Economía y Finanzas: <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>

Como se observa en la tabla 1, si se compara el presupuesto asignado a la función Ambiente el año 2023 en todos los territorios intervenidos antes de la aprobación de sus PDC contra el presupuesto asignado a la misma función el año 2025 con los PDC aprobados, se evidencia que solo 5 territorios aumentaron el presupuesto en términos absolutos.

Si bien los GORE no han sufrido una disminución presupuestal, esta sí se da a nivel de los municipios provinciales y distritales, sin discriminación de si son municipios recientemente creados. Por ejemplo, los distritos de Huipoca y Boquerón tuvieron su primer año de gestión municipal el 2023; en el caso del primero, el presupuesto de la función Ambiente se redujo considerablemente, mientras que en el segundo el presupuesto de esta función aumentó ligeramente.

Y aunque no es posible vincular directamente la disminución del presupuesto en la función Ambiente con una pérdida de importancia o relevancia de la temática, se realizó una comparación entre el porcentaje del presupuesto total que se le asigna a la entidad en la función Ambiente antes y después de la aprobación de los PDC. Para esto, se toma la variación en el porcentaje de la asignación para evidenciar que, en muchos casos, el presupuesto total de la entidad disminuye, lo cual afecta no solo a la función Ambiente sino a todas las demás funciones (agricultura, salud, etc.). Pero la importancia de la temática ambiental puede verse reflejada en que, a pesar de tener menos presupuesto efectivo, se le destina proporcionalmente más recursos. Como resultado, se puede identificar que en 11 de 15 territorios se registra un aumento en el porcentaje del presupuesto de la función Ambiente.





Algunos ejemplos concretos son los siguientes: en el GORE Ucayali, entre 2023 y 2025, el presupuesto para la función Ambiente aumentó en casi 7 millones de soles, pasando del 0.67% al 1.07% del presupuesto total; en el GORE Huánuco, entre 2023 y 2025, el presupuesto para la función Ambiente aumentó en casi 2 millones de soles, manteniendo el 0.5% de su presupuesto total; en la Municipalidad Provincial de Puerto Inca, entre el año 2023 y 2025, el presupuesto de la función Ambiente aumentó en casi 1 millón de soles y representa el 8.2% de su presupuesto total.

En el caso específico del GORE Ucayali, habría que precisar que el incremento presupuestal para temas ambientales pudo deberse a diversos procesos que confluyeron y que fueron apoyados por el proyecto, como la realización de talleres de capacitación que se organizaron con el ente rector del PP0144⁸, con el objetivo de mejorar la programación presupuestal de los GORE, y la realización del programa de capacitación «Presupuesto público por resultados para la gestión sostenible del territorio». Paralelamente,

recibieron asistencia técnica para la elaboración de demandas adicionales por parte del proyecto Forest Trends.

Con este análisis, no se podría afirmar de manera concluyente que el PDC influye en el presupuesto de manera directa, pues en el país el planeamiento y el presupuesto no están aun intrínsecamente vinculados y las actoras y los actores involucrados en la asignación de recursos son variados. Sin embargo, sí se puede afirmar que tener un PDC ayuda a movilizar recursos en ciertas temáticas que son priorizadas, especialmente, si se logran vincular adecuadamente con los planes institucionales (PEI-POI) y con los proyectos de inversión denominados como estratégicos.

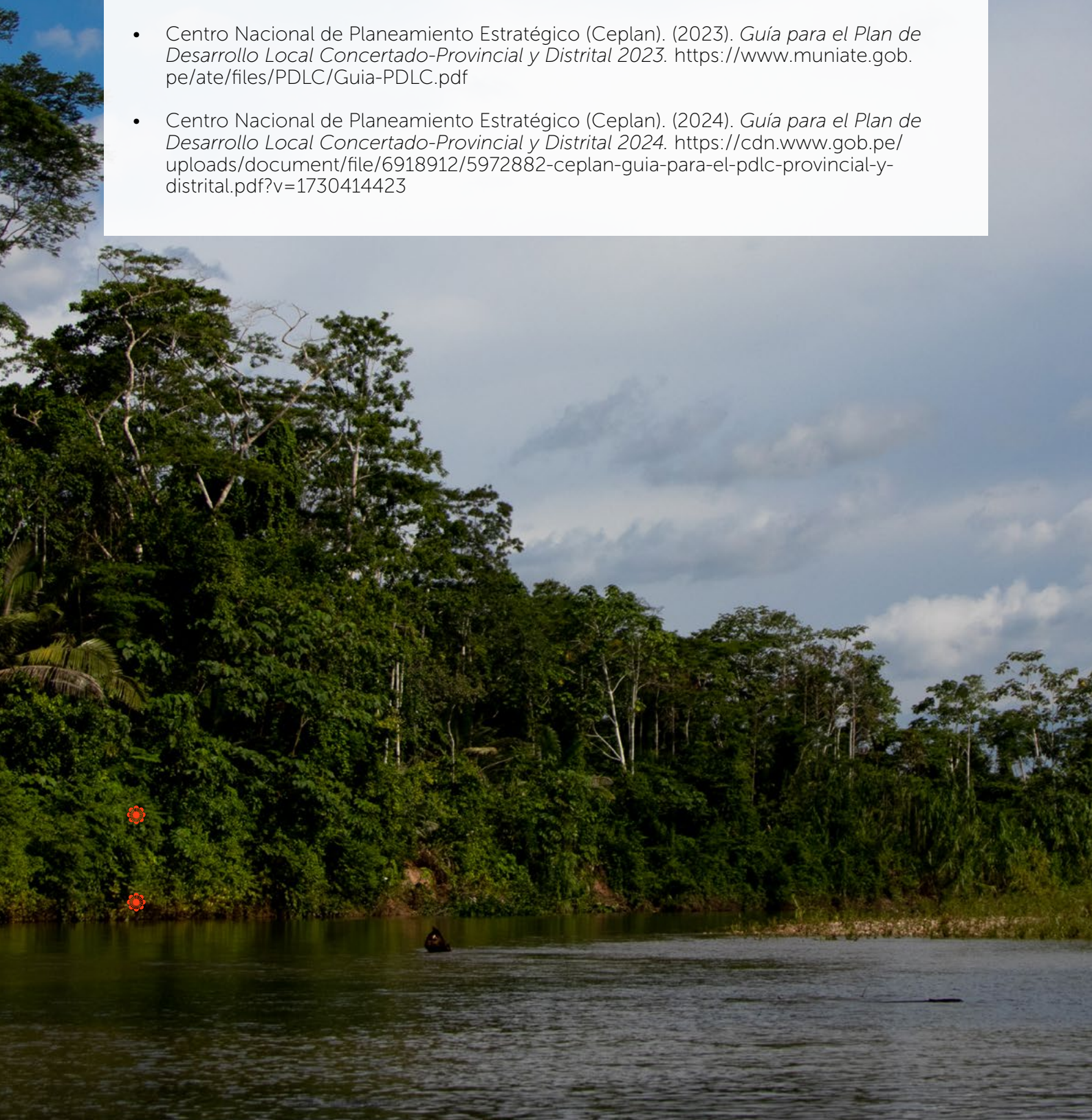
Ante estas evidencias, el Minam continuará fortaleciendo capacidades para el adecuado entendimiento de la transversalización ambiental en el planeamiento, presupuesto y, por consiguiente, la realización de un adecuado seguimiento y evaluación de estos instrumentos, que permitan evidenciar su aporte a la gestión sostenible del territorio.

8 Programa Presupuestal 0144: Conservación y uso sostenible de ecosistemas para la provisión de servicios ecosistémicos.



8 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan). (2023). *Guía para el Plan de Desarrollo Local Concertado-Provincial y Distrital 2023*. <https://www.muniate.gob.pe/ate/files/PDLC/Guia-PDLC.pdf>
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan). (2024). *Guía para el Plan de Desarrollo Local Concertado-Provincial y Distrital 2024*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6918912/5972882-ceplan-guia-para-el-pdlc-provincial-y-distrital.pdf?v=1730414423>





Paisajes productivos sostenibles

en la Amazonía peruana

**Paisajes
productivos
sostenibles**
en la Amazonía peruana



PERÚ

Ministerio
del Ambiente



Con el apoyo de:



ASL

Programa
Paisajes
Sostenibles
de la Amazonia