



Nueva generación de Asociaciones
Público-Privadas en América Latina

El modelo APP 5.0 en Perú

Luis Natal Del Carpio Castro
Juan Fernando Suito Larrea





La Agencia de Promoción de la Inversión Privada no se responsabiliza por los comentarios y/o afirmaciones del presente documento. La presente investigación tiene como finalidad contribuir a la discusión desde un punto de vista académico y no de crítica. Las opiniones y estimaciones representan el juicio de los autores, están sujetos a modificación sin previo aviso y no implican, necesariamente, una posición institucional de PROINVERSIÓN. La investigación desarrollada se basa en información pública disponible, por lo cual no puede ser empleada como medio probatorio dentro de cualquier tipo de controversia.

Libro

Nueva generación de Asociaciones Público-Privadas en América Latina. El modelo APP 5.0 en Perú

Autores

Luis Del Carpio Castro
Juan Suito Larrea

Coordinación y edición:

Richard Abecasis Rengifo

Investigación:

Alex Flores Quispe
Elba Roo Superlano
Axel Vega Romero

Investigación realizada por la Unidad de Análisis de Datos, Investigación e Inteligencia Estratégica – UADIIE

Primera edición

Julio de 2026

Está permitida la reproducción total o parcial de este documento por cualquier medio, siempre y cuando se cite la fuente y autores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2026-07958

Publicación digital: www.investinperu.pe/publicaciones/

Para comentarios o sugerencias: estudios.economicos@proinversion.gob.pe



Nueva generación de Asociaciones
Público-Privadas en América Latina

El modelo APP 5.0 en Perú



Prólogo: El modelo APP 5.0 en el Perú

Si se trata de cerrar grandes brechas de infraestructura y proveer ciertos servicios básicos, es muy posible que no haya un mejor esquema que una APP bien diseñada. Al menos en teoría, este mecanismo permite usar lo mejor de la parte pública y lo mejor de la parte privada para generar eficiencias, ganancias compartidas y progreso. Este libro es una excelente revisión del camino que han transitado las APP en el Perú, desde 1993, en su ruta de maduración, y una apuesta por lo que sigue.

Para nadie es una sorpresa que la trayectoria de las APP no ha estado exenta de problemas. Ejemplos de demoras, controversias, escándalos diversos, baja calidad en servicios, entre otros problemas, han provisto de eficaces municiones a quienes -por un motivo u otro- se oponen al mecanismo. Pero las APP también han tenido numerosas historias de éxito para sectores diversos como puertos, aeropuertos, energía, salud, carreteras y tantos otros que se recogen en estas páginas. El valor histórico del libro está también en reconocer que las características de cada periodo de APP respondieron a los problemas y necesidades de su tiempo.

Con esta experiencia bajo el brazo, y construyendo sobre ejemplos internacionales del capítulo 5 del libro, las APP en el Perú están listas para dar nuevos pasos hacia esquemas más modernos. Los cinco elementos que se mencionan para conseguir una visión integrada son la clave: i. gobernanza integrada en el ciclo del proyecto, ii. Orientación a resultados y cierre de brechas, iii. Enfoque de portafolio y articulación territorial, iv. Digitalización e interoperabilidad, y, v. agilidad con sostenibilidad fiscal y técnica. Este último punto merece especial atención en un contexto en el que la priorización de la cartera debe responder lo que efectivamente pueda financiarse de manera responsable con los recursos fiscales proyectados.

Detrás de todo esto está la idea de que el éxito de las APP -y de los esquemas de inversión en general- debería dejar de medirse por dólares o proyectos adjudicados. Esa métrica importa poco, y en algunos casos más bien resta. Lo que realmente importa es las personas pueden llegar de forma rápida y segura a su centro de trabajo o estudios. Si la familia recibe atención médica de forma oportuna. Si las empresas pueden mover por el país sus insumos y productos sin pérdidas de tiempo y recursos. Si el acceso a energía es fácil, barato y seguro. Si el agua llega limpia a los hogares las 24 horas del día. En otras palabras, si el servicio funciona. Las APP 5.0 deben ser parte integral del camino para llegar ahí, y este libro contribuye a seguir avanzando en el camino que tan bien describe.

Diego Macera Poli

Director del Instituto Peruano de Economía (IPE)



Luis Natal Del Carpio Castro

Economista por la UNMSM, Maestría en Administración y Finanzas por la Universidad del Pacífico y estudios doctorales en Gestión Económica Global. Con más de 20 años de experiencia en formulación, estructuración y transacción de proyectos de infraestructura mediante Asociaciones Público-Privadas (APP) y Proyectos en Activos (PA).

Actualmente es presidente ejecutivo de PROINVERSIÓN, director del Fondo MIVIVIENDA S.A., y Docente de posgrado en la UNMSM y cursos en prestigiosas universidades como la USIL, UNI, UTP, entre otros.

A lo largo de su trayectoria ha liderado proyectos estratégicos en los sectores de transporte, puertos y turismo, además de desempeñarse como asesor internacional del PNUD en Guatemala y conferencista en temas de infraestructura y financiamiento de proyectos.



Juan Fernando Suito Larrea



Ingeniero Industrial por la Universidad de Lima y MBA en Finanzas en ESAN con más de 35 años de experiencia en la estructuración, financiamiento y ejecución de proyectos de infraestructura vía APP y Oxl. Actualmente es asesor de la Presidencia Ejecutiva de PROINVERSIÓN, institución donde también fue Director de Asuntos Técnicos y Jefe de Proyectos Portuarios.

Ha sido Director General de Concesiones en Transporte del MTC y Gerente de Estructuración en Cosapi. Cuenta con especialización portuaria en Bélgica (APEC), experiencia como consultor internacional y es docente de posgrado en ESAN y la Universidad del Pacífico.



Índice

1. Introducción	8
2. APP 5.0 – una nueva forma de avanzar en infraestructura	10
2.1. De la promoción a la ejecución: una transición necesaria	11
2.2. APP 5.0: elementos para un modelo integrado	12
2.3. Tendencia en América Latina: convergencia institucional	14
2.4. Implicancias para la política pública: APP 5.0 sin dogmas	15
2.5. Nuevo marco normativo: impulso de APP 5.0	16
3. Hitos en Perú: evolución para promover la inversión privada	18
3.1. Etapa APP 1.0 (1993-2001)	25
3.2. Etapa APP 2.0 (2002-2007)	30
3.3. Etapa APP 3.0 (2008-2014)	35
3.4. Etapa APP 4.0 (2015-2023)	41
3.4.1. Fragmentación de la gobernanza en el ciclo del proyecto	56
3.4.2. Priorización de proyectos: IMIAPP	59
4. APP enfoque de integración territorial regional	62
5. Gobernanza institucional en la región	65
5.1. Experiencia de APP en Colombia	66
5.2. Experiencia de concesiones en Chile	69
5.3. Las APP en México	72
5.4. Comparativo con Perú	76
6. Conclusiones	80
7. Referencias	85
8. Anexos	87

1. Introducción

El presente estudio propone un marco para transitar hacia modelos de infraestructura de vanguardia, analizando la evolución de las Asociaciones Público-Privadas (APP) y Proyectos en Activos (PA) en Perú. El recorrido abarca desde las primeras concesiones de los años 90 hasta la implementación actual del modelo APP 5.0.

Se destaca la adaptación de la gobernanza peruana para atraer capital privado, optimizando la respuesta del Estado frente a las necesidades de desarrollo y el rigor fiscal, en sintonía con las tendencias globales de inversión.

La situación actual de Perú es el resultado de más de 20 años de evolución institucional. Lejos de seguir un curso uniforme, las APP y PA se han adaptado a diversos ciclos económicos y políticos que ajustaron su alcance estratégico. Esta evolución se organiza en cuatro fases críticas de maduración, las cuales sientan las bases para el nuevo paradigma de las APP 5.0.

Perú inicia en 2024 la era APP 5.0 evolucionando de la simple construcción a un modelo de gestión integral enfocado en sostenibilidad, eficiencia operativa y el cierre de brechas de infraestructura.

Este enfoque, liderado por PROINVERSIÓN, trasciende el modelo tradicional de “fierro y cemento”, enfocándose en la ejecución efectiva, la transformación digital y proyectos con alta resiliencia climática.

La evolución busca solucionar limitaciones regionales mediante la gobernanza del ciclo completo, el enfoque en resultados y la articulación de portafolios territoriales. Este cambio de paradigma se materializa en proyectos clave que integran tecnologías avanzadas como BIM, GIS y GMAO para asegurar la calidad del servicio al ciudadano.

Pero esta transformación trasciende el ámbito local y refleja una tendencia consolidada en América Latina. En las últimas décadas, la región ha evolucionado desde concesiones básicas hacia marcos institucionales avanzados que priorizan la gestión de riesgos, la disciplina fiscal y la gobernanza de alto nivel.

A pesar de que América Latina ha perfeccionado la estructuración y evaluación técnica de las APP, la ejecución física sigue siendo la mayor debilidad. El problema central ya no es la falta de proyectos o de capital privado, sino la incapacidad institucional de los Estados para transformar contratos firmados en infraestructuras operativas.





El modelo APP 5.0 en Perú marca un cambio de paradigma hacia la ejecución efectiva de infraestructura, priorizando la gobernanza integral sobre la simple adjudicación de proyectos. Este enfoque busca superar las limitaciones del modelo anterior, transformando la inversión comprometida en servicios públicos de calidad y gestionando el ciclo completo del proyecto.

En Latinoamérica, la próxima generación de APP se define por su ejecución, no solo por sus contratos. El enfoque ahora integra la provisión oportuna de servicios y la reducción de brechas. Bajo el modelo de APP 5.0, proyectos emblemáticos como el Anillo Vial Periférico (AVP) y el Ferrocarril Huancayo-Huancavelica (FHH), demuestran que el éxito integral requiere una visión que va más allá de las herramientas tradicionales de gestión.

El núcleo de las APP 5.0 es la integración total del ciclo de inversión por parte del sector privado. Esta evolución natural del modelo tradicional apuesta por la sostenibilidad y la tecnología, como se observa en la automatización de los terminales del Callao, la innovación digital del Anillo Vial Periférico y la modernización del Aeropuerto Jorge Chávez.

Este enfoque propone una gestión integral donde las APP actúan como herramientas estratégicas de desarrollo. Al complementar las APP con mecanismos como PA y Obras por Impuestos (OxI) 360, el Estado logra una estructura de inversión más ágil, capaz de responder con precisión a las necesidades específicas de cada cierre de brecha.





2. APP 5.0: una nueva forma de avanzar en infraestructura

Tras más de dos décadas de experiencia, las Asociaciones Público-Privadas (APP) en Perú han alcanzado su madurez. Hoy, el enfoque ha dejado de ser meramente constructivo para centrarse en la sostenibilidad, calidad del servicio y equilibrio financiero. Bajo el liderazgo de PROINVERSIÓN, el país inicia en 2024 la era APP 5.0, un salto cualitativo que redefine la estructuración de proyectos, es decir, ya no basta con adjudicar solo obras; el objetivo es ejecutarlas con mayor celeridad, eficiencia e impacto real. Es la transición de un modelo centrado en el “fierro y cemento” hacia uno basado en la gestión integral y los resultados.

En un contexto de recursos públicos escasos y límites de endeudamiento, la APP 5.0 surge como la ruta más responsable al optimizar la inversión y generar valor social, sin arriesgar la solidez fiscal con ello, Perú se proyecta hacia una década de infraestructura resiliente, inteligente y, sobre todo, sostenible para el ciudadano.

La evolución de las APP en Perú no constituye un proceso aislado, sino que forma parte de una trayectoria más amplia observada en América Latina. A lo largo de las últimas décadas, la región ha transitado desde esquemas iniciales de concesión hacia marcos normativos e institucionales más sofisticados, orientados a mejorar la asignación de riesgos, fortalecer la sostenibilidad fiscal y elevar los estándares de gobernanza.

A pesar de estos avances, la evidencia regional muestra que persisten algunas limitaciones estructurales en la ejecución de proyectos de infraestructura. En muchos países, los sistemas de APP han logrado consolidar

procesos de estructuración más rigurosos y mecanismos de evaluación ex ante más exigentes, pero continúan enfrentando dificultades para asegurar la implementación oportuna de los proyectos, su continuidad durante la fase de ejecución y su impacto efectivo en el cierre de brechas de infraestructura.

En la práctica, América Latina no enfrenta hoy un problema de falta de proyectos ni de ausencia de interés del sector privado. El desafío central radica en la capacidad de los Estados para ejecutar, de manera oportuna, coordinada y eficiente; las inversiones promovidas. En ese sentido, la brecha entre proyectos adjudicados y proyectos efectivamente operativos se ha convertido en uno de los principales cuellos de botella del desarrollo de infraestructura en la región.

A partir de esta evidencia se observa una transición progresiva desde un enfoque centrado en la promoción de proyectos hacia uno orientado a la ejecución efectiva de soluciones de infraestructura. Este cambio implica reconocer que la calidad del diseño contractual, si bien es necesaria, no resulta suficiente para garantizar resultados y que, la gobernanza del ciclo completo del proyecto adquiere un rol determinante.

En este marco, el enfoque APP 5.0 se configura como una respuesta a las limitaciones identificadas en el modelo previo y como una propuesta para orientar la evolución de las APP en Perú y, potencialmente, en América Latina. En este modelo se consolidan los aprendizajes propios y ajenos, tanto de los procesos exitosos como de aquellos que no lo fueron.



2.1. De la promoción a la ejecución: una transición necesaria

Históricamente, el desempeño de los sistemas de APP ha sido evaluado en función del número de proyectos adjudicados o volumen de inversión comprometida. Este enfoque permitió dinamizar la participación del sector privado y ampliar la cartera de inversiones en infraestructura. Sin embargo, la experiencia en la región muestra que adjudicar proyectos no equivale necesariamente a resolver problemas públicos. La existencia de retrasos prolongados, reprogramaciones contractuales y limitaciones en la provisión efectiva de servicios evidencia que el verdadero desafío no está en promover proyectos, sino en ejecutarlos adecuadamente.

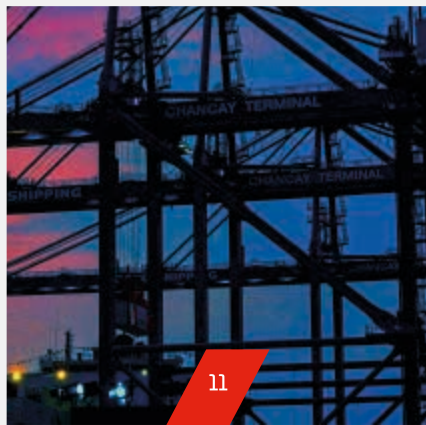
En este contexto, la siguiente generación de APP en América Latina no estará definida únicamente por mejores contratos, sino por mejores sistemas de ejecución. Esta transición supone incorporar nuevas dimensiones en la evaluación del modelo, incluyendo la oportunidad en la provisión de servicios, continuidad de los proyectos y su impacto en el cierre de brechas.

En la actualidad atravesamos una quinta generación de infraestructura basada en un

principio fundamental: ningún mecanismo por sí solo garantiza el éxito de un proyecto y el Anillo Vial Periférico (AVP) o el Ferrocarril Huancayo-Huancavelica (FHH) marcan un punto de inflexión en este proceso.

Por primera vez la inversión privada asume la responsabilidad del ciclo de vida completo, integrando decisiones estratégicas desde la concepción hasta la operación. Este es el núcleo de las APP 5.0: no una negación del modelo tradicional, sino su evolución natural hacia un enfoque pragmático, integrador y orientado a resultados.

Este cambio se materializa en proyectos emblemáticos que combinan tecnología, sostenibilidad y resiliencia, como Puertos Inteligentes: APM Terminals y DP World Callao incorporan automatización y logística verde con energías renovables. Carreteras Inteligentes y Aeropuertos Verdes: Anillo Vial Periférico y Aeropuerto Jorge Chávez emplean tecnología biométrica, gestión avanzada de datos y energías limpias; así como Proyectos de Resiliencia Climática diseñados para resistir eventos extremos e integrar medidas de adaptación desde su planificación.





2.2. APP 5.0: elementos para un modelo integrado

El enfoque APP 5.0 propone avanzar hacia un modelo de gestión más integral del ciclo de inversión, en el que las APP dejan de ser concebidas como proyectos aislados para convertirse en instrumentos de política pública orientados a resultados. Una gestión más integrada implica complementar los mecanismos de promoción de la inversión privada, articulando las APP con los Proyectos en Activos (PA) y las Obras por Impuestos (Oxi) 360¹, lo que permite estructurar portafolios de intervención más flexibles y adaptados a las características de cada proyecto. Esta concepción integrada se estructura en cinco elementos:



i. Gobernanza integrada del ciclo del proyecto

Se plantea reducir la fragmentación institucional mediante una mayor integración de funciones a lo largo del ciclo del proyecto, fortaleciendo la responsabilidad sobre los resultados y asegurando la continuidad entre etapas.

Este enfoque busca superar la fragmentación institucional en los proyectos APP, articulando mejor sus etapas desde la planificación hasta la ejecución. PROINVERSIÓN asume ahora un rol activo e integral, acompañando cada fase para asegurar la consistencia técnica y el cumplimiento de los contratos. Así, la visión de “ciclo completo” no solo prioriza la adjudicación, sino también la sostenibilidad operativa y la entrega efectiva de los servicios.

ii. Orientación a resultados y cierre de brechas

El foco se desplaza desde el proyecto individual hacia la solución de problemas públicos, priorizando el impacto en la provisión de servicios y el cierre efectivo de brechas de infraestructura.

iii. Enfoque de portafolio y articulación territorial

Los proyectos se conciben como parte de un sistema más amplio, permitiendo integrar infraestructuras, generar economías de escala y maximizar el impacto económico y territorial. No se enfoca en un proyecto en particular, sino más bien, en generar polos de desarrollo.

¹ Oxi 360 es la propuesta de PROINVERSIÓN para fortalecer el mecanismo de Obras por Impuestos (Oxi) mediante una gestión integral de proyectos, con enfoque territorial, sostenibilidad y mejores resultados para las regiones y la ciudadanía.

iv. Digitalización e interoperabilidad

La incorporación de herramientas digitales permite mejorar la trazabilidad del ciclo del proyecto, fortalecer la toma de decisiones basada en evidencia y reducir las asimetrías de información.

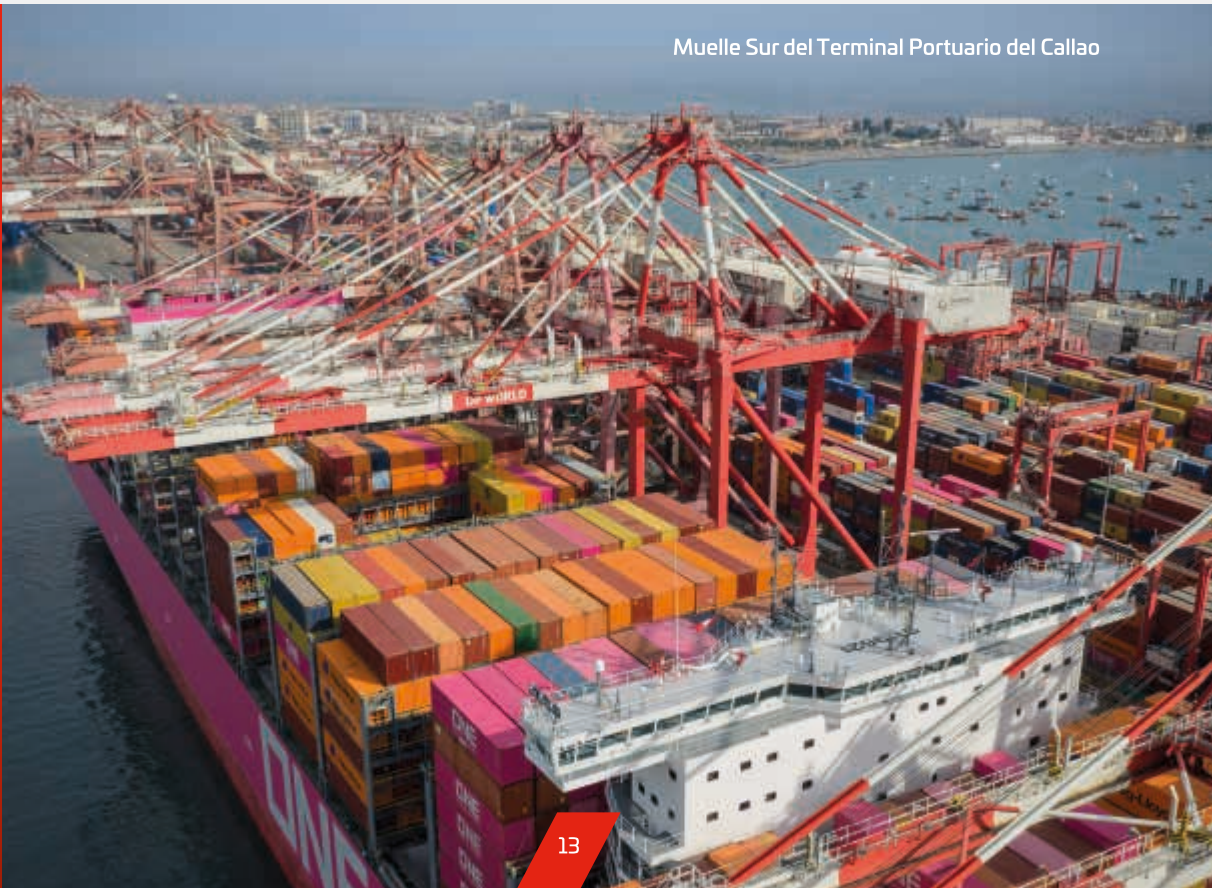
El modelo APP 5.0 impulsa un ecosistema digital para la gestión de infraestructura que integra información técnica, operativa y territorial bajo estándares comunes. Este enfoque garantiza la trazabilidad en todo el ciclo de vida de la inversión y optimiza la articulación entre entidades públicas, concesionarios y reguladores mediante plataformas interoperables.

Para lograrlo, promueve la adopción de tecnologías como BIM, GIS y GMAO, creando réplicas digitales de los activos desde su diseño hasta su operación. Esta integración en una plataforma única facilita el monitoreo en tiempo real, el cumplimiento de niveles de servicio y la gestión preventiva del mantenimiento.

v. Agilidad con sostenibilidad fiscal y técnica

Se busca reducir los tiempos de estructuración y adjudicación mediante una mejor coordinación institucional, sin comprometer la calidad técnica ni la sostenibilidad fiscal.

Muelle Sur del Terminal Portuario del Callao





2.3. Tendencia en América Latina: convergencia institucional

Diversos países de la región han comenzado a introducir ajustes en sus modelos de APP orientados a mejorar la ejecución de proyectos. En algunos casos se observa una mayor integración institucional en la gestión del ciclo del proyecto, mientras que en otros se han desarrollado mecanismos para agilizar la estructuración y reducir plazos.

Sin embargo, estas reformas han sido, en general, parciales y no responden a un marco conceptual unificado. En ese sentido, APP 5.0 ofrece una propuesta que permite ordenar estas tendencias bajo una visión coherente y orientada a fortalecer la capacidad de los Estados para ejecutar infraestructura de

manera eficiente y sostenible.

En este contexto, APP 5.0 no es solo una fase evolutiva en Perú, sino una propuesta conceptual para el debate sobre la infraestructura en América Latina. Más que un cambio normativo, propone un giro estratégico: dejar de ver a las APP solo como captadoras de inversión para entenderlas como herramientas de gestión orientadas a resultados.

El desafío que plantea a la región es profundo: no se trata solo de atraer capital, sino de garantizar que este se traduzca en servicios de calidad y bienestar real para los ciudadanos.



Corredor Vial Interoceánico Sur - Tramo 1



2.4. Implicancias para la política pública: APP 5.0 sin dogmas

La transición hacia modelos como APP 5.0, entendido como una forma moderna, pragmática y no dogmática de desarrollar infraestructura y servicios públicos, plantea la necesidad de repensar el rol del Estado en la gestión de la inversión en infraestructura. Estas transformaciones requieren no solo ajustes normativos, sino también un cambio en la lógica de gestión pública, orientado a generar valor y no únicamente a cumplir procesos.

Uno de los dogmas más persistentes ha sido la idea de que cada mecanismo constituye un sistema independiente, autosuficiente y aislado. Desde esta lógica, integrar etapas o concentrar responsabilidades es visto como una forma de ser “juez y parte”. Este argumento confunde control con fragmentación.

Entonces, surge la necesidad de un enfoque de gobernanza del ciclo completo, en el que las APP evolucionan hacia un modelo más amplio, concebido no como un mecanismo aislado, sino como parte de un sistema integrado orientado a resultados y provisión efectiva de servicios públicos.

La evidencia internacional muestra que los sistemas que mejor funcionan no son los más compartimentados, sino aquellos donde existen contrapesos claros dentro de una gobernanza integrada (OCDE, 2025; Banco Mundial, 2017). Integrar no significa eliminar controles; significa alinearlos.

APP 5.0 no pretende ser una etiqueta definitiva, es, deliberadamente, un concepto abierto y quizá en el futuro adopte otro nombre. Lo relevante no es la denominación, sino el principio: convertir el procedimiento en dogma es un error. Un error intelectualmente cómodo, a veces rentable, pero institucionalmente costoso. La experiencia peruana muestra que la discusión sobre infraestructura ha madurado, en la actualidad no solo se trata de defender o cuestionar instrumentos, sino de construir un sistema de gobernanza capaz de ejecutar proyectos complejos en contextos reales.

La quinta generación marca una regla hacia adelante: gobernanza integral del ciclo completo. APP 5.0 es una oportunidad para consolidar ese enfoque, integrar aprendizajes y abandonar definitivamente la fragmentación como principio organizador.



Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) La Chira



2.5. Nuevo marco normativo: impulso de APP 5.0

La reforma de la normativa peruana de 2025, materializada en la Ley N.º 32441 y su reglamento, moderniza el marco jurídico aplicable a la promoción de la inversión privada mediante APP y PA. Con ello, se consolida un esquema institucional y procedimental común para ambos mecanismos, orientado al desarrollo de infraestructura y servicios públicos, así como a la puesta en valor de los activos del Estado.

El nuevo marco normativo permite operativizar el enfoque APP 5.0, en el que PROINVERSIÓN asume un rol relevante para el desarrollo de proyectos. En esa lógica, la Ley define la arquitectura institucional, principios de gobernanza y responsabilidades generales a lo largo de todo el ciclo del proyecto. De este modo, la reforma trasciende una aproximación centrada únicamente en la adjudicación y avanza hacia una gestión más

articulada desde la planificación hasta la ejecución contractual.

Si bien este marco preserva como principios orientadores el valor por dinero, la asignación eficiente de riesgos y la sostenibilidad fiscal bajo la rectoría del MEF; en materia de gobernanza, se refuerza el rol de PROINVERSIÓN con el propósito de dotar al sistema de mayor rigor técnico, disciplina fiscal y predictibilidad frente a los agentes del mercado.

Este nuevo marco normativo, vigente desde fines de 2025, deroga el D. S. N.º 240-2018-EF y optimiza la evaluación y toma de decisiones en todas las fases de los proyectos, priorizando principios rectores fundamentales (art. 4 de la Ley y art. 3 del reglamento) para mejorar la gestión pública, entre los que resaltan:



- Planificación. Vinculada a prioridades y planes nacionales, sectoriales, regionales y locales.
- Transparencia. Destaca que la información que se utilice para la toma de decisiones en un proyecto es de conocimiento público.
- Responsabilidad presupuestal. Asociada a la sostenibilidad de las finanzas públicas y prestación regular de servicios, sin comprometer el equilibrio presupuestario de las entidades públicas.
- Integridad. Referida a la conducta de los participantes en los procesos de promoción.
- Sostenibilidad. Definida como un criterio aplicable a todo el ciclo de vida del proyecto, en dimensiones económica-financieras, sociales, institucionales y ambientales (incluida la resiliencia climática).

La reforma fortalece también la gestión contractual al incorporar mecanismos más claros para la solución de controversias, una distribución de riesgos más consistente y un seguimiento más estricto del desempeño de los proyectos. Al reducir espacios de discrecionalidad y recoger los aprendizajes acumulados en las últimas décadas, este nuevo diseño busca otorgar mayor certidumbre al



sistema y ampliar las posibilidades de inversión en infraestructura estratégica con impacto territorial.

En definitiva, esta reforma integral no solo actualiza la normativa, sino que establece el marco institucional y operativo necesario para implementar el enfoque APP 5.0 bajo estándares superiores de transparencia, eficiencia y previsibilidad.



3. Hitos en Perú: evolución para promover la inversión privada

Para entender la situación actual en Perú, es imprescindible analizar más de dos décadas de trayectoria. La evolución de las APP y PA no ha sido lineal ni aislada; por el contrario, ha sido moldeada por factores económicos, políticos e institucionales. En este proceso, han sido determinantes la coyuntura política, el entorno macroeconómico, los cambios en las prioridades sectoriales y la apertura a nuevos mecanismos de inversión privada, bajo una constante influencia del contexto latinoamericano.

Estos factores han moldeado la concepción y ejecución de la participación privada. Describir su evolución exige un esfuerzo de síntesis para ordenar un proceso complejo, marcado por el aprendizaje institucional y las correcciones frente a los problemas detectados en la práctica.

Por tanto, el desarrollo de las APP y los PA en Perú puede entenderse como un proceso de adaptación progresiva a nuevas políticas públicas, una concepción cambiante del rol del Estado y el sector privado, así como un entorno económico y social en constante transformación. Cada momento incorpora elementos nuevos que buscan responder a las limitaciones en las etapas previas y mejorar el desempeño del sistema.

Esta sección analiza la evolución de las APP y los PA en Perú a través de cinco etapas clave, definidas por los desafíos enfrentados para atraer capitales. Para delimitarlas, se consideran hitos organizativos y de gestión que coinciden con reformas normativas, aprendizaje institucional y la urgencia de cerrar brechas en infraestructura y servicios.

En ese contexto, la identificación de hitos que marcan el tránsito de una etapa a otra requiere examinar la evolución del marco normativo e institucional en conjunto y no únicamente la aprobación de nuevas leyes. En algunos casos, estos momentos coinciden con reformas legales que posteriormente son desarrolladas mediante sus respectivos reglamentos, los cuales permiten operacionalizar el marco normativo y precisar los procedimientos y responsabilidades institucionales asociados a su implementación.

La figura 1 presenta la evolución del marco normativo e institucional de la promoción de la inversión privada en Perú desde 1991 hasta la actualidad. En los 90 y principios de 2000, previo a los regímenes de APP y PA, el país ya contaba con un marco normativo e institucional enfocado en la inversión privada y las concesiones, en realidad se inició con un conjunto de decretos legislativos, los cuales se unieron al D. S. N.º 059-96-PCM, el TUO de Concesiones.

En este periodo, la Constitución de 1993 integró principios promotores de la inversión y se crearon entidades importantes como la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (Copri), los Comités Especiales y la Comisión de Promoción de Concesiones Privadas (Promcepri).

Es recién en 2002 cuando se crea la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSIÓN), con el objetivo de agrupar en una entidad técnica y especializada todas las funciones –dispersas en varias entidades del Estado– para la promoción de la inversión privada, incluso sin configurarse aún el régimen de APP y PA como mecanismo.



Telecabinas de Kuélap

En 2008, con la aprobación del D. L. N.° 1012, se establece por primera vez un marco integral para las APP en Perú, es decir, pasan a reconocerse explícitamente como un mecanismo para el desarrollo de infraestructura y provisión de servicios públicos, superando el esquema predominantemente concesional que había caracterizado los años anteriores.

En los años siguientes, el sistema continúa fortaleciendo su estructura institucional. En 2013 se crea el Equipo Especializado de Seguimiento de la Inversión (EESI), orientado a mejorar el monitoreo de los proyectos y en 2014 se establece la Dirección General de Política y Promoción de la Inversión Privada (DGPPIP) en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), encargada de formular la política nacional en esta materia.

En este proceso de consolidación institucional, 2015 marca un momento relevante con la aprobación del Decreto Legislativo N.° 1224, mediante el cual se crea el Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada (SNPIP). Esta norma reorganiza el sistema y permite integrar bajo un mismo marco institucional los distintos mecanismos de promoción de inversión privada, incluyendo APP y PA.

En 2018, el proceso de fortalecimiento continúa con la aprobación del D. L. N.° 1362, que introduce ajustes orientados a mejorar la gobernanza del sistema, reforzar la coordinación entre entidades públicas y elevar los estándares de transparencia y supervisión en el desarrollo de los proyectos.

Finalmente, en 2025, la Ley N.° 32441 marca una reestructuración en la concepción e implementación de las APP y los PA en Perú, al introducir una redefinición sustantiva del rol de PROINVERSIÓN y el funcionamiento del sistema. En este contexto, surge APP 5.0 con énfasis desde la promoción de proyectos hacia la ejecución efectiva de soluciones de infraestructura y servicios públicos, con un enfoque orientado a resultados, continuidad y cierre de brechas.

Este nuevo esquema establece un rol más integral para PROINVERSIÓN a lo largo de todo el ciclo del proyecto, permitiendo una mayor articulación entre las fases de identificación, formulación, estructuración y promoción, lo que contribuye a reducir la fragmentación institucional, fortalecer la coherencia técnica y mejorar los mecanismos de rendición de cuentas.



Asimismo, el enfoque APP 5.0 redefine la lógica de las inversiones, concibiendo los proyectos no como intervenciones aisladas, sino como instrumentos que contribuyen al desarrollo territorial, logístico y productivo, incorporando criterios de sostenibilidad, innovación y una visión más amplia orientada al impacto económico y social de largo plazo.

En conjunto, la evolución muestra cómo el sistema de promoción de la inversión privada en Perú ha transitado desde un régimen inicial de concesiones hacia un esquema institucional cada vez más estructurado, en el cual las APP y los PA se consolidan como instrumentos relevantes para el desarrollo de infraestructura y la provisión de servicios públicos.

Este proceso ha estado marcado por momentos de expansión, ajustes institucionales y cambios normativos orientados a responder a nuevos desafíos en la gestión de la inversión privada. A partir de esta trayectoria, se identifican los principales hitos que permiten organizar esta evolución en distintas etapas, con el fin de comprender cómo ha ido cambiando el enfoque del país en la promoción de la inversión privada a lo largo del tiempo.

En el presente estudio, los hitos de cada etapa no deben interpretarse únicamente como cambios formales en el marco normativo o institucional. Más bien, representan momentos en que el país, a través de sus instituciones, asume nuevos desafíos para fortalecer los mecanismos de participación privada en el desarrollo de infraestructura y servicios públicos.

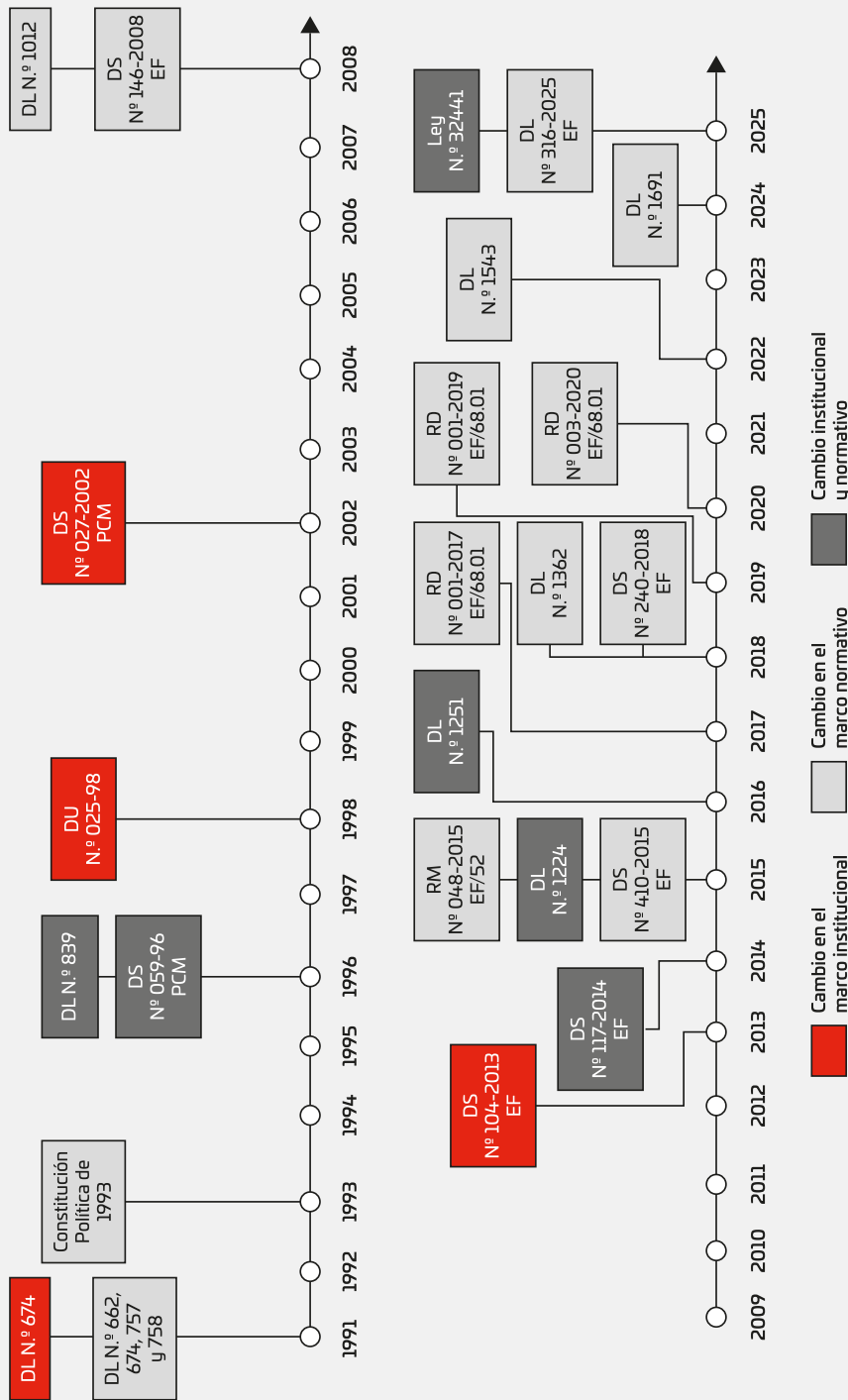
Cada momento busca atender algunas de las limitaciones observadas en la etapa previa y refleja la manera en que el Estado ha ido adaptando sus instrumentos de política para responder a las necesidades del desarrollo económico y a las condiciones cambiantes del entorno nacional e internacional.

En algunos casos, estos hitos coinciden con reformas normativas o institucionales relevantes, pero su significado trasciende el cambio legal en sí mismo, pues marcan transiciones en la forma en que el país concibe y utiliza los mecanismos de promoción de la inversión privada.

Aunque las etapas se denominan APP 1.0, APP 2.0, APP 3.0, APP 4.0 y APP 5.0 es importante precisar que no se limitan exclusivamente a APP en el sentido estricto. En realidad, buscan describir la evolución de los mecanismos de promoción de la inversión privada en Perú, los cuales incluyen APP, PA y distintas modalidades en las cuales el Estado ha promovido la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura y servicios públicos.

La denominación de cada etapa responde más a una convención analítica para ordenar la evolución institucional del sistema, que a una delimitación estricta del tipo de instrumento utilizado en cada periodo. Bajo esta lógica, la figura 2 presenta la evolución de la inversión estimada y el número de proyectos adjudicados en el periodo 1993-2025.

FIGURA 1. Evolución de los principales cambios normativos e institucionales de la promoción de la inversión privada



Nota: DL: decreto legislativo, DS: decreto supremo, DU: decreto de urgencia, RM: resolución ministerial y RD: resolución direccional.
Fuente: elaboración PROINVERSIÓN



En la figura 2 se muestra cómo los distintos momentos institucionales que marcan el tránsito entre etapas se reflejan también en el dinamismo de las adjudicaciones y en los montos de inversión comprometidos. Asimismo, los cambios en la organización de la promoción de la inversión privada coinciden con variaciones significativas en el número de proyectos adjudicados y los montos de inversión.

La figura 3 amplía la perspectiva al incorporar las APP y los PA. El gráfico presenta la evolución de la inversión estimada total adjudicada mediante mecanismos de promoción entre 1993 y 2025, es decir, la trayectoria histórica desde las primeras experiencias de concesión y privatización en los 90 hasta el periodo reciente. La utilización conjunta de ambos gráficos responde a observar con mayor detalle el comportamiento de las APP y la evolución agregada de los distintos mecanismos mediante los cuales el Estado ha promovido la inversión privada. A

partir de esta evidencia, se puede apreciar que cada etapa presenta patrones diferenciados.

En APP 1.0, 1993-2001, se establecen las bases institucionales iniciales para la promoción de la inversión privada en infraestructura. En este periodo, el número de proyectos adjudicados y los montos de inversión se mantienen moderados, reflejando un sistema en formación y aprendizaje en el uso de estos mecanismos.

La etapa APP 2.0, 2002-2007, se inicia con la creación de PROINVERSIÓN y el desafío institucional de conducir de manera estructurada la promoción de la inversión privada, se observa un incremento en el número de adjudicaciones y montos de inversión respecto del periodo anterior. Ese dinamismo refleja el fortalecimiento progresivo de la institucionalidad encargada de promover la inversión privada, como el contexto macroeconómico favorable que caracterizó esos años.

Proyecto de Telecomunicaciones





La etapa APP 3.0, 2008-2014, marca el auge del régimen formal del mecanismo a partir de la aprobación del D. L. N.º 1012 y su reglamento. El sistema alcanza uno de los momentos de mayor expansión en términos de inversión adjudicada, que se refleja en montos observados hacia el final de este periodo. Los gráficos muestran que 2014 registra uno de los niveles más altos de inversión comprometida en la promoción histórica de la inversión privada.

El APP 4.0, 2015-2023, inicia con la aprobación del D. L. N.º 1224 y su reglamento, y marca un comportamiento distinto. El sistema contaba con un marco normativo más robusto e instituciones consolidadas, pero los montos de inversión adjudicada presentan una reducción respecto del periodo anterior. Este comportamiento coincide con una etapa en la que el sistema atraviesa un proceso de reorganización institucional y fortalecimiento de sus mecanismos de gobernanza. En estos años se introducen ajustes orientados a mejorar la calidad de los procesos de estructuración, reforzar la supervisión de los proyectos y consolidar estándares institucionales más rigurosos en la promoción de la inversión privada.

Hacia los años más recientes, que marcan el inicio de APP 5.0 a partir de 2024, los gráficos muestran un cambio en la dinámica. Los montos de inversión adjudicada en 2024 y

2025 evidencian una recuperación respecto de años previos, alcanzando niveles comparables con los periodos de mayor dinamismo del sistema.

Este repunte sugiere el inicio de una nueva etapa en la promoción de la inversión privada en Perú, asociada a un enfoque que busca fortalecer el marco institucional existente e impulsar la ejecución efectiva de proyectos de infraestructura y servicios públicos mediante mecanismos de participación privada.

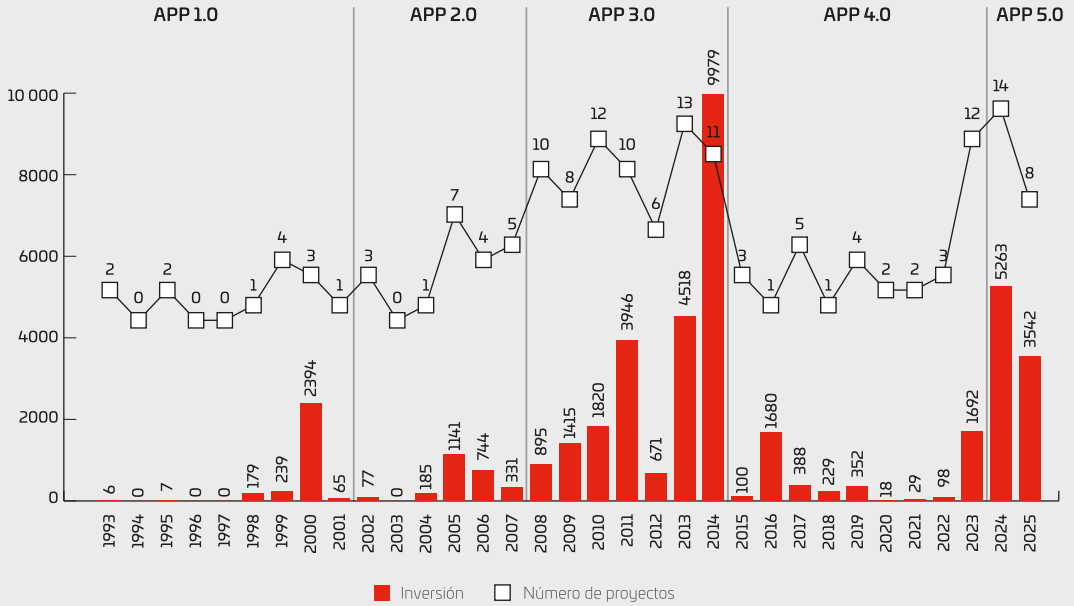
Esta nueva etapa se inicia con la Ley N.º 32441 y su reglamento, promulgados en 2025, ley que establece que PROINVERSIÓN asume el rol de entidad pública titular del proyecto en aquellos contratos de APP suscritos dentro de los doce meses previos a la promulgación de la norma². En la práctica, implica que parte de los proyectos adjudicados en 2024 se desarrollan bajo el nuevo esquema de APP 5.0.

Para complementar la evidencia, se realizaron estimaciones econométricas que permiten contrastar las diferencias en los niveles de inversión adjudicada desde APP 1.0 hasta APP 4.0. Los resultados confirman que las variaciones responden a cambios en el comportamiento de la inversión a lo largo del tiempo. El detalle metodológico de estas estimaciones y resultados completos se presentan en el anexo 1 del presente documento.

² De acuerdo con las disposiciones complementarias finales de la Ley N.º 32441:

“DÉCIMA SÉTIMA: Reglas adicionales de Titularidad de Proyectos Proinversión: con excepción de los proyectos del sector electricidad: asume el rol de entidad pública titular del proyecto de los contratos de APP suscritos dentro de los doce ⁽¹²⁾ meses previos a la promulgación de la presente ley: que tengan un costo total de inversión superior a las 80 mil (80,000) UIT. Para tal efecto Proinversión y los inversionistas de los respectivos contratos de APP: adoptan los actos de ejecución contractual necesarios para implementar la presente disposición: sin que sea necesario la suscripción de adendas para la modificación contractual. (...)”.

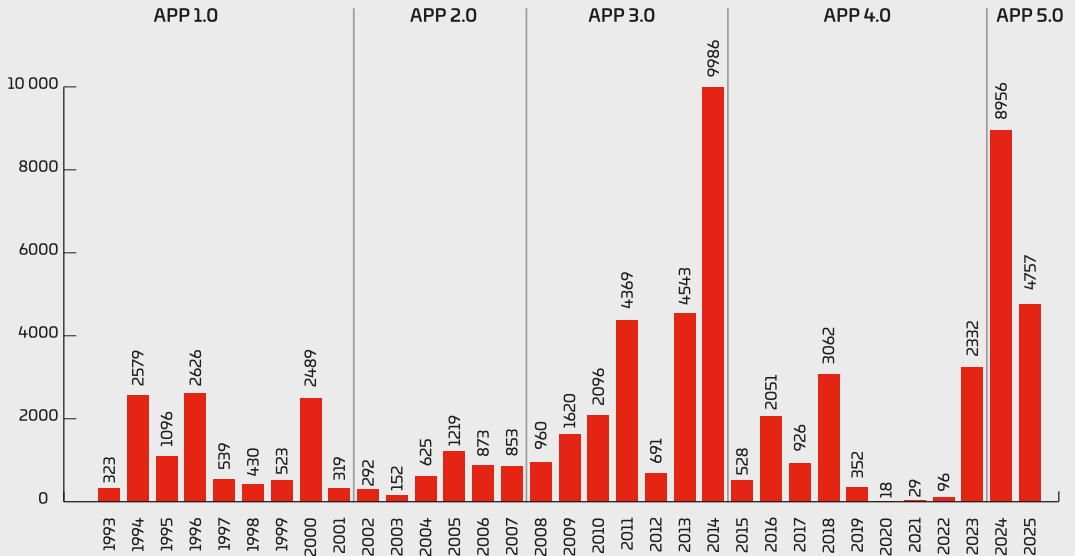
FIGURA 2: Inversión estimada en APP adjudicadas, 1993-2025
(millones de USD sin IGV)



Nota: el gráfico no incluye la concesión de la carretera Arequipa-Matarani a la empresa Concar S. A. en 1994.

Fuente: PROINVERSIÓN

FIGURA 3: Inversión estimada en APP y PA adjudicados, 1993-2025
(millones de USD sin IGV)



Nota: para los años anteriores a 2002 se incluye la venta de acciones y/o activos con y sin la intervención de Copri. El gráfico no incluye la concesión de la carretera Arequipa-Matarani a la empresa Concar S. A. en 1994.

Fuente: PROINVERSIÓN



3.1. Etapa APP 1.0 (1993-2001)

La primera generación de inversión privada en infraestructura de Perú estuvo marcada por proyectos fundacionales, ejecutados en un contexto institucional aún incipiente, pero con una clara orientación a resultados. Algunos casos, como el Terminal Portuario de Matarani, los ferrocarriles concesionados o incluso el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, reflejan una etapa en la que el énfasis estaba puesto en poner activos en operación, más que en perfeccionar modelos teóricos.

La gobernanza era imperfecta, pero la lógica era clara: resolver una necesidad concreta mediante la participación privada, con foco en la prestación del servicio.

En orden cronológico, con APP 1.0, el régimen de concesiones cobró fuerza en Perú. Si bien los primeros pasos se dieron con el Decreto

Legislativo N.º 758 en 1991, fue tras la Constitución de 1993 y las primeras ejecuciones que el modelo pasó de ser una posibilidad legal a una herramienta clave de política pública.

En aquellos años no se hablaba de APP; el término dominante era “concesión”. Sin embargo, más allá del nombre, se gestaba un cambio estructural en la relación del Estado con el sector privado para la provisión de infraestructura y servicios. Un hecho importante ocurre en junio de 1993 con la concesión de la playa de estacionamiento del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez. Puede parecer un proyecto menor, pero se trató del primer ejercicio práctico de una política que recién empezaba a tomar forma. En términos históricos, marcó el inicio operativo del modelo.

Terreno de construcción del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez





A principios de los 90, Perú salía de una de las crisis económicas más profundas de su historia, la hiperinflación de finales de los 80 había erosionado el ahorro interno, distorsionado los precios relativos y debilitado severamente la credibilidad del Estado. El PBI había caído de manera sostenida y el tipo de cambio mostraba una fuerte volatilidad. Además, el país enfrentaba una crisis de seguridad interna por el accionar de grupos terroristas (Martinelli y Vega, 2018).

El Estado no contaba con recursos fiscales suficientes para atender la creciente demanda de infraestructura y cerrar brechas en servicios públicos. En ese escenario, la promoción de la inversión privada no fue simplemente una opción ideológica, sino una necesidad económica. La política adoptada durante el primer gobierno de Alberto Fujimori buscó estabilizar la economía, reducir la inflación, ordenar las cuentas fiscales y restablecer la

confianza de los mercados internacionales. La concesión surge como parte de una reforma estructural más amplia orientada a redefinir el rol del Estado.

En 1991, a través del D. L. N.° 758, se registra el primer intento por habilitar formalmente un régimen de concesiones donde se reconocía la posibilidad de que el Estado otorgue a un privado el derecho de ejecutar y explotar obras o prestar servicios públicos, estableciendo distintas modalidades entre onerosas, gratuitas, cofinanciadas y mixtas.

Además, introdujo la posibilidad de presentar iniciativas privadas. No obstante, la norma adolecía de limitaciones conceptuales e institucionales porque no definía con precisión las responsabilidades del Estado ni contaba con un entorno macroeconómico que hiciera viable su aplicación sistemática.

Aeropuerto Internacional Jorge Chávez





Área del proyecto Terminal Portuario de Matarani

La Constitución Política de 1993 cambia el panorama al incorporar principios esenciales para la promoción de la inversión privada, como protección de la propiedad, libertad de empresa y la posibilidad de otorgar concesiones sobre bienes públicos. A partir de ese momento, el marco constitucional empieza a alinearse de manera coherente con la intención de utilizar la concesión como instrumento de desarrollo.

En 1996 se aprueba el D. L. N.° 839, que reafirma la concesión como herramienta de promoción de la inversión y el Texto Único Ordenado (TUO) de Concesiones mediante el Decreto Supremo N.° 059-96-PCM, junto con su reglamento. Este conjunto normativo otorga coherencia y operatividad al régimen concesional.

Ese mismo año se crea Promcepri, organismo especializado en la promoción de la inversión privada, con lo cual, el Estado cuenta por primera vez con una entidad dedicada exclusivamente a estructurar concesiones. En esta etapa se

adjudican proyectos emblemáticos como la concesión integral del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, los ferrocarriles del sur, sur-oriente y del centro, así como el terminal portuario de Matarani en Arequipa.

A pesar de estos esfuerzos normativos, las concesiones no llegaban a brillar producto de la grave crisis económica de aquel entonces, el grueso de procesos eran privatizaciones, salvo algunos casos aislados como hoteles de turistas y la concesión de la carretera Matarani-Arequipa que licitó directamente el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), una carretera de 105 km, donde se exigía una inversión menor a USD 7 millones y se compitió por el menor plazo, ganando la propuesta de 74 meses.

Recién en 1998 se da la primera concesión significativa de Promcepri, la línea de transmisión Mantaro-Socabaya, con una oferta de USD 179 millones, lo que representó USD 121 millones menos que el precio base.



Terminal Portuario de Matarani

A partir de este exitoso proceso, el crecimiento de las APP fue sostenido, en especial las líneas de transmisión, gracias a lo cual los hogares con acceso a energía eléctrica crecieron de 68,6 % en 1997 a 92,7 % en 2024 (INEI).

La lógica predominante era la de proyectos autosostenibles. El concesionario recuperaba su inversión principalmente a través del cobro a los usuarios y el riesgo de demanda recaía en gran medida sobre el privado. La noción de asignación óptima de riesgos aún no estaba desarrollada. Como factor de competencia se utilizaba principalmente el mayor porcentaje de retribución al Estado.

Asimismo, se crean y fortalecen los organismos reguladores adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), consolidándose su autonomía mediante la Ley N.º 27332 en el año

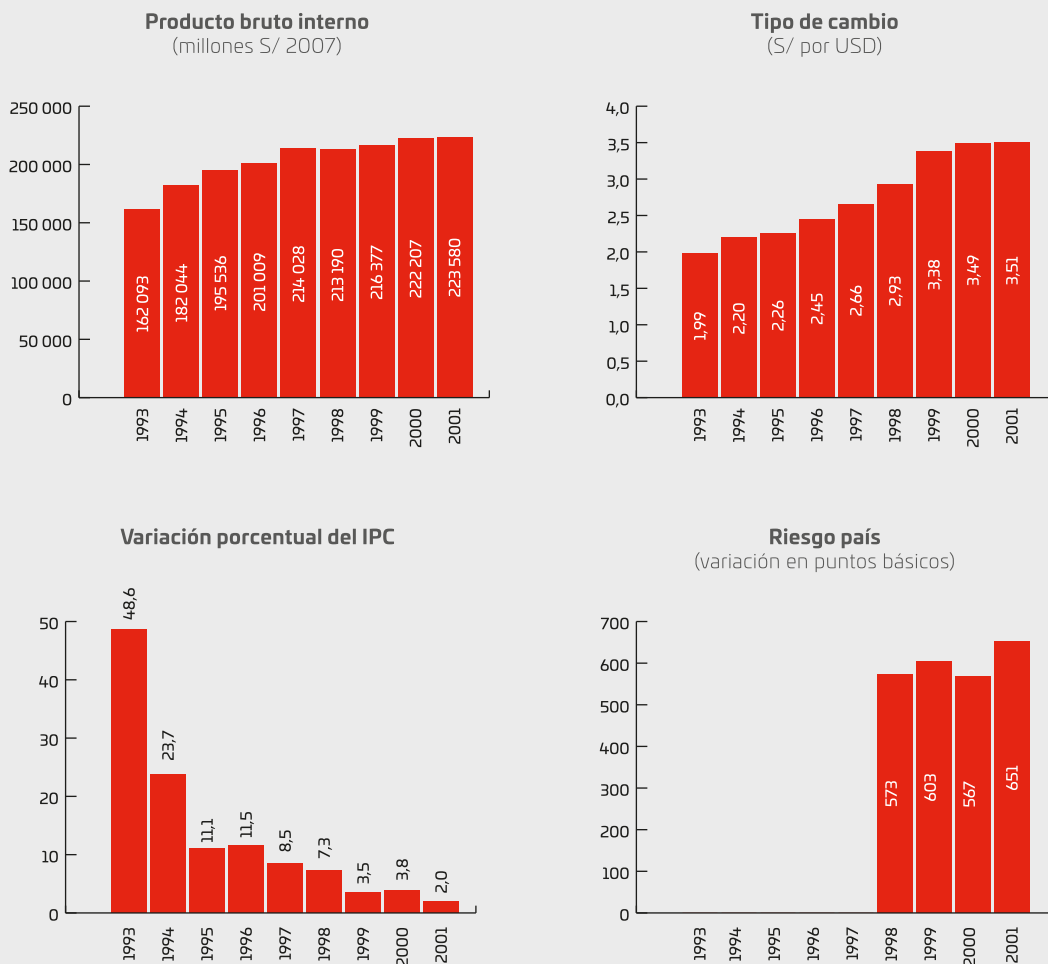
2000. Paralelamente, los Convenios de Estabilidad Jurídica cumplen un rol relevante para generar confianza en un país que recién recuperaba credibilidad.

En la figura 4 se observa que durante este periodo el PBI empieza a mostrar una recuperación progresiva, la inflación desciende de manera sostenida y la estabilidad macroeconómica comienza a consolidarse hacia finales de la década. No obstante, el riesgo país todavía reflejaba vulnerabilidades externas.

Hacia 2001, el país ya contaba con un marco legal ordenado, experiencia acumulada en concesiones y, reguladores consolidados. Sin embargo, la promoción de la inversión privada seguía siendo una política en proceso de maduración institucional.



FIGURA 4: Contexto macroeconómico de la etapa APP 1.0



Nota: no se cuenta con información para años previos a 1998.

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.



3.2. Etapa APP 2.0 (2002-2007)

La segunda generación estuvo asociada a la expansión de la infraestructura vial y logística, en particular las carreteras de integración, incluidos los corredores vinculados a Brasil, así como los primeros puertos concesionados adicionales y proyectos logísticos estratégicos.

Aquí, el sistema gana escala, pero también complejidad. El número de actores aumenta y aparecen los primeros quiebres institucionales entre planificación, ejecución y operación. Aun así, el foco seguía estando en conectar territorios y habilitar crecimiento, no en defender instrumentos.

Esta etapa marca el tránsito desde un régimen concesional que ya había demostrado viabilidad operativa hacia una promoción más

consolidada institucionalmente de la inversión privada en infraestructura. La etapa anterior estuvo orientada a construir las bases legales y constitucionales del modelo concesional, pero se abre paso al desafío de organizarlo, profesionalizarlo y conducirlo estratégicamente desde una entidad especializada.

A partir de 2002, durante la gestión de Alejandro Toledo, el entorno macroeconómico ganó estabilidad y dinamismo. En la figura 5 se aprecia que el PBI inició un crecimiento sostenido, la inflación se mantuvo bajo control y el riesgo país comenzó a descender. Esta etapa se caracterizó por un tipo de cambio estable y una mejora progresiva en la percepción internacional de la economía peruana.

Obras en el Terminal Muelle del Sur del Callao





El inicio del superciclo de los commodities fortalece los términos de intercambio y contribuye a mejorar las cuentas fiscales. Por primera vez en muchos años, la estabilidad macroeconómica comienza a percibirse como estructural y no como un episodio transitorio.

Es en este contexto, cuando el Estado decide reorganizar su arquitectura institucional para la promoción de la inversión privada y mediante Decreto Supremo N.º 027-2002-PCM dispone la absorción de la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (Copri), la Comisión Nacional de Inversiones y Tecnologías Extranjeras (Conite) y la Gerencia de Promoción Económica de Promperú, dando lugar a la creación de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSIÓN).

La creación de PROINVERSIÓN no fue un simple ajuste administrativo. Supuso asumir el desafío de conducir de manera técnica y centralizada los procesos de concesión en el país. La promoción de la inversión privada dejaba de estar dispersa y pasaba a concentrarse en una entidad especializada con equipos técnicos dedicados exclusivamente a

estructurar proyectos, diseñar contratos y conducir procesos competitivos. El reto era significativo. Implicaba profesionalizar la gestión, estandarizar procedimientos, ordenar carteras de proyectos y convertirse en un interlocutor confiable frente a inversionistas nacionales e internacionales.

En esta etapa también se amplía el espectro de modalidades de participación privada mediante la Ley N.º 28059, en 2003, que reconoce expresamente que la concesión no debía ser la única forma de vinculación entre el Estado y el sector privado. Se incorporan modalidades como la venta de activos, la asociación en participación, el contrato de gerencia, el joint venture y el outsourcing, entre otras permitidas por ley.

Asimismo, se incluye el tratamiento de iniciativas privadas, reconociendo la posibilidad de que el propio sector privado identifique oportunidades de inversión y las presente al Estado para su evaluación. Esto introduce una dinámica distinta en la promoción de infraestructura, permitiendo que la identificación de proyectos no dependa exclusivamente de la planificación pública.

Ejecución del Corredor Vial Interoceánico Sur





El inicio de la bonanza económica y, en especial, el haber sentido los beneficios de la inversión privada en la economía del país, hizo que se pensara de manera distinta, las APP ya no eran exclusividad de las autofinanciadas, sino que el Estado se dio cuenta de los enormes beneficios, tanto económicos como en el nivel de servicio, de la inversión privada y su efecto multiplicador en la competitividad del país.

Es así como, viendo la necesidad de generar una estructura vial sólida basada en tres ejes longitudinales y tres ejes transversales, el Estado comenzó a apostar por las APP cofinanciadas, donde no solo estaba dispuesto a aportar recursos, sino a asumir riesgos de la mano del privado.

Son emblemáticas las carreteras IIRSA Norte y Sur en esta etapa, tramos 2, 3 y 4, estas carreteras de penetración no podían ser financiadas solo con peaje, por lo que el Estado aportó un cofinanciamiento significativo, del mismo modo, al ser carreteras nuevas en zonas complicadas, el riesgo de un estudio realizado a nivel de factibilidad era alto, en especial al no existir en esa época instrumentos como los drones para la topografía, teniendo que usar

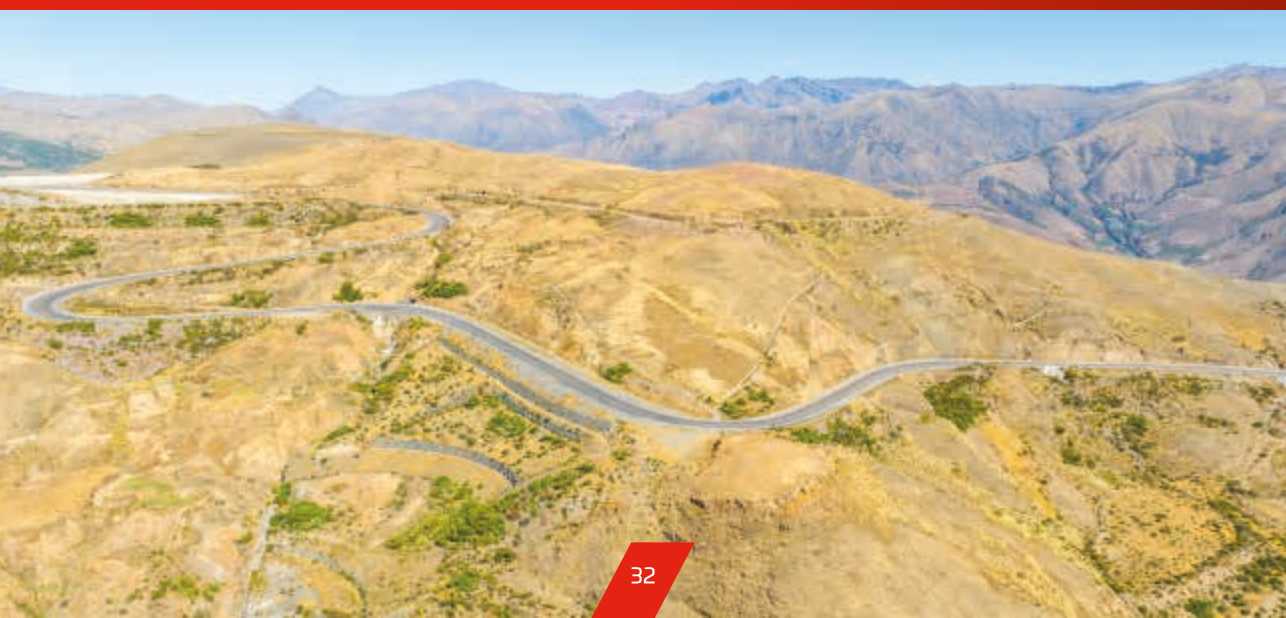
avionetas con el margen de error que estas tienen.

Considerando la importancia estratégica de estos ejes, el Estado decidió asumir muchos riesgos a pesar de que los contratos tenían un tope de 15 %, lo que posteriormente se eliminó mediante una adenda. Esto enseñó a ser más cautelosos con la asunción de riesgos y por eso hoy, en proyectos complejos, se utilizan PMO para minimizar riesgos.

En este periodo, PROINVERSIÓN también asumió un reto importante con las APP autofinanciadas y demostró que el Estado era capaz de estructurar concesiones de mayor complejidad técnica, social, financiera y de relevancia estratégica.

Uno de los proyectos emblemáticos en esta etapa fue el Nuevo Terminal de Contenedores del "Callao – Zona Sur (Muelle Sur)", cuyo contrato de concesión para el diseño, construcción, financiamiento, conservación y explotación fue suscrito el 24 de julio de 2006 por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y DP World, con una vigencia de 30 años.

Corredor Vial Interoceánico Sur





El contrato otorgó al concesionario el derecho a operar el terminal bajo la modalidad de mono operador, es decir, con la ejecución exclusiva de los servicios que se brindan dentro del recinto portuario, salvo aquellos exceptuados por el marco regulatorio, como el practicaje y remolcaje sujetos al Reglamento Marco de Acceso a la Infraestructura de Transporte de Uso Público del Ositrán.

Esta concesión representó un salto cualitativo respecto de los proyectos adjudicados en la década anterior. El Muelle Sur no era una infraestructura periférica ni de escala reducida, sino una pieza estratégica para el comercio exterior del país que fue construida desde cero (proyecto greenfield). Su estructuración implicaba compromisos significativos de inversión en infraestructura especializada, equipamiento portuario y tecnología, alineados con estándares internacionales de eficiencia logística.

Una de las mayores enseñanzas en el proceso del Muelle Sur es que se dejó de pensar en las APP autofinanciadas como fuente recaudadora de fondos para el Estado, para privilegiar la competitividad del país, en este proceso, el factor de competencia fue la menor tarifa, para esto se fijó un rango viable financieramente y a la vez competitivo en la costa oeste de Sudamérica.

Al poner el rango máximo, el Estado se aseguraba competitividad en el escenario más pesimista y el rango menor, para evitar propuestas temerarias, se daba en el escenario pesimista. Al haber una tarifa mínima hay posibilidad de empate, por lo que se fijó un segundo factor: el aporte a un fondo para mejorar las condiciones del puerto en general (no del terminal), las cuales deberían ser ejecutadas por el Estado, pero normalmente pasan años y no las ejecuta. A través de este fondo se reparó el rompeolas, se mejoró el dragado de la poza de maniobra y los accesos terrestres y se financió parte del mejoramiento de la av. Nestor Gambetta. A partir de esta concesión

prácticamente desapareció la mayor retribución como factor de competencia en APP y se reemplazó por mayores inversiones, menores tarifas, etc.

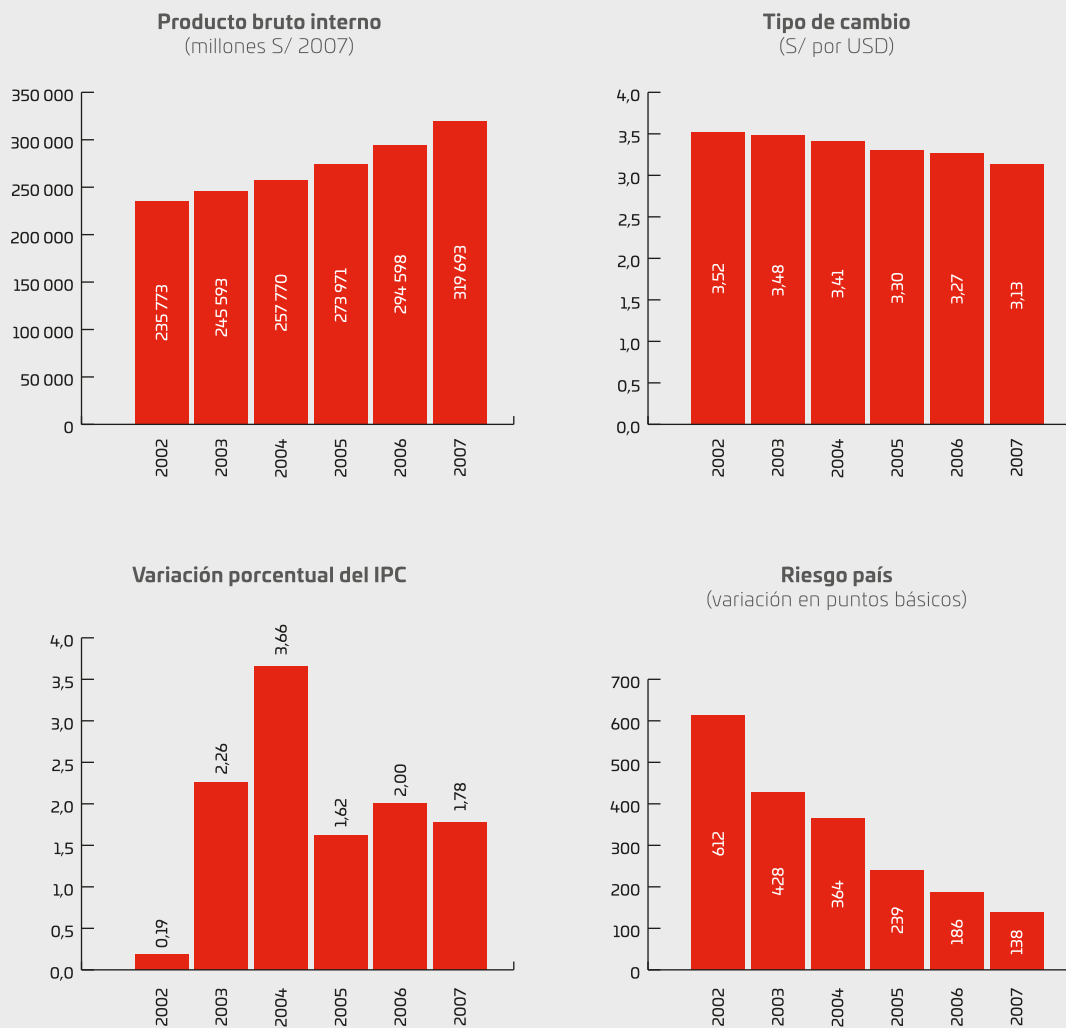
El proyecto evidenció que el Estado, a través de PROINVERSIÓN, había desarrollado la capacidad técnica para estructurar concesiones de alta complejidad, con contratos de largo plazo y esquemas financieros robustos. La concesión coincidió con un contexto internacional favorable; el crecimiento del comercio global y el aumento sostenido de los precios de los commodities incrementaban los volúmenes de exportación; lo que hacía indispensable modernizar la infraestructura portuaria del país. En ese sentido, el Muelle Sur no solo respondió a una necesidad sectorial, sino que se convirtió en un componente central de la estrategia de competitividad nacional. El éxito fue tal que el terminal se diseñó para 600 000 TEU y en 2025 ya superó los 2 000 000 de TEU.

Hacia 2007, Perú contaba con una agencia promotora de la inversión privada que empezaba a consolidarse, un entorno macroeconómico estable, menor percepción de riesgo y experiencia acumulada en la estructuración de proyectos importantes para el país. Sin embargo, aún no existía un marco integral que regulara de manera específica las APP bajo criterios modernos de asignación de riesgos, evaluación ex ante y medición de valor por dinero. El régimen seguía siendo predominantemente concesional, aunque cada vez más sofisticado en su ejecución.

Esta etapa puede entenderse, por tanto, como un periodo de avance institucional y maduración técnica del modelo concesional. El Estado había demostrado que podía organizar su promoción de la inversión privada y estructurar proyectos estratégicos. Las condiciones estaban dadas para una transformación normativa más profunda que sistematizara el modelo bajo un enfoque moderno de APP. Esa transformación se iniciaría en 2008.



FIGURA 5: Contexto macroeconómico de la etapa APP 2.0



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.



3.3. Etapa APP 3.0 (2008-2014)

La tercera generación introduce proyectos de gran complejidad técnica y urbana, como Línea 1 y 2 del Metro de Lima. Estos casos demuestran que la ingeniería no es suficiente: la gestión de interferencias, el componente social y la coordinación institucional se vuelven críticos. Así, el mayor riesgo deja de ser técnico o financiero para convertirse en un desafío de gobernanza.

Esta etapa, marca el momento en que Perú transita desde un régimen de concesiones hacia un sistema formal de APP más estructurado. El proceso se inicia en 2008, con la aprobación del D. L. N.° 1012 y su reglamento (D. S. N.° 146-2008-EF), constituyéndose en la primera norma con rango de ley que regula de manera integral las APP en el país (Nalvarte, 2017).

A diferencia de las etapas previas, donde la concesión era la figura central de participación privada en infraestructura, la nueva normativa introduce un cambio conceptual fundamental: la concesión deja de ser el eje del sistema y pasa a ser una modalidad dentro de un esquema más amplio: las APP. Este cambio

normativo ocurre en un contexto internacional particularmente complejo, el año 2008 coincide con el estallido de la crisis financiera internacional, originada en el mercado hipotecario de alto riesgo de Estados Unidos y que posteriormente se extendió al sistema financiero global (Mishkin, 2011).

Como demuestra Bloom (2009), el aumento generalizado de la incertidumbre durante un periodo de crisis genera un comportamiento de “esperar y ver” en las empresas, lo que deriva en una caída de la inversión privada y una contracción del crédito disponible.

Muchos países enfrentaron una reducción significativa en la disponibilidad de financiamiento para proyectos de infraestructura, lo que obligó a replantear la estrategia de inversión pública y privada. En este escenario, los esquemas de APP y PA adquirieron un renovado protagonismo como mecanismos que permitían mantener el impulso de la inversión en infraestructura sin generar presiones fiscales inmediatas sobre los gobiernos.

Obras del segundo tramo de la Línea 1 del Metro de Lima





Perú no fue ajeno a este efecto y experimentó un deterioro temporal en sus principales indicadores macroeconómicos. Como se observa en la figura 6, durante 2008-2009 el crecimiento del PBI se desaceleró en comparación con el ritmo sostenido que había caracterizado los años previos. Si bien se creció a una tasa menor debido a la crisis de Lehman Brothers, la mayoría de los países en el mundo decrecieron, lo que mostraba la solidez financiera de Perú.

Del mismo modo, el riesgo país se incrementó debido a la mayor incertidumbre en los mercados financieros internacionales, lo que agudizó la percepción de riesgo en las economías emergentes. Por su parte, la inflación repuntó en 2008 hasta alcanzar niveles no vistos desde principios de la década de 2000, aunque se mantuvo significativamente por debajo de los registros del periodo de inestabilidad macroeconómica de los años 90.

Por otro lado, el tipo de cambio se mantuvo relativamente estable y el bache

macroeconómico resultó ser transitorio. En los años siguientes, Perú retomó un crecimiento sostenido, logrando reducir progresivamente el riesgo país. Esta recuperación fortaleció la confianza de los inversionistas y consolidó los mecanismos de promoción privada como las herramientas clave del Estado para cerrar la brecha de infraestructura.

El contexto político resulta relevante para entender también el impulso que adquiere el nuevo marco normativo. Durante el segundo gobierno de Alan García (2006-2011), el país experimentó una fase de expansión económica impulsada por el crecimiento del comercio internacional, un aumento en los precios de los commodities (BCRP, 2006) y la consolidación de las reformas macroeconómicas implementadas en décadas previas.

Este crecimiento puso en evidencia las limitaciones estructurales de la infraestructura existente, particularmente en sectores como Transportes y Energía, donde la capacidad instalada resultaba insuficiente para acompañar el dinamismo de la actividad económica.

Línea 1 del Metro de Lima



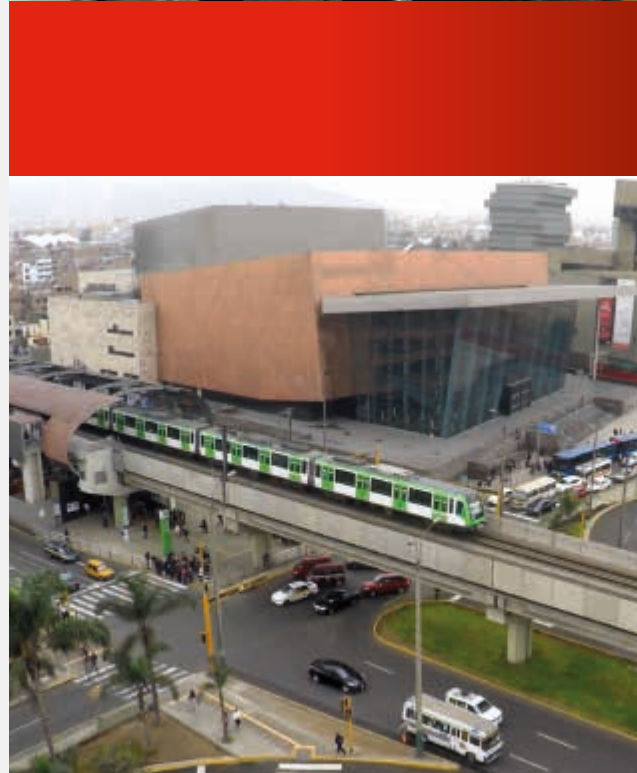
El D. L. N.º 1012 y su reglamento marcan el inicio de esta nueva etapa porque introducen por primera vez una definición formal de APP, estableciendo que constituyen una modalidad de participación de la inversión privada en la que se incorpora experiencia, conocimientos, equipos, tecnología, y se distribuyen riesgos y recursos, con el objetivo de crear, desarrollar, mejorar, operar o mantener infraestructura pública, proveer servicios públicos y/o prestar los servicios vinculados a estos que requiera brindar el Estado.

Esta definición refleja un cambio en la concepción del rol del sector privado. Mientras que en la etapa anterior el privado era visto principalmente como un concesionario encargado de la operación de una infraestructura, bajo el nuevo marco normativo se reconoce su rol como socio estratégico en el desarrollo de infraestructura pública.

Uno de los cambios más importantes es la clasificación de APP únicamente en autosostenibles (autofinanciadas) y cofinanciadas. Esta distinción reconoce que no todos los proyectos pueden financiarse exclusivamente con los ingresos generados por su operación y que, en algunos casos, resulta necesario el apoyo del Estado para hacerlos viables.

Asimismo, el nuevo marco normativo introduce la regulación explícita del otorgamiento de garantías financieras y no financieras. Bajo el régimen anterior no existían parámetros claramente definidos que regularan el uso de garantías, lo que generaba incertidumbre tanto para el Estado como para los inversionistas.

En esta etapa, se establece que el otorgamiento de garantías debe evaluarse considerando su magnitud, probabilidad de ocurrencia e impacto fiscal, introduciendo un enfoque orientado a preservar la sostenibilidad de las finanzas públicas y evitar la generación de riesgos fiscales contingentes.





Otro cambio importante es la incorporación de una evaluación ex ante de los proyectos mediante el Comparador Público Privado³, introduciendo el principio de valor por dinero. Este principio señala que un servicio público debe ser suministrado por aquel privado que pueda ofrecer una mayor calidad a un determinado costo o los mismos resultados de calidad a un menor costo. De tal forma que se pueda maximizar la satisfacción de los usuarios del servicio.

En paralelo, el nuevo marco fortalece el rol del MEF porque establece la obligatoriedad de contar con su opinión previa y favorable respecto al diseño de los proyectos, relacionados particularmente con el cofinanciamiento y el otorgamiento de garantías.

Asimismo, se establece la obligatoriedad de elaborar un análisis de los aspectos relevantes del proyecto como requisito para la incorporación de este al proceso de promoción. Este requisito contribuye a fortalecer el sustento técnico de los proyectos y mejorar la calidad del proceso de toma de decisiones.

Por otra parte, el Decreto Supremo N.º 104-2013 crea el Equipo Especializado de Seguimiento de la Inversión (EESI) con el objetivo de acelerar la ejecución de las inversiones, así como identificar problemas y proponer soluciones correspondientes.

Posteriormente, en el gobierno de Ollanta Humala, se introducen modificaciones adicionales al marco normativo mediante Ley

N.º 30167 en 2014, que permite la presentación de iniciativas privadas cofinanciadas. Hasta ese momento, las iniciativas privadas solo podían desarrollarse en proyectos autosostenibles (autofinanciadas). Esta modificación amplía significativamente el alcance del mecanismo de iniciativas privadas, permitiendo su aplicación en proyectos que requieren apoyo estatal.

En esa línea, con la aprobación del Decreto Supremo N.º 117-2014-EF, que modifica el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MEF, se fortalece la institucionalidad del sistema mediante la creación de la Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada (DGPPIP) en el MEF. Esta dirección se creó como órgano de línea encargado de formular y proponer la política nacional para la promoción de la inversión privada, en concordancia con la política económica del país.

Todos estos cambios institucionales y normativos generados en un contexto de estabilidad macroeconómica del país y enmarcado en una favorable coyuntura internacional se reflejan en un incremento significativo en la adjudicación de proyectos, como se observó en las figuras 2 y 3. Esta etapa constituye el periodo de auge en la historia de las APP y los PA en Perú, destacando particularmente los sectores Transporte y Energía, que concentraron una parte importante de la inversión adjudicada durante estos años.

³ El reglamento del Decreto Legislativo N.º 1012 define al Comparador Público Privado como una metodología que compara el costo neto en valor presente y ajustado por riesgo para el sector público, de proveer un proyecto de referencia, y el costo del mismo proyecto ejecutado a través de una APP. Su expresión numérica se denomina valor por dinero.



En transporte urbano se desarrollaron proyectos que marcaron un punto de inflexión en la provisión de sistemas masivos en la capital. Entre ellos, la concesión de la Línea 1 del Metro de Lima, adjudicada en 2011 bajo esquema de APP cofinanciada, donde el concesionario asumió la operación y mantenimiento del sistema ferroviario urbano bajo un esquema de pago por kilómetro tren garantizado, sujeto al cumplimiento de niveles de servicio. Este proyecto es el primer sistema de metro del país y sentó las bases para el desarrollo de sistemas de transporte masivo.

Además, se adjudicó el Proyecto Especial Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao – Línea 2 del Metro de Lima, concebido como el primer metro subterráneo del país y un sistema de transporte masivo automatizado. Este proyecto articula una asociación entre Estado y sector privado para el diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento del sistema, incorporando una distribución integral de riesgos entre las partes y estableciendo

estándares de servicio orientados a garantizar la calidad del transporte urbano para millones de usuarios en Lima y Callao.

Hacia el final de esta etapa, Perú contaba con un marco normativo e institucional que permitía promover la inversión privada en infraestructura y había logrado consolidar un sistema de APP y PA que operaba de manera sistemática y articulada. Ello se refleja en el dinamismo observado durante estos años, en los que se alcanzaron niveles históricamente altos de adjudicación de proyectos bajo estos mecanismos.

La bonanza en esta etapa originó que se viabilicen proyectos como la Línea 2 del Metro de Lima, el Gasoducto del Sur y el Aeropuerto de Chinchero, sin contar más de doscientas iniciativas privadas cofinanciadas que se presentaron entre fines de 2014 e inicios de 2015, que motivaron la preocupación de cuidar más la caja fiscal y generaron las modificaciones normativas que iniciaron la siguiente etapa.

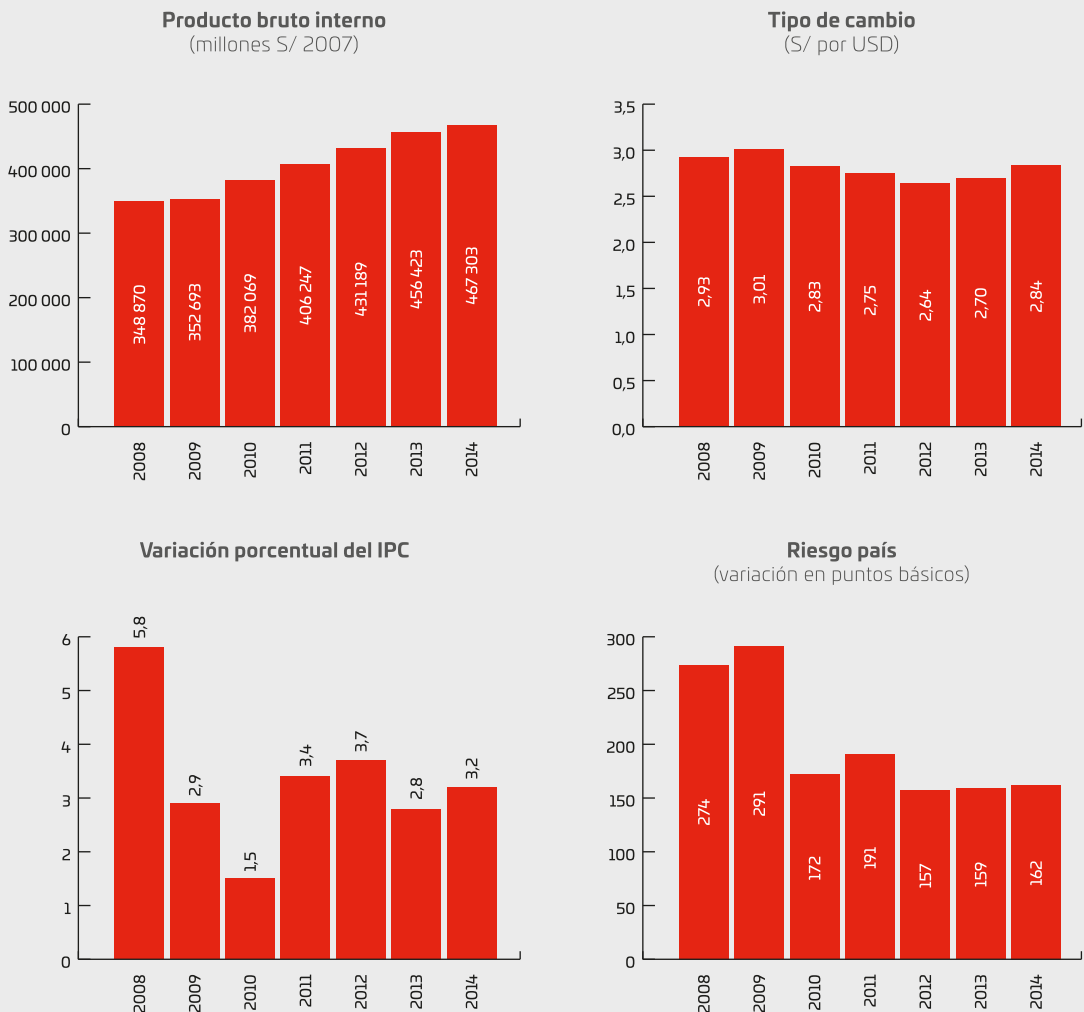
Línea 2 del Metro de Lima y Callao



En este contexto, las modalidades de promoción de la inversión privada pasaron a ocupar un lugar central dentro de la estrategia del Estado para el desarrollo de infraestructura. La estabilidad macroeconómica alcanzada, la creciente confianza de los inversionistas y el

fortalecimiento progresivo de la institucionalidad pública contribuyeron a generar un entorno favorable para que la inversión privada asumiera un rol cada vez más relevante en la provisión y desarrollo de infraestructura pública.

FIGURA 6: Contexto macroeconómico de la etapa APP 3.0



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.



3.4. Etapa APP 4.0 (2015-2023)

Frente a las deficiencias detectadas, el sistema ha optado por blindar la preinversión. Se han elevado los estándares técnicos y multiplicado las fases de estructuración bajo la premisa de que cualquier fallo en la ejecución se debe a una formulación deficiente. Sin embargo, este enfoque ha instaurado un dogma arriesgado: delegar la responsabilidad del éxito a etapas que no pueden prever la incertidumbre futura. El resultado es paradójico: una mayor inversión en estudios y tiempo que no logra evitar los problemas estructurales de siempre una vez iniciada la obra.

Desde 2015, la inversión privada en Perú entró en una etapa de madurez denominada APP 4.0. Este ciclo se inició con el D. L. N.º 1224 bajo el gobierno de Ollanta Humala, marcando un punto de inflexión porque a diferencia de la expansión desmedida de años previos, esta fase se centra en fortalecer la institucionalidad, elevar la calidad de los procesos y consolidar un marco normativo previsible.

Tras más de dos décadas de experiencia en la promoción de inversión privada en

infraestructura, el país requería avanzar hacia una estructura más ordenada, con reglas claras y una distribución más precisa de responsabilidades entre las distintas entidades públicas involucradas.

Este marco normativo unificado para la promoción de la inversión privada mediante APP y PA buscó recoger la experiencia acumulada durante años previos y alinearla con estándares internacionales de gobernanza y gestión de proyectos de infraestructura, particularmente aquellos promovidos por organismos multilaterales y por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

En este contexto, Perú se incorporó en 2014 al Programa País de la OCDE, iniciativa orientada a apoyar a economías emergentes en el diseño y fortalecimiento de sus políticas públicas. Este acuerdo permitió establecer una agenda de cooperación orientada a la adopción progresiva de buenas prácticas internacionales en diversos ámbitos de la gestión pública.

Línea de Transmisión 220 kV Montalvo – Los Héroes





El país avanzó en la incorporación de los Principios para la Gobernanza Pública de las APP promovidos por la OCDE, instrumento que ofrece orientaciones para fortalecer la institucionalidad, mejorar procesos de selección de proyectos y asegurar una gestión fiscal prudente. El desarrollo de esta etapa se produce en un contexto macroeconómico que mostraba señales de menor dinamismo respecto al periodo de expansión observado durante la década anterior.

Como se observa en la figura 7, entre 2015 y 2019 la economía peruana continuó creciendo, con una expansión progresiva del PBI que pasó de S/ 482 000 millones (2015) a más de S/ 546 000 millones (2019) a precios constantes de 2007. Durante estos años la inflación se mantuvo en niveles moderados, el tipo de cambio presentó variaciones estables y el riesgo país reflejaba condiciones favorables de financiamiento para Perú.

Asimismo, el entorno internacional mostraba cambios importantes, como consecuencia del fin del superciclo de los commodities, fenómeno que redujo el ritmo de crecimiento de las economías emergentes (Baffes et al., 2015) y generó un entorno de mayor cautela en las decisiones de inversión a nivel global.

A finales de 2019, este escenario se vio abruptamente alterado como consecuencia de la pandemia de la COVID-19, que generó la mayor contracción económica registrada en el país en varias décadas. La paralización temporal de actividades productivas, las restricciones sanitarias y la incertidumbre

global afectaron el desempeño económico, lo cual se reflejó en el aumento del riesgo país, la depreciación del tipo de cambio y un deterioro generalizado de las condiciones económicas.

La implementación del Decreto Legislativo N.º 1224 y su reglamento en 2015 trajo consigo la creación del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada (SNPIP). Esta reforma permitió definir con mayor claridad el rol de cada uno de los actores involucrados en el desarrollo de APP en Perú.

Igualmente, se estableció de manera explícita y sistemática las cinco fases que conforman el ciclo de desarrollo de una APP: planeamiento y programación, formulación, estructuración, transacción y ejecución. Si bien estas fases ya se encontraban implícitamente presentes en el desarrollo de los proyectos en la etapa anterior, esta norma las define de manera formal y secuencial, estableciendo el orden que debía seguir el desarrollo de cada proyecto.

Este ordenamiento permitió fortalecer la planificación de las inversiones, mejorar la calidad de la estructuración de los proyectos y delimitar con mayor precisión las responsabilidades de cada entidad involucrada. Como señala Nalvarte (2017), la definición explícita de estas fases permitió establecer un sistema más coherente y ordenado, no solo desde el punto de vista institucional, sino también desde la perspectiva operativa, contribuyendo a que el desarrollo de los proyectos responda a criterios técnicos y a una planificación estructurada de largo plazo.



Asimismo, este ordenamiento contribuyó a reducir la incertidumbre en el desarrollo de los proyectos y a minimizar la influencia de factores ajenos al análisis técnico en la toma de decisiones.

De manera complementaria, este decreto y su reglamento introdujeron disposiciones orientadas a reforzar la estabilidad contractual y la predictibilidad del sistema. En particular, se estableció un límite temporal para la suscripción de adendas, disponiendo que, durante los tres primeros años desde la suscripción de un contrato, no podían celebrarse modificaciones contractuales, salvo en circunstancias específicas como la corrección de errores materiales, los requerimientos sustentados de los acreedores vinculados al cierre financiero o la precisión de aspectos operativos necesarios para garantizar la ejecución del contrato.

Esta medida respondió a la necesidad de fortalecer la confianza en los contratos de APP, asegurando que las condiciones bajo las cuales se adjudican los proyectos se mantengan estables durante las etapas iniciales de su desarrollo y contribuyó a reforzar la transparencia y predictibilidad del sistema.

Este proceso de fortalecimiento normativo coincidió con un cambio relevante en el entorno en el que se desarrollaban los proyectos de infraestructura en el país. A partir de 2016, durante el inicio del gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018), los hechos vinculados al caso Lava Jato, que involucró a diversas constructoras que habían participado en proyectos de infraestructura en Perú y otros países de América Latina, generó un nuevo contexto para el desarrollo de la inversión privada.

Construcción del Colegio de Alto Rendimiento (COAR) Centro - Sede Cusco





La difusión pública de esta información dio lugar a un proceso de revisión de diversos proyectos y contribuyó a que las entidades públicas adopten una posición más cautelosa en la estructuración y adjudicación de nuevas iniciativas. Como consecuencia, se observa una reducción en el ritmo de adjudicación de proyectos en comparación con el dinamismo observado en la etapa anterior.

Es importante precisar que el problema no residía en el mecanismo de APP porque como instrumento constituye una herramienta ampliamente utilizada a nivel internacional para el desarrollo de infraestructura y ha demostrado ser un buen instrumento para canalizar inversión privada hacia proyectos de interés público.

Del mismo modo, las modificaciones contractuales, conocidas como adendas, forman parte natural de los contratos de largo plazo, particularmente en proyectos complejos donde es necesario realizar ajustes conforme avanzan las distintas etapas de ejecución.

Sin embargo, la experiencia acumulada durante este periodo evidenció la necesidad de establecer reglas claras y fortalecer los mecanismos de supervisión que permitan consolidar la institucionalidad del sistema. En este sentido, el contexto generado a partir de 2016 contribuyó a acelerar el proceso de fortalecimiento normativo e institucional que ya se encontraba en marcha.

Como parte de este proceso, el Estado peruano continuó fortaleciendo el marco institucional mediante la aprobación del Decreto Legislativo N.º 1251. El MEF a través de la DGPPIP adopta el rol de ente rector del

sistema, encargado de formular la política nacional en materia de promoción de la inversión privada, mientras que PROINVERSIÓN asume el rol de organismo promotor de la inversión privada responsable de la estructuración y conducción de los procesos.

Asimismo, se estableció que las entidades públicas titulares de los proyectos, como los ministerios, Gobiernos regionales y Gobiernos locales, asumirían responsabilidades específicas en aspectos críticos como la liberación de predios, el saneamiento físico legal y la ejecución de los proyectos, contribuyendo a mejorar la coordinación y eficiencia en el desarrollo de las inversiones.

Igualmente, se establecieron procedimientos más estructurados para la evaluación de modificaciones contractuales. En particular, se dispuso que, en un plazo máximo de diez días hábiles desde la recepción de una solicitud de modificación contractual, las entidades públicas correspondientes debían convocar a las instituciones involucradas para realizar una evaluación conjunta de la solicitud, proceso en el que también podía participar el inversionista. Esta medida tenía como objetivo asegurar que las decisiones se adopten sobre la base de criterios técnicos.

Posteriormente, el fortalecimiento institucional continuó con la aprobación del Decreto Legislativo N.º 1362 y su reglamento, normativa que recoge la experiencia acumulada en más de dos décadas de promoción de la inversión privada en infraestructura e introduce mejoras orientadas a fortalecer el marco institucional y la gestión de los proyectos.



Subestación Valle del Chira

Para ese momento, las APP y los PA eran un componente central de la política de desarrollo de infraestructura del país; sin embargo, la experiencia acumulada en las etapas anteriores evidenciaba la necesidad de reforzar sus mecanismos de supervisión, mejorar la coordinación entre las entidades públicas y asegurar que el desarrollo de los proyectos se sustente en estándares institucionales cada vez más sólidos.

Este nuevo marco normativo se introduce en un contexto político complejo entre 2018-2022. Es decir, se inicia al final del gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, continúa durante el mandato de Martín Vizcarra, atraviesa el periodo de transición de Francisco Sagasti, y posteriormente se desarrolla en el gobierno de Pedro Castillo y el inicio del periodo de Dina Boluarte.

En perspectiva, estuvo marcado por una elevada inestabilidad política y cambios frecuentes en el liderazgo del Poder Ejecutivo. No obstante, el sistema de promoción de la inversión privada continuó evolucionando sobre la base de un marco normativo cada vez más estructurado, cuya continuidad trasciende los ciclos políticos.

Uno de los cambios más importantes en el Decreto Legislativo N.º 1362 fue la incorporación explícita del principio de integridad como uno de los fundamentos del sistema de promoción de la inversión privada. Este principio establece que la conducta de quienes participan en los procesos de promoción de la inversión privada debe estar guiada por la honestidad, la rectitud, la honradez y la veracidad, evitando cualquier práctica indebida y asegurando que, en caso estas se produzcan, sean comunicadas de manera oportuna a las autoridades competentes.



La incorporación de este principio refleja un proceso de fortalecimiento institucional orientado a consolidar la transparencia y la confianza en el sistema, reconociendo que el desarrollo de proyectos de largo plazo requiere de capacidad técnica y de un marco institucional sólido y predecible.

En esa línea, el Decreto Legislativo N.º 1362 fortaleció el rol del MEF en el seguimiento y supervisión de los proyectos. Se estableció que las entidades públicas titulares de proyectos debían efectuar el seguimiento de la ejecución física y financiera de los proyectos bajo su competencia e informar periódicamente al MEF sobre el avance de los mismos.

Asimismo, se dispuso que los comités de inversiones coordinen con el ministerio en materia de seguimiento y simplificación de la inversión, consolidando el rol de esta entidad como actor central en la articulación del sistema. Para proyectos priorizados, el MEF, a través del EESI, asumió la función de brindar acompañamiento técnico durante todas las fases de los proyectos, facilitando la coordinación entre las distintas entidades

involucradas y contribuyendo a reducir los obstáculos que históricamente habían afectado la ejecución de las inversiones.

De manera complementaria, se estableció que las entidades públicas titulares de proyectos, encargadas de administrar carteras significativas de inversión, podían implementar órganos especializados para la gestión de proyectos dentro de su estructura organizacional.

Esta medida buscaba fortalecer las capacidades técnicas del Estado, reconociendo que la gestión de proyectos de infraestructura bajo esquemas de APP requiere conocimientos especializados en aspectos técnicos, financieros y contractuales.

Asimismo, se estableció la obligación de iniciar de manera temprana los procesos de identificación, adquisición, saneamiento y liberación de predios e interferencias necesarias para la ejecución de los proyectos, reconociendo que estos factores habían sido históricamente una de las principales causas de retrasos en la ejecución de las inversiones.

Línea de Transmisión Aguaytía - Pucallpa



El nuevo marco normativo fortaleció, también, el rol del MEF en la evaluación y desarrollo de los proyectos. Se estableció que, antes de la aprobación del Informe Multianual de Inversiones en APP (IMIAPP), las entidades públicas titulares debían solicitar la opinión del ministerio sobre la modalidad de desarrollo de la APP o el PA y la programación presupuestal correspondiente, otorgándole a esta opinión un carácter vinculante.

Se introdujeron, además, mejoras en los mecanismos de supervisión y control. Se estableció la obligación de contar con un informe previo de la Contraloría General de la República sobre la versión inicial de los contratos en APP, así como la obligación de publicar las opiniones emitidas por el MEF y los organismos reguladores respecto a las modificaciones contractuales.

Estas medidas contribuyeron a fortalecer la transparencia del sistema y asegurar que las decisiones se adopten sobre la base de criterios técnicos y dentro de un marco institucional más robusto.

Otro cambio relevante fue el fortalecimiento del rol de PROINVERSIÓN en la revisión de aspectos técnicos y financieros de los contratos, particularmente en lo relacionado con el cierre financiero y el endeudamiento garantizado permitido, consolidando su rol técnico en la estructuración y seguimiento de los proyectos.

Asimismo, se establecieron disposiciones orientadas a fortalecer la seguridad jurídica de los funcionarios involucrados en estos procesos, permitiendo la adopción de mecanismos de defensa y asesoría legal en el ejercicio de sus funciones, reconociendo la complejidad asociada al desarrollo de este tipo de proyectos.





La llegada de la COVID-19 hizo que el Estado adopte medidas orientadas a proteger la continuidad de los proyectos y mitigar, dentro de lo posible, su impacto en la inversión privada. Mediante Resolución Directoral N.º 003-2020-EF/68.01 se establecieron lineamientos para orientar la respuesta del Estado frente a los efectos de la COVID-19 en los contratos de APP, contribuyendo a preservar la estabilidad del sistema en un contexto de alta incertidumbre.

Posteriormente, mediante el Decreto Legislativo N.º 1543 y el Decreto Legislativo N.º 1550, se introdujeron medidas orientadas a promover la inversión privada en APP y PA, fortalecer la gestión de los proyectos y facilitar su desarrollo en un contexto de desaceleración económica global posterior a la pandemia.

A diferencia de etapas anteriores, se observa una evolución en la composición sectorial de las inversiones, concentradas en Transportes y Energía, que pasan a tener una mayor participación en Salud, Educación y Servicios Penitenciarios. La evolución refleja una ampliación en el alcance del sistema de APP, como rol más relevante en el cierre de brechas de

infraestructura social, contribuyendo a la provisión de servicios públicos esenciales.

En este contexto, un proyecto emblemático fue la concesión para la modernización y desarrollo del Terminal Portuario Multipropósito de Salaverry. Este proyecto fue adjudicado en 2018 a la empresa Salaverry Terminal Internacional S. A., subsidiaria del grupo Tramarsa, y contempla el diseño, financiamiento, construcción, operación y transferencia del terminal bajo un contrato con una vigencia de 30 años. El contrato fue suscrito por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y la empresa concesionaria el 1 de octubre de 2018.

El proyecto contempla la modernización integral del terminal portuario con el objetivo de dotarlo de infraestructura y equipamiento que permita atender de manera más eficiente la demanda de carga en su zona de influencia. La ejecución de las etapas iniciales del proyecto requirió que PROINVERSIÓN emita su conformidad a la acreditación del cierre financiero en febrero de 2020, proceso que permitió asegurar el financiamiento necesario para el desarrollo de las obras de inversión obligatorias por USD 132 millones.

Terminal Portuario Multipropósito de Salaverry (1969)





En general, esta etapa se caracteriza por un mayor escrutinio en la estructuración de proyectos en APP y PA, la revisión de los mecanismos de gobernanza del sistema y la incorporación de estándares más rigurosos de transparencia y supervisión, que contribuyeron a elevar la calidad institucional del sistema.

Sin embargo, como resultado de ello y del difícil contexto internacional, el ritmo de adjudicación de proyectos fue considerablemente menor al observado en periodos anteriores (figuras 2 y 3), los montos registrados entre 2015 y 2023 se sitúan por debajo de los niveles alcanzados en el periodo de mayor expansión en APP y PA del país.

En esta etapa, el sistema de promoción de la inversión privada atravesaba un proceso de fortalecimiento institucional orientado a consolidar estándares más rigurosos en la estructuración, evaluación y supervisión de los proyectos. Bajo esta perspectiva, la reducción

en el ritmo de adjudicación en algunos años de esta etapa no necesariamente refleja una menor relevancia de los mecanismos de la promoción de la inversión privada, sino más bien un proceso de ajuste institucional en el que se priorizó el fortalecimiento de fundamentos y la mejora de estándares de gobernanza.

La experiencia acumulada evidenció que, si bien el fortalecimiento institucional era necesario para asegurar la sostenibilidad del sistema, también lo era recuperar dinamismo en la promoción y ejecución de proyectos de infraestructura. Este diagnóstico sentó las bases para el surgimiento de una nueva etapa en Perú, en la que el énfasis pasará a centrarse no solo en la promoción de proyectos, sino en la ejecución efectiva de soluciones de infraestructura orientadas al cierre de brechas y a la provisión oportuna de servicios públicos desde una perspectiva más integral. Esta nueva fase dará lugar posteriormente al desarrollo del enfoque denominado APP 5.0.

Terminal Portuario Multipropósito de Salaverry





FIGURA 7: Contexto macroeconómico de la etapa APP 4.0



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

Bajo el enfoque APP 4.0 se contribuyó a ordenar los procesos, fortalecer la disciplina fiscal y mejorar la gestión de riesgos asociados a los compromisos contingentes, en un escenario marcado por la necesidad de restablecer la confianza del sector privado y asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas (MEF, 2018).

No obstante, estos marcos tuvieron un carácter predominantemente normativo e institucional, concentrado en perfeccionar reglas y procedimientos, pero con menor énfasis en una visión sistémica de desarrollo de infraestructura.

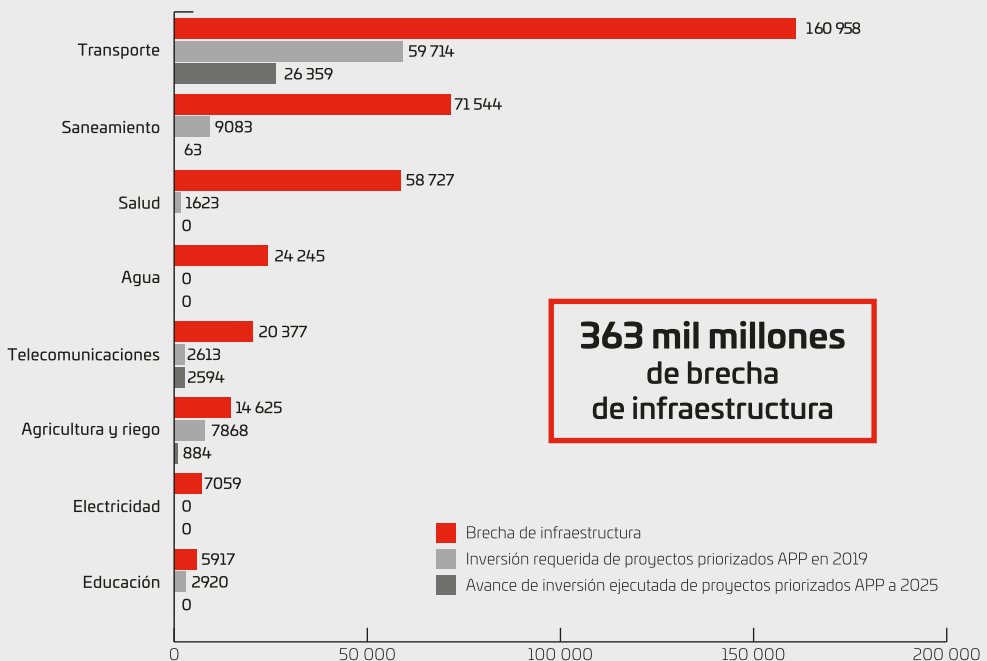
En la práctica, el modelo priorizó la optimización del “proyecto individual”, más que la estructuración de soluciones integrales a brechas complejas, donde la interacción entre infraestructuras, servicios y cadenas

productivas resulta determinante para generar impactos económicos y territoriales sostenibles.

En esta etapa, el país enfrentaba brechas estructurales significativas en infraestructura y servicios públicos. En 2019, se estimaba una brecha de inversión en infraestructura superior a los S/ 363 000 millones en Transportes, Saneamiento, Salud, entre otros (MEF, 2019).

Frente a esta magnitud, se priorizó la implementación de 26 proyectos APP como parte de la estrategia orientada al cierre de brechas en el marco del Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad y Sostenibilidad 2022-2025 (MEF, 2022), lo que generó una elevada presión por acelerar la ejecución de proyectos y responder a una creciente demanda ciudadana por mejoras tangibles en la provisión de servicios públicos.

FIGURA 8: Brecha de infraestructura de largo plazo y nivel de ejecución de proyectos APP priorizados (millones de soles)



Nota: elaboración PROINVERSIÓN en base al Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad 2019 y el Reporte de seguimiento del avance del Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad 2022-2025, a septiembre de 2025.

Sin embargo, los resultados muestran que el avance en la ejecución fue limitado. Los proyectos APP priorizados representaban una inversión estimada de S/ 102 000 millones, y

a 2025 se registraba un avance financiero de S/ 29 900 millones, equivalente a 29 % de ejecución (MEF, 2026a).

CUADRO 1: Avance financiero de los proyectos APP priorizados en el Plan Nacional de Infraestructura

Proyectos APP priorizados	Costo total de la inversión (S/ millones) [a]	Devengado acumulado (S/ millones) [b]	Avance financiero acumulado [c] = 100 * [b] / [a]
Línea 2 del Metro	20 092	14 079	70,1 %
Sitgas	19 157	0	0,0 %
Anillo Vial Periférico	15 061	842	5,6 %
Ampliación Aeropuerto Jorge Chávez	9060	8244	91,0 %
Longitudinal de la Sierra Tramo 4	7015	37	0,5 %
TP Muelle Norte	5359	1915	35,7 %
Majes Siguanas II	4780	884	18,5 %
Obras de Cabecera	3088	0	0,0 %
PTAR Trujillo	2973	0	0,0 %
Colegios EBRA	2920	0	0,0 %
PTAR Huancayo	1819	0	0,0 %
Red Vial N.º 4	1730	1242	71,8 %
Tercer Grupo de Aeropuertos	1397	0	0,0 %
Enlace Yana	1379	1360	98,6 %
Enlace Coya	1234	1234	100,0 %
PTAR Tarapoto	952	0	0,0 %
Hospital EsSalud Piura	811	0	0,0 %
PTAR Titicaca	743	63	8,4 %
PTAR Cañete	638	0	0,0 %
Hospital EsSalud Chimbote	619	0	0,0 %
Saneamiento Rural Loreto	586	0	0,0 %
PTAR Cajamarca	509	0	0,0 %
PTAR Cusco	435	0	0,0 %
PTAR Chíncha	428	0	0,0 %
Torre Trecca	193	0	0,0 %
Total	102 977	29 899	29 %

Nota: elaborado en base a la herramienta interactiva para el seguimiento de inversiones del PNISC 2022-2025 del MEF (2026a), a septiembre de 2025.



Asimismo, 16 de los 25 proyectos priorizados en 2019 no mostraban avances financieros a 2025. El resultado sugiere que durante APP 4.0 se avanzó principalmente en proyectos que ya contaban con un mayor grado de madurez, pero mostró una capacidad limitada para dinamizar de manera sistemática la promoción del conjunto de proyectos identificados como prioritarios.

En esta etapa, el marco normativo y los resultados de las adjudicaciones confirman que las limitaciones fueron tanto conceptuales como operativas. Aunque en 2023 hubo un repunte en los montos adjudicados vía APP, esto se debió a los ajustes del Decreto Legislativo N.º 1543 y su reglamento, sumados a la gestión de José Salardi Rodríguez en PROINVERSIÓN para destrabar la cartera de proyectos.

En ese sentido, si bien las medidas contribuyeron a mejorar la coordinación interinstitucional y agilizar determinadas etapas finales del proceso de promoción, su impacto fue acotado y no permitió superar las limitaciones estructurales, especialmente en aspectos vinculados a la gobernanza del sistema, integración del ciclo del proyecto y orientación a resultados.

Aunque la etapa APP 4.0 permitió fortalecer la institucionalidad del sistema y ordenar el marco

normativo de la promoción de inversiones, la experiencia acumulada evidenció que no garantizaba por sí misma la ejecución oportuna y efectiva de soluciones de infraestructura, ni permitía maximizar el impacto económico, territorial y social de las inversiones promovidas.

En este contexto, la evidencia acumulada durante la implementación del modelo APP 4.0 permite identificar una serie de limitaciones estructurales que explican la necesidad de evolucionar hacia un nuevo enfoque de gestión en APP y PA en Perú. A continuación, se presentan los principales componentes que sustentan esta transición.

En la etapa APP 4.0 se adjudicaron 33 proyectos APP, que representaron una inversión aproximada de USD 4585 millones (PROINVERSIÓN, 2025). En promedio, estos proyectos requirieron alrededor de 32 meses entre el encargo a la agencia y su adjudicación, así como 3 meses adicionales entre la adjudicación y suscripción del contrato.

En APP 3.0 se adjudicaron 70 proyectos, por USD 23 243 millones (PROINVERSIÓN, 2025), con un tiempo promedio de 18 meses entre el encargo y su adjudicación, y cerca de 4 meses entre la adjudicación y la firma del contrato. Estos resultados evidencian una ampliación de plazos del ciclo de promoción de proyectos en APP 4.0 con relación del periodo anterior.

CUADRO 2: Plazos promedio por etapas dentro del proceso de promoción

Criterios	APP 3.0 (2008-2014)	APP 4.0 (2015-2023)
Encargo – Adjudicación	18 meses	132 meses
Adjudicación – Firma contrato	4 meses	3 meses
Total	22 meses	35 meses

Nota: elaborado por PROINVERSIÓN.

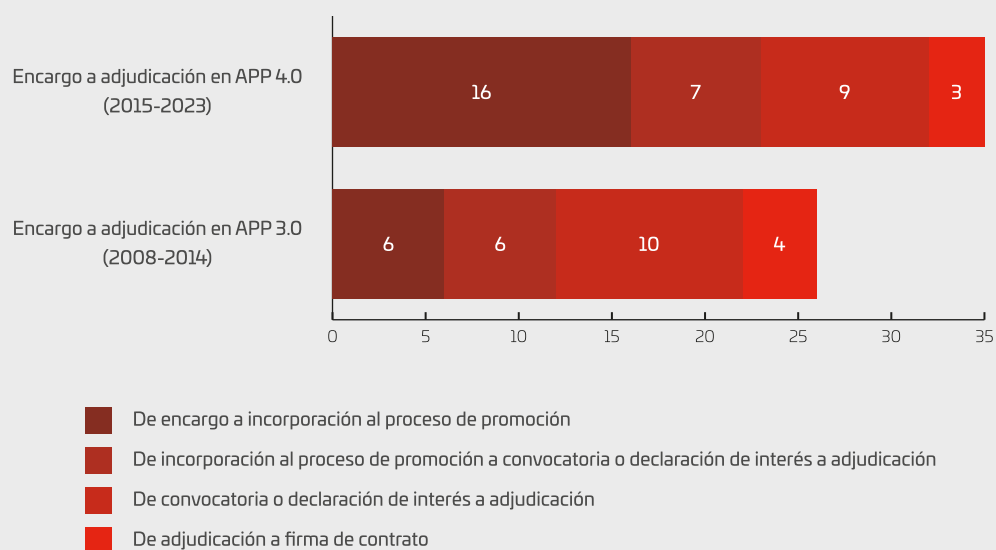


Los proyectos adjudicados en APP 4.0 registraron un incremento de 13 meses en tiempo total del proceso de promoción versus los desarrollados bajo el esquema APP 3.0. Esta ampliación refleja una mayor duración del ciclo de promoción de los proyectos, particularmente en las fases previas a la adjudicación.

En la figura 9 se observa que este comportamiento no responde a una única fase

crítica del proceso, sino a la acumulación de plazos en distintas etapas del ciclo de promoción. En particular, se identifica mayor tiempo en la fase de incorporación de proyectos al proceso de promoción (incluye formulación), en la obtención de opiniones técnicas y legales, así como en los procesos de validación interinstitucional, como etapas previas a la convocatoria al mercado.

FIGURA 9: Tiempos promedios de las fases del proceso de promoción a nivel sectorial (en meses)



Nota: elaborado por PROINVERSIÓN.

La extensión de plazos respondió a la lógica del marco institucional vigente en APP 4.0, que incorporó una mayor participación de entidades públicas en diversas fases del proceso para reforzar la calidad técnica de los proyectos, asegurar su sostenibilidad fiscal y mejorar la gestión de riesgos contractuales.

Sin embargo, la experiencia mostró que esta mayor intervención institucional contribuyó a fortalecer los mecanismos de evaluación y control, al igual que generó procesos más extensos y complejos que limitaron la capacidad del sistema para adjudicar con mayor rapidez.

En esta etapa, bajo la buena voluntad de lograr el contrato perfecto para agilizar las APP, el efecto fue el contrario, si comparamos los 7 años de las APP 3.0 con los primeros 7 años de las APP 4.0, las adjudicaciones cayeron de USD 24 265 a USD 6966, una reducción del 71 %. Adicionalmente, los plazos de adjudicación en el APP 4.0 se extendieron en 59 % respecto al APP 3.0.

En 2014, Perú ocupó el primer puesto en el marco legal y regulatorio, así como en el marco institucional, mientras en 2019 caímos al puesto 13 y 9 respectivamente, según el ranking Infrascopio: “Evaluando el entorno para las Asociaciones Público-Privadas en América Latina y el Caribe”, elaborado por la Unidad de Inteligencia de The Economist, a pedido del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin).

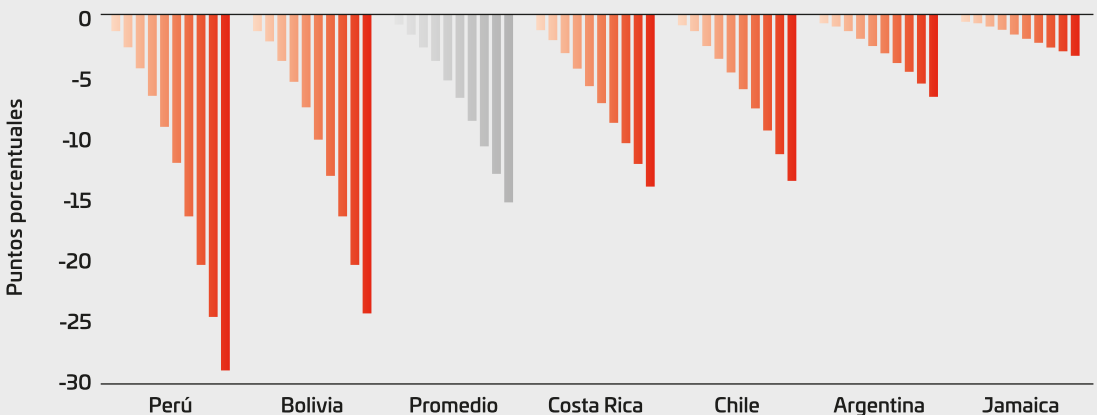
Ante la brecha significativa en infraestructura, proyectos complejos y mayores exigencias en

la provisión de servicios públicos, la prolongación de plazos del proceso de promoción evidenció la necesidad de avanzar hacia mecanismos que permitan acelerar la estructuración y adjudicación de proyectos sin comprometer la calidad técnica ni sostenibilidad fiscal de las inversiones.

En este punto es necesario entender la importancia del costo de no invertir en infraestructura, el cual es muy superior al costo de demorarnos en busca de un inexistente contrato perfecto. Para medir el costo de no invertir en infraestructura, en 2019, el BID, en el “Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2019” realiza una simulación de lo que ocurriría con el PBI si no se invierte en los sectores: Producción y distribución de energía; Agua y saneamiento; Transporte y telecomunicaciones. Como se aprecia en la figura 10, el país más sensible de los evaluados es Perú y el efecto sobre la economía sería catastrófico, en el largo plazo, el PBI podría caer en cerca del 30 %.

FIGURA 10: Impacto estimado de la desinversión en sectores de infraestructura

Efecto acumulado en el PIB (t a t +10)



Fuente: Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2019 del BID



3.4.1. Fragmentación de la gobernanza en el ciclo del proyecto

En APP 4.0, la gobernanza del ciclo del proyecto se caracteriza por una distribución fragmentada de responsabilidades entre múltiples entidades públicas, donde las etapas de planificación, formulación, estructuración, ejecución, supervisión y modificación contractual recaen en actores distintos, con mecanismos de coordinación predominantemente secuenciales y múltiples puntos de decisión. Esta configuración institucional implica que ninguna entidad concentre la responsabilidad integral sobre el desempeño del proyecto a lo largo de todo su ciclo de vida.

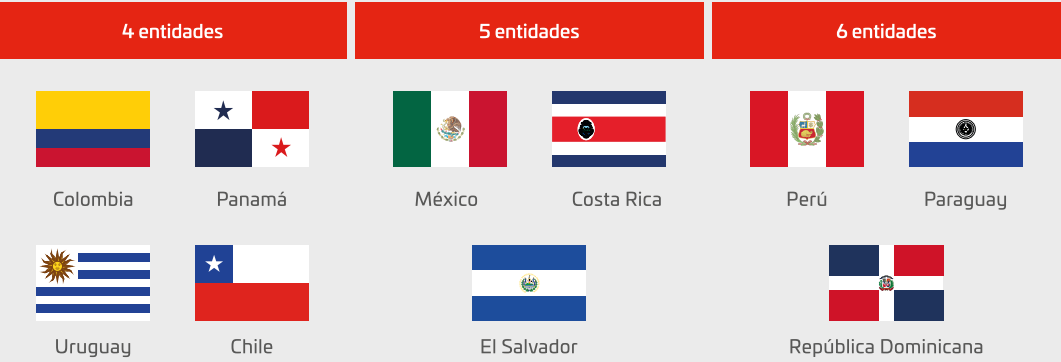
Esta fragmentación diluye la rendición de cuentas sobre los resultados globales del proyecto y genera reprocesos técnicos, pérdida de coherencia entre etapas y una débil trazabilidad entre el diseño inicial y la ejecución. En la práctica, se traduce en mayores plazos, ajustes recurrentes en la fase de ejecución y mayor exposición a

controversias contractuales, particularmente en proyectos de mayor complejidad técnica y financiera.

Asimismo, la dispersión de responsabilidades dificulta la acumulación sistemática de experiencia institucional y la aplicación de lecciones aprendidas entre proyectos, limitando la posibilidad de estandarizar mejoras, fortalecer capacidades técnicas y consolidar un enfoque continuo de aprendizaje en la gestión de APP.

Esta fragmentación se refleja en el exceso de entidades que intervienen en la aprobación de las APP. Según el Informe de Competitividad 2024-2025 del CPC, Perú requiere la opinión de seis actores, cifra que lo sitúa al nivel de Paraguay y República Dominicana como los países con más burocracia en la región. En contraste, Chile y Colombia centralizan el proceso en solo cuatro entidades, logrando una gestión más integrada y ágil.

FIGURA 11: Entidades públicas que intervienen en aprobación de proyectos APP



Nota: tomado del Informe de Competitividad 2024-2025, elaborado por CPC (2025).

El análisis por etapas del ciclo en APP refuerza este diagnóstico. En Chile y Colombia la estructuración, adjudicación y supervisión de proyectos se encuentran concentradas en una sola entidad especializada, se reduce la burocracia, facilita la toma de decisiones y fortalece la continuidad entre fases.

En Perú, la función se distribuye entre la entidad titular, MEF; PROINVERSIÓN; organismos reguladores sectoriales y otras instancias de control. Esta dispersión genera fricciones institucionales que prolongan plazos y debilitan la eficiencia del modelo APP.

CUADRO 3: Fragmentación de la gobernanza institucional de proyectos APP en Perú (modelo APP 4.0)

Actores institucionales principales	Entidades involucradas
Ente rector del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada	 PERÚ Ministerio de Economía y Finanzas
Organismo promotor de la inversión privada	
Entidad pública titular del proyecto ¹	 PERÚ Ministerio de Transportes y Comunicaciones  PERÚ Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento  PERÚ Ministerio de Energía y Minas  PERÚ Ministerio de Salud
Órgano de control gubernamental	
Organismo regulador sectorial	   
Otras entidades con opinión técnica ²	 SBN Superintendencia Nacional de Bienes Estatales   PERÚ Presidencia del Consejo de Ministros  PERÚ Autoridad Portuaria Nacional

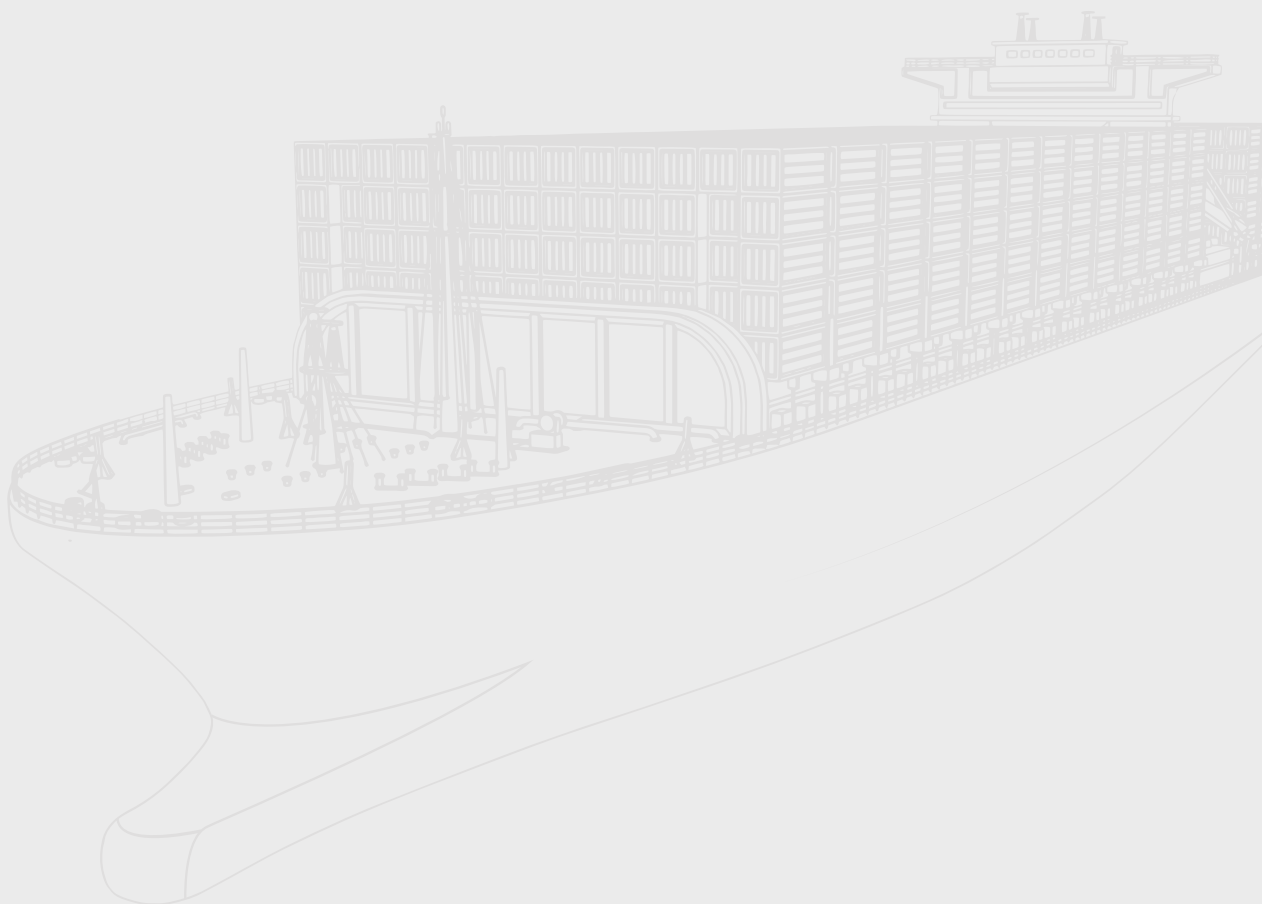
Nota 1: elaborado por PROINVERSIÓN en base a la Guía metodológica de Asociaciones Público-Privadas del MEF (2020), el D. S. N.º 240-2018-EF y el Cuaderno de trabajo en Asociaciones Público-Privadas de PROINVERSIÓN (2023).

Nota 2: la intervención de la entidad pública titular del proyecto, así como de las entidades con opinión técnica, depende de la naturaleza, sector y localización de cada proyecto de APP.



La poca claridad en la delimitación de competencias entre entidades participantes incidió en mayores plazos para una adjudicación. Según el Informe de Competitividad 2023-2024 (CPC, 2024) más del 90 % de las observaciones formuladas por la Contraloría General de la República, en el control previo de APP, se vinculan a aspectos técnicos y de costos del proyecto, más que de capacidad financiera. El resultado evidencia que las definiciones técnicas claves se trasladan hacia etapas posteriores del proceso, incrementando la incertidumbre y el riesgo de controversias.

En conjunto, la fragmentación de la gobernanza redujo capacidades al modelo APP 4.0 para integrar adecuadamente las etapas del ciclo del proyecto, afectando su oportunidad e impacto en el cierre de brechas de infraestructura. La evidencia comparada refuerza la necesidad de avanzar hacia esquemas con mayor integración institucional, claridad en asignación de responsabilidades y liderazgo a lo largo del ciclo del proyecto, aspectos que no fueron plenamente abordados bajo el enfoque APP 4.0.



3.4.2. Priorización de proyectos: IMIAPP

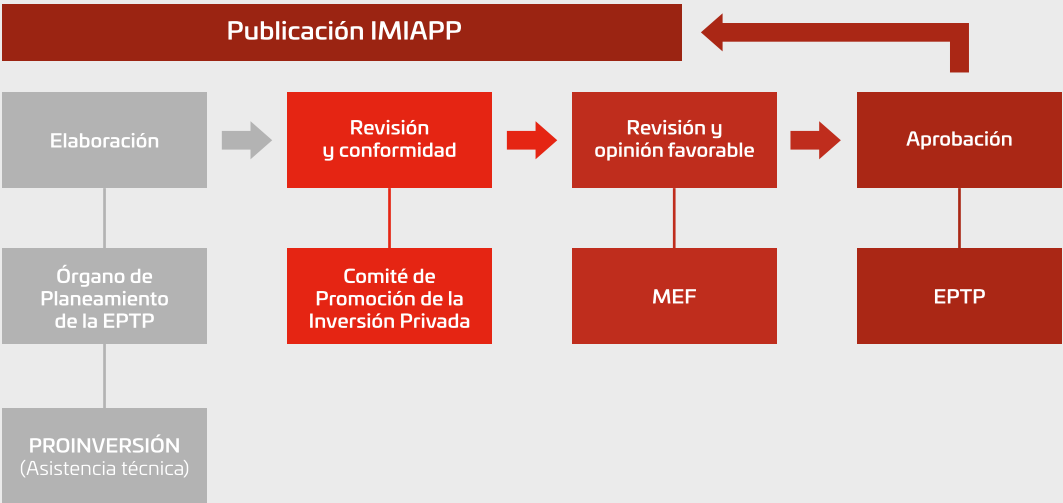
En el marco de APP 4.0, la incorporación de proyectos al proceso de promoción se encontraba condicionada a la inclusión previa en el Informe Multianual de Inversiones en Asociaciones Público-Privadas (IMIAPP), instrumento de planificación obligatorio para las entidades públicas de los tres niveles de gobierno (Gobierno nacional, Gobiernos regionales y Gobiernos locales).

El IMIAPP debía ser elaborado por el órgano de planeamiento de la Entidad Pública Titular del Proyecto (EPTP), evaluado por el Comité de Promoción de la Inversión Privada (CPIP), remitido al MEF para revisión y opinión favorable, posteriormente aprobado mediante

resolución por la EPTP (PROINVERSIÓN, 2023). Luego de completar este procedimiento el proyecto podía continuar hacia su formulación y estructuración en APP.

Este esquema buscaba fortalecer la disciplina fiscal y asegurar coherencia con la programación multianual de inversiones, pero en la práctica introducía una etapa adicional y secuencial previa al inicio del proceso de promoción: necesidad de contar con opinión favorable del MEF, posibilidad de requerimientos de información adicional y obligación de aprobación formal generaban iteraciones técnicas que extendían los plazos para la incorporación de proyectos al proceso APP.

FIGURA 12: Proceso de aprobación del IMIAPP por iniciativa estatal



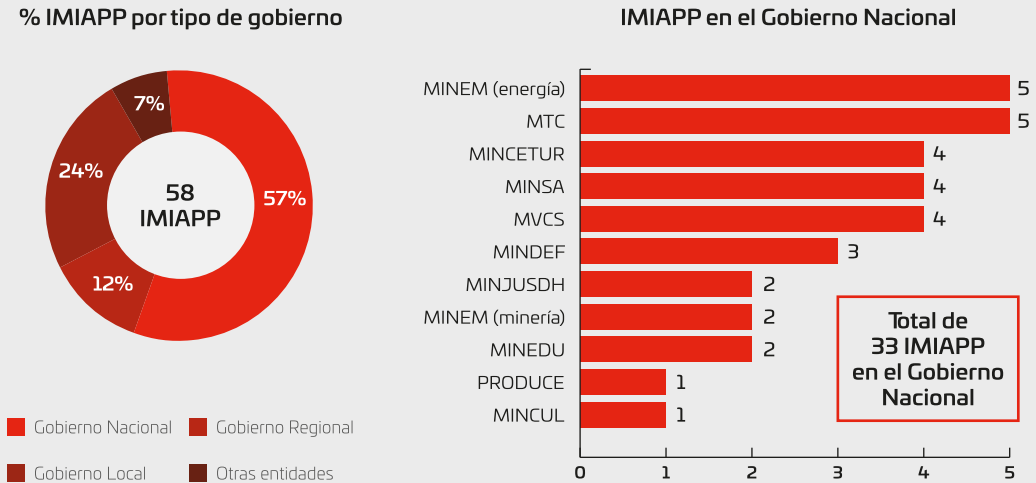
Nota: elaborado en base al Cuaderno de trabajo en Asociaciones Público-Privadas de PROINVERSIÓN (2023) y la Guía metodológica de Asociaciones Público-Privadas del MEF (2020).

En la práctica, este diseño institucional implicó la coexistencia de múltiples instrumentos de priorización, dado que cada entidad con competencia para promover proyectos APP debía contar con su propio IMIAPP. En consecuencia, se generó un conjunto de instrumentos sectoriales y subnacionales con distintos niveles de actualización, consistencia

técnica y alineamiento estratégico.

El IMIAPP tenía una vigencia de tres años, lo que implicaba que cada entidad debía actualizarlo periódicamente o modificarlo cada vez que requiriera incorporar un nuevo proyecto, generando ventanas discretas de nuevas prioridades.

FIGURA 13: Participación de los IMIAPP por nivel de gobierno, 2016-2023



Nota: elaborado en base al Informe Multianual de Inversiones en Asociaciones Público-Privadas del MEF (2026b)

En la figura 13 se observa que entre 2016 y 2023 se aprobaron 58 IMIAPP, un 57 % corresponde al Gobierno nacional, 24 % a Gobiernos locales, 12 % a Gobiernos regionales y 7 % a otras entidades públicas. En particular, dentro del Gobierno nacional se registraron 33 IMIAPP sectoriales, elaborados por distintos ministerios.

En el periodo de análisis destacan los casos del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y Ministerio de Energía y Minas (Minem), con 5 IMIAPP cada uno, lo que evidencia que el instrumento operaba más como un mecanismo procedimental para habilitar la incorporación de

proyectos al proceso APP que una herramienta estratégica de planificación.

Esta multiplicidad de instrumentos dificultaba la consolidación de una cartera estratégica integral de proyectos APP y retrasaba el tránsito oportuno hacia las fases de formulación y estructuración. En consecuencia, la priorización a través del IMIAPP, aunque orientada a fortalecer la planificación, operó como un filtro procedimental adicional que, en contextos de alta demanda por cierre de brechas de infraestructura, terminó ralentizando el inicio efectivo del ciclo APP.



Asimismo, la coexistencia de múltiples IMIAPP sectoriales redujo la posibilidad de contar con una visión consolidada del portafolio de proyectos a nivel país, afectando la coordinación intersectorial y secuenciación estratégica de inversiones, especialmente en proyectos con impactos territoriales o multisectoriales.

En conjunto, el diseño institucional del IMIAPP generó diversas limitaciones en la gestión del portafolio de proyectos APP. La existencia de múltiples instrumentos sectoriales y subnacionales fragmentó el proceso de priorización, mientras que la incorporación obligatoria de los proyectos en el IMIAPP como requisito previo al inicio del proceso de promoción introdujo una etapa procedimental adicional.

Esta dinámica, sumada a la vigencia trianual del instrumento y la posibilidad de incorporar nuevos proyectos en cada actualización, incentivó la ampliación de carteras poco priorizadas y redujo la capacidad del sistema para secuenciar estratégicamente las inversiones. En consecuencia, el IMIAPP funcionó como un requisito habilitante previo al ciclo APP, limitando la gestión estratégica del portafolio de proyectos.

Con la Ley N.º 32441 se reemplaza, para el Gobierno nacional, el concepto de IMIAPP por un Decreto Supremo de priorización. Entonces, el IMIAPP se mantiene para los Gobiernos regionales y locales.



4. APP enfoque de integración territorial regional

La integración territorial es un anhelo interno y también regional andino. En el año 2000, durante la primera reunión de los doce presidentes de países soberanos reconocidos de América del sur, en Brasilia, se dio luz verde a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), enfocado en la integración de proyectos en transporte, comunicaciones y energía entre los países. Esta iniciativa contó con el apoyo de las tres agencias multilaterales de desarrollo de la región:

Corporación Andina de Fomento (CAF), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata), (Santa Gadea, 2005).

Bajo esta gran visión, Perú se apresuró a consolidar sus ejes de integración nacional e internacional para formar un armazón robusto a partir del cual se puedan tejer todas las vías nacionales, regionales y departamentales, esos ejes son seis; tres longitudinales y tres transversales.

CUADRO 4: Ejes de integración nacional e internacional

Desarrollo logístico

Los ejes articulan nodos de transporte, plataformas logísticas y puntos estratégicos para mejor conectividad y competitividad del país.

• EJE COSTERO NORTE

Paita - Salaverry - Chiclayo

• EJE TRANSVERSAL NORTE

Paita - Yurimaguas - Santa Rosa

• EJE TRANSVERSAL CENTRO

Callao/Chiclayo - Pucallpa

• EJE COSTERO CENTRAL

Chiclayo - Callao - Pisco

• EJE COSTERO SUR

Pisco - Matarani - Tacna

• EJE TRANSVERSAL SUR

Matarani/SJM/Ilo - Iñapari





Acorde con esta visión, PROINVERSIÓN ha venido licitando varios proyectos para consolidar estos ejes, asegurando la operación y mantenimiento a lo largo de su vida útil. Como el caso de la Longitudinal de la Costa, se adjudicó la Red Vial N.º 5 que va de Ancón a Pativilca (2002), Red Vial N.º 6 de Pucusana a Ica (2006), Red Vial N.º 4 de Pativilca a Trujillo (2008), Autopista del Sol de Trujillo a Sullana (2009) y Panamericana Sur, de Ica a la frontera con Chile (2012).

Luego, en 2024, se concesionó el Anillo Vial Periférico, vía urbana en Lima que conecta doce distritos y mejorará la conectividad entre la Panamericana Norte, Panamericana Sur y Carretera Central y está próxima a ingresar al portafolio la carretera de Sullana a la frontera con Ecuador.

En el transporte vial en la Longitudinal de la Sierra, se adjudicó el Tramo 2 de la Longitudinal de la Sierra (Ciudad de Dios-Cajamarca-Chipe, Cajamarca-Trujillo y Dv. Chilete-Empalme PE-3N) (2013) y el Tramo 4 (Huancayo, Izcuchaca - Mayoc-

Huanta - Ayacucho, entre otras); y conectándose con la costa a través del subtramo Ayacucho-San Clemente) (2025), el resto de los tramos se desarrollan bajo obra pública complementando el enfoque integral.

Siguiendo con los tramos transversales, en 2005 se adjudicó la carretera IIRSA Norte y los tramos 2, 3 y 4 del Corredor Vial Interoceánico Sur (IIRSA Sur) y en 2007 se complementaron los tramos de la IIRSA Sur con la adjudicación de los Tramos 1 y 5. Finalmente, en 2010, se adjudicó el Tramo 2 del Eje del Amazonas Centro de IIRSA: (IIRSA Centro).

A nivel ferroviario, en el eje IIRSA Central se adjudicó el Ferrocarril del centro (1999), Ferrocarril Huancayo-Huancavelica (2024) y se encuentra en proceso el tren de cercanías Lima-Chosica. En la IIRSA Sur, en 1999, se adjudicó el Ferrocarril del Sur y Sur Oriente. En la longitudinal de la Costa se incorporará próximamente a la cartera los trenes de cercanías Lima-Ica y Lima-Barranca. A nivel urbano, se licitaron las líneas 1 y 2 del Metro de Lima, así como las líneas 3 y 4.



Telecabinas Kuélap



A nivel portuario marítimo a lo largo de la costa, el desarrollo ha sido significativo, se inició en 1999 con el puerto de Matarani donde recientemente se ha firmado una adenda para extender el plazo de concesión a cambio de una inversión de USD 700 millones, así como el Muelle Sur del Callao (2006), el Puerto de Paita (2009), el Terminal de Minerales del Callao (2010), Muelle Norte del Callao (2011), Terminal Portuario General San Martín en Pisco (2014), Puerto de Salaverry (2018), Puerto de Marcona (2024) y el Puerto privado de uso público de Chancay.

Se encuentra en cartera el Puerto de Chimbote y el terminal Portuario Almirante Miguel Grau de Tacna.

En el radio de influencia de Lima se encuentran cuatro de los ocho operadores portuarios más grandes del mundo: Cosco Shipping en Chancay, APM Terminals en el Muelle Norte del Callao, DP World en el Muelle Sur y MSC Group (TIL) en Pisco.

Como complemento, en 2025 se adjudicó el Parque Industrial de Ancón (PIA), se trata de 1338 hectáreas para el desarrollo productivo y se tiene en cartera el Puerto Seco en Juliaca, Puno, así como otro parque industrial en el norte.

A nivel fluvial, como complemento a los ejes transversales, en 2013 se adjudicó el Puerto de Yurimaguas y actualmente se tiene en cartera los nuevos terminales portuarios de Loreto (Saramirza e Iquitos) y el Puerto de Pucallpa. Igualmente, se espera incorporar próximamente la Hidrovía Amazónica.



5. Gobernanza institucional en la región

La evolución de las APP en Perú no constituye un proceso aislado, sino parte de una trayectoria más amplia observada en América Latina. En las últimas décadas, varios países de la región han transitado desde esquemas iniciales de concesión hacia marcos normativos e institucionales más sofisticados, orientados a mejorar la asignación de riesgos, fortalecer la sostenibilidad fiscal y elevar los estándares de gobernanza.

En ese marco, el caso peruano puede entenderse mejor cuando se analiza en diálogo con lo ocurrido en otros países de la región. Esta perspectiva comparada permite situar sus avances y limitaciones dentro de una discusión más amplia sobre la manera en que los Estados han buscado perfeccionar sus mecanismos de promoción de inversión privada en infraestructura.

Actualmente, el principal desafío en América Latina no radica en la ausencia de proyectos ni en la falta de interés del sector privado. El verdadero problema se encuentra en la capacidad de los estados para ejecutar de manera oportuna, coordinada y eficiente las inversiones promovidas. Por ello, la brecha entre proyectos adjudicados y proyectos efectivamente operativos se ha convertido en uno de los principales cuellos de botella para el desarrollo de infraestructura en la región.

Tendencias en América Latina y convergencias institucionales.

La evolución de las APP en la región ya es una realidad. Diversos países perfeccionan sus modelos para agilizar la entrega de proyectos, ya sea fortaleciendo la gobernanza institucional o reduciendo drásticamente los tiempos de estructuración.

Bajo esta perspectiva, el análisis se enfocará de manera comparada en los casos de Colombia, Chile y México. La selección de estos países responde a que constituyen referentes particularmente cercanos al Perú en términos de desarrollo y maduración de los esquemas de APP o concesiones en América Latina⁴.

Si bien cada experiencia presenta rasgos propios, los tres casos ofrecen elementos comparables en materia de diseño normativo, fortalecimiento institucional, estructuración de proyectos y mecanismos de ejecución. Esta revisión permitirá situar la trayectoria peruana en un marco regional más amplio e identificar similitudes, diferencias y aprendizajes relevantes para comprender la evolución reciente de las APP en el país.

⁴ En esa misma línea, con base en el análisis de conglomerados desarrollado por Flores, Roo y Mallma (2025), dichos países fueron identificados como los casos más comparables al Perú en función de sus características macroeconómicas y del desarrollo de sus esquemas de APP.



5.1. Experiencia de APP en Colombia

En Colombia, las APP se rigen por la Ley 1508 de 2012. Esta norma las define como un instrumento para vincular el capital privado mediante un contrato entre una entidad estatal y un privado para proveer bienes públicos y sus servicios relacionados, lo cual involucra retención, transferencia de riesgos y mecanismos de pago asociados a disponibilidad y niveles de servicio.

El reglamento de este marco se desarrolla en el Decreto 1467 de 2012 que regula la estructuración y ejecución de proyectos APP y detalla conceptos como disponibilidad, niveles de servicio, estándares de calidad, aportes públicos y reglas de aprobación. Tanto la Ley

1508 como su reglamento son las normas base de las APP, sin embargo, a estas se le suman algunas modificaciones provenientes de la Ley 1753 de 2015 y la Ley 1882 de 2018.

En términos de principios, el enfoque colombiano es marcadamente fiscalista y centrado en procedimientos. Específicamente, el artículo 4 de la Ley 1508 señala que a los esquemas de APP se les aplican los principios de la función administrativa, de contratación y los criterios de sostenibilidad fiscal. Este último es el eje sobre el cual orbita todo el sistema, asegurando que los compromisos de gasto público no pongan en riesgo las finanzas del Estado.





Aunque en la norma no es explícito el principio de valor por dinero, el referido artículo señala que los esquemas de APP se podrán utilizar cuando en la etapa de estructuración, los estudios económicos o de análisis de costo beneficio o los dictámenes comparativos, demuestren que son una modalidad eficiente o necesaria para su ejecución.

También se destaca que las APP deberán contar con una eficiente asignación de riesgos a quien esté en mejor capacidad de administrarlos y de mitigar el impacto de ocurrencia de riesgos sobre la disponibilidad de la infraestructura y la calidad del servicio.

En Colombia, la gobernanza de las APP se organiza de manera coordinada entre tres instancias: la entidad estatal competente en el sector o territorio, como dueña del proyecto y contratante; el Departamento Nacional de Planeación (DNP) como actor central de planeación y articulación que dicta las metodologías y lineamientos; y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) como garante del control fiscal de riesgos y pasivos contingentes.

Por su parte, la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) actúa como la agencia especializada para promover y ejecutar proyectos de transporte, mientras que otros ministerios o entidades territoriales pueden actuar como entidades estatales competentes para otros sectores (salud, educación, agua). La Ley 1508 está formulada en términos de "entidad estatal competente", es decir, no ata el sistema a una sola agencia promotora transversal.

En gobernanza del ciclo del proyecto, antes de que un proyecto sea adjudicado debe pasar por la aprobación de cinco dependencias: a) el ministerio del sector, quien otorga el concepto favorable; b) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que evalúa y aprueba los riesgos fiscales y las valoraciones de las obligaciones contingentes; c) el DNP, quien emite el concepto de la importancia estratégica del proyecto; d) el registro en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN), es una condición de registro para continuar con el proceso; y e) el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), que aprueba el cupo fiscal y los términos financieros.

El proceso de estructuración del proyecto del régimen colombiano permite el espacio para la presentación de iniciativas privadas. En este sentido, los agentes privados pueden estructurar proyectos por su cuenta y riesgo, los presentan de manera confidencial, y sus avances en las etapas de prefactibilidad y factibilidad están sujetos a evaluación estatal y, en determinados casos, se convoca a licitación pública para seleccionar al ejecutor, especialmente cuando hay desembolsos públicos.

Colombia es pionera en la clasificación de riesgos. El enfoque de riesgos está estandarizado mediante documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), y guías del DNP. La norma colombiana sobre riesgo se focaliza en la aprobación de los pasivos contingentes y las condiciones financieras que implican, y en cómo lograr una consistencia fiscal, para lo cual, se definen escenarios para evaluar aportes presupuestarios y disponibilidad de recursos.

Respecto a las adendas, la ley contempla límites y controles para adiciones y prórrogas, especialmente en iniciativas privadas con desembolsos públicos, y exige autorizaciones previas cuando las inversiones impliquen modificación de condiciones contractuales y resulten aplicables exigencias sobre contingencias.

La Ley 1508 establece límites estrictos en caso de adiciones de recursos públicos o prórrogas de tiempo, los cuales no pueden superar el 20 % del valor del contrato original. La tasa asociada a las solicitudes de adición y prórroga se determina por estudios que debe adelantar el Ministerio de Hacienda para dar trámite a la solicitud, lo que reafirma el control fiscal sobre modificaciones contractuales.

Vía Bogotá - Girardot





5.2. Experiencia de concesiones en Chile

En el caso chileno, existe un régimen consolidado de concesiones, regulado por el Decreto con Fuerza de Ley MOP N.º 900 de 1996, Ley de Concesiones de Obras Públicas, su reglamento aprobado por el D. S. MOP N.º 956 y por las bases de licitación específicas de cada contrato.

La normativa chilena no define de manera expresa las APP, sino que regula la ejecución, reparación o conservación de obras públicas fiscales mediante la explotación de servicios y el uso de bienes nacionales. Todo ello, bajo el compromiso del concesionario de cumplir, durante toda la vigencia del contrato, con niveles de servicio y estándares técnicos exigentes.

En esa línea, la Ley MOP 900 establece que las concesiones deben contemplar la obligación del concesionario de cumplir, a lo largo de toda la vigencia de la concesión, con los niveles de servicio, los estándares técnicos, o ambos, que

se establezcan en las respectivas bases de licitación para las distintas etapas y condiciones del contrato.

Este marco normativo supone que el enfoque chileno descansa, en gran medida, en lo que se pacte en cada contrato conforme a sus disposiciones técnicas. Así, no solo se concesiona la construcción o la explotación de la obra, sino también los servicios asociados y el equipamiento, cuando ello se encuentre previsto contractualmente.

En materia de gobernanza, el Ministerio de Obras Públicas (MOP) es la entidad competente para llevar a cabo las actuaciones preparatorias y el proceso de licitación. A ello se suma el Consejo de Concesiones, órgano consultivo de carácter técnico y académico, encargado de informar sobre el interés público de los proyectos y sobre las modalidades del régimen concesional.





A diferencia de otros países que cuentan con agencias transversales de promoción de inversiones, en Chile la institucionalidad de la promoción de concesiones se encuentra radicada en la Dirección General de Concesiones del propio MOP. Esto permite una articulación directa entre la política de infraestructura y la ejecución contractual. En la actualidad, esta dirección ha establecido una alianza con InvestChile, la agencia gubernamental de promoción de inversión extranjera, con el propósito de ampliar la participación privada en el desarrollo de infraestructura pública.

Antes de la adjudicación y del llamado a licitación, intervienen principalmente tres instancias. En primer lugar, el Ministerio de Hacienda debe aprobar formalmente los términos de las bases de licitación y el prospecto de inversión, evaluando su impacto fiscal y las garantías estatales involucradas.

En segundo lugar, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, en su calidad de organismo de planificación nacional, emite un informe sustentado en una evaluación técnica y económica orientada a determinar la rentabilidad social del proyecto. En tercer lugar, el Consejo de Concesiones; presidido por el ministro de Obras Públicas e integrado por consejeros, incluidos académicos; informa de manera obligatoria sobre la declaración de interés público en iniciativas privadas y sobre las modalidades de licitación. Asimismo, informa sobre la cartera de proyectos, sus características y modalidades, y puede

contribuir a la coordinación con otros órganos del Estado cuando ello resulte necesario.

La ley también prevé que, cuando corresponda, sean escuchados en el Consejo los ministerios mandantes de las obras, y que dicho órgano pueda solicitar la opinión de otros ministros y autoridades, según la naturaleza del asunto analizado.

Un aspecto relevante es que la fase de formulación puede originarse tanto en una iniciativa pública como privada. En el caso de las iniciativas privadas, el proponente debe presentar un perfil que incluya estimaciones de demanda, inversión y evaluación social, y el MOP debe calificar la postulación dentro de un plazo determinado. Si el proyecto es aprobado para ejecutarse mediante concesión, debe ser licitado dentro del año siguiente a dicha aprobación.

Desde la perspectiva territorial y del rol de la planificación, la normativa incorpora estos elementos por dos vías. Por un lado, en las iniciativas privadas, la calificación debe considerar los planes regionales de desarrollo urbano y los planes reguladores, cuando existan. Por otro, en el plano sistémico, el Consejo de Concesiones debe tomar en cuenta los instrumentos de planificación urbana y la evaluación social aprobada por el organismo competente al informar sobre los tipos de infraestructura, los proyectos y las modalidades concesionales. No obstante, el marco no incorpora de manera expresa una perspectiva productiva.



En el caso chileno, el contrato que se configura a partir de las bases de licitación termina funcionando, en la práctica, como la ley particular de cada proyecto. Por ello, la gestión de riesgos se define principalmente en dichas bases. Durante las fases de construcción y explotación, el concesionario asume los riesgos del proyecto, aunque el Estado puede otorgar garantías mínimas de ingresos si estas se establecen de manera expresa.

En cuanto a la gestión contractual, el MOP puede modificar las obras por razones de interés público, debiendo compensar al concesionario por los costos adicionales que

ello genere. Asimismo, las adendas o convenios complementarios vinculados a nuevas inversiones deben someterse a licitación pública cuando superan determinados umbrales técnicos.

En definitiva, el esquema chileno combina cierto grado de flexibilidad para el Estado con reglas de compensación y mecanismos de resolución de controversias. De este modo, se busca compatibilizar la adaptación de los contratos frente a necesidades públicas sobrevenidas con un marco de previsibilidad para el concesionario.



Tren Santiago - Valparaíso

5.3. Las APP en México

El marco legal de las APP en México se rige primordialmente por la Ley de Asociaciones Público-Privadas (LAPP), publicada en 2012. Desde entonces, ha sido objeto de ocho decretos de reforma, destacando las actualizaciones de 2014 (sector Energético), así como las de 2016 y 2018, que fortalecieron la transparencia y criterios de beneficio social bajo estándares internacionales.

El marco legal mexicano se basa principalmente en el contrato de servicios, no se limita a la construcción de infraestructura, se centra en la provisión de servicios de largo plazo mediante activos financiados por el sector privado con el objetivo de aumentar el bienestar social y los niveles de inversión en el país. A diferencia de

las concesiones tradicionales de obra pública, la LAPP establece que la contraprestación está ligada directamente al cumplimiento de estándares de desempeño y calidad del servicio.

El contrato es el eje rector donde se detallan los estándares de desempeño. La ley exige, además, que todo proyecto esté plenamente justificado y demuestre su ventaja financiera frente a otras formas de financiamiento. La propia ley amplía el universo de las APP a proyectos de inversión productiva, investigación aplicada e innovación tecnológica, lo que muestra que el modelo mexicano no se limita a infraestructura tradicional, sino que admite usos más amplios del instrumento.





Aunque la ley no presenta un listado autónomo y sistemático de principios, primero se inserta en los principios constitucionales de los artículos 25 y 134 de la Constitución mexicana, que propone la rectoría del desarrollo nacional, eficiencia en el uso de recursos públicos y contratación bajo criterios de legalidad y racionalidad. La Ley APP se rige, además, por los principios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez. Un eje transversal de la ley es la obligatoriedad de demostrar el beneficio social del proyecto y verificar que la modalidad de APP genere un mayor valor por dinero en comparación con la obra pública tradicional (artículo 14). Este artículo establece que todos los proyectos deben estar alineados obligatoriamente con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes sectoriales vigentes, asegurando que la infraestructura responda a una visión de desarrollo productivo.

México, como país federal, opera bajo una gobernanza descentralizada, no estructura su régimen alrededor de una agencia única, con personalidad jurídica propia. La dependencia sectorial o entidad pública federal contratante (secretarías de Estado o entidad contratante) es la responsable y lidera el proyecto de principio a fin.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ejerce un rol de supervisión financiera y ocupa un lugar central como autoridad rectora en materia de lineamientos para evaluar la conveniencia del esquema, la coordinación y la publicación del registro estadístico y la transparencia presupuestaria, e interpretación administrativa general de la ley.

La Secretaría de la Función Pública (SFP), actúa como el ente vigilante de la legalidad y transparencia en los procesos de licitación y administra los procedimientos de CompraNet, donde debe publicarse la información relevante de proyectos APP federales, concursos, contratos y convenios modificatorios.

El ciclo del proyecto conforme a la normativa mexicana incluye planeación, programación, presupuestación, contratación y ejecución. En proyectos que involucran recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, las dependencias consultadas para ello, antes de la adjudicación, son tres instancias: la dependencia contratante, quien realiza los estudios de factibilidad técnica y legal; La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) encargada de emitir el Dictamen de Viabilidad Económica y Financiera (indispensable para el registro en cartera); y la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación, la cual evalúa la prioridad del proyecto dentro del presupuesto federal, revisa y autoriza que el proyecto no comprometa el techo de endeudamiento y el gasto en el largo plazo.

Los proyectos se clasifican en: propuestas de la autoridad o propuestas no solicitadas por particulares (iniciativa privada). En ambos casos se exige un análisis de rentabilidad social y la determinación de que el proyecto es autofinanciable o requiere apoyo público.

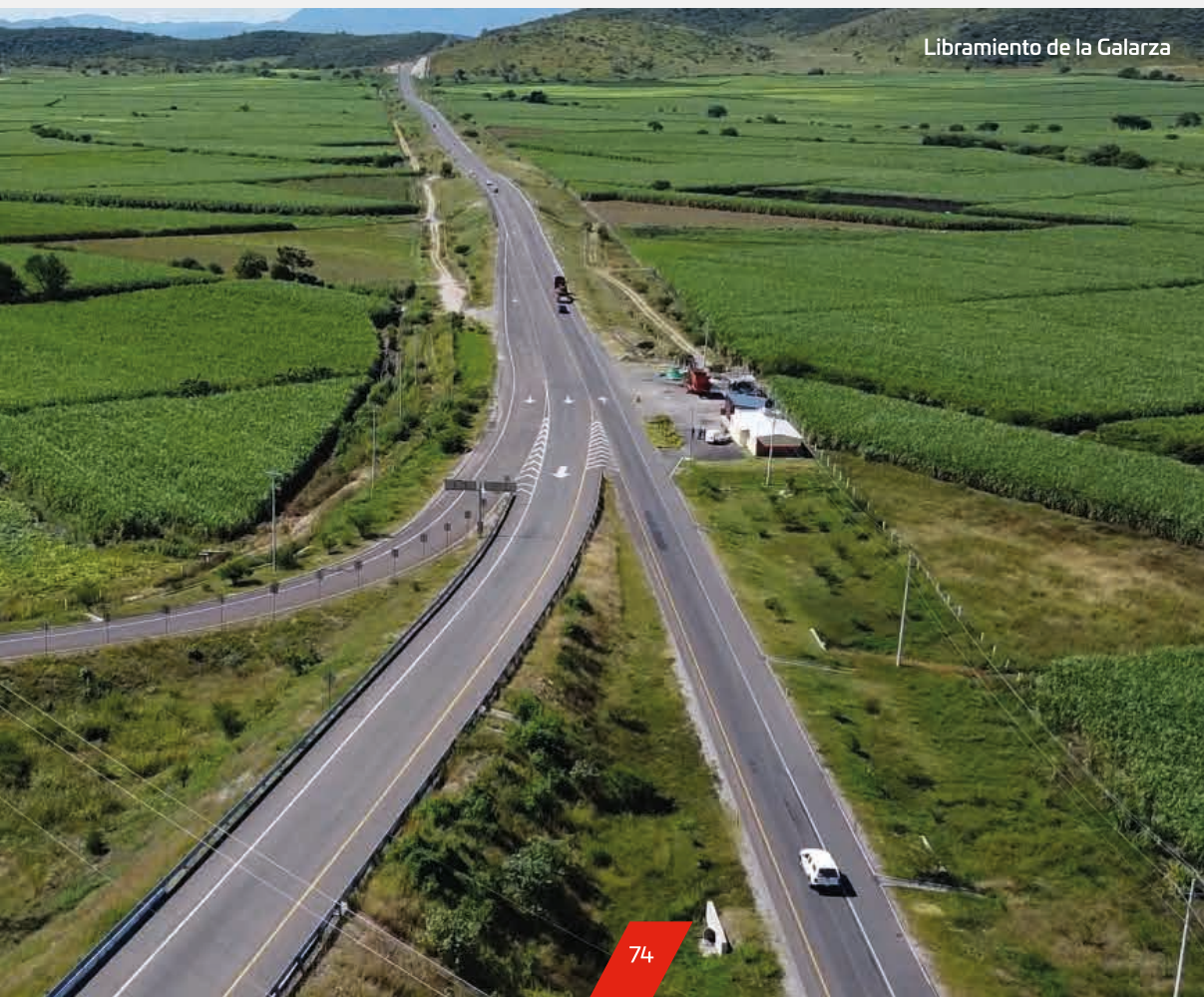


La ley exige que el contrato debe contener una descripción detallada de la distribución de riesgos técnicos, de ejecución, financieros, de fuerza mayor y de cualquier otra naturaleza entre el sector público y el privado. La ley también exige que ese reparto sea equilibrado, asignando cada riesgo a la parte que tenga mayor capacidad para controlarlo o mitigarlo, para minimizar costos.

Prohíbe, además, que las dependencias o entidades garanticen pagos por riesgos distintos de los establecidos en el contrato o mediante mecanismos diferentes de los previstos por la ley y su reglamento. También obliga al desarrollador a contratar seguros y asumir los riesgos previstos

contractualmente, sobre la base de un estudio especializado de riesgos, coberturas e indemnizaciones. En el modelo mexicano no solo hay asignación de riesgos, sino también una pretensión de disciplinarla y volverla trazable.

El contrato debe ser administrado por la dependencia contratante. Las modificaciones (adendas) están permitidas por razones de interés público y deben ser justificadas técnicamente, sujetas a límites y condiciones, pero si implican cambios financieros o de plazo, requieren una nueva validación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para asegurar que no se pierda el valor por dinero



Libramiento de la Galarza

La solución de controversias de la Ley APP en México distingue claramente entre materias arbitrables y no arbitrables. Por una parte, se permite la conciliación, gestionada ante la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el arbitraje técnico. Además, las partes pueden pactar arbitraje de estricto derecho para controversias derivadas del cumplimiento del contrato, con leyes federales mexicanas, idioma español y laudo firme. Sin embargo, no pueden someterse a arbitraje los actos de autoridad, ni la revocación de concesiones o autorizaciones; la validez legal de actos administrativos corresponde exclusivamente a los tribunales federales. Con la reforma de noviembre de 2025 se ha fortalecido la seguridad jurídica al alinear

estos procedimientos con el nuevo Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, para mayor agilidad en juicios relacionados. Este es un diseño dual: arbitraje para lo puramente contractual y jurisdicción federal para la legalidad administrativa.

Finalmente, para garantizar la continuidad del servicio, la ley otorga facultades a la autoridad competente para realizar una intervención administrativa del proyecto en caso de incumplimiento grave por parte del desarrollador, asumiendo temporalmente el control para evitar su interrupción y asegurar que la prestación del servicio público no se vea afectada por crisis financieras u operativas del privado.



Ferrocarril Suburbano del Valle



5.4. Comparativo con Perú

En términos comparativos, Perú, Colombia y México cuentan con marcos legales directamente definidos para las APP. Mientras que Chile opera bajo un esquema distinto, basado en su régimen de concesiones, no tiene una ley única de APP en el sentido estricto, sino que ha ido desarrollando una estructura institucional y de contratos muy sólida a partir de la normativa de concesiones (D. S. MOP 900), que necesariamente no sigue la misma lógica formal del resto de países en la región, pero en la práctica, cumple funciones equivalentes.

Más allá de diferencias normativas, las APP en los cuatro países analizados no son solo una modalidad contractual, sino una herramienta

estratégica para movilizar inversión privada en infraestructura y servicios, tomando en cuenta las limitaciones de recursos fiscales, es decir, no se trata simplemente de contratar a un concesionario privado, sino de construir una fórmula que permita ampliar la capacidad de provisión de infraestructura sin perder de vista la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En Colombia esta idea aparece de manera expresa a través del principio de sostenibilidad fiscal (Ley 1508) y en Perú, esa lógica se refleja en el principio de sostenibilidad y rol rector del MEF, bajo una visión en la que los proyectos deben ser planificados, priorizados, diseñados, ejecutados, operados y revertidos de manera consistente con la disciplina fiscal.





A ello se suman principios importantes como valor por dinero y adecuada distribución de riesgos. En México, esta lógica exige demostrar el beneficio social del proyecto, su ventaja financiera frente a otras alternativas y su alineamiento con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes sectoriales vigentes. Chile lo hace mediante reglas de disciplina de las concesiones y de estructuración contractual, más que a través de una formulación legal explícita de principios de las APP.

La gobernanza institucional marca diferencias importantes en los cuatro países. En general, los sistemas tienden a ser más consistentes cuando existe un ente rector fuerte a nivel central. En Perú, esa combinación se expresa en el MEF como ente rector y PROINVERSIÓN como agencia promotora. En Colombia, el DNP cumple una función articuladora relevante, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y otras instancias fiscales. México presenta una estructura más dispersa por su configuración federal y en Chile, el MOP tiene una posición dominante, lo que le da coherencia al modelo, aunque también concentra fuertemente la conducción sectorial.

También se observa un enfoque bastante similar en la forma en que se organiza el ciclo APP. En los cuatro países, el proyecto funciona como unidad central de decisión, y el proceso suele girar alrededor de etapas similares:

identificación, estructuración o formulación, licitación, suscripción del contrato, ejecución y monitoreo.

En todos los casos, la estructuración aparece como el núcleo del modelo, porque es allí donde realmente se define la calidad de la asignación de riesgos, la viabilidad del proyecto, su esquema financiero y sus condiciones de implementación. Sin embargo, la profundidad con la que cada país desarrolla esta fase no es la misma.

Colombia muestra un desarrollo particularmente robusto en reglas y procedimientos, especialmente a partir del DUR 1082. Perú ha renovado recientemente su marco, en una línea de mayor sofisticación técnica, con el D. S. 316-2025-EF.

México cuenta con una arquitectura fuerte centrada en contratos, pero también con una fase previa de dictamen de viabilidad que exige estudios técnicos, legales, ambientales, económicos y financieros, así como la demostración del beneficio social y del mayor valor por dinero frente a otras alternativas. Chile, por su parte, se focaliza en gran medida en la definición de la calidad de las bases, del contrato y de la implementación de la concesión y, en menor grado, en el soporte normativo detallado, como el de los casos de Colombia y Perú.



Un punto de coincidencia importante entre los cuatro países es la relevancia que todos otorgan a la asignación de riesgos. En todos los casos se reconoce, de una u otra forma, que una APP solo funciona bien si los riesgos están razonablemente distribuidos entre las partes.

Sin embargo, no todos hacen el mismo esfuerzo por conectar esta discusión con el valor por dinero. Perú y Colombia son los casos donde esa vinculación aparece con mayor claridad: la asignación de riesgos no se concibe como una cuestión principalmente contractual, sino como una condición para asegurar eficiencia, sostenibilidad fiscal y mejor uso de los recursos públicos.

En México, esta relación aparece de manera expresa en la exigencia de demostrar la ventaja financiera del esquema APP y en la obligación de incorporar en el contrato una distribución equilibrada y trazable de riesgos. En Chile, el tratamiento de riesgos se expresa más a través de estándares de servicio, reglas de operación y mecanismos de rediseño de la concesión.

En materia de financiamiento, la bancabilidad aparece en los cuatro casos como una condición operativa fundamental, aunque no se evidencia siempre como un principio legal explícito. Ninguno de estos marcos define el project finance como una categoría jurídica central, pero todos lo presuponen en la práctica cuando configuran contratos de largo plazo, estabilidad

en los ingresos, reglas claras de asignación de riesgos, mecanismos creíbles de solución de controversias y condiciones que permitan alcanzar el cierre financiero.

En ese sentido, Chile destaca por su larga tradición de concesiones financiadas, apoyadas en peajes, ingresos relativamente previsibles y un sistema institucional que reduce incertidumbre. Colombia también ha desarrollado APP diseñadas para atraer financiamiento privado por cuenta y riesgo del originador.

Perú, especialmente en su evolución más reciente, ha comenzado a enfatizar con mayor claridad la idea de proyectos bancables y valor por dinero. México mantiene un enfoque marcadamente contractual, pero no por ello carente de soporte fiscal-presupuestario, ya que incorpora dictámenes de viabilidad, registro en cartera y revisión de la Comisión Intersecretarial en proyectos con recursos federales.

En los mecanismos de solución de controversias, destaca la experiencia de Chile, en especial por su contribución a la bancabilidad. Cuenta con un Panel Técnico y una Comisión Arbitral como piezas estructurales del sistema de concesiones, lo que contribuye a reducir la incertidumbre de lo establecido a nivel normativo y contractual, y eso genera un efecto directo sobre la capacidad de financiamiento de los proyectos.



Desde una perspectiva comparada, es probablemente el caso donde la arquitectura de controversias está más claramente alineada con la lógica del project finance. México también presenta un diseño institucional interesante, al distinguir con claridad entre materias arbitrables y no arbitrables, reservando a los tribunales federales el control de legalidad de los actos administrativos y permitiendo arbitraje para lo estrictamente contractual.

Ahora bien, si hay un punto débil compartido por la región, este sigue estando vinculado al monitoreo. En general, América Latina ha avanzado relativamente bien en regular los procesos previos a la firma del contrato, pero sigue mostrando debilidades en el seguimiento del desempeño una vez que los proyectos entran en ejecución. Aunque todos los marcos incorporan la transparencia como principio o exigencia operativa, los mecanismos efectivos de monitoreo ex post todavía son menos sólidos, comparativamente.

Perú y Colombia muestran avances hacia esquemas más orientados a evaluación de desempeño, mientras que México y Chile continúan dependiendo en mayor medida de la supervisión del contrato tradicional, aun cuando México haya fortalecido la trazabilidad de los procesos mediante reglas de publicación y digitalización.

En cuanto a la retribución al concesionario privado, la tendencia regional apunta progresivamente hacia esquemas vinculados al desempeño, aunque con expresiones distintas según el país y el tipo de proyecto. Chile mantiene una tradición más asociada a ingresos por demanda, como peajes, complementados en ciertos casos con subsidios. Perú y Colombia han ido consolidando esquemas de pagos por disponibilidad y niveles de servicio. México, por su parte, combina fórmulas distintas dentro de una lógica contractual orientada a estándares de desempeño y calidad del servicio.

Visto en conjunto, la reforma peruana de 2025 parece alinearse con una evolución regional e internacional que se acerca cada vez más a estándares promovidos por organismos como la OCDE y el BID, en la línea de APP concebidas bajo criterios de trazabilidad, valor por dinero, sostenibilidad fiscal y bancabilidad.

Más que limitarse a un ajuste normativo, el Perú transita hacia una nueva generación de APP centrada en una mejor gestión de riesgos, preservando la sostenibilidad fiscal y adecuada para una mayor atención a las condiciones de respuesta del mercado. En ese sentido, el nuevo marco normativo peruano no solo actualiza reglas, sino que contribuye a reorientar el modelo hacia una lógica más integral, más exigente técnicamente, más conectada con la calidad de la estructuración y que permite la aplicación del modelo APP 5.0.

6. Conclusiones

La evolución de la inversión privada en Perú bajo las modalidades de Asociaciones Público-Privadas (APP) y Proyectos en Activos (PA), propone un marco conceptual para su transición hacia modelos de infraestructura de nueva generación. Mediante un enfoque histórico e institucional, el estudio recorre desde las concesiones de los 90 hasta las reformas actuales del modelo APP 5.0. Así, se examina cómo el país ha adaptado su gobernanza y normativa para integrar al sector privado, respondiendo a las necesidades de desarrollo, las restricciones fiscales y el contexto global.

El modelo APP 5.0 representa una evolución que pasa de un sistema de estructuración contractual de proyectos hacia un enfoque orientado al desempeño de la infraestructura a

lo largo de todo su ciclo de vida, con mayor énfasis en resultados, continuidad operativa y cierre efectivo de brechas. El nuevo modelo promueve una gobernanza integrada entre las etapas del proceso de inversión, reduciendo la fragmentación institucional y fortaleciendo la coordinación entre entidades públicas. En este contexto, PROINVERSIÓN asume un rol más activo como articulador técnico del sistema y acompañante del proyecto a lo largo de su ciclo de desarrollo.

Asimismo, introduce la digitalización como un componente estructural del sistema, mediante el uso de tecnologías BIM, GIS y GMAO, lo que permite mejorar la trazabilidad de los proyectos, fortalecer el monitoreo de los activos y facilitar la toma de decisiones basada en datos.

Ferrocarril Huancayo - Huancavelica (imagen referencial)





La gestión temprana de iniciativas, la mayor articulación entre entidades y la simplificación de procedimientos buscan reducir los tiempos de estructuración, mejorar la calidad de los estudios y aumentar la predictibilidad del proceso de promoción de proyectos de APP.

El modelo incorpora mecanismos de priorización unificada de proyectos a nivel nacional, orientados a ordenar la cartera de iniciativas en función de su impacto económico, territorial y sectorial, fortaleciendo la planificación de la inversión. brindando señales más claras al mercado y protegiendo la caja fiscal.

APP 5.0 promueve una gestión más integrada de los mecanismos de promoción de inversión privada, articulando APP con PA y Oxl 360, lo que permite estructurar portafolios de intervención más flexibles y adaptados a las características de cada proyecto. Estos elementos configuran un modelo de promoción de inversiones más integrado, basado en planificación estratégica, coordinación institucional y gestión de información en tiempo real, con el objetivo de acelerar la provisión de infraestructura y servicios públicos y contribuir de manera más efectiva al desarrollo económico del país.

Para comprender la situación actual de Perú resulta necesario revisar más de dos décadas de trayectoria institucional. La evolución de las APP y PA no ha seguido un curso lineal ni ha respondido a una sola dimensión; por el contrario, ha estado condicionada por cambios

económicos, políticos e institucionales que, en distintos momentos, redefinieron su alcance, sus objetivos y sus mecanismos de implementación. Esta revisión histórica permite reconocer una secuencia de transformación institucional que puede organizarse en cuatro etapas previas a la configuración del modelo APP 5.0.

La primera es la APP 1.0 (1993-2001), periodo en que se establecieron las bases del régimen de concesiones tras salir de una profunda crisis macroeconómica y fiscal, por lo que la promoción de la inversión privada en infraestructura. Surgió como una herramienta necesaria para complementar las limitadas capacidades de inversión del Estado.

En esta etapa se establecieron los primeros marcos normativos para las concesiones, se consolidaron los organismos reguladores y se realizaron las primeras experiencias de participación privada en infraestructura. Aunque los montos de inversión adjudicada eran todavía moderados, este periodo resultó fundamental para sentar las bases institucionales y generar aprendizaje en la estructuración y gestión de proyectos concesionados.

En esta etapa surgieron proyectos importantes como la concesión del Terminal Portuario de Matarani, los ferrocarriles del centro y sur-sur oriente y el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez que reflejan una etapa en la que el énfasis estaba puesto en poner activos en operación.



Posteriormente, APP 2.0 (2002-2007) estuvo marcada por el fortalecimiento institucional y la creación de PROINVERSIÓN como la agencia especializada en la promoción de la inversión privada. El periodo coincidió con el inicio del recupero de un entorno macroeconómico favorable caracterizado por crecimiento sostenido, estabilidad monetaria y reducción del riesgo país.

La consolidación de este contexto permitió ampliar el uso de los mecanismos de promoción de la inversión privada y desarrollar proyectos de mayor complejidad técnica y financiera. En estos años el Estado peruano comenzó a estructurar proyectos estratégicos en sectores importantes para la competitividad del país. Esta etapa estuvo asociada a la expansión de la infraestructura vial y logística, en particular las carreteras de integración, incluidos los corredores vinculados a Brasil, así como los puertos y proyectos logísticos estratégicos.

La etapa APP 3.0 (2008-2014), acorde al entorno económico favorable, representó el periodo de mayor expansión a partir de la aprobación del Decreto Legislativo N.º 1012, que estableció por primera vez un marco integral para las APP. Esta reforma permitió pasar de un régimen predominantemente de concesiones a un mecanismo formal de APP que incorporaba principios modernos de gestión de infraestructura, como la asignación eficiente de riesgos, la evaluación de valor por dinero y el fortalecimiento del rol del Ministerio de Economía y Finanzas en la supervisión fiscal de los proyectos.

Durante estos años se registraron niveles históricamente altos de inversión adjudicada y se desarrollaron proyectos emblemáticos en sectores como Transportes y Energía. La promoción de la inversión privada alcanzó así uno de sus momentos de mayor dinamismo, consolidándose como una herramienta central de la política de desarrollo de infraestructura del país.

Durante esta tercera generación o etapa se introduce proyectos urbanos de alta complejidad técnica, como el equipamiento y la operación y mantenimiento de la Línea 1 del Metro de Lima y posteriormente la licitación integral de la Línea 2 que incluye el diseño, la construcción, la operación y el mantenimiento. Estos proyectos evidencian que la ingeniería, por sí sola, no bastaba.

La etapa APP 4.0 (2015-2023), que se inicia con la aprobación del Decreto Legislativo N.º 1224 y posteriormente reforzada por el Decreto Legislativo N.º 1362, se caracterizó por un proceso de fortalecimiento institucional orientado a mejorar la gobernanza. Esta etapa buscó ordenar el marco normativo, clarificar las responsabilidades de las distintas entidades públicas involucradas en el desarrollo de proyectos y reforzar los mecanismos de supervisión y control en la gestión de las APP. En este periodo se estableció el Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada, se formalizaron las fases del ciclo de desarrollo de los proyectos y se introdujeron estándares más rigurosos en la evaluación, estructuración y seguimiento de las inversiones.



Anillo Vial (imagen referencial)

Sin embargo, a pesar de los avances institucionales, el enfoque APP 4.0 presentó limitaciones para responder a los desafíos de desarrollo de infraestructura. Su diseño estuvo centrado principalmente en la estandarización de procesos y control procedimental, otorgando menor énfasis a la articulación estratégica de proyectos y al cierre efectivo de brechas de infraestructura.

La evidencia muestra que el sistema tuvo dificultades para traducir planificación y promoción en ejecución efectiva. Un ejemplo de ello se observa en el bajo avance financiero de los proyectos de APP priorizados en el marco del Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad y la Productividad, donde hacia 2025 solo se había ejecutado aproximadamente el 29 % de la inversión estimada.

Asimismo, se identificaron limitaciones estructurales relacionadas con los prolongados plazos del proceso de promoción, la fragmentación de la gobernanza a lo largo del

ciclo del proyecto, la rigidez del esquema de priorización mediante el IMIAPP y la limitada incorporación de herramientas digitales en la gestión del sistema.

Estos elementos evidencian que, si bien el modelo APP 4.0 permitió consolidar la institucionalidad del sistema y fortalecer la disciplina fiscal asociada a las APP, resultó insuficiente para responder a los desafíos actuales de cierre de brechas de infraestructura, ejecución oportuna de proyectos y articulación de soluciones integrales de infraestructura.

En este contexto surge la necesidad de evolucionar hacia una nueva generación de modelos de promoción de la inversión privada que permita fortalecer la gobernanza del sistema, mejorar los mecanismos de priorización estratégica de proyectos, integrar herramientas digitales de gestión y orientar el modelo hacia resultados concretos en términos de provisión de infraestructura y servicios públicos.



A nivel de América Latina, el análisis permite situar la experiencia peruana dentro de una tendencia más amplia en APP. En Chile, Colombia y México se observa, por ejemplo, una convergencia en el uso de este mecanismo como instrumento para ampliar la provisión de infraestructura y servicios públicos movilizandoinversión privada hacia proyectos de interés público sin comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Las diferencias más relevantes entre los países se observan en la arquitectura institucional de los sistemas. Los modelos presentan distintas maneras en la conducción de la política de APP. En el caso peruano, el Ministerio de Economía y Finanzas ejerce la rectoría del sistema y PROINVERSIÓN actúa como agencia especializada en la promoción, estructuración y conducción de los procesos de adjudicación.

En Colombia, la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) cumple funciones de estructuración y gestión de concesiones de infraestructura, mientras que la coordinación del sistema involucra a las autoridades de planificación y política fiscal. En Chile, la conducción se concentra en el Ministerio de Obras Públicas a través del sistema de concesiones y en México la gobernanza es más descentralizada, con dependencias sectoriales que lideran proyectos bajo lineamientos fiscales definidos a nivel federal.

En síntesis, la experiencia peruana muestra que el desarrollo del sistema de promoción de la inversión privada en infraestructura ha sido un

proceso evolutivo vinculado estrechamente a los desafíos institucionales que el país ha enfrentado en cada etapa, reflejando un aprendizaje institucional y de adaptación a nuevas demandas del desarrollo económico.

En este contexto, la transición hacia el enfoque APP 5.0 marca un nuevo reto para el sistema de promoción de la inversión privada, al exigir no solo mejores procesos de promoción y estructuración, sino también una mayor capacidad para ejecutar de manera efectiva soluciones de infraestructura y servicios públicos mediante mecanismos como las APP y los PA. En el fondo, este enfoque supone un cambio de lógica: dejar atrás la visión de proyectos aislados para avanzar hacia soluciones integrales, y pasar de una orientación centrada en la promoción a otra enfocada en la ejecución.

Desde esta perspectiva, la experiencia peruana refleja la evolución de un modelo institucional que busca articular de manera más eficiente la planificación pública, la inversión privada y el cierre de brechas de infraestructura, aportando, desde su propia trayectoria, al desarrollo de los mecanismos de APP y PA. Al mismo tiempo, este proceso puede comprenderse mejor cuando se sitúa en una perspectiva regional, ya que los cambios observados en Perú forman parte de una discusión más amplia en América Latina sobre cómo fortalecer la gobernanza, mejorar la ejecución de los proyectos y orientar estos mecanismos hacia resultados más sostenibles y de mayor impacto.



7. Referencias

Baffes, J., Kose, M. A., Ohnsorge, F., y Stocker, M. (2015). The great plunge in oil prices: Causes, consequences, and policy responses. Consequences, and Policy Responses (June 2015).

Banco Mundial (2017). Public-Private Partnerships Reference Guide Version 3.0. World Bank Group.

BCRP. (2006). Memoria Anual 2006 del BCRP. Banco Central de Reserva del Perú.

Bloom, N. (2009). The impact of uncertainty shocks. *Econometrica*, 77(3), 623-685.

CPC. (2024). Informe de competitividad 2023-2024. Consejo Privado de Competitividad. <https://www.compite.pe/publicacion/informe-de-competitividad-2024-2025/>

CPC. (2025). Informe de competitividad 2024-2025. Consejo Privado de Competitividad. <https://www.compite.pe/publicacion/informe-de-competitividad-2024-2025/>

Flores, A., Roo, E. y Mallma, D. (2025). Análisis de la categoría de gestión de riesgos y monitoreo de contratos de Infrascopio utilizando los métodos de Análisis de Componentes Principales y clustering. Documento de Trabajo N.º 7, Unidad de Análisis de Datos, Investigación e Inteligencia Estratégica de PROINVERSIÓN, Perú.

Martinelli, C., y Vega, M. (2018). The monetary and fiscal history of Peru, 1960-2017: Radical policy experiments, inflation and stabilization. Repositorio PUCP.

MEF. (2018). MEF publica reglamento de APP que contribuirá a dar impulso a la inversión privada en infraestructura. Ministerio de Economía y Finanzas de Perú <https://www.gob.pe/institucion/mef/noticias/21789-mef-publica-reglamento-de-app-que-contribuir-a-dar-impulso-a-la-inversion-privada-en-infraestructura>

MEF. (2019). Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad 2019. Ministerio de Economía y Finanzas de Perú. https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_privada/planes/PNIC_2019.pdf

MEF. (2020). Guía metodológica de Asociaciones Público Privadas. Ministerio de Economía y Finanzas de Perú. https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/Guia_Metodologica_APP_RD004_2020E_F6801.pdf

MEF. (2022). Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad 2022-2025. Ministerio de Economía y Finanzas de Perú. https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=6082&Itemid=100674&lang=es&language=es-ES

MEF. (2026a). Herramienta interactiva para el seguimiento de inversiones del PNISC 2022-2025: febrero 2026 [Visualización Dashboard]. https://apps5.mineco.gob.pe/ca_bi/dashboard_pnisc/



MEF. (2026b). Informes Multianuales de Inversiones en Asociaciones Público-Privadas. https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101579&lang=es-ES&view=article&id=6049

Mishkin, F. S. (2011). Over the cliff: From the subprime to the global financial crisis. *Journal of Economic Perspectives*, 25(1), 49-70.

Nalvarte, P. (2017). Evolución del marco legal de las concesiones y las asociaciones público-privadas en el Perú. *Derecho y Sociedad*, (49), 359-379.

OECD (2025). Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD).

PROINVERSIÓN (2023). Asociaciones público privadas: Cuaderno de trabajo (2.^a ed.). <https://info.investinperu.pe/wp-content/uploads/2024/02/Material-APP1.pdf>

PROINVERSIÓN. (2025). Anuario Estadístico 2024. Agencia de Promoción de la Inversión Privada de Perú. <https://www.investinperu.pe/publicaciones/anuario-2024/>

Santa Gadea, Rosario (2005), La Iniciativa IIRSA: Visión Estratégica de la Integración Física de América del Sur. Portal de Asuntos Públicos de la PUCP. <https://repositorio.pucp.edu.pe/server/api/core/bitstreams/b827e31d-296b-4d38-9794-13685c7f3ffe/content>



8. Anexos

ANEXO 1

Análisis de series de tiempo de la inversión en APP y PA por etapas

En este anexo se evalúa la existencia de diferencias estadísticas en los promedios anuales de inversión adjudicada en APP y PA en Perú a lo largo de las distintas etapas de desarrollo del esquema durante el periodo 1993-2023. Para ello, se emplea un modelo de regresión lineal orientado al análisis de diferencias en el nivel promedio de la inversión, sin considerar cambios en la tendencia temporal de la serie. Esta elección responde a la naturaleza de la inversión en APP y PA, caracterizada por la adjudicación de proyectos de gran escala que suelen generar variaciones discretas y de magnitud significativa en determinados años, más que cambios graduales y persistentes en la trayectoria temporal de la serie.

Dado que la variable analizada corresponde a una serie de tiempo anual, la estimación se realiza mediante el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO), corrigiendo la inferencia estadística por posibles problemas de autocorrelación y heterocedasticidad mediante errores estándar robustos del tipo HAC (Newey–West). Esta corrección permite asegurar que los contrastes de hipótesis sobre los coeficientes estimados sean válidos, aun cuando el término de error no cumpla con los supuestos clásicos de varianza constante e independencia temporal⁵.

En las estimaciones se incluyen variables *dummies* por cada etapa de APP (1.0, 2.0, 3.0 y 4.0). En principio, la inclusión de las referidas variables *dummies* no introduciría sesgo en los coeficientes estimados siempre que dichas

variables sean exógenas al término de error, condición que en este caso parece razonable. No obstante, los coeficientes estimados podrían verse afectados por sesgo por variables omitidas en la medida en que existan factores no observados que influyan simultáneamente en el nivel de inversión y que coincidan temporalmente con las transiciones entre etapas, tales como shocks macroeconómicos, condiciones financieras internacionales, cambios regulatorios, entre otros. Por ello, los resultados deben interpretarse como un análisis de diferencias estadísticas en los niveles de inversión entre etapas del desarrollo de las APP y los PA en Perú y no como la identificación de efectos causales en el sentido estricto. En particular, a la luz de estos resultados obtenidos, no corresponde afirmar que el paso de una etapa a otra causa un incremento o reducción de una cantidad específica de inversión comprometida.

Respecto de la información utilizada, cabe precisar que, con el fin de reducir la influencia de valores extremos y permitir la inclusión de años con inversión nula, la variable dependiente se expresa como $\ln(Inversión_t + 1)$, donde $Inversión_t$ representa la inversión adjudicada en APP y PA en el año t . En los párrafos siguientes se desarrollan dos ejercicios de análisis comparativos. El primero evalúa las diferencias en el promedio de la inversión adjudicada tomando como referencia una etapa base, mientras que el segundo analiza las variaciones en el promedio de la inversión entre etapas consecutivas.

⁵ Cabe precisar que el objetivo de los ejercicios desarrollados en este anexo es comparar los promedios de inversión adjudicada entre distintas etapas, y no realizar ejercicios de predicción. En ese sentido, no resulta necesario estimar modelos Arima o Arimax ni proceder al blanqueo de los residuos. El uso de errores estándar robustos tipo HAC (Newey–West) es suficiente para garantizar una inferencia estadística válida en este contexto.



a. Comparación de promedios de inversión respecto a una etapa base

En esta primera especificación se analiza si el promedio anual de la inversión comprometida difiere entre las distintas etapas de desarrollo del esquema, tomando como referencia una

etapa base. Con el fin de facilitar la interpretación de los resultados, se define la etapa APP 1.0 como categoría de referencia. Sobre esta base, se estima el siguiente modelo:

$$\ln(\text{Inversión}_t + 1) = \alpha + \sum_{k=2}^5 \beta_k D_{k,t} + u_t$$

En esta ecuación, el parámetro α representa el promedio del logaritmo de la inversión adjudicada durante el periodo base (etapa APP 1.0). Por su parte, $D_{k,t}$ es una variable dicotómica que toma el valor de uno cuando el periodo t se encuentra activo en la etapa k (APP 2.0, 3.0 o 4.0) y cero en caso contrario. Dado que la etapa APP 1.0 se omite del conjunto de variables indicadoras, esta queda incorporada en el término constante del modelo.

Bajo esta especificación, los coeficientes β_k capturan la diferencia en el promedio anual de la inversión adjudicada entre cada etapa k y la etapa base. En consecuencia, los promedios de los logaritmos de inversión asociados a cada etapa pueden expresarse de la siguiente manera:

APP 1.0: α

APP 2.0: $\mu_2 = \alpha + \beta_2$

APP 3.0: $\mu_3 = \alpha + \beta_3$

APP 4.0: $\mu_4 = \alpha + \beta_4$

El objetivo central de este ejercicio es evaluar si los coeficientes β_k son estadísticamente distintos de cero. En la medida en que alguno de estos coeficientes no resulte significativo, ello indicaría que no existen diferencias estadísticamente relevantes entre el promedio de inversión adjudicada en la etapa

correspondiente y el observado en la etapa base (APP 1.0). Esta formulación permite, por tanto, una interpretación directa de los parámetros estimados como diferencias de medias entre etapas del proceso de desarrollo de las APP y los PA.

CUADRO 1.A: Estimación de la diferencia de inversión respecto a la etapa de APP 1.0

Variable dependiente: $\ln(Inversión_t + 1)$		
	Coefficiente	Error estándar (Newey–West)
Panel A: solo para APP		
Constante (APP 1.0)	2,95**	1,18
D2 (APP 2.0)	1,89	1,94
D3 (APP 3.0)	4,76***	1,24
D4 (APP 4.0)	2,35*	1,31
Observaciones	31	
F(3,27)	8,61***	
Panel B: APP y PA		
Constante (APP 1.0)	6,75***	0,25
D2 (APP 2.0)	-0,45	0,44
D3 (APP 3.0)	1,03**	0,43
D4 (APP 4.0)	-0,82	0,81
Observaciones	31	
F(3,27)	3,59**	

Regresión realizada empleando errores estándar Newey–West.

* $p < 0,1$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

Los resultados del cuadro 1.A. evidencian diferencias relevantes en la evolución de la inversión adjudicada a lo largo de las distintas etapas del esquema APP, distinguiendo entre el análisis restringido únicamente a APP y aquel que incorpora además a los PA. En el panel A, que considera exclusivamente la inversión en APP, el término constante asociado a la etapa APP 1.0 es positivo y estadísticamente significativo al 5 %, lo que indica que esta etapa presenta un nivel promedio de inversión adjudicada distinto de cero y constituye el punto de referencia frente al cual se comparan las fases posteriores.

En esta especificación, el coeficiente correspondiente a la etapa APP 2.0 muestra

signo positivo, aunque no alcanza significancia estadística. Este resultado resulta coherente con el contexto institucional de dicha fase, que coincide con la creación de PROINVERSIÓN como agencia especializada en la promoción de proyectos bajo participación privada. La implementación de una nueva arquitectura institucional, el fortalecimiento de capacidades técnicas y la estandarización de procedimientos implicaron un período de reorganización y aprendizaje inicial. En ese marco, la ausencia de un cambio estadísticamente marcado en los niveles de inversión adjudicada respecto a APP 1.0 puede interpretarse como una etapa de transición institucional en la que se establecieron las bases que permitirían, posteriormente, una mayor expansión del esquema.

Por su parte, la etapa APP 3.0 exhibe un coeficiente positivo y altamente significativo al 1 %, lo que sugiere un incremento sustantivo del nivel promedio de inversión adjudicada respecto a la etapa base. Asimismo, la etapa APP 4.0 presenta un coeficiente positivo y significativo al 10 %, indicando que, aunque con menor robustez estadística, el nivel promedio de inversión en esta fase también supera al observado en APP 1.0. En conjunto, estos resultados muestran que, cuando se analiza únicamente la inversión bajo el esquema APP, las etapas 3.0 y 4.0 presentan un mayor dinamismo relativo, reflejando un proceso de consolidación y expansión del modelo. La prueba F confirma que, de manera conjunta, las variables indicadoras de etapa resultan estadísticamente relevantes al 1 %, lo que respalda la pertinencia del enfoque comparativo entre fases.

El panel B, que amplía el análisis al considerar tanto APP como PA, revela una dinámica similar. El término constante asociado a APP 1.0 continúa siendo positivo y altamente significativo, reafirmando su papel como referencia. De igual manera, la etapa APP 2.0 presenta un coeficiente no significativo, lo que indica que, bajo un universo más amplio de inversión, no se observa una diferencia estadísticamente distinguible respecto a la etapa base. La etapa APP 3.0 mantiene un coeficiente positivo y significativo al 5 %, lo que sugiere que esta fase destaca incluso cuando se amplía el alcance del agregado. Sin embargo, la etapa APP 4.0 muestra un coeficiente negativo y no significativo, lo que impide afirmar que el nivel promedio de inversión en esta etapa difiera del registrado en APP 1.0 al considerar también los PA.





b. Comparación de promedios entre etapas consecutivas

Como complemento al análisis anterior, se estima una segunda especificación orientada a evaluar si el promedio anual de la inversión comprometida presenta cambios significativos entre etapas consecutivas del desarrollo de las

APP. A diferencia de la especificación basada en una etapa de referencia fija, este enfoque permite analizar la evolución secuencial de la inversión. El modelo estimado es el siguiente:

$$\ln(\text{Inversión}_t + 1) = \alpha + \delta_2 T_{2,t} + \delta_3 T_{3,t} + \delta_4 T_{4,t} + v_t$$

Donde $T_{k,t}$ es una variable dicotómica que toma el valor de uno a partir del inicio de la etapa k y cero en los periodos previos. En consecuencia, estas variables no son mutuamente excluyentes, sino que se acumulan a medida que el esquema APP avanza hacia etapas más recientes. Bajo esta formulación, el parámetro α representa el promedio del logaritmo de la inversión adjudicada en la etapa inicial (APP 1.0), mientras que cada coeficiente δ_k captura el

cambio incremental en dicho promedio asociado al tránsito desde la etapa $k-1$ hacia la etapa k . De este modo, los coeficientes estimados permiten identificar si la transición entre etapas consecutivas estuvo acompañada por aumentos o reducciones estadísticamente significativas en el nivel promedio de inversión adjudicada. El valor esperado del logaritmo de la inversión en cada etapa se encuentra expresado en la siguiente estructura:

$$E[\ln(\text{Inversión}_t + 1)] = \begin{cases} \alpha, & \text{etapa 1} \\ \alpha + \delta_2, & \text{etapa 2} \\ \alpha + \delta_2 + \delta_3, & \text{etapa 3} \\ \alpha + \delta_2 + \delta_3 + \delta_4, & \text{etapa 4} \end{cases}$$

En este contexto, la significancia estadística de cada δ_k permite evaluar si el paso de una etapa a la siguiente implicó un cambio relevante en el promedio de inversión

adjudicada. Esta especificación resulta útil para analizar la dinámica evolutiva del esquema APP, en la medida en que pone el énfasis en las transiciones entre etapas.

**CUADRO 1.B:** Estimación de la diferencia de inversión respecto a la etapa anterior

Variable dependiente: $\ln(\text{Inversión}_t + 1)$		
	Coficiente	Error estándar (Newey–West)
Panel A: solo para APP		
Constante (APP 1.0)	2,95**	1,18
T2 (APP 2.0)	1,89	1,64
T3 (APP 3.0)	2,87**	1,19
T4 (APP 4.0)	-2,41***	0,69
Observaciones	31	
F(3,27)	8,61***	
Panel B: APP y PA		
Constante (APP 1.0)	6,75***	0,25
T2 (APP 2.0)	-0,45	0,44
T3 (APP 3.0)	1,48***	0,52
T4 (APP 4.0)	-1,86**	0,25
Observaciones	31	
F(3,27)	3,59**	

Regresión realizada empleando errores estándar Newey–West.

* $p < 0,1$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$.

Los resultados del cuadro 1.B. permiten analizar la evolución de la inversión adjudicada considerando ahora como referencia la etapa inmediatamente anterior. El término constante, correspondiente a APP 1.0 es positivo y estadísticamente significativo en ambos paneles, lo que indica que el nivel promedio de inversión adjudicada en dicha etapa es distinto de cero y constituye el punto de partida para evaluar las variaciones sucesivas entre fases.

En el panel A, que considera exclusivamente la inversión en APP, el coeficiente asociado a la etapa APP 2.0 es positivo, aunque no significativo. Este resultado sugiere que, si bien se observa un incremento promedio respecto a APP 1.0, la evidencia estadística no permite afirmar que dicho aumento sea concluyente. En

cambio, la etapa APP 3.0 presenta un coeficiente positivo y significativo al 5 %, lo que indica que el nivel promedio de inversión adjudicada fue mayor en comparación con APP 2.0. Este comportamiento es consistente con una fase de expansión y mayor dinamismo del esquema. Sin embargo, la etapa APP 4.0 muestra un coeficiente negativo y altamente significativo al 1 %, evidenciando una reducción del nivel promedio de inversión adjudicada respecto a APP 3.0. Este resultado muestra una desaceleración relativa en los montos adjudicados en la última fase analizada, cuando el contraste se realiza con la etapa inmediatamente anterior. La prueba F confirma que, en conjunto, las variables de transición entre etapas resultan estadísticamente relevantes.



Por su parte, el panel B, que incorpora tanto APP como PA, revela una dinámica similar en términos de dirección de los cambios. La etapa APP 2.0 presenta un coeficiente negativo y no significativo, lo que indica que no se identifica una variación estadísticamente diferenciable respecto a APP 1.0 bajo esta definición ampliada de inversión. La etapa APP 3.0 exhibe un coeficiente positivo y significativo al 1 %, lo que sugiere un incremento claro en el nivel promedio de inversión adjudicada en comparación con APP 2.0. Finalmente, la etapa APP 4.0 presenta un coeficiente negativo y significativo al 5 %, evidenciando una disminución respecto a APP 3.0 cuando se consideran también los Proyectos en Activos.

En conjunto, los resultados muestran que la expansión más marcada del esquema se concentra en la transición hacia APP 3.0, mientras que la etapa APP 4.0 refleja una reducción relativa en los montos adjudicados respecto a la fase previa. Este patrón puede estar asociado a cambios en el entorno macroeconómico, en el marco normativo, en la composición de los proyectos promovidos durante cada etapa u otros efectos externos que se detallan a lo largo del documento. Finalmente, el uso de errores estándar robustos de Newey–West refuerza la validez de la inferencia estadística, al corregir posibles problemas de heterocedasticidad y autocorrelación en la serie temporal.



ANEXO 2 Comparativa de marcos normativos de APP en Perú, Colombia, Chile y México

Criterio	Perú Ley 32441/D. S. 316-2025-EF	Colombia Ley 1508/D. 1467	Chile Ley de Concesiones D. S. 900	México LAPP
Marco legal	Ley 32441 y su reglamento (D. S. 316-2025-EF). Sustituye el régimen previo del D. L. 1362. Incluye APP y Proyectos en Activos.	Ley 1508 de 2012, reglamentado inicialmente por D. 1467/2012 y luego integrado al DUR 1082/2015, Ley APP.	Régimen de concesiones de obras públicas regulado por D. S. MOP 900/1996 (texto refundido 2010) y su Reglamento D. S. 956.	Régimen federal de APP regulado por la Ley de Asociaciones Público-Privadas (2012) con reformas posteriores.
Principios	Incluye planificación, responsabilidad, integridad, valor por dinero y adecuada distribución de riesgos. Arts. 3–6, Ley 32441.	Principios derivados de contratación pública: libre competencia, selección objetiva, eficiencia fiscal y transferencia de riesgos. Arts. 1–4, Ley 1508.	No establece un catálogo formal; el sistema se estructura sobre niveles de servicio, continuidad y evaluación social de proyectos. Arts. 1, 7, D. S. 900.	Principios implícitos en la ley: eficiencia del gasto, beneficio social, evaluación de conveniencia APP y equilibrio de riesgos. Arts. 1–3 LAPP.
Enfoque del modelo	Modelo APP orientado a valor por dinero, asignación eficiente de riesgos y pagos por disponibilidad o servicio. Arts. 4 y 6, Ley 32441.	APP concebida como contrato de largo plazo basado en niveles de servicio y disponibilidad con transferencia de riesgos. Art. 3, Ley 1508.	Modelo concesional: el privado financia, construye y opera infraestructura pública bajo estándares de servicio. Arts. 1 y 2, D. S. 900.	APP orientada a prestación de servicios con infraestructura privada y evaluación comparativa frente a otras alternativas. Arts. 14–17 LAPP.
Gobernanza y rol de agencia	Rectoría del MEF (DGPIPI) y participación de PROINVERSIÓN como OPIPI. Arts. 7–9, Ley 32441.	Gobernanza descentralizada: entidad sectorial promotora, Departamento Nacional de Planeación (DNP) para planeación y MHCP para control fiscal. Arts. 5–7, Ley 1508.	Sistema centralizado en el Ministerio de Obras Públicas (MOP), con apoyo de la Coordinación de Concesiones y el Consejo de Concesiones. Arts. 5–7, D. S. 900.	Sistema descentralizado por dependencias sectoriales: SHCP emite lineamientos financieros y SFP administra transparencia vía CompraNet. Arts. 4–6 LAPP.
Gobernanza del ciclo del proyecto	Planeamiento – formulación – estructuración – transacción – ejecución contractual. Art. 27, Ley 32441.	Estructurado en prefactibilidad y factibilidad para iniciativas privadas y licitación pública para iniciativas públicas. Luego, ejecución Arts. 14–18, Ley 1508.	Evaluación – licitación – concesión – explotación. Arts. 7–9, D. S. 900.	Planeación – dictamen de viabilidad – licitación – contrato – ejecución contractual. Arts. 14–22 LAPP.

Criterio	Perú Ley 32441/D. S. 316-2025-EF	Colombia Ley 1508/D. 1467	Chile Ley de Concesiones D. S. 900	México LAPP
Dependencias consultadas antes de adjudicación	Hasta 4 instancias: entidad titular, organismo regulador, MEF, Contraloría (condicional). Art. 45, Ley 32441.	Al menos cuatro instancias cuando hay recursos públicos: ministerio del ramo, DNP, Confis, MHCP (pasivos contingentes). Arts.	Mínimo dos instancias base: informe del organismo de planificación nacional y opinión del Consejo de Concesiones, con participación de ministerios sectoriales según el caso. Arts. 7-8, D. S. 900.	Núcleo mínimo tres instancias: dependencia promotora, registro en cartera de inversión (SHCP) y Comisión Intersecretarial de Gasto Público; además autoridades sectoriales (p. ej. ambiental). Arts. 14-20 LAPP.
Formulación de proyectos	Formulación conforme a lineamientos del MEF y análisis de viabilidad antes de estructuración. Arts. 28-30, Ley 32441.	Iniciativas privadas pasan por prefactibilidad y factibilidad con evaluación estatal. Arts. 14-17, Ley 1508.	Permite iniciativas privadas; el MOP evalúa y decide licitación. Arts. 2-4, D. S. 900.	Requiere dictamen de viabilidad con análisis técnico, legal, ambiental y financiero. Art. 14 LAPP.
Vínculo con desarrollo territorial	Articulación con planificación nacional y subnacional (planes sectoriales y territoriales). Art. 3, Ley 32441.	Vinculación con política de planeación nacional y registro en BPIN. Arts. 26-27, Ley 1508.	Considera planes regionales de desarrollo urbano y planes reguladores. Art. 2, D. S. 900.	Considera impactos urbanos, ambientales y beneficio social. Arts. 14-15 LAPP.
Gestión de riesgos	Principio de adecuada distribución de riesgos y valuación de contingencias fiscales. Art. 6 Ley	Transferencia y asignación de riesgos como elemento central del contrato APP. Art. 3 Ley 1508.	Ajustes financieros considerando riesgo relevante en modificaciones contractuales. Art. 19, D. S. 900.	Contrato debe incluir distribución de riesgos y seguros obligatorios. Arts. 92-95 LAPP.
Gestión contractual y adendas	Modificaciones contractuales con evaluación conjunta y control fiscal. Arts. 61-63, Ley 32441.	Ajustes contractuales sujetos a control de pasivos contingentes y autorizaciones fiscales. Arts. 26 y 27, Ley 1508.	El MOP puede modificar obras por interés público con compensación al concesionario. Art. 19, D. S. 900.	Modificaciones sujetas a dictamen de expertos y límites financieros.
Solución de controversias	Trato directo, junta de resolución de disputas y arbitraje. Arts. 71-74, Ley 32441.	Arbitraje conforme a régimen de contratación estatal. Art. 32, Ley 1508.	Panel Técnico y Comisión Arbitral; posibilidad de acudir a Corte de Apelaciones. Arts. 36-37, D. S.	Arbitraje para controversias contractuales; actos administrativos quedan en tribunales federales. Arts. 139-141 LAPP.
Continuidad del servicio	Evaluación anticipada de continuidad antes del término del contrato. Art. 82, Ley 32441.	Contratos basados en disponibilidad y niveles de servicio. Art. 3, Ley 1508.	Concesionario debe garantizar servicio continuo. El Estado puede intervenir ante interrupciones. Arts. 23 SERVICIOS ADMINISTRATIVOS Y TRANSFERENCIA 25, D. S. 900.	La ley obliga a adoptar medidas para evitar interrupciones del servicio incluso durante controversias. Art. 143 LAPP 14-20 LAPP.

Fuente: marcos normativos de APP de cada país

Elaboración: PROINVERSIÓN





PRO INVERSION

Av. Enrique Canaval Moreyra 150
Piso 9, San Isidro
Lima 27 / PERÚ
T: +51 1 200 1200 Anx 1201
E: atencionalcliente@proinversion.gob.pe

www.investinperu.pe

