

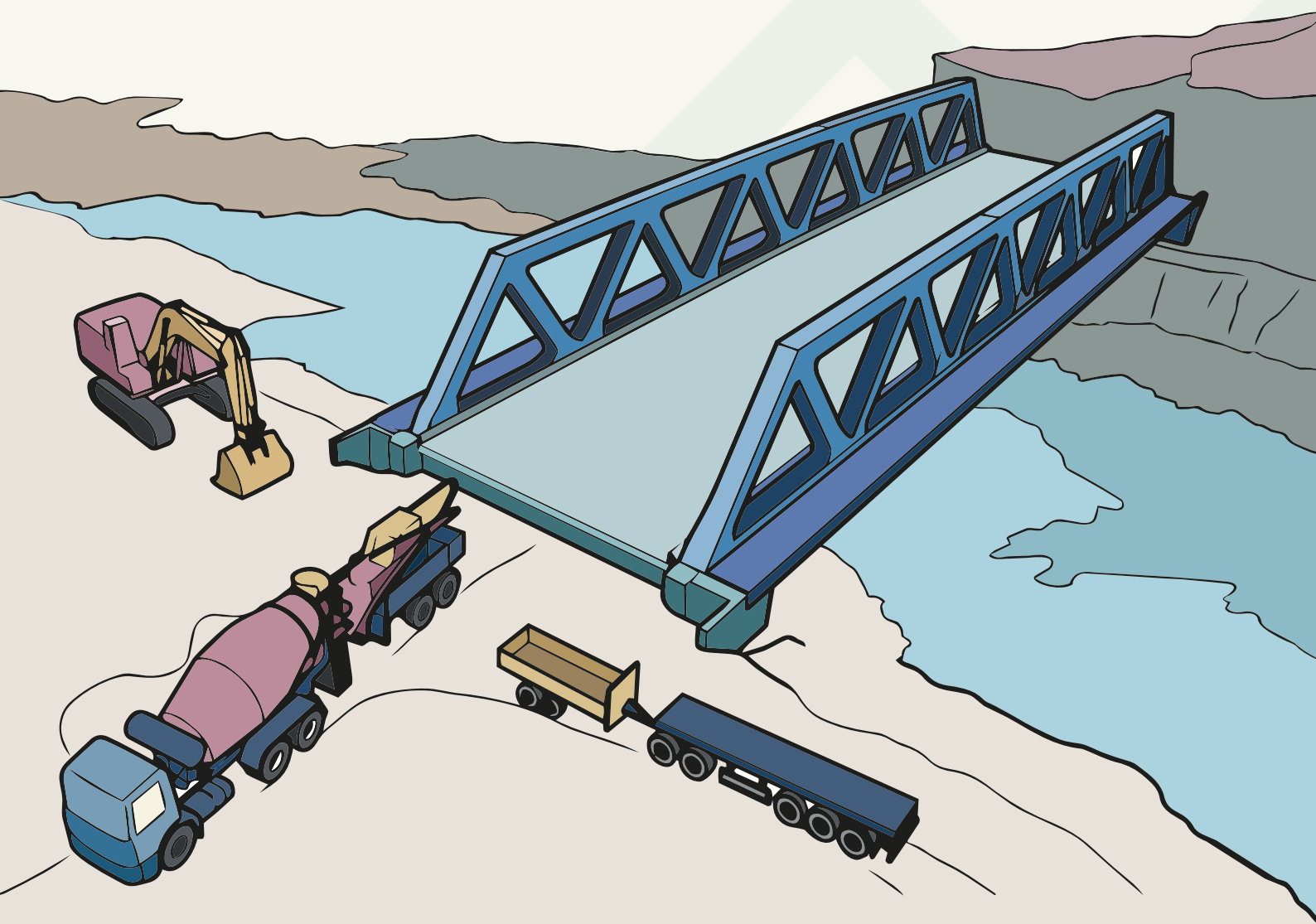


Simplificación administrativa
y destrabe de la inversión

Informe final

Estudio sobre simplificación de procesos administrativos en la provisión de infraestructura de transportes a cargo del Gobierno Central

Patricia Benavente, José Carlos Chávez y Miguel Jaramillo
Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)



CIES
consorcio de investigación
económica y social

Construyendo conocimiento para mejores políticas

Con el apoyo de



UNIÓN EUROPEA

Índice

1.	Resumen ejecutivo.....	3
2.	Objetivos del estudio.....	7
2.1.	Objetivo General.....	8
2.2.	Objetivos específicos.....	8
2.3.	Evaluaciones comparativas referenciales.....	8
2.4.	Recomendaciones generales de OCDE.....	11
2.5.	Comentarios de la UE a la secretaría de la OCDE sobre la política de inversiones de Perú.....	12
2.6.	Sobre la nueva Ley APP (Ley 32441).....	13
3.	Fundamento económico de una óptima institucionalidad para la gobernanza en infraestructura.....	16
3.1.	Gobernanza para la provisión y gestión de infraestructura bajo principios de eficiencia económica.....	16
3.2.	Gobernanza y madurez de mercado en infraestructura pública.....	17
4.	Análisis de factores críticos para capturar ineficiencias e inoperancias, asociadas al arreglo institucional y la gobernanza en los siguientes procesos.....	19
4.1.	Articulación de los procesos de inversión con el ciclo presupuestario.....	19
4.2.	Planificación, diseño de cartera, evaluación y selección de proyectos.....	20
4.3.	Estructuración de proyectos de inversión mediante APP.....	22
5.	Medidas de corto, mediano, largo plazo, para facilitar/hacer más eficiente la toma de decisiones en la provisión de infraestructura de transportes.....	25
5.1.	Breve Contexto.....	25
5.2.	Problemática institucional en el MTC.....	27
5.3.	Análisis comparativo a nivel cualitativo (de las dos alternativas de arquitectura institucional).....	28
5.4.	Medidas complementarias para introducir mejoras en el ámbito institucional.....	47
5.5.	Análisis Integrado de Escenarios de Reforma Institucional en Infraestructura de Transporte.....	54
6.	Medidas de corto, mediano, largo plazo, relativas al ámbito operacional en el sector transportes, para facilitar la toma de decisiones en la provisión de infraestructura.....	58
6.1.	Dimensión operacional.....	58
6.2.	Medidas en la Planificación.....	58
6.3.	Medidas para la Evaluación y formulación.....	61
6.4.	Medidas para la Ejecución de proyectos.....	63
6.5.	Medidas para la Contratación pública.....	63
6.6.	Medidas para la Liberación de terrenos.....	64

7.	Hoja de ruta.....	65
7.1.	Cambios normativos requeridos y actividades prioritarias en el corto, mediano y largo plazo.....	65
8.	Referencias bibliográficas	67
9.	Anexos	70

1. Resumen ejecutivo

El presente estudio tiene como objetivo central identificar y proponer soluciones a las limitaciones institucionales y de gobernanza que afectan la inversión en infraestructura de transporte en el Perú. Al respecto, si bien se han registrado ciertos avances en los últimos años, persisten deficiencias significativas en la eficacia de los procesos de inversión, en la sostenibilidad de los servicios entregados y en la articulación entre las políticas públicas.

El estudio plantea que la simplificación de procesos debería derivarse de un profundo rediseño y fortalecimiento institucional. Esto implica en primer término, repensar el arreglo institucional para la toma de decisiones en infraestructura en general; y para la infraestructura transportes en particular. El objetivo es contar con estructuras sólidas, mandatos claros, capacidades técnicas suficientes, mecanismos eficaces de coordinación y sistemas de rendición de cuentas. La eficacia en la provisión de infraestructura de transportes, no debe seguir siendo medida únicamente por la rapidez de ejecución, sino por la calidad y sostenibilidad de los servicios prestados.

Asimismo, el estudio pone énfasis en que los sucesivos cambios normativos que se han llevado a cabo en los marcos legales de las modalidades de inversión en infraestructura, han permitido avances en algunos aspectos dentro del ciclo de los proyectos de inversión. No obstante, no han logrado cambiar sustancialmente los problemas estructurales que afectan la efectividad de los procesos de inversión.

Al respecto, según un estudio del Banco Mundial¹:

Un vínculo débil entre la planificación, presupuesto e implementación socava los objetivos estratégicos en áreas clave como la inversión pública, la salud y el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, como promover la igualdad de género. En Perú, la ejecución presupuestaria se desvía sistemáticamente de la planificación original: el 47 % del gasto real no se incluyó inicialmente en el presupuesto aprobado. Las modificaciones frecuentes y sustanciales —especialmente en el ámbito de la inversión pública, en que el valor de los ajustes presupuestarios supera tres veces la inversión ejecutada— ayudan a mantener la disciplina fiscal y a alinear los ingresos con los gastos, pero también permiten la reasignación discrecional de recursos basada en la ejecución pasada del gasto en lugar de las prioridades de desarrollo. De todas las categorías de gasto, solo los salarios muestran una fuerte alineación entre el presupuesto inicial y los gastos reales.

En cuanto a los procesos de inversión con participación privada, según el Infrascopio 2023–2024 del BID, aunque Perú presenta un buen desempeño en su marco regulatorio (el cual ha sufrido varias modificaciones en los últimos años); muestra serias debilidades en la preparación de proyectos, la gestión de riesgos y la evaluación de impacto, destacando especialmente la baja calidad de los servicios y los resultados socioambientales. El Banco Mundial coincide con este diagnóstico, señalando que los puntajes más bajos se encuentran en las etapas de preparación y adjudicación de proyectos. Por su parte, tanto la OCDE como el propio Banco Mundial insisten en la necesidad de un marco institucional robusto, tanto para la inversión pública como para las APP; con funciones claramente delimitadas, adecuados controles técnicos y reglas fiscales claras. La Unión Europea, en sus comentarios a la OCDE, destaca la urgencia de estabilizar al personal técnico, reducir el clientelismo en gobiernos subnacionales, fortalecer capacidades institucionales, establecer ventanillas únicas para trámites empresariales y garantizar una distribución más adecuada de responsabilidades en los contratos de APP.

¹ “Perú. Revisión de las Finanzas Públicas, movilizando recursos para la prestación de servicios y el crecimiento” (Grupo Banco Mundial, diciembre 2025).

En este contexto, se reconoce que la infraestructura de transporte en el Perú enfrenta deficiencias estructurales asociadas a una gobernanza deficiente. Esta situación se manifiesta en primer término en una institucionalidad fragmentada, con limitada capacidad técnica, conflictos de interés y una desconexión importante entre la planificación y el ciclo presupuestal. El arreglo institucional para la provisión de infraestructura de transportes en el Perú también ha experimentado diversas modificaciones y reformas, muchas de las cuales no se terminaron de implementar, antes de abordar nuevos cambios, incluso dentro del mismo período de gobierno. A lo largo del tiempo, en el sector transporte se fueron creando proyectos especiales y unidades ejecutoras específicas. Se crearon organismos técnicos especiales adscritos al sector, tales como la Autoridad Autónoma del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao (AATE), la Autoridad Portuaria Nacional (APN), la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), el Programa Nacional de Transporte Urbano Sostenible (PROMOVILIDAD). Asimismo, sólo en el último período de gobierno² se declaró *-en dos ocasiones-* la reorganización general el Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional (PROVÍAS NACIONAL-PVN), así como PROVÍAS Descentralizado. No obstante, a la fecha no se han dado a conocer los resultados de tales procesos de reorganización, ni las decisiones u hoja de ruta que seguiría el Poder Ejecutivo. Por su parte, en muchos casos los Organismos Reguladores han asumido la responsabilidad de la supervisión del cumplimiento de los contratos de inversión que originalmente correspondía a los ministerios concedentes; sin que eso implique necesariamente eliminar duplicidades con éstos.

En ese contexto, el arreglo institucional para la provisión de infraestructura de transporte en Perú tiene deficiencias consistentes en cuanto a la articulación intra e interinstitucional, y mantiene un enfoque tradicional basado en los diferentes modos de transporte, más que en un enfoque matricial por líneas funcionales programáticas; que se adapte a los objetivos de desarrollo sectorial, y que logre consolidar una articulación eficaz entre los tres niveles de gobierno.

Por lo anterior, en la sección de propuestas los autores del estudio se presentan dos opciones diferenciadas para abordar un nuevo arreglo institucional: por un lado, un proceso de reforma por etapas, que parta del nuevo PROINVERSION (fortalecido con la nueva Ley de Asociaciones Público Privadas), y sea la base para la creación y consolidación de un Ministerio de Infraestructura; y por otro, la creación de una agencia especializada en provisión de infraestructura de transportes, que cuente con autonomía constitucional. No obstante, es importante resaltar que cualquiera de las dos opciones de arreglo institucional asume como presupuesto, la necesidad de reestructurar el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en el marco de una redefinición de roles dentro de la estructura del Poder Ejecutivo y el despliegue de una estrategia integral de reforma de la Administración Pública.

Desde una perspectiva económica, las fallas institucionales sistémicas reducen la eficiencia de las inversiones. Los incentivos mal alineados privilegian las adjudicaciones sobre la calidad del servicio, y la falta de metodologías técnicas rigurosas deriva en diseños deficientes, sobrecostos y frecuentes renegociaciones contractuales. En este contexto, sin una adecuada capacidad técnica, tanto el sistema de inversión pública como las Asociaciones Público Privadas, pueden generar riesgos fiscales y una distribución inadecuada de responsabilidades. La fragmentación institucional y los intereses internos también afectan la neutralidad de las decisiones, por lo que se requiere de la creación de órganos independientes para la evaluación y supervisión de los proyectos. Además, se requiere

² Período de gobierno Castillo-Boluarte.

fortalecer el rol estratégico del Estado en la planificación basada en valor público, estructuración técnica, licitación competitiva y supervisión constante. Un análisis retrospectivo muestra que, a pesar de las diversas modificaciones legales y la flexibilización de procesos, tanto en el Sistema de Inversión Pública como en Asociaciones Público-Privadas (APP), persisten deficiencias a lo largo de todo el ciclo de vida de los proyectos, en ambos sistemas de inversión.

La gobernanza institucional debe adaptarse al nivel de madurez del mercado. En el caso peruano, caracterizado como un mercado en desarrollo, los cuellos de botella más frecuentes son, el período de preparación de proyectos (que en muchos casos toma varios años), así como las capacidades del Estado en la fase de Ejecución de Contratos. En algunos casos se han presentado largos procesos de licitación, que pueden tomar entre 18 y 24 meses, y una tasa de éxito en APP de 65%. Experiencias internacionales, como las de Chile, Corea y México, muestran que marcos legales sólidos, capacidades técnicas fortalecidas y mayor transparencia permiten reducir riesgos y mejorar la confianza del mercado.

En el análisis institucional, se identifican fallas críticas en la planificación y selección de proyectos. Por otro lado, la desarticulación territorial genera duplicidades, ineficiencia y sobrecostos, en un contexto donde no existe una entidad que integre los distintos modos de transporte con una visión sistémica. Ante ello, el benchmark internacional es la creación de entidades técnicas autónomas con capacidad de planificación multianual, enfoque de red y sistemas de información integrados. Asimismo, el empaquetamiento de proyectos, es decir, la licitación conjunta de iniciativas afines, como estrategia para reducir costos; acortar tiempos y gestionar riesgos con mayor eficacia.

En cuanto a la estructuración de proyectos APP, se evidencia que los esquemas actuales priorizan pagos elevados en etapas iniciales, lo que resulta en tarifas altas y efectos regresivos para la población. Las tasas de retorno poco competitivas y la baja calidad de los estudios de preinversión también han limitado una mayor participación del sector privado, lo que a menudo lleva a renegociaciones contractuales. Se requiere invertir más en la etapa de preinversión —*hasta el 6% del costo total del proyecto*— y adoptar contratos con mejor asignación de riesgos y retornos escalonados. Asimismo, la gobernanza institucional debe incorporar indicadores de desempeño y mejorar el marco y requisitos de evaluación en el caso de las renegociaciones, a fin de evitar conflictos de interés.

En este marco, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) enfrenta retos estructurales que dificultan su capacidad para cerrar la brecha de infraestructura, estimada en S/ 35,970 millones a corto plazo y S/ 160,958 millones a largo plazo. A pesar de contar con instrumentos de planificación como el Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad y el Plan Nacional de Servicios e Infraestructura Logística de Transportes, el avance en la ejecución de proyectos ha sido limitado. Según la Contraloría General de la República, actualmente existen más de 700 obras de inversión pública paralizadas en el sector, lo que pone en evidencia las fallas en la gestión pública y la gobernanza de inversiones bajo esquemas, tanto de obra pública como en APP.

Entre los principales problemas identificados figuran la dispersión de competencias entre niveles de gobierno, la desarticulación interna dentro del MTC, la superposición de funciones, la débil priorización de proyectos, la alta rotación de funcionarios y la pérdida de activos intangibles por caducidad de viabilidades. A ello, se suma la sobrecarga funcional en áreas clave como la liberación de terrenos.

Las alternativas para el arreglo institucional que presenta el estudio, toman en cuenta las perspectivas de implementación de decisiones ya tomadas por el Gobierno en el contexto

reciente, identificando oportunidades y retos en cada alternativa. *El primer planteamiento* asume un proceso de reforma por etapas, que se inicie con la implementación de la Ley 32441³, nueva Ley Asociaciones Público-Privadas (Ley APP), como la primera etapa hacia la futura creación de un Ministerio de Infraestructura; el cual concentraría en una sola entidad la responsabilidad en la provisión de infraestructura para los servicios públicos, considerando tanto el Sistema de APP como el Sistema de Inversión Pública. Este planteamiento se sostiene en el enfoque integral de la gobernanza en infraestructura que recomienda la OCDE. Así, la creación del Ministerio de Infraestructura debe insertarse necesariamente en una estrategia mayor de rediseño y optimización de la estructura del Poder Ejecutivo, lo que incluye fusionar el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Debido a que estos cambios requieren debate público y la obtención de los consensos y compromisos políticos necesarios para darles sostenibilidad, se plantea la necesidad de abordar las reformas de forma secuencial. La plena implementación de la nueva Ley de APP de la primera etapa otorga a PROINVERSION nuevas competencias en la fase de Formulación de proyectos y Gestión contractual, permitiéndole actuar como Entidad Pública Titular de Proyectos APP. De manera concurrente, el Poder Ejecutivo requiere continuar el fortalecimiento de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANIN). Así, la consolidación de PROINVERSION, con responsabilidades en todo el ciclo de proyectos APP, y el fortalecimiento de la ANIN, serían la base institucional para implementar la segunda etapa de la reforma, que es la creación e implementación del Ministerio de Infraestructura (MINTRA). El MINTRA concentraría todo el proceso de provisión de la infraestructura pública (inversión pública y APP), con un enfoque integral, y no sectorial y fragmentado como el actual. Un referente regional para este primer planteamiento, es el Ministerio de Obras Públicas de Chile o el Ministerio de Obras Públicas y Transporte de Colombia.

El segundo planteamiento que propone el estudio, es la creación de una entidad encargada de la provisión integral de infraestructura de transportes, que estaría dotada de autonomía constitucional, bajo un esquema similar al del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP); lo que garantizaría la estabilidad necesaria para conformar equipos técnicos con capacidad de formular y ejecutar proyectos de manera consistente en horizontes de 10 años o más. Un referente relevante para este modelo de gobernanza es la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), entidad constitucionalmente autónoma, con un presidente y una junta directiva con perfiles especializados, que ha logrado multiplicar por cinco los ingresos del canal desde su creación. Este planteamiento requiere abordar cambios constitucionales respecto a las funciones exclusivas que actualmente se asigna a los Ministerios del Gobierno Nacional. Asimismo, este planteamiento requiere diseñar sólidos mecanismos de articulación entre niveles de Gobierno; los cuales son indispensables en el desarrollo de los procesos de inversión en infraestructura, incluyendo aspectos políticos de esta articulación intergubernamental.

El estudio propone también medidas el corto plazo a ser implementadas dentro del MTC, como: i) *consolidar la toma de decisiones sobre inversión en infraestructura dentro en una misma instancia*, que comprenda a una unidad de reactivación rápida de obras paralizadas, un panel técnico de priorización de inversiones, el desarrollo de dashboards de monitoreo en tiempo real y la implementación de un inventario único de proyectos interoperable con Invierte.pe; ii) *Fortalecer la Autoridad Nacional de Infraestructura (ANIN)*, de manera que realmente se consolide como la Unidad Central de Inversión Pública dentro del Estado,

³ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 16 de setiembre de 2025.

absorbiendo los programas y Unidades Ejecutoras de infraestructura, de manera que logre integrar la articulación territorial con la gestión, y ejecución de inversiones para servicios de infraestructura.

A mediano plazo, se considera generar la propuesta y debate público para la creación del Ministerio de Infraestructura (MINTRA), cuya construcción institucional nazca a partir del PROINVERSION y ANIN fortalecidos. Esta propuesta debe hacer parte de un planteamiento integral para la reforma de la Administración Pública en el ámbito del Poder Ejecutivo, por lo que incluye necesariamente la fusión del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, que ya sin responsabilidad en la provisión de infraestructura; se redefine, integrando la política de planificación del transporte con la de desarrollo urbano y el saneamiento, evitando la actual fragmentación en la toma de decisiones. También en este escenario de mediano plazo, sería en el que, alternativamente, se plantearía y socializaría la reforma constitucional para la creación de la autoridad constitucionalmente autónoma de infraestructura de transporte.

A largo plazo, se considera la implementación y consolidación del nuevo Ministerio de Infraestructura y la implementación de un Ministerio de Transportes, Comunicaciones, y Desarrollo Urbano (concentrando las funciones del actual MVCS). Asimismo, éstos dos actores dentro del Poder Ejecutivo, asumen roles claros para una articulación más efectiva con los gobiernos subnacionales en sus ámbitos de competencia, mediante convenios y asistencia técnica, y en una política de servicio civil especializada basada en meritocracia, formación continua y evaluación por resultados.

Finalmente, para asegurar resultados sostenibles a largo plazo, el Perú requiere un enfoque sistémico y logístico en la planificación de su infraestructura, integrar tecnologías modernas, institucionalizar el aprendizaje a partir de proyectos pasados. Solo con una reforma integral y sostenida será posible cerrar la brecha de infraestructura, mejorar la calidad del servicio y maximizar el valor público de las inversiones en el sector transporte.

2. Objetivos del estudio

El desempeño del Perú en materia de infraestructura de transportes ha mostrado algunos avances significativos en los últimos años. Sin embargo, aún enfrenta desafíos importantes. A pesar de diversos esfuerzos del Gobierno Central dirigidos a optimizar los procesos de toma de decisiones, así como algunas iniciativas del Poder Ejecutivo para mejorar la gobernanza en los procesos de inversión en infraestructura, aún persiste la ineficacia en la obtención de los objetivos en materia de inversión y prestación de servicios requeridos para impulsar el crecimiento y desarrollo económico, afectando la capacidad productiva del país.

En ese marco, es importante considerar que el Perú ha sido invitado a iniciar su proceso de adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Este proceso implica la necesidad de evaluar el desempeño de las políticas públicas de Perú, respecto a las recomendaciones y buenas prácticas que la OCDE espera que cumplan sus países miembros. Como consecuencia de lo anterior, para poder culminar exitosamente el proceso de adhesión, será necesario que el Perú lleve a cabo algunas reformas estructurales, entre las que están considerados los procesos de provisión de infraestructura y de servicios públicos de calidad.

La simplificación de procesos en infraestructura transporte, requiere algo más que reformas procedimentales o ajustes normativos puntuales. La evidencia internacional y la experiencia

regional demuestran que una buena gobernanza y un marco institucional sólido, deben ser concebidos como precondiciones estructurales para cualquier proceso efectivo de simplificación. Esto implica, contar con instituciones con mandatos claros, capacidades técnicas suficientes, mecanismos de coordinación interinstitucional eficaces y sistemas de rendición de cuentas funcionales. La fortaleza institucional permite diseñar procesos más simples que no dependan de controles ex post para garantizar resultados, sino que se basen en reglas claras, incentivos adecuados y mecanismos de monitoreo inteligente. De este modo, la simplificación no se traduce en desregulación, sino en una regulación más eficiente, proporcional al riesgo y alineada con el valor público que se busca generar.

Asimismo, desde una perspectiva de gobernanza pública orientada a resultados, la agilización de la inversión debe entenderse como la capacidad del Estado y sus socios privados para proveer servicios de infraestructura de calidad adecuada y de manera sostenible en el tiempo. Esto implica no solo construir obras rápidamente, sino asegurar que la infraestructura entre en operación efectiva, sean mantenidas adecuadamente, y generen valor público duradero. En ese sentido, los verdaderos cuellos de botella se encuentran en la gobernanza: planificación deficiente, baja calidad en la estructuración de proyectos, limitada capacidad técnica institucional, o ausencia de mecanismos para el mantenimiento sostenible. Además, la provisión efectiva de servicios exige que los proyectos no se conciban como intervenciones puntuales, sino como parte de sistemas funcionales de transporte, con criterios de red, impacto territorial y sostenibilidad operativa. Por ello, cualquier agenda de reformas debe partir de esta definición ampliada de agilidad, que pone el énfasis no en lo que se contrata o construye, sino en lo que efectivamente se entrega y mantiene en funcionamiento. Esta precisión es fundamental para evitar incentivos perversos que prioricen el cumplimiento de cronogramas contractuales sobre la calidad del diseño, y en servicios funcionales que respondan a las necesidades de la población y se sostengan en el tiempo.

2.1. Objetivo General

En ese marco, este estudio busca contribuir con planteamientos y propuestas técnicas que sirvan de aporte en el debate de las reformas institucionales y normativas requeridas. Al respecto, este estudio buscará determinar los aspectos del arreglo institucional relativo a los grandes proyectos de infraestructura de transportes, que generan ineficiencias y disfuncionalidades en la correcta implementación de una verdadera simplificación administrativa en el Sector MTC y a su vez; establecer una hoja de ruta, con pautas de corto, mediano y largo plazo en un enfoque integral de mejora.

2.2. Objetivos específicos

- Proponer cambios en el arreglo institucional para los procesos de inversión en infraestructura de transportes.
- Proponer mejoras en la eficacia operacional, en cada etapa del ciclo de proyectos de inversión en infraestructura de transportes, en horizonte de corto, mediano y largo plazo.

2.3. Evaluaciones comparativas referenciales

Con el fin de evaluar el desempeño de los países en cuanto a los sistemas de inversión en infraestructura, algunas entidades multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el Banco Mundial (BM), han diseñado metodologías que establecen variables de análisis e indicadores, con el fin de medir los avances y las brechas que mantienen los países.

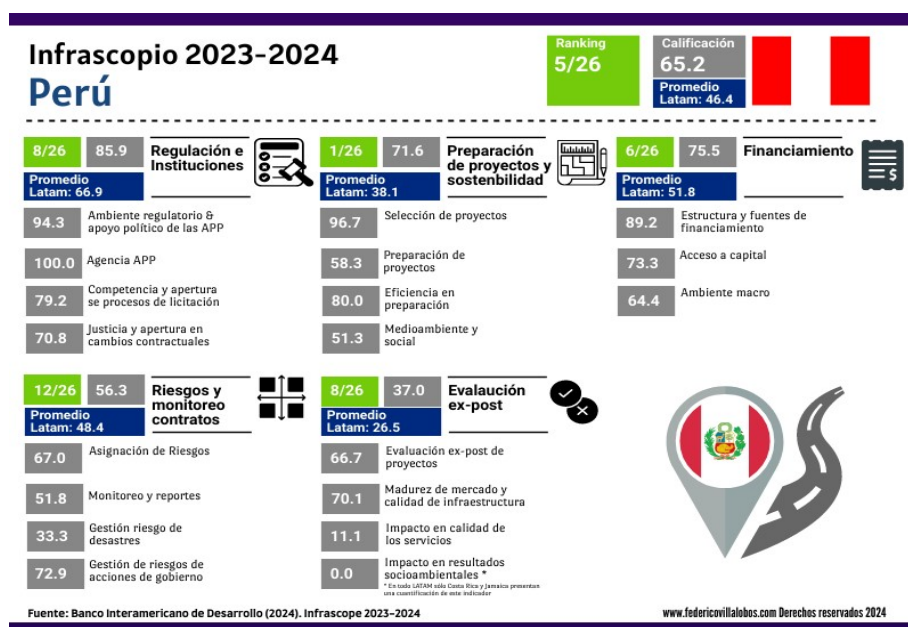
Tal es el caso del *Infrascopio* del BID y la “Evaluación comparativa del desarrollo de infraestructuras” del BM⁴.

2.3.1. Infrascopio 2023-24 del BID

La edición 2023/2024 del Infrascopio del BID utiliza 19 subcategoría, 54 indicadores y 106 subindicadores, agrupados en los siguientes 5 pilares:

- Regulación e Instituciones
- Preparación de proyectos y sostenibilidad
- Financiamiento
- Gestión de riesgos y monitoreo de contratos
- Evaluación del desempeño e impacto (ex-post).

En el caso del Perú, la última evaluación del Infrascopio 2023/2024 considera en siguiente registro:



Según la última edición del Infrascopio, en el período 2023-2024, el Perú obtuvo un buen desempeño en el pilar “Marco regulatorio e institucional”, pero se mantienen brechas importantes en el pilar “Preparación de proyectos” (particularmente, en la preparación de los estudios de preinversión de los proyectos, y su variable medioambiental). Asimismo, el pilar “Riesgos y monitoreo de contratos”, pone en evidencia que tenemos deficiencias importantes en la gestión del riesgo de desastres, y aún hay brechas en materia de monitoreo y reportes de la gestión de proyectos. En el pilar “Evaluación Ex - Post”, es revelador que tengamos los resultados más bajos en *Impacto: i) en la calidad de los servicios y ii) en los resultados socioambientales*.

En un período de poco más de quince años desde que entró en plena vigencia la primera Ley Asociaciones Público Privadas (APP) de Perú⁵, por iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo

⁴ “Benchmarking Infrastructure Development. PPP Regulation landscape: Assessing Quality and Exploring Reforms” (2024), World Bank.

⁵ Aprobada por DL 1012 (de 2008), que entró en vigencia plena 2 años después, el 2010.

se han aprobado diversas reformas al marco legal de APP; generándose tres Leyes de APP integrales y cuatro leyes de modificación parcial. Asimismo, por iniciativa del Poder Legislativo se aprobó el (cuarto) proyecto de Ley (de reforma integral) de APP, tal como se indica a continuación:

Ley de APP	Fecha de aprobación	
Iniciativas legislativas del Poder Ejecutivo		
DL 1012 (Primera Ley APP propiamente dicha de Perú)	Inicio su vigencia plena el 2010	
DL 1224 (Ley integral que deroga la anterior)	2015	
DL 1251 (reforma parcial al DL 1224)	2016	Mismo período de Gobierno
DL 1362 (Ley de APP , integral, deroga el DL 1224 y DL 1251)	2018	
DL 1543 (reforma parcial del DL 1362)	2022	Mismo período de Gobierno
DL 1550 (reforma parcial del DL 1362) ⁶	2023	
* Por tercera vez en el mismo período de gobierno se solicita delegación de facultades legislativas incluyendo el marco legal de APP ⁷ . DL 1691 (reforma parcial del DL 1362) ⁸	2024	
Ley 32441 , nueva Ley de Asociaciones Público-Privadas. Reglamento aprobado mediante D.S. 326-2025-EF. → <i>El Gobierno de Transición ha solicitado al Congreso el otorgamiento de facultades delegadas para modificar la Ley 32441.</i>	16 set 2025 24 dic 2025	Gobierno de Transición

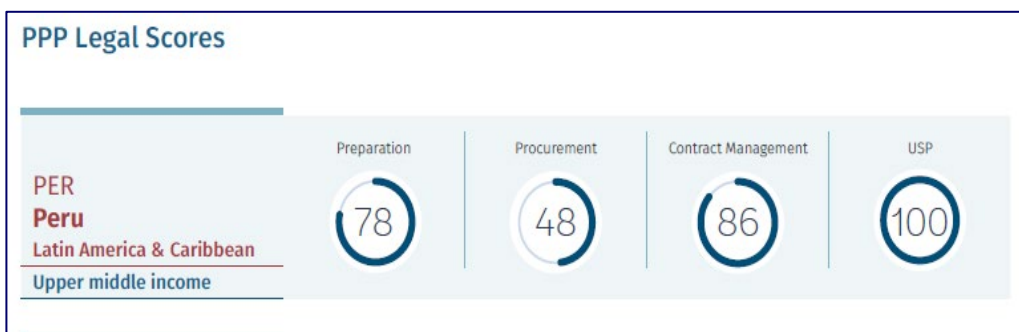
Después de la primera Ley APP (2010), los posteriores Decretos Legislativos de modificación integral de la Ley APP, se enfocaron *principalmente en el arreglo institucional*, con incidencia en ampliar o limitar los roles y funciones que ejercen el MEF y Proinversión, así como las Entidades Públicas Titulares de Proyectos. Esta constatación, evidencia que aún no se ha logrado un consenso público-privado (ni siquiera dentro de los mismos estamentos públicos), respecto al arreglo institucional para las APP, a pesar de que se trata de un pilar de análisis en el que no se registraron los resultados más bajos.

2.3.2. Evaluación comparativa Desarrollo de Infraestructuras Banco Mundial (2020-2023)

⁶ Mediante Decreto Supremo N° 195-2023-EF, el 10.09.23 se publicó el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1362 (**Ley de APP**).

⁷ Mediante Ley N° 32089 de 4 de julio de 2024, el Congreso otorgó facultades legislativas al Poder Ejecutivo.

⁸ Publicado en el DOEP el 02.10.24.



La evaluación que llevó a cabo el Banco Mundial en el período 2020-2023, es consistente con el análisis del último Infrascopio, registrando los valores más bajos en la preparación de los proyectos y los procesos de adjudicación.

2.4. Recomendaciones generales de OCDE

Existen buenas prácticas internacionales y recomendaciones expresas de la OCDE para Perú⁹, que podrían ser tomadas en cuenta al diseñar reformas del arreglo institucional (en APP y en el sistema de inversión Pública del *Invierte.Pe*).

Por ejemplo, de acuerdo con los *Lineamientos sobre los marcos jurídicos de las APP* (Banco Mundial 2022)¹⁰, un factor crucial en el éxito de un programa de APP es el establecimiento de un marco institucional que establezca claramente las funciones, responsabilidades y competencias de las entidades públicas implicadas en el ciclo de proyectos APP; y su relación entre sí. En particular, establecer mecanismos de *checks and balances* es fundamental para garantizar decisiones técnicas y consistentes.

Asimismo, las Recomendaciones de OCDE establecen pautas específicas sobre el arreglo institucional:

⁹ Comité de Gobernanza Pública de OCDE:

- «Adoptar medidas para adoptar un método de análisis sistemático y cuantificable para evaluar la viabilidad y el valor de las propuestas de infraestructuras, que pueda aplicarse de forma coherente en todo el sector público, como el análisis coste-beneficio, y adoptar medidas para demostrar que se están imponiendo sanciones razonables y proporcionadas para incentivar el cumplimiento de las medidas anticorrupción.»

- "Adoptar medidas para garantizar que, en todos los proyectos futuros de APP, el gobierno sólo asuma los asuntos asignados como su responsabilidad en el contrato, asegurándose de que el socio privado siga asumiendo la responsabilidad de los asuntos especificados como su responsabilidad en el contrato de APP. Proporcionar también orientaciones más claras sobre la gestión de la deuda de las APP, en particular garantizando que la deuda de las APP se presente en el balance del sector público".

Grupo de Trabajo de los Principales Profesionales de la Contratación Pública de OCDE:

«mejorar la calidad técnica de la planificación de la infraestructura nacional y la coordinación y coherencia de los planes nacionales y la ejecución de proyectos de infraestructura local».

WPRCB Revisión de la adhesión de Perú [DAF/INV/RBC/ACS (2024)7] recomendaciones prioritarias.

¹⁰ Guidance on PPP Legal Frameworks:

<http://documents.worldbank.org/curated/en/099440006162228966>

Gobernanza Pública de las Asociaciones Público-Privadas 2012 ¹¹		Gobernanza de las Infraestructuras 2020 ¹²
A. Establecer un marco institucional claro, predecible y legítimo apoyado por autoridades competentes y bien dotadas de recursos. 2. Deben mantenerse las funciones y responsabilidades institucionales clave. Para ello es necesario que las autoridades de contratación, las unidades de colaboración público-privada, la Autoridad Presupuestaria Central, la Entidad Fiscalizadora Superior y los reguladores sectoriales reciban mandatos claros y recursos suficientes para garantizar un proceso de contratación prudente y unas líneas claras de rendición de cuentas.	B. Fundamentar la selección de las Asociaciones Público-Privadas en el Valor por Dinero 4. Todos los proyectos de inversión deben ser priorizados a nivel político superior. Dado que hay muchas prioridades de inversión en competencia, es responsabilidad del gobierno definir y perseguir objetivos estratégicos. La decisión de invertir debe basarse en una perspectiva de todo el gobierno y estar separada de cómo se va a adquirir y financiar el proyecto. No debe haber sesgo institucional, procedimental o contable ni a favor ni en contra de las Asociaciones Público-Privadas.	i) Desarrollar una visión estratégica a largo plazo para las infraestructuras que: e) defina un marco institucional para las infraestructuras que sea transparente, coherente, previsible, legítimo y responsable, en el que se encomiende a las instituciones y los niveles de gobierno pertinentes mandatos claros y coherentes, y se les dote de amplios poderes decisorios, capacidades y competencias adecuadas, y de recursos financieros suficientes.

2.5. Comentarios de la UE a la secretaría de la OCDE sobre la política de inversiones de Perú

Fortalecer la capacidad institucional del Estado y las autoridades locales

Las autoridades locales gestionan el 60% de las inversiones públicas y en APP de Perú. Su capacidad institucional suele ser débil debido a la elevada rotación de personal y a la falta de formación. Las ineficiencias burocráticas y los complejos procedimientos de concesión de licencias también obstaculizan las operaciones empresariales. La UE apoya las recomendaciones de la OCDE de: a) Reforzar la capacidad institucional tanto a nivel nacional como local estabilizando la rotación de personal y proporcionando una formación adecuada; b) Prohibir el clientelismo político a nivel local para garantizar la eficacia de las unidades de ejecución; c) Desarrollar herramientas de coordinación entre los gobiernos nacionales, regionales y locales para mejorar la gobernanza y la ejecución de las inversiones; d) Reducir los trámites burocráticos mediante la implantación de un sistema nacional de ventanilla única (VU) para las licencias y permisos empresariales; e) Agilizar la VU para los sectores minero y manufacturero y mejorar el sistema de licencias medioambientales.

Solicitudes de información adicional y preguntas de seguimiento de los delegados del CI:

Cuadro en el que se reflejan las evaluaciones y recomendaciones conexas formuladas por otros Comités que realizan exámenes de la adhesión de Perú.

¹¹ Public Governance of Public-Private Partnerships (2012): <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/oecd-legal-0392>

¹² OCDE, *Recomendación del Consejo sobre la gobernanza de infraestructuras*, (2020) OECD/LEGAL/0460: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0460>

- «Adoptar medidas para adoptar un método de análisis sistemático y cuantificable para evaluar la viabilidad y el valor de las propuestas de infraestructuras, que pueda aplicarse de forma coherente en todo el sector público, como el análisis coste-beneficio, y adoptar medidas para demostrar que se están imponiendo sanciones razonables y proporcionadas para incentivar el cumplimiento de las medidas anticorrupción.»

- "Adoptar medidas para garantizar que, en todos los proyectos futuros de APP, el gobierno sólo asuma los asuntos asignados como su responsabilidad en el contrato, asegurándose de que el socio privado siga asumiendo la responsabilidad de los asuntos especificados como su responsabilidad en el contrato de APP. Proporcionar también orientaciones más claras sobre la gestión de la deuda de las APP, en particular garantizando que la deuda de las APP se presente en el balance del sector público".

2.6. Sobre la nueva Ley APP (Ley 32441)

Luego de un accidentado proceso de aprobación en el Congreso de la República, como consecuencia de las observaciones que el MEF presentó contra el proyecto de Ley de modificación de la Ley de APP,¹³ en setiembre de 2025 se aprobó la Ley 32441, nueva Ley que regula las Asociaciones Público-Privadas (**Ley de APP**) y Proyectos en Activos en Perú. Se trata de la octava Ley de APP que tiene el Perú en los últimos quince años. En diciembre último se aprobó el DS N° 316, 2025-EF, con el Reglamento de la Ley APP. Según PROINVERSION, este nuevo marco legal introduce cambios estructurales diseñados para agilizar la inversión y fortalecer el sistema de APP. Así, entre los principales cambios resaltan los siguientes:

◦ **Cambios en la Gobernanza y en el rol y funciones de PROINVERSIÓN**

Gestión Integral: La agencia participará ahora en todo el ciclo del proyecto de APP, desde la formulación hasta la ejecución contractual, asumiendo incluso el rol de Entidad Pública Titular de Proyectos (EPTP) para los contratos suscritos en el año previo a la aprobación de la nueva Ley APP, así como todos los futuros contratos de APP en infraestructura de transportes. En este escenario, el MTC conserva la responsabilidad respecto a los contratos de APP en infraestructura cuya ejecución está vigente y hasta la conclusión de los respectivos plazos contractuales.

Capacidades Técnicas: Se fortalecen las funciones de la agencia para realizar estudios técnicos de manera más rápida (asumiendo que el riesgo de diseño es trasladado al inversionista privado).

Adjudicaciones Directas: Se simplifican los procesos de adjudicación para agilizar la entrega de la cartera de proyectos¹⁴.

◦ **Sostenibilidad Fiscal y Control del MEF**

Rol del MEF: Se redefine su rol en el sistema de APP, enfocándolo exclusivamente en la regulación fiscal de las APP; estableciendo límites fiscales y evaluando la capacidad de financiamiento de los proyectos. La evaluación del Equilibrio Económico-Financiero por parte

¹³ Promovido por congresistas que trabajaron en coordinación con personal técnico de PROINVERSION.

¹⁴ Que para el periodo 2026-2028 supera los US\$ 28,000 millones, para 88 proyectos.

del MEF se limita sólo a los casos en que el monto involucrado supera las 100,000 UIT. El MEF sólo determina los criterios de Elegibilidad para el caso de los Gobiernos Subnacionales.

Diferenciación entre Capacidad Presupuestal y la Declaración de Uso de Recursos Públicos (DURP): Se diferencia entre Capacidad de Financiamiento (para el caso de Proinversión a nivel de Gobierno Nacional); y, Capacidad Presupuestal (para el caso de los Gobiernos Regionales y Locales). Se precisa que la DURP proyecta compromisos por 10 años, con cargo al presupuesto institucional. Asimismo, se señala que la exigibilidad de la DURP es en la Fase de Planeamiento-Programación, y Formulación. Si bien se limita que las Entidades Públicas Titulares de Proyectos puedan diferir o flexibilizar el sustento fiscal, se hace necesario garantizar que se cumpla con la mayor carga técnica temprana, integrando a las oficinas de presupuesto de manera temprana.

Límite Fiscal: Se establece como límite máximo para los compromisos firmes y contingentes acumulados de las APP, el 12% del PBI.

◦ **Modificaciones en los Plazos de Contratos y procedimientos de renegociación**

Extensión de Vigencia: Se estandariza que los contratos de APP pueden tener una duración de hasta 60 años (frente al límite anterior de 30 o 40 años en casos específicos), permitiendo la recuperación de inversiones en proyectos de gran envergadura.

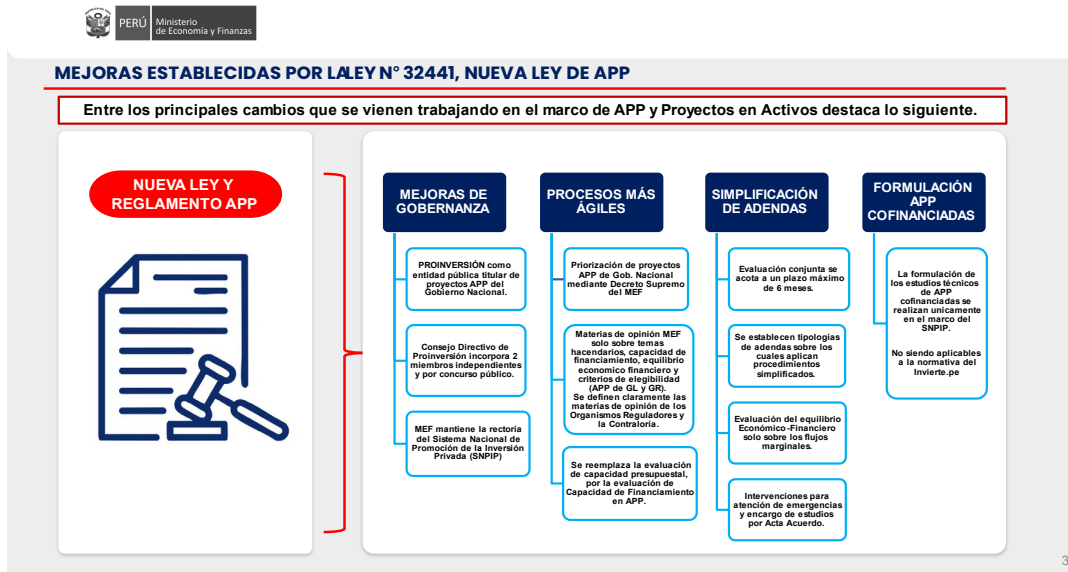
Condiciones de Prórroga: Se establecen reglas específicas para ampliar o renovar plazos, exigiendo que la prórroga genere un beneficio neto mayor para el Estado que realizar un nuevo proceso de promoción. Los casos previstos para solicitar la ampliación de plazos de los contratos, pueden generar incentivos inadecuados en las empresas inversionistas, por lo que hay riesgo de limitar la competencia.

Adendas Operativas: Se acota el alcance de las opiniones del MEF, limitándola a las modificaciones que alteran el equilibrio económico-financiero.

Priorización Sectorial: El MEF aprueba el Decreto Supremo que determina los proyectos del Gobierno Nacional que serán desarrollados como APP, con base a una lista elaborada por PROINVERSION, quien para tal efecto coordina las prioridades de los ministerios. El MEF sólo aprueba los criterios de Elegibilidad cuando se trata de los Gobiernos Regionales o Locales.

Proyectos en Activos: Se amplían y detallan las reglas para esta modalidad, permitiendo que entidades públicas aprovechen mejor sus activos para generar inversión.

Cambios que introduce la nueva Ley de APP



Fuente: PROINVERSIÓN (dic. 2025)

La Ley No. 32441 aborda la problemática específica en el sector Transportes, a través de las siguientes medidas:

- **PROINVERSIÓN:** además de las funciones como Organismo Promotor de la Inversión Privada, también ejercerá como Entidad Pública Titular de Proyectos de los proyectos de APP en infraestructura de transportes. Cabe destacar que Proinversión será el único Organismo Promotor de la Inversión Privada para proyectos de APP en infraestructura de alcance nacional.
- **Ministerio de Economía y Finanzas:** mantiene la rectoría en el Sistema de Promoción de la Inversión Privada. Se delimita sus pronunciamientos en la evaluación de proyectos en materias económicas y financieras tales como la denominada “Capacidad de financiamiento” o “Capacidad presupuestal”, para el cumplimiento de obligaciones derivadas del contrato, los compromisos firmes y contingentes explícitos, las garantías financieras y no financieras, el Equilibrio Económico Financiero con la precisión que tratándose proyectos de competencia de Proinversión, ésta opinión del Ministerio de Economía y Finanzas se emite únicamente sobre proyectos con un Costo Total de Inversión o Costo Total del Proyecto, cuando el contrato solo incluya actividades de Operación y Mantenimiento, mayor o igual a las cien mil (100,000) UIT, y, los criterios de elegibilidad, en el caso de las Asociaciones Público Privadas a cargo de Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.
- **Contraloría General de la República:** mantiene su intervención al emitir el informe previo en aquellos proyectos que impliquen aspectos que comprometan el crédito o la capacidad financiera del Estado; relacionados al cofinanciamiento o garantías del proyecto, de conformidad con lo previsto en el inciso l) del artículo 22 de la Ley No. 27785.
- **Organismos Reguladores:** mantienen las funciones reconocidas en la Ley No. 27332. En relación con las opiniones técnicas a su cargo, estas se han acotado de manera expresa, a los aspectos relacionados a régimen tarifario, régimen de acceso y niveles de servicio.

Respecto a las medidas de simplificación en la toma de decisiones, se puede señalar que la nueva Ley APP ha considerado que las opiniones a la Versión Inicial de Contrato (sean de la EPTP o del MEF), que contengan observaciones; podrán ser subsanadas en la fase de Transacción, lo cual es una medida importante, dado que, bajo la normativa actual, se consideraban que debían ser subsanadas recién en la fase de estructuración, lo que limitaba continuar con la evaluación del proyecto.

La nueva Ley APP también incorpora dos innovaciones importantes:

- En el caso de proyectos de APP cofinanciados, los estudios de preinversión tendrán una regulación propia, apartándose de la regulación del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, el cual responde a las necesidades propias de las modalidades ejecutadas como Obras Públicas. Así, se reconoce la diferencia en la ejecución de proyectos de APP, donde el riesgo de diseño es asumido por el inversionista privado. No obstante, será necesario que las APP cofinanciadas estarán sujetas al menos a los mismos estándares de preinversión que los proyectos de inversión pública; con el fin de evitar que las entidades ejecutoras adopten en sesgo de decidir elegir la vía “más flexible” para sus proyectos, lo que podría socavar la aplicación del Principio de Valor por Dinero.
- Como parte del Enfoque de resultados, a nivel legal se reconoce que, en caso de controversias, se pueda optar por la Junta de Resolución de Disputas y no solo el Trato Directo, evitándose acudir necesariamente al arbitraje. Cabe indicar que la implementación de la Junta de Resolución de Disputas en la contratación pública ha significado un mecanismo que ha permitido el desarrollo de los proyectos, evitándose paralizaciones por disputas entre las partes.

3. Fundamento económico de una óptima institucionalidad para la gobernanza en infraestructura

3.1. Gobernanza para la provisión y gestión de infraestructura bajo principios de eficiencia económica

La gobernanza de infraestructura enfrenta fallas recurrentes a lo largo de todo su ciclo de vida: desde la planificación hasta el mantenimiento. Estas fallas derivan de un marco institucional débil y de una falta de alineamiento adecuado de incentivos entre el Estado, el sector privado y los ciudadanos. La provisión de infraestructura eficiente y sostenible exige una institucionalidad robusta, capaz de canalizar intereses diversos mediante mecanismos técnicos y normativos claros (Engel, Fischer y Galetovic, 2014).

El Estado, impulsado por restricciones presupuestarias, recurre frecuentemente a esquemas de asociación público-privada (APP) con el objetivo de movilizar capital privado sin afectar las cuentas fiscales. No obstante, este enfoque puede derivar en un uso distorsionado de las APP, si no se acompaña de capacidades técnicas sólidas y controles preventivos. Por su parte, las empresas privadas, orientadas al retorno del capital, pueden aprovechar su ventaja técnica y las asimetrías de información para renegociar contratos en condiciones ventajosas, si no existe una fiscalización efectiva.

La desconexión entre las decisiones públicas y las señales de eficiencia económica es otro problema estructural. Como advierten Engel et al. (2014), tratar la infraestructura vial como un bien público completamente gratuito debilita los incentivos para la gestión eficiente. La

ausencia de tarifas impide reflejar escasez o calidad, distorsiona la asignación de recursos y desincentiva el mantenimiento preventivo.

Las recurrentes fallas en proyectos de infraestructura pública, especialmente en el sector transporte, como diseños deficientes, selección inadecuada y renegociaciones oportunistas, se originan principalmente en deficiencias institucionales de las agencias responsables, como la Autoridad de Obras Públicas (PWA). Los gobiernos enfrentan desafíos clave: definir qué proyectos ejecutar y en qué momento, construirlos con eficiencia en costos y asegurar un mantenimiento sostenible que preserve la calidad del servicio (Engel, Fischer y Galetovic, 2014).

Un problema estructural central en la gobernanza pública es la existencia de incentivos mal alineados. Las agencias tienden a priorizar métricas basadas en la cantidad de proyectos adjudicados o ejecutados, sin considerar suficientemente la calidad, eficiencia o sostenibilidad, lo que genera una reducción significativa en la efectividad del gasto público (Engel et al., 2014). Estos incentivos, frecuentemente influenciados por presiones políticas y falta de sistemas de monitoreo adecuados, impulsan la aprobación apresurada de proyectos sin análisis costo-beneficio riguroso, estudios superficiales o estimaciones infladas de demanda, lo que conduce a proyectos financieramente inviables y a renegociaciones costosas en el marco de las Asociaciones Público-Privadas (APP).

La fragmentación institucional es otro obstáculo importante. Las funciones relacionadas con la planificación, evaluación, ejecución y supervisión están dispersas entre múltiples entidades con competencias superpuestas o poco claras, dificultando la coordinación y elevando costos de transacción. Esta fragmentación ocurre a diferentes niveles: entre ministerios sectoriales, agencias, Reguladores y niveles de gobierno (Perkins, 2013; OCDE, 2020). En países con sistemas descentralizados, como Perú, estas deficiencias ralentizan y encarecen la ejecución de proyectos (Banco Mundial, 2017).

Además, la existencia de conflictos de interés, cuando un mismo grupo participa en varias etapas del ciclo del proyecto, afecta la imparcialidad y facilita errores, sobrecostos y malas decisiones —un fenómeno conocido como “captura institucional interna” (Berg et al., 2016). Para contrarrestar esto, se recomienda la creación de órganos independientes de evaluación y supervisión, como ha ocurrido con éxito en Chile, Reino Unido y Colombia (Banco Mundial, 2018; Perkins, 2013).

Otra debilidad estructural es la insuficiente capacidad técnica independiente dentro de las agencias públicas, que se refleja en diseños deficientes, sobrecostos y retrasos. Esta limitación se agrava por la dependencia de consultores externos y la ausencia de metodologías homogéneas y rigurosas para análisis costo-beneficio, evaluación de riesgos y priorización de proyectos, lo que reduce la eficiencia de la inversión pública (Engel et al., 2014; BID, 2013; OCDE, 2020).

Para mejorar la gobernanza del ciclo de vida de las APP, es necesario fortalecer la institucionalidad pública, promoviendo un Estado que actúe como socio informado y estratégico. Esto implica cumplir cinco funciones críticas: *planificación estratégica basada en valor público, estructuración técnica rigurosa, licitación transparente y competitiva, supervisión continua durante la ejecución y monitoreo con capacidad de ajuste*. También es fundamental implementar métricas de desempeño, establecer sistemas independientes de evaluación, separar funciones clave para evitar conflictos de interés y fortalecer unidades técnicas especializadas con personal calificado y autonomía operativa (Engel et al., 2014).

3.2. Gobernanza y madurez de mercado en infraestructura pública

La OCDE (2017) plantea un marco integral para mejorar la gobernanza en proyectos de infraestructura pública. Estas dimensiones se articulan en torno a principios como la gestión de todo el ciclo de vida del activo y la comparación entre modelos de contratación (como las APP), frente a la obra pública tradicional; y, el marco STEPS (Scope, Tools, Execution, Procurement, Strategy), sobre las decisiones de contratación y empaquetamiento de proyectos, fortaleciendo la gobernanza contractual.

Variables como la seguridad jurídica, capacidad técnica del sector público, experiencia acumulada y la transparencia, son fundamentales para reducir los costos de transacción, mitigar riesgos y generar confianza entre actores públicos y privados (FMI, 2023; OCDE, 2021). Sin embargo, la influencia de estas variables no es homogénea, sino que depende del nivel de madurez del mercado APP. Se distinguen tres categorías: mercados emergentes, en desarrollo y maduros.

En los *mercados emergentes*, la prioridad institucional debe ser establecer un marco legal y regulatorio robusto. Sin claridad jurídica, las demás dimensiones institucionales resultan ineficaces. En estos contextos, la falta de estabilidad normativa, limitada experiencia pública y baja transparencia elevan la percepción de riesgo, dificultan la movilización de inversión y generan altos costos de transacción.

En mercados en desarrollo, la capacidad técnica y el aprendizaje institucional adquieren protagonismo. Una administración pública con equipos profesionales capacitados puede gestionar con mayor eficiencia contratos complejos, reduciendo los tiempos de ejecución y mejorando la supervisión. La acumulación de experiencia genera estandarización de procesos y prácticas que permiten disminuir la incertidumbre para los inversionistas. La transparencia, fortalecida por una base legal ya consolidada, se convierte en un motor adicional para la legitimidad y confianza social.

Por su parte, los *mercados maduros* destacan por la sinergia entre instituciones sólidas, estabilidad política y marcos legales consolidados. Estos países logran implementar modelos contractuales innovadores, usar tecnologías avanzadas en monitoreo y fomentar una participación ciudadana activa que refuerza la rendición de cuentas. Ejemplos como Reino Unido y Australia demuestran que, bajo condiciones de madurez institucional, los proyectos APP pueden alcanzar altos niveles de aceptación pública y desempeño eficiente (OCDE, 2021).

Para evaluar empíricamente la calidad institucional y su relación con el éxito de las APP, la OCDE ha desarrollado indicadores de gobernanza de infraestructura (IGIs): duración promedio del proceso de licitación, tasa de éxito de proyectos, percepción de riesgo por parte de inversionistas, calidad del marco legal, capacidad técnica institucional y transparencia. La evidencia muestra que estos factores están altamente correlacionados con la madurez del mercado.

Por ejemplo, Perú, considerado un mercado en desarrollo, presenta una duración promedio de licitación de 18 a 24 meses *—muy por encima de los 6-12 meses de mercados maduros—* lo cual representa un cuello de botella en eficiencia (Proinversión, 2023). La tasa de éxito en APP en Perú alcanza el 65%, lo cual refleja avances, pero también revela áreas de mejora en estudios de factibilidad y diseño contractual. A pesar de contar con un marco legal

específico, subsisten desafíos en términos de coordinación institucional y disponibilidad de capacidades técnicas.

Por otro lado, casos como Chile, Corea del Sur, Brasil y México, muestran distintas estrategias de consolidación institucional. Chile destaca por su sistema maduro de concesiones, aunque enfrenta nuevos retos como la descentralización. Corea ha innovado mediante el uso de plataformas digitales para planificación y contratación, mientras que Brasil y México han mejorado su eficiencia tras reformas legales y mayor inversión en formación técnica (OCDE, 2021).

Finalmente, los países con capacidades institucionales limitadas enfrentan barreras adicionales, como presiones políticas cortoplacistas, los procesos de corrupción, la débil regulación y la escasa participación ciudadana. En estos entornos, la implementación efectiva del marco de gobernanza propuesto por la OCDE requiere no solo normas adecuadas, sino también acompañamiento técnico internacional, voluntad política sostenida y fortalecimiento progresivo de capacidades.

La interacción entre las variables institucionales y su adecuación al nivel de madurez del mercado, determinan la viabilidad y sostenibilidad de los proyectos de infraestructura pública. Las estrategias deben ser escalonadas, priorizando aquellas dimensiones más críticas en función del contexto, para así maximizar el impacto económico y social de las inversiones.

4. Análisis de factores críticos para capturar ineficiencias e inoperancias, asociadas al arreglo institucional y la gobernanza en los siguientes procesos

4.1. Articulación de los procesos de inversión con el ciclo presupuestario

La inversión pública en infraestructura, incluyendo la realizada con participación privada mediante la modalidad de Asociaciones Público-Privadas (APP), presenta una desconexión crítica con el ciclo presupuestario anual y multianual (FMI, 2008). Esta desarticulación se manifiesta en la falta de integración de los proyectos a una planificación presupuestaria plurianual que garantice financiamiento continuo para las fases de ejecución, operación y mantenimiento, lo que frecuentemente conduce a paralizaciones o ajustes no previstos (Engel et al., 2014). Además, se observa una carencia de evaluación rigurosa del impacto fiscal de largo plazo, subestimando costos recurrentes y pasivos contingentes que afectan la sostenibilidad fiscal futura. En el mismo sentido, el *Public Investment Management Assessment* (PIMA) del FMI, identifica la desconexión entre planes sectoriales y asignaciones presupuestarias como una debilidad frecuente, pues planes de inversión a mediano y largo plazo no se vinculan adecuadamente con presupuestos plurianuales, generando carteras infladas y sin garantías financieras reales (FMI, 2008). Esta problemática se agrava por la fragmentación institucional y la falta de coordinación entre ministerios de planificación, finanzas y sectores ejecutores, dificultando la consolidación de información coherente y la alineación estratégica entre inversión y presupuesto (PIMA, 2020). En el caso específico de las APP, la lógica de “gasto fuera del presupuesto” puede inducir a subestimar compromisos fiscales futuros debido a pagos diferidos y pasivos cuasi fiscales que no se reflejan como deuda pública explícita, generando riesgos fiscales ocultos (Schwartz et al., 2008; Engel et al., 2014). Estudios en América Latina muestran evidencia de renegociaciones y garantías

activadas que han incrementado costos y generado presiones fiscales imprevistas (Engel et al., 2020; BID, 2018).

Para mitigar estos problemas, la literatura recomienda una integración explícita de la inversión pública en el marco fiscal de mediano plazo (OECD, 2012; Engel et al., 2014), incorporando evaluaciones ex ante del impacto fiscal y pasivos contingentes mediante metodologías promovidas por el FMI y el GI Hub (2017). Herramientas como el PPP Fiscal Risk Assessment Model (PFRAM) permiten proyectar el impacto fiscal neto y evaluar sostenibilidad bajo escenarios de riesgo (FMI, 2008). Adicionalmente, es crucial fortalecer capacidades técnicas en los ministerios de finanzas para la revisión y monitoreo fiscal de los contratos APP, implementando unidades especializadas que aseguren la disciplina presupuestaria y eviten compromisos fuera de balance (Engel et al., 2014). La gobernanza en APP debe incorporar criterios de transparencia y rendición de cuentas que alineen los compromisos con las capacidades fiscales del Estado, priorizando proyectos con valor social neto positivo.

El PIMA enfatiza la necesidad de mecanismos institucionales que vinculen formalmente la planificación de inversión con la presupuestación plurianual, estableciendo techos de gasto vinculantes y condicionando el inicio de obras a la disponibilidad financiera completa y a evaluaciones técnicas y fiscales rigurosas (PIMA, 2020). Países como Chile, Colombia, Reino Unido y Australia han avanzado en estas prácticas, mientras que en Perú persiste una desconexión que limita el uso estratégico del presupuesto para la ejecución eficiente de proyectos de inversión.

Finalmente, la mejora en la gestión del portafolio de inversiones, con monitoreo constante y evaluación periódica, es fundamental para identificar y corregir desviaciones, optimizando la asignación de recursos públicos y asegurando la continuidad de la infraestructura pública (PIMA, 2020).

4.2. Planificación, diseño de cartera, evaluación y selección de proyectos

El enfoque territorial en la planificación de inversiones en infraestructura de transporte resalta la necesidad de considerar un contexto espacial amplio, que integre características regionales, conexiones entre nodos logísticos y la interdependencia entre modos de transporte. Sin embargo, la fragmentación institucional representa una barrera importante para su adopción efectiva. Esta fragmentación se manifiesta en la falta de coordinación entre múltiples actores sectoriales y niveles de gobierno, donde proyectos viales, ferroviarios y portuarios se planifican de manera aislada y desarticulada, como es el caso paradigmático de Perú, donde las competencias se superponen y no existe una agencia integradora con autonomía técnica y financiera que gestione la interconexión multimodal (Banco Mundial, 2019; BID, 2020).

La experiencia internacional destaca la importancia de contar con una agencia coordinadora con autonomía técnica y financiera que funcione como nodo central para la planificación, ejecución y supervisión de corredores logísticos, facilitando la articulación entre actores públicos, privados y regulatorios. Singapur ejemplifica este modelo, donde una autoridad integrada gestiona infraestructura portuaria, aeroportuaria y terrestre con una visión integral

y autonomía para planificar inversiones y fomentar asociaciones público-privadas bajo marcos regulatorios claros (Banco Mundial, 2019; BID, 2020).

Cuando los proyectos de infraestructura se diseñan y ejecutan sin una visión sistémica y de red, se producen ineficiencias, duplicidades y sobredimensionamientos, manifestadas en “fallas de articulación espacial” que afectan el valor social agregado de las inversiones (Estache & Fay, 2007; Flyvbjerg, 2009; Gálvez & Perelman, 2016). Estas deficiencias reflejan problemas estructurales en la gobernanza del ciclo de inversión pública, donde la ausencia de una entidad multisectorial con facultades legales y capacidad técnica impide la coordinación horizontal y vertical entre ministerios y niveles de gobierno, conduciendo a asignaciones ineficientes de recursos y a sobrecostos en proyectos de infraestructura vial (Gómez-Lobo, 2012; Banco Mundial, 2014). La fragmentación también se traduce en la falta de autonomía operativa, metodologías homogéneas y sistemas integrados de información geoespacial (OECD, 2020).

Para mitigar estas problemáticas, se propone la creación de unidades técnicas autónomas que lideren la planificación estratégica bajo criterios de “valor por dinero” y con visión de red (Engel, Fischer & Galetovic, 2020). La adopción de instrumentos de planificación multianual y análisis de cartera, que prioricen proyectos según su impacto agregado, es esencial para mejorar la eficiencia y evitar duplicaciones (OCDE, 2018). Ejemplos exitosos, como el National Infrastructure Commission del Reino Unido, demuestran que sistemas integrados de modelación territorial pueden optimizar la asignación de recursos y maximizar el impacto sistémico de la infraestructura (UK NIC, 2018; Infrastructure Australia, 2019).

En suma, la planificación y ejecución aislada de proyectos de infraestructura no constituye solo un error operativo, sino que revela fallas estructurales en la gobernanza y organización institucional. Superar estas limitaciones exige reformas organizativas y técnicas que permitan capturar las economías de red y mejorar la eficiencia, sostenibilidad y equidad en la inversión pública en infraestructura de transporte.

El proceso de preparación y estructuración de proyectos de infraestructura de transporte enfrenta altos costos y prolongados tiempos requeridos, lo cual limita la velocidad y calidad de la expansión vial. Cada proyecto se prepara y licita de forma independiente, lo que impide aprovechar economías de escala, aumentando los costos administrativos (Fay et al., 2019). En este contexto, el empaquetamiento de proyectos surge como una solución para mejorar la eficiencia en la fase de preparación y ejecución, al agrupar en una misma licitación múltiples iniciativas técnicas y geográficamente relacionadas. Esta práctica permite reducir costos promedio al compartir gastos en estudios de preinversión, evaluaciones ambientales y análisis legales, además de facilitar una planificación estratégica integrada que considera la interdependencia entre obras, evitando inversiones redundantes y maximizando los beneficios (Engel, Fischer & Galetovic, 2020). Al concentrar recursos en un menor número de procesos reduce los tiempos administrativos. Además, esta metodología contribuye a una gestión más eficiente del riesgo, al distribuirlo entre varios proyectos dentro del mismo contrato o conjunto de contratos, lo que favorece condiciones contractuales más equilibradas y atractivas para el sector público y privado. Estudios empíricos respaldan estos beneficios: Engel, Fischer y Galetovic (2020) reportan reducciones de entre 20% y 30% en costos transaccionales y hasta un 40% en tiempos de preparación y ejecución; mientras que la Comisión Nacional de Productividad de Chile (2018) estima ahorros en estudios y diseño de

hasta 25% y disminuciones en los plazos de licitación cercanas al 35%. Li et al. (2005) muestran mejoras técnicas y financieras en proyectos agrupados en el Reino Unido que aceleran procesos en un 25.

Sin embargo, la adopción sistemática del empaquetamiento requiere fortalecer las capacidades técnicas y de planificación de las instituciones responsables para diseñar paquetes integrados y una gestión más rigurosa en términos de monitoreo, evaluación y resolución de conflictos (Flyvbjerg, 2014). Asimismo, es necesario adaptar marcos normativos que permitan la licitación conjunta sin sacrificar transparencia, competencia ni la evaluación rigurosa de cada proyecto, logrando un equilibrio entre complejidad y accesibilidad para los participantes del mercado.

En conclusión, el empaquetamiento de proyectos representa una herramienta clave para capturar economías de escala en la preparación y ejecución de infraestructura de transporte, optimizando costos y tiempos, mejorando la gestión del riesgo y aumentando la eficiencia del gasto público. Su implementación exitosa requiere reformas institucionales y regulatorias que fortalezcan la capacidad técnica y faciliten procedimientos claros, permitiendo que el Estado responda de manera sostenible y efectiva a las crecientes demandas de infraestructura (Engel, Fischer & Galetovic, 2020; Fay et al., 2019; Comisión Nacional de Productividad de Chile, 2018).

4.3. Estructuración de proyectos de inversión mediante APP

En APP, la distribución temporal de los pagos a los concesionarios constituye una limitante significativa para establecer tarifas más bajas y escalonar el repago de las inversiones a lo largo del ciclo de vida de la infraestructura. Como señalan Engel, Fischer y Galetovic (2014) e Irwin (2007), los esquemas predominantes privilegian una recuperación rápida mediante flujos constantes en los primeros años, lo que disminuye el riesgo para el inversionista, pero genera tarifas elevadas y efectos regresivos para los usuarios, afectando la demanda especialmente en sectores sensibles a la elasticidad-precio, como el transporte. Para corregir esta rigidez, Engel et al. (2020) proponen extender el horizonte de repago, alineando pagos con la duración económica del activo y promoviendo un perfil tarifario más suave y sostenible.

Otro desafío crítico reside en la tasa de retorno implícita ofrecida a los inversionistas, la cual frecuentemente resulta insuficiente para atraer competencia robusta y nuevos participantes, especialmente en contextos institucionales frágiles o con alta incertidumbre regulatoria (Engel, Fischer & Galetovic, 2014; Estache & Limi, 2008). Esta situación restringe la competencia en los procesos licitatorios, debilitando el mecanismo de mercado para regular la rentabilidad y dejando esta función en manos de decisiones administrativas menos eficientes y más vulnerables a captura (Guasch, 2004). Estudios internacionales evidencian que, en ausencia de al menos tres oferentes técnicamente calificados, las licitaciones no logran resultados eficientes y se incrementa la probabilidad de renegociaciones contractuales (Engel et al., 2020). Esta limitación se agrava en economías emergentes donde los inversionistas exigen primas de riesgo elevadas y los contratos no siempre incluyen mecanismos efectivos de mitigación (Yescombe, 2011; Engel et al., 2020).

La insuficiente inversión en estudios de diseño durante la etapa de preinversión constituye otro factor que incide negativamente en la eficiencia y éxito de las APP. La limitada dedicación

de recursos técnicos incrementa la percepción de riesgo entre inversores, reduce la competencia y favorece renegociaciones que comprometen la transparencia y valor por dinero del proyecto (Engel, Fischer & Galetovic, 2020). Organismos internacionales recomiendan invertir entre un 5% y 8% del costo total del proyecto en esta fase, con un promedio referencial del 6%, cifra que en la práctica es superada con dificultad en varios países latinoamericanos (BID, 2013; Banco Mundial, 2017). Anteproyectos deficientes elevan riesgos de construcción, costes inesperados y retrasos, generando impactos negativos sobre la rentabilidad y calidad final (Guasch, Laffont & Straub, 2008). Por el contrario, una ingeniería de detalle robusta mejora la estimación de costos, asignación de riesgos y planificación, facilitando la bancabilidad y condiciones financieras favorables, especialmente en mercados con elevada percepción de riesgo país (Engel et al., 2020).

Un aspecto clave de gobernanza poco desarrollado es la definición y seguimiento de indicadores de desempeño adecuados. En muchos sistemas, la evaluación se limita al número de proyectos adjudicados o la cartera total, métricas que no reflejan avances reales como proyectos en operación, cierre financiero o cumplimiento de estándares de servicio (Engel et al., 2020). La adopción de indicadores precisos mejora la rendición de cuentas y la gestión proactiva para mitigar paralizaciones y demoras.

La incompletitud inherente de los contratos APP, dada la imposibilidad de prever todas las contingencias futuras en proyectos de largo plazo, requiere que las autoridades cuenten con una “discrecionalidad óptima” para interpretar y hacer cumplir estándares cuando estos no están plenamente definidos contractualmente (Hart, 2003; Engel, Fischer y Galetovic, 2020). Esta flexibilidad regulatoria debe estar sujeta a principios de racionalidad, transparencia y rendición de cuentas, evitando tanto la captura como la intervención arbitraria. Su ausencia o mal uso ha generado en América Latina tanto inacción estatal como intervenciones que erosionan la seguridad jurídica, afectando la confianza inversionista (Guasch et al., 2008; OCDE, 2022). Por tanto, se recomienda dotar a las agencias responsables de autonomía técnica, mandatos claros y mecanismos independientes de supervisión y arbitraje técnico.

Finalmente, la gobernanza en APP debe enfrentar los conflictos de interés y asegurar un equilibrio adecuado entre entidades públicas encargadas renegociación y arbitraje. La concentración de funciones o la falta de independencia técnica puede derivar en captura política o empresarial, deteriorando la credibilidad del sistema y aumentando costos por disputas (Guasch, 2004; Engel et al., 2020). Por ello, se enfatiza la importancia de establecer órganos independientes o paneles técnicos especializados para la resolución transparente de conflictos, fortaleciendo la confianza y eficiencia del sistema.

Sobre la decisión sobre si un proyecto de infraestructura de transporte debe desarrollarse a través de APP o presupuesto público y/o la toma de decisiones de la modalidad a utilizar; en Perú, si un proyecto de infraestructura de transporte debe desarrollarse a través de APP o con presupuesto público comienza con la identificación y priorización de la necesidad por parte del MTC, quien integra esta demanda en sus planes estratégicos. A partir de esta etapa inicial, se realiza un análisis de factibilidad técnico-financiera que incluye una evaluación de los riesgos asignables, tales como riesgos constructivos, operativos y financieros, además de un análisis costo-beneficio y una valoración fiscal que toma en cuenta posibles pasivos contingentes.

La capacidad institucional (experiencia) del sector público para gestionar el proyecto bajo ambas modalidades también se evalúa lo cual es particularmente pertinente para gobiernos subnacionales. Esto implica revisar la experiencia técnica y la capacidad para controlar contratos.

Los factores claves son: quién asume los riesgos del proyecto, la eficiencia esperada en términos de calidad y sostenibilidad, el impacto fiscal y contingencias, la capacidad para atraer inversión privada, así como las condiciones de mercado como la madurez y competencia.

Entre las consideraciones más importantes para elegir la modalidad se encuentra la asignación de riesgos; se prefiere la modalidad APP cuando el proyecto implica riesgos que el sector privado puede manejar mejor, como los constructivos y operativos. También se evalúa el interés y la capacidad del sector privado para participar, lo que depende de la rentabilidad esperada del proyecto. Generalmente, las APP son recomendadas para proyectos de mediana a alta complejidad que puedan generar ingresos directos o ahorro fiscal a largo plazo, y donde el sector privado aporte valor agregado técnico o financiero. El aporte técnico se refiere a proyectos que demandan innovación, mantenimiento a largo plazo y gestión integral del servicio, aspectos que tienen limitaciones en la ejecución con presupuesto público.

Sin embargo, el proceso de toma de decisiones enfrenta varias limitaciones. La falta de estandarización en los criterios técnicos y financieros dificulta la comparación objetiva entre modalidades. Además, existe descoordinación al interior del MTC y con Proinversión y el MEF. Baja capacidad técnica para evaluar proyectos complejos y preparar documentos específicos para APP también representa un obstáculo, al igual que la ausencia de mecanismos independientes que aseguren una evaluación imparcial sobre la conveniencia de la modalidad a utilizar.

En resumen, la decisión sobre la modalidad para desarrollar un proyecto de infraestructura de transporte en Perú se basa en balancear riesgos, capacidades institucionales, impacto fiscal y eficiencia, pero que requiere superar importantes desafíos para mejorar la estandarización, coordinación y objetividad en la toma de decisiones.

El análisis presentado en las Secciones I, II y III se basa en una revisión amplia de literatura académica, informes de organismos multilaterales (como el FMI, BID, OCDE y Banco Mundial) y estudios de caso internacionales, con énfasis en evidencia comparada. No obstante, el enfoque adoptado presenta algunas limitaciones metodológicas y de fuentes que deben ser reconocidas para contextualizar correctamente los hallazgos y recomendaciones.

En primer lugar, la evidencia empírica utilizada proviene mayoritariamente de estudios internacionales y bases de datos agregadas, lo cual, si bien aporta marcos de referencia útiles, puede no capturar con precisión las especificidades institucionales, normativas y operativas del caso peruano. Muchos de los indicadores citados, como los de madurez de mercado, duración de procesos o tasas de éxito en APP, se basan en estimaciones reportadas por entidades gubernamentales o percepciones de actores clave.

Asimismo, el análisis no incluye una evaluación estadística propia o recolección primaria de datos cuantitativos, lo que limita la posibilidad de establecer relaciones causales entre variables institucionales y resultados en la provisión de infraestructura. Se recurre, en su lugar, a inferencias basadas en correlaciones reportadas por estudios existentes, las cuales deben interpretarse con cautela en ausencia de modelos econométricos controlados.

Otra limitación importante radica en que la calidad, alcance y actualidad de algunas fuentes secundarias puede ser heterogénea, especialmente en el caso de documentos nacionales que no cuentan con datos desagregados, auditorías recientes o metodologías transparentes. Por ejemplo, en el caso peruano, la fragmentación institucional y la ausencia de sistemas de información integrados impiden construir una línea base consolidada sobre eficiencia del gasto, tiempos de ejecución o desempeño por tipo de contrato.

Finalmente, el documento no incluye un análisis sistemático de la implementación real de las recomendaciones internacionales en el contexto peruano, ni una evaluación del impacto concreto de reformas institucionales pasadas.

5. Medidas de corto, mediano, largo plazo, para facilitar/hacer más eficiente la toma de decisiones en la provisión de infraestructura de transportes

5.1. Breve Contexto

Mediante Decreto Supremo No. 242-2022-EF (publicado el 24 de octubre de 2022), se aprobó el Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad 2022 – 2025¹⁵. En este documento se identificó que la brecha de mayor envergadura era la del subsector Transportes; el cual presentaba los mayores retos en el desarrollo de proyectos, tanto aquellos ejecutados bajo la modalidad de Obra Pública, así como las Asociaciones Público Privadas. Al 2019, se determinó que la brecha de infraestructura de transporte en el corto plazo (5 años) ascendía a S/ 35,970 millones de soles; y la brecha de largo plazo (20 años) ascendía a S/ 160,958 millones de soles.

Posteriormente, en marzo del 2023 el MTC publicó el Plan Nacional de Servicios e Infraestructura Logística de Transportes, con la misión de *“Contribuir a la mejora progresiva del sistema de transporte y logística} nacional, facilitando su regionalización y la consolidación de una oferta integral y especializada de servicios de valor agregado, que fortalezca tanto la competitividad de las exportaciones peruanas como la modernización del sistema logístico interior, reforzando su resiliencia, la responsabilidad empresarial y la sostenibilidad social, económica y ambiental del sistema”*.

¹⁵ Está previsto que la nueva versión del Plan nacional de Infraestructura con enfoque territorial, se apruebe en el primer trimestre del año 2026.

Para lograr tal misión, el MTC definió los siguientes objetivos estratégicos:

Nº	OBJETIVOS	CRITERIOS		
		Prioridad	Continuidad	Urgencia
1	Integrar el Sistema Logístico Nacional, reforzando la funcionalidad de los nodos y corredores, e incorporando los territorios interiores.	Muy alta	Media	Muy alta
2	Potenciar la multimodalidad en la red de transporte de carga del Perú	Alta	Alta	Alta
3	Modernizar el sector de servicios al transporte y su empresarización	Muy alta	Alta	Muy alta
4	Avanzar en el proceso de digitalización y transformación tecnológica	Alta	Media	Alta
5	Impulsar la institucionalización de la logística del Perú	Muy alta	Media	Alta
6	Desarrollar el sistema logístico sostenible	Alta	Media	Media

Fuente y elaboración: MTC-DPNTAL

De esta manera, se evidencia que el MTC ha realizado un esfuerzo por darle una visión integral al transporte, estructurando sus principales proyectos en torno a 41 corredores logísticos, con cuya implementación podría lograrse (al 2032), una reducción de 13.5% en los costos logísticos de transporte.

Como contraposición a esta visión del MTC, mediante *Informe de Obras Paralizadas en el Territorio Nacional a marzo 2025* (Informe No. 002-2025-CG/SESNC), la Contraloría General de la República (**CGR**), advirtió la situación de obras públicas hasta el 2024, indicando el subsector Transportes como el sector con el mayor número de obras paralizadas. El sector Transportes se encuentra entre los más cuestionados por su desempeño en la gestión de infraestructura y servicios. De acuerdo con la CGR, en relación con los proyectos ejecutados bajo la modalidad de Obra Pública, “(...) el sector de Transportes y Comunicaciones concentra 742 obras paralizadas, lo que representa el 28.8% del total nacional, de los cuales 571 corresponden a entidades de Gobierno Local, 86 Regional y 85 a Gobierno Nacional (...).”¹⁶

Por su parte, el Informe de avance del Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (del 12 de febrero de 2021), reportó 26 proyectos priorizados en subsector Transportes por un monto de S/ 96,714 millones. Sin embargo, se registran también los menores niveles de avance financiero y ningún proyecto incorporado a la fase de ejecución.

El contraste que se observa entre la visión sistémica del MTC (que ordena sus proyectos alrededor de 41 corredores logísticos), y los bajos niveles de ejecución y parálisis de obras reportados por la CGR; revela un problema estructural en la gobernanza y gestión del ciclo

¹⁶ Informe de Obras Paralizadas en el Territorio Nacional a marzo 2025 - Informe No. 002-2025-CG/SESNC de la Contraloría General de la República. Para mayor detalle se puede consultar el siguiente enlace: <https://www.gob.pe/institucion/contraloria/informes-publicaciones/6792710-informe-de-obras-paralizadas-en-el-territorio-nacional-a-marzo-2025>.

de vida de los proyectos de inversión. No es suficiente construir, la política pública debe asegurar que los activos entreguen servicios (accesibilidad, tiempos de viaje, confiabilidad, seguridad y costos logísticos menores) de forma sostenida.

La evidencia comparada muestra que la infraestructura pública se deteriora rápido cuando no se prevé ni financia el mantenimiento; por tanto, “hacer obra” sin garantizar la operación y mantenimiento crea una falsa esperanza en la población y finalmente, afecta la institucionalidad y credibilidad en un programa de desarrollo de proyectos.

5.2. Problemática institucional en el MTC

El análisis del desempeño reciente del sector Transportes evidencia la persistencia de problemas estructurales y de gestión que limitan su capacidad para cerrar las brechas de infraestructura identificadas en el Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad, y el Plan Nacional de Servicios e Infraestructura Logística de Transportes. Entre los principales desafíos se identifican los siguientes:

- *Dispersión de competencias.* La distribución fragmentada de funciones entre el Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Locales, sin mecanismos efectivos de articulación interinstitucional, limita la capacidad de implementar una visión integral de la infraestructura de transporte. Esto se refleja en inconsistencias normativas, desalineación en la asignación de recursos y una débil coordinación en la ejecución de obras.
- *Desintegración interna de procesos y funciones.* Un problema de fondo en la gestión de inversiones públicas dentro del MTC es la ausencia de integración entre áreas, procesos y actores clave del ciclo de inversión. El modelo actual opera de manera secuencial y fragmentada: los proyectistas elaboran expedientes técnicos sin aplicar ingeniería concurrente; las unidades ejecutoras no participan en su formulación y luego cuestionan sus contenidos; los perfiles se desarrollan sin involucrar a los equipos que deberán implementarlos; los requerimientos se formulan sin asistencia de logística; y las licencias, permisos y autorizaciones se tramitan como procedimientos estancos, desvinculados de la ejecución.
- *Superposición de funciones:* Existen áreas y organismos del sector con competencias que se traslapan, generando duplicidades en la planificación, priorización y seguimiento de proyectos. Esta situación dificulta la definición de responsabilidades claras, retrasa la toma de decisiones y propicia ineficiencias en el uso de los recursos.
- *Debilidades en la planificación y priorización de proyectos.* Aunque existe un marco de planes nacionales y sectoriales, la priorización no siempre se sustenta en análisis costo-beneficio robustos, ni en una visión territorial integrada. Esto provoca que recursos se asignen a proyectos con bajo impacto o sin la maduración técnica necesaria.
- *Retrasos y paralizaciones en proyectos APP e Invierte.pe.* Según el Informe de Obras Paralizadas en el Territorio Nacional de la Contraloría General de la República (a marzo 2025), el subsector Transportes *concentra el 28,8% de las obras públicas paralizadas a nivel nacional*. Asimismo, el seguimiento del avance de proyectos priorizados en el Plan Nacional de Infraestructura, muestra que varios proyectos de

APP y del sistema Invierte.pe registran demoras significativas en su paso, desde las fases de formulación y estructuración, hasta la fase de ejecución, e incluso; presentan procesos de paralización durante su construcción.

- *Alta rotación de funcionarios.* La frecuente sustitución de personal en cargos directivos y técnicos afecta la continuidad de la gestión, debilita la posición institucional y genera cambios de rumbo en la ejecución de proyectos, incrementando la vulnerabilidad frente a presiones políticas y coyunturales y la ausencia de continuidad en la inversión.
- *Pérdida de activos intangibles y caducidad de viabilidades.* La falta de continuidad en la gestión y las demoras en la estructuración y contratación generan la pérdida de vigencia de declaratorias de viabilidad y la caducidad de expedientes técnicos. Esto obliga a reiniciar o actualizar estudios bajo nuevas condiciones normativas y de mercado, incrementando costos, alargando plazos y duplicando esfuerzos.
- *Sobrecarga funcional.* En diversas áreas técnicas del MTC el personal enfrenta una carga de funciones y responsabilidades que excede su capacidad operativa real. Esta sobrecarga se produce por estructuras organizacionales sub dimensionadas, acumulación de roles no especializados y asignación de tareas adicionales sin el refuerzo correspondiente en recursos humanos o tecnológicos. U/n ejemplo notorio de lo anterior, se refiere a las áreas destinadas a adquisición y liberación de terrenos requeridos para el desarrollo de los proyectos de inversión.

5.3. Análisis comparativo a nivel cualitativo (de las dos alternativas de arquitectura institucional)

5.3.1. Alternativa 1: Escenario de reforma por etapas (PROINVERSION y ANIN fortalecidos hacia la creación del MINFRA)¹⁷

Primera etapa: PROINVERSION y el impacto de la nueva Ley APP en el arreglo institucional del sector Transportes

La nueva Ley de APP ha introducido un cambio sustancial en el arreglo institucional a nivel del Poder Ejecutivo, debido a que PROINVERSION asume ahora el rol de Entidad Pública Titular de los Proyectos (EPTP) de APP para todos los proyectos del Gobierno Nacional, independientemente del sector, clasificación del proyecto (autosostenible o cofinanciado), o su origen (Iniciativa Pública o Iniciativa Privada). Como consecuencia de lo anterior, en el ámbito del sector Transportes, PROINVERSION asume ahora la representación del Estado como contraparte de los inversionistas privados en los futuros contratos de APP. Asimismo, asume la titularidad y representación del Estado en los contratos APP del sector Transportes que hayan sido suscritos en el año previo a la entrada en vigencia de la nueva Ley APP. De esa forma, *PROINVERSION asume las responsabilidades del MTC en todas las etapas de ciclo de proyectos APP en infraestructura de transportes*; con excepción de la Fase de Planeamiento y Programación, pues en tal caso, deberá ser el MTC quien proponga a PROINVERSION los proyectos APP que deberán ser priorizados para el sector Transportes. Así, el MTC sólo mantendrá responsabilidad en la ejecución de los contratos de APP de infraestructura de Transportes, que ya estaban en ejecución al inicio de vigencia de la Ley

¹⁷ Esta alternativa la suscribe Patricia Benavente.

APP. Esto es, treinta y tres (33)¹⁸ contratos de concesión distribuidos en cuatro sectores clave de infraestructura de transportes: en puertos, aeropuertos, carreteras y ferrocarriles, además de dos Líneas del Metro de Lima (Línea 1 y Línea 2). El monto aproximado de inversiones comprometidas en dichos contratos bordea poco más de USD 14 mil millones¹⁹.

Por otro lado, el MTC sigue a cargo de ejecutar los proyectos de inversión pública (carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos) a través del Sistema Invierte.pe. No obstante, para el año 2026, la Autoridad Nacional de Infraestructura (ANIN), está encargada de gestionar una cartera estratégica de proyectos centrada principalmente en *infraestructura vial*, aunque muchos grandes proyectos de transporte (como líneas de metro y aeropuertos), permanecen bajo la competencia directa del MTC o PROINVERSIÓN, según sea el caso. Los proyectos del sector transportes a cargo de la ANIN, están principalmente centrados en obras de infraestructura vial a nivel Regional. Así, la ANIN ha incorporado y priorizado proyectos de transporte terrestre de gran envergadura para diversas Regiones, tales como:

- Carretera Chulucanas - Frías: Proyecto en la región Piura identificado dentro de su programación multianual.
- Proyectos en Lima Provincias: Se contempla la licitación de un paquete de 8 proyectos de desarrollo que suman una inversión de S/ 500 millones, los cuales incluyen obras viales destinadas a mejorar la conectividad en la jurisdicción.
- Corredores Viales Prioritarios: Aunque el MTC lidera la ejecución general, la ANIN colabora en la gestión de infraestructura de soporte para corredores como Pasco – Tingo María y San Miguel de Cajamarca.

Una parte crítica de la cartera de proyectos de la ANIN en el sector Transportes (para 2026)²⁰, se enfoca en la protección de la infraestructura vial mediante "Soluciones Integrales":

- Defensas Ribereñas y Puentes: Ejecución de obras de protección en los ríos Cañete, Huarmey, Casma y Lacramarca, para evitar daños en carreteras y puentes clave por fenómenos climáticos.
- Drenaje Pluvial: Sistemas de drenaje en ciudades como Piura (distrito de La Unión) para garantizar la transitabilidad urbana durante temporadas de lluvia.

En este contexto de reforma ya iniciada, PROINVERSION asume la responsabilidad sobre parte sustancial de las decisiones en materia de provisión de infraestructura de transportes con participación privada. La ANIN asume responsabilidad en la provisión de determinados proyectos de infraestructura vial de alcance regional. El MTC mantiene responsabilidad sobre 33 contratos de concesión de infraestructura de transporte, así como la provisión de proyectos de infraestructura desarrollados mediante el sistema de inversión pública.

En esta etapa de la reforma, el objetivo es implementar plena y eficazmente la nueva Ley de APP, dotando a PROINVERSION de todas las herramientas de presupuesto y de gestión necesarias para asumir el rol transversal en infraestructura con participación privada que ahora tiene. Las nuevas responsabilidades que asume PROINVERSION, son la decisión de política adoptada por el Estado para abordar la referida problemática del sector Transportes.

¹⁸ En el Contrato de APP del proyecto Anillo Vial Periférico, PROINVERSIÓN asume el rol de Entidad Pública Titular del Proyecto).

¹⁹ Fuente: página web de OSITRAN (Inversiones valorizadas en los contratos de concesión a diciembre 2025).

²⁰ Cuyos montos de Montos de Inversión deben ser iguales o superiores a S/ 200 millones; y con una Programación Multianual integrada en el plan de inversiones 2026-2028 del MTC.

Paralelamente, ese proceso de implementación de la reforma en PROINVERSION, requiere ser acompañado de una estrategia específica de fortalecimiento de la ANIN, para que cumpla efectivamente con los objetivos previstos en su ley de creación. En particular, es necesario considerar que estos procesos de fortalecimiento institucional (en PROINVERSION y la ANI), requieren ser abordados con el objetivo ulterior de constituir las bases para un Ministerio de Infraestructura, que como en otros países de la región, aborde los procesos de provisión de infraestructura, con un enfoque integral.

Está claro que la plena implementación de la Ley APP en el corto plazo, sólo cubrirá la parte de la problemática vinculada con la provisión de infraestructura con participación privada. Siguen vigentes los problemas asociados a la provisión de la infraestructura mediante los procesos de Inversión Pública. Asimismo, se hará necesario rediseñar el sector Transportes, considerando que la provisión de infraestructura con participación privada saldrá del ámbito del MTC, y se requiere implantar un enfoque integrado entre las políticas de transporte y ordenamiento territorial.

En el proceso de adhesión a la OCDE, nuestro país ya enfrenta la necesidad de abordar los problemas estructurales del Sector Transportes (y otros sectores), considerando las necesidades de mejoras en la Administración Pública que han sido advertidas por la OECD y otros organismos multilaterales, además de actores relevantes de la opinión pública nacional.

Segunda etapa: Reestructuración dentro del Poder Ejecutivo:

A. Reforma del MTC y fusión con el MVCS

Son innumerables los estudios que recomiendan abordar la política de desarrollo del sector transportes de manera integrada con la política de desarrollo urbano, considerando un enfoque integrado del territorio. Al respecto, el Banco Mundial²¹ sostiene que el transporte y el desarrollo urbano son "dos caras de la misma moneda", por lo que integrarlos es fundamental para crear ciudades sostenibles y productivas. Entre las principales razones que se esgrime para la implementación de estas políticas en forma integrada, se destacan las siguientes:

- *Mejora de la accesibilidad sobre la movilidad.* A diferencia de la movilidad (velocidad de viaje), la integración se enfoca en la accesibilidad. Al coordinar el uso del suelo con el transporte, se logra que los servicios, empleos y educación estén físicamente más cerca de las personas, reduciendo la necesidad de viajes largos y costosos.
- *Eficiencia económica y productividad:*
 - Reducción de costos: Los viajes más cortos suponen un ahorro significativo de tiempo y dinero, tanto para los ciudadanos como para las empresas.
 - Competitividad urbana: Las ciudades con sistemas integrados atraen mayor inversión al ser más eficientes y ofrecer una mejor calidad de vida.

²¹ “*Transforming Cities with Transit*: Transit and Land-Use Integration for Sustainable Urban Development”: Hiroaki Suzuki; Robert Cervero; Kanako Iuchi (World bank, 2013).

- Poder de negociación: Un transporte público eficiente aumenta el acceso a mejores empleos y fortalece la economía local.
- *Sostenibilidad ambiental y descarbonización.* La planificación conjunta permite implementar el Desarrollo Orientado al Transporte (DOT), lo que a su vez permite:
 - Menos emisiones: Se reduce la dependencia de vehículos motorizados privados, lo que baja las emisiones de CO2 y mejora la calidad del aire.
 - Eficiencia energética: Al promover ciudades más compactas, se consume menos energía en desplazamientos diarios.
- *Inclusión social y equidad.* El transporte integrado garantiza que las comunidades de bajos ingresos (que dependen mayoritariamente del transporte público y la caminata), tengan un acceso equitativo a las oportunidades de la ciudad. Esto ayuda directamente a reducir la pobreza y la desigualdad.
- *Resiliencia urbana.* Diseñar infraestructuras de transporte junto con el desarrollo de suelo permite crear ciudades más capaces de adaptarse al crecimiento poblacional y a los desafíos del cambio climático.

En este contexto, se plantea que la fusión del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), ayudaría a cumplir recomendaciones de la **OCDE** en materia de desarrollo del transporte integrado a una política de desarrollo urbano sostenible.

Al respecto, el Centro Internacional del Transporte (ITF) de la OCDE recomienda a los países que el desarrollo del transporte no sea visto como un fin en sí mismo, sino como un facilitador del desarrollo urbano sostenible. El enfoque principal es la transición hacia sistemas que no solo sean eficientes, sino también descarbonizados y equitativos. Entre las principales recomendaciones conviene resaltar las siguientes:

- **Integración Sectorial y Gobernanza**
 - **Voz para determinar el uso del suelo:** Los responsables de transporte deben tener una participación activa en la planificación del uso del suelo, vivienda y desarrollo regional, para evitar la generación de tráfico insostenible.
 - **Enfoque de "Backcasting":** Definir la nueva visión para el futuro (ciudades descarbonizadas y resilientes) y desde ahí, determinar qué políticas son necesarias para alcanzarla, en lugar de solo proyectar tendencias actuales.
 - **Gobernanza multinivel:** Fortalecer la colaboración entre los gobiernos nacionales y subnacionales (regionales y locales), asegurando que las directrices nacionales ofrezcan incentivos y financiamiento flexible para proyectos urbanos integrados.
- **Gestión de la Demanda y Precios**
 - Gestión Fiscal coherente: Alinear las políticas fiscales para que los precios del transporte reflejen sus costos reales (ambientales y sociales). Esto incluye eliminar subsidios a combustibles fósiles y evaluar impuestos a la congestión.
 - Paquetes de políticas integradas: Combinar medidas regulatorias, tecnológicas y de precios para enviar las señales correctas a los mercados de transporte y suelo urbano.

- **Accesibilidad y Movilidad Activa**

- Priorización de la proximidad: Reducir la dependencia del automóvil fomentando el desarrollo de proyectos de transporte público masivo. La OCDE sugiere que las ciudades deben evaluarse por la "accesibilidad" (facilidad de llegar a destinos) y no solo por la velocidad de movimiento.
- Infraestructura para peatones y ciclistas: Transformar el diseño vial para garantizar la seguridad de los usuarios más vulnerables y mejorar la salud pública al reducir la contaminación y el riesgo de accidentes.

- **Evaluación de Impactos Multidimensionales**

- Análisis costo-beneficio ampliado: Evaluar sistemáticamente los efectos económicos, sociales y ambientales de cualquier gran inversión en transporte antes de su aprobación.
- Impactos distributivos: Informar detalladamente sobre quiénes se benefician o perjudican con las medidas de transporte para garantizar que no se agrave la desigualdad social.

Asimismo, la fusión del MTC con el MVCS facilitaría al Perú a cumplir con las recomendaciones de la OCDE en materia de Gobernanza en infraestructura (2017), entre las que se destaca los siguientes aspectos clave:

- **Coordinación de todo el gobierno (Whole-of-Government):** La OCDE recomienda una visión estratégica a largo plazo que trascienda los silos sectoriales. La fusión permitiría integrar la planificación del transporte con el desarrollo urbano y el saneamiento, evitando la actual fragmentación en la toma de decisiones.
- **Eficiencia y reducción de la burocracia:** La recomendación busca optimizar recursos para cerrar brechas de infraestructura (estimadas en 50% del PBI en Perú). Al fusionar entidades, se busca eliminar la duplicación de funciones y agilizar la ejecución de proyectos, un objetivo central en el proceso de adhesión a la OCDE.
- **Gobernanza Multinivel y Desarrollo Territorial:** La OCDE enfatiza que la infraestructura debe adaptarse a las condiciones locales. Un ministerio unificado facilitaría una política de desarrollo territorial coherente, que vincule la conectividad (transporte) con la habitabilidad (vivienda y agua).

B. Creación del MINFRA (que absorberá a PROINVERSION y la ANIN)

Es importante señalar que el Poder Ejecutivo ha tenido iniciativas legislativas (parciales) para la reforma que se propone. En efecto, el año 2024 el Gobierno presentó al Congreso de la República el **Proyecto de Ley N° 8508/2024-PE**, con el objetivo de proponer la "**Ley de creación del Ministerio de Infraestructura**" (MINFRA) en Perú, buscando precisamente centralizar y fortalecer la gobernanza de infraestructura, lo cual se alinea con las recomendaciones de la OCDE sobre marcos institucionales. Asimismo, se presentó el Proyecto de Ley 8646/2024-CR, que propone la "Ley que promueve la reorganización de la estructura del Poder Ejecutivo". Estas iniciativas han tenido como sustento (entre otros), que la existencia de múltiples entidades con distintas responsabilidades en el desarrollo de

proyectos, genera descoordinación en la implementación de proyectos de infraestructura, lo cual impacta en retrasos, sobrecostos y duplicación de esfuerzos, y afecta la eficiencia y eficacia en la entrega de proyectos públicos. Así, se promovió la propuesta de contar con un único ejecutor centralizado que facilitaría “(...) *una mejor coordinación de los proyectos de infraestructura, reduciendo la duplicación de esfuerzos y mejorando la eficiencia en la ejecución*”, así como, “(...) *asegurar una supervisión más estrecha y una gestión más eficiente de los recursos, lo que reduciría los retrasos y los sobrecostos.*”

Si bien estos proyectos de ley no registran un avance significativo en la socialización de las propuestas, y tampoco mayor avance en la evaluación interna en el Congreso de la República; sí evidencian una voluntad política importante por abordar reformas en el aparato del Poder Ejecutivo. Este es un aspecto que abona en favor de las reformas que se proponen.

La aprobación de estos Proyecto de Ley dependerá del debate en el Poder Legislativo, y en medio del próximo proceso de elecciones generales en curso. Sin embargo, para darle viabilidad y sostenibilidad a la reforma, se requiere un previo y amplio debate público que aún no se ha dado, articulando instancias técnicas, políticas, la academia y otros actores de la sociedad civil. Este debate debería insertarse en una estrategia mayor, tendiente a implementar una reforma de la Administración Pública, para reestructurar el sobre dimensionado aparato estatal en el ámbito del Poder Ejecutivo.

La propuesta de creación del Ministerio de Infraestructura implica una reorganización de las instancias que participan en la provisión de infraestructura de proyectos de inversión en el subsector Transporte. Así, se requiere pensar en un nuevo enfoque en la asignación de responsabilidades, considerando las diferentes modalidades para la ejecución de proyectos, esto es Obra Pública (tradicional, Obras por Impuestos o Gobierno a Gobierno) y proyectos APP, así como el nivel de riesgos que estas implican.

Es en este sentido, la creación de un Ministerio de Infraestructura representa una oportunidad para abordar las deficiencias estructurales en la gestión de proyectos, al asignar competencias claramente delimitadas y especializadas para el desarrollo de infraestructura estratégica.

Como parte de la propuesta de **fusión del MTC** con el MVCS, es necesario considerar que **en el ámbito del sub sector Transportes**, se mantendría su rol de rectoría en materia de planificación y regulación de los diferentes modos de transportes, así como los objetivos de política asociados a los corredores Logísticos ya identificados; con funciones centradas principalmente en:

- Definición de políticas sectoriales generales para la planificación, priorización y ejecución de proyectos de infraestructura transporte, alineadas con los objetivos nacionales de conectividad, competitividad, logística y sostenibilidad.
- Determinación de los indicadores para medir las brechas de infraestructura y calidad de servicios derivados de la infraestructura de transportes.
- Determinación de la metodología sectorial para la elección de la modalidad de ejecución: Obra Pública a través del MINTRA, o; APP a través de PROINVERSIÓN.

- Establecimiento de estándares técnicos y niveles de servicio aplicables a todos los servicios de transporte, garantizando uniformidad en la calidad y seguridad de la infraestructura.
- Supervisión y articulación sectorial, asegurando que las entidades ejecutoras y concesionarias cumplan con la política sectorial y los requerimientos técnicos establecidos. Supervisión a nivel de evaluación de resultados sectoriales, midiendo el impacto de las inversiones en la prestación de servicios de transporte y en la reducción de brechas.

Por su parte, **el MINFRA** (que absorbería PROINVERSION y la ANIN), asumiría un rol ejecutor y gestor integral de los grandes proyectos de infraestructura, con funciones tales como:

- Planificación de Infraestructura para el desarrollo (aprobación y gestión del Plan Nacional de Infraestructura).
- Formulación de estudios técnicos y de ingeniería, para la licitación de megaproyectos bajo la modalidad de Obra Pública, Gobierno a Gobierno, APP/Obras por Impuestos u otras formas contractuales.
- Gestión del financiamiento de los proyectos, optimizando el uso de recursos públicos y apalancando inversión privada cuando corresponda.
- Seguimiento integral de la ejecución para asegurar el cumplimiento de plazos, costos y estándares de calidad.
- Generación de indicadores de desempeño, que permitan evaluar la eficacia de las decisiones tomadas en la concepción de proyectos, en particular la elección de la modalidad de ejecución y su impacto en la eficiencia y sostenibilidad de la infraestructura.

De esta manera, centralizar la gestión de la infraestructura bajo un solo ministerio podría mejorar la coordinación, reducir la duplicación de esfuerzos, evitar fragmentación institucional y acelerar la ejecución de proyectos. Asimismo, permitiría una gestión más integrada de las necesidades de presupuesto para el desarrollo de proyectos de infraestructura. Este rediseño institucional permitiría separar las funciones de dirección estratégica y control sectorial (MTC), de las de gestión, ejecución y financiamiento de proyectos (MINFRA). Esta reforma debería reducir los conflictos de rol, fortalecer la capacidad técnica de cada entidad en su ámbito específico, y mejorar la trazabilidad de las decisiones y resultados en la inversión pública y asociada. En particular, esta reforma permitiría desactivar cadenas de corrupción instaladas y persistentes en torno al sector Transportes, las cuales han subsistido a distintos los cambios de Gobierno, más allá de los enfoques ideológicos.

En consecuencia, la construcción de una arquitectura institucional robusta para el MINFRA se configuraría como una condición habilitante del desarrollo económico. Desde el punto de vista jurídico, la creación de entidades rectoras con competencias claras, mandato definido y capacidad técnica, permite reducir la discrecionalidad administrativa, asignar responsabilidades precisas y generar certidumbre regulatoria. Desde la perspectiva económica, estas instituciones son las que garantizan la eficiencia en la asignación de recursos, la continuidad de proyectos más allá de los ciclos políticos y la incorporación de estándares de operación y mantenimiento a lo largo del ciclo de vida de los activos. De esta

manera, se fortalecería la coherencia de las políticas públicas, se mejoraría la productividad del gasto y reforzaría la confianza (tanto de los ciudadanos como de los inversionistas) en la capacidad del Estado para sostener proyectos de largo plazo.

Está claro que prospere o no la creación de un Ministerio de Infraestructura, el reto de fortalecer la gobernanza del sector Transportes subsiste, y debe ser atendido con medidas complementarias como la consolidación de unidades técnicas transversales de gestión de proyectos y el fortalecimiento de los sistemas de planificación y evaluación de inversiones. Entre estas medidas destacan los Project Management Office (PMO), que permiten profesionalizar la planificación y ejecución de grandes proyectos, centralizando la gestión de cronogramas, costos, riesgos y desempeño, y asegurando trazabilidad en la toma de decisiones, el cual puede ser aplica a distintos tipos de mecanismo de ejecución de proyectos.

Para que la creación del MINFRA cumpla con el objetivo de mejorar la ejecución de proyectos y aportar beneficios tangibles al país, es indispensable que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) inicie desde ahora acciones preparatorias que faciliten la convivencia y coordinación futura entre ambos ministerios. La experiencia internacional —*en países como Chile, Colombia o España*— demuestra que las transiciones institucionales de esta magnitud requieren al menos una fase de alineamiento previo de funciones, procesos y herramientas para evitar duplicidades, conflictos de competencias y pérdida de continuidad en la gestión de proyectos estratégicos. Para tal efecto, se debería priorizar los siguientes pasos:

- *Elaboración de un mapa detallado de procesos y funciones actuales dentro del MTC*, que incluya todas las áreas y dependencias que participan en las distintas fases del ciclo de los proyectos de infraestructura (planificación, priorización, estructuración, financiamiento, ejecución, supervisión y cierre). Este mapeo permitirá identificar superposiciones, vacíos de responsabilidad y cuellos de botella internos, además de servir como insumo técnico para definir las funciones que permanecerán en el MTC, las que serán eliminadas porque las asumirá en el corto plazo PROINVERSION, y las que serían transferidas al Ministerio de Infraestructura.
- *Revisión integral de los planes sectoriales emitidos por el MTC* en los últimos 10 años, como el Plan Nacional de Servicios e Infraestructura Logística de Transportes, el Plan Ferroviario Nacional, los Planes Viales, el Programa Multianual de Inversiones (PMI), el Inventario Multimodal de Inversiones APP (IMIAPP) y el Plan Nacional Portuario. Esta revisión debe evaluar la vigencia y la integralidad de cada instrumento, identificar inconsistencias o desalineaciones, y actualizar los contenidos para garantizar que respondan a una visión unificada y de largo plazo, independientemente de la reorganización ministerial.
- *Diseño de esquemas de transición*, que definan con claridad qué proyectos deben permanecer bajo gestión del MTC y cuáles deberían transferirse al nuevo Ministerio. Una transición sin criterios objetivos y sin fases escalonadas conlleva riesgos elevados de paralización, pérdida de información técnica y sobrecostos. Para ello se propone crear un Comité de Priorización Sectorial que ordene la cartera de proyectos y establezca criterios objetivos para la asignación de proyectos. Idealmente los proyectos en ejecución, especialmente aquellos con problemas técnicos, contractuales o de

desempeño, permanezcan en el MTC hasta su conclusión. De esta manera, se evita que el Ministerio de Infraestructura asuma pasivos contractuales complejos en su etapa inicial, concentrándose en la implementación de nuevos proyectos y en la consolidación de sus capacidades técnicas y operativas.

- Diseño de un protocolo de gobernanza que defina los mecanismos de articulación entre el MTC y el MINTRA, especificando roles y responsabilidades en cada etapa del ciclo de inversión, flujos de información, procedimientos para la toma de decisiones con criterios colaborativos y métodos para la resolución temprana de controversias. Este protocolo debería incorporar estándares de buenas prácticas internacionales para asegurar que las decisiones estratégicas de planificación sectorial permanezcan bajo la rectoría del MTC, mientras que la gestión y ejecución de proyectos de gran envergadura recaiga en el Ministerio de Infraestructura en caso se ejecuten bajo esquemas de inversión pública.
- Establecer un Plan Maestro para reforzar la coordinación interinstitucional entre el MTC, y el futuro MINFRA (que absorberá PROINVERSION). La planificación de infraestructura requiere un enfoque de redes y sistemas, en el cual las inversiones se conciben de manera integrada. Por ejemplo, la concesión de un nuevo aeropuerto bajo modalidad APP debe coordinarse con la ejecución de sus vías de acceso, sistemas de transporte urbano y conexiones logísticas, que podrían ser responsabilidad del MTC o del MINFRA. De igual manera, la adjudicación de un puerto concesionado debe estar acompañada de mejoras en la red vial o ferroviaria que garantice su funcionalidad y competitividad.

Finalmente, el MINFRA acogerá proyectos de diferentes sectores, lo que significa que deberá identificar aquellos aspectos que podrá uniformizar y aquellos que, por las características de cada infraestructura; obedecen a regulaciones y aspectos técnicos, comerciales y de seguridad diferentes. Lo anterior, implica un alto grado de capacitaciones y de servidores en esta entidad, por lo que todas estas propuestas deben articularse con la Política del Servicio Civil.

5.3.2. Alternativa 2: Escenario de creación de la entidad autónoma de infraestructura con rango constitucional²²

El punto crítico para transformar la provisión de infraestructura de transporte en el país no reside únicamente en corregir procedimientos o mejorar capacidades aisladas, sino en diseñar una arquitectura institucional que garantice continuidad técnica, independencia funcional, aprendizaje acumulativo, mecanismos de supervisión robustos y decisiones guiadas por valor público. El problema estructural del modelo actual es que ninguna de estas condiciones está hoy asegurada. Las entidades del sector operan con mandatos superpuestos, bajo ciclos políticos cortos, con equipos técnicos inestables y con un marco de incentivos que favorece decisiones de corto plazo, adendas opacas y una permanente vulnerabilidad a presiones ejercidas por diversas redes políticas.

²² Esta alternativa la suscribe Miguel Jaramillo y José Carlos Chávez.

La evidencia recogida en el análisis comparado y en la teoría económica muestra que la incapacidad para retener talento especializado, la ausencia de autonomía técnica, la politización de cargos directivos y la fragmentación de funciones explican la baja calidad de los estudios, la recurrencia de adendas, la débil articulación entre planificación y financiamiento, y los sobrecostos generalizados. Estos problemas no responden a fallas individuales, sino a un diseño institucional que no permite acumular capacidades, aprender de errores, construir memoria técnica ni tomar decisiones con horizonte de largo plazo. Mientras los cargos directivos dependen casi por completo de la voluntad política del Ejecutivo y del equilibrio con redes políticas con presencia en el Congreso y en otras instancias del Estado, las prioridades técnicas quedan subordinadas a la lógica de supervivencia política, lo que inhibe la profesionalización y genera inestabilidad permanente en los equipos responsables de la ejecución de proyectos estratégicos.

La literatura que analiza mercados en desarrollo advierte que el funcionamiento eficiente de la infraestructura depende de instituciones capaces de operar con independencia, bajo reglas claras de desempeño y con mecanismos sólidos de control interno y externo. Sin estos elementos, se multiplican los problemas de agencia, aumentan los costos de transacción, se incentivan comportamientos oportunistas y se debilita la capacidad del Estado para gestionar proyectos complejos. En el Perú, la práctica reiterada de designar directivos y funcionarios estratégicos según criterios políticos reproduce un círculo vicioso: funcionarios expuestos a presiones provenientes de redes políticas, alta rotación, equipos técnicos fragmentados, dependencia excesiva de consultores y decisiones inconsistentes a lo largo del ciclo de vida del proyecto. Esta dinámica, ampliamente descrita en el análisis integrado de escenarios, constituye una barrera sistemática para la construcción de una función pública profesional en infraestructura.

La propuesta de crear una Entidad Autónoma de Infraestructura surge precisamente para revertir este patrón. Al dotarla de autonomía constitucional y de un diseño similar al de la Autoridad del Canal de Panamá o al Banco Central de Reserva del Perú, se asegura un entorno institucional inmune a los ciclos políticos y capaz de consolidar capacidades técnicas permanentes. La autonomía permite reclutar personal por mérito, establecer esquemas de remuneración competitivos, implementar sistemas de evaluación del desempeño y sancionar ineficiencias sin interferencias de redes políticas. Con una estructura de dirección independiente, mandatos estables y requisitos estrictos de idoneidad, la entidad puede operar con criterios profesionales y priorizar la calidad de los proyectos por encima de consideraciones políticas inmediatas, algo que hoy es inviable.

Este nuevo arreglo institucional habilita un conjunto de capacidades que el país no ha podido construir bajo el modelo actual. En primer lugar, permite la acumulación de conocimiento técnico a través del tiempo, algo fundamental para gestionar proyectos de gran escala, mejorar la calidad de los estudios, estandarizar metodologías, disminuir la dependencia de consultores externos y fortalecer el análisis costo-beneficio. En segundo lugar, garantiza continuidad técnica en los equipos responsables de planificación, estructuración, adjudicación y supervisión, evitando la rotación constante que hoy impide consolidar aprendizajes y debilita la memoria institucional. En tercer lugar, introduce controles independientes para la evaluación de adendas, la supervisión de obras públicas y la

estimación de costos reales, reduciendo la opacidad y reforzando los mecanismos de rendición de cuentas.

Asimismo, la autonomía funcional facilita la integración de funciones hoy dispersas entre el MTC y PROINVERSIÓN, lo que permite que la planificación, estructuración y ejecución de proyectos sigan una lógica coherente, con metodologías unificadas y una visión de red que maximice las economías territoriales y logísticas. La entidad adquiere capacidad para definir objetivos estratégicos, priorizar proyectos bajo criterios técnicos, articular la planificación con el presupuesto multianual y establecer métricas de seguimiento transparente, algo que hoy se diluye en un arreglo institucional fragmentado. El control sobre recursos humanos y financieros permite optimizar el tamaño y composición de los equipos según necesidades reales, evitando la proliferación de personal no especializado y mejorando significativamente la eficiencia interna.

Una arquitectura institucional de esta naturaleza también modifica los incentivos para los funcionarios. Al contar con un marco de estabilidad profesional, evaluaciones claras y protección frente a presiones de redes políticas, se reducen las prácticas oportunistas, los acuerdos informales y la dependencia de conexiones políticas para implementar decisiones. La entidad autónoma crea un espacio en el que el mérito técnico y la eficacia en la ejecución se convierten en los principales determinantes del progreso profesional, reforzando la profesionalización del sector público y disminuyendo la influencia de actores externos.

Esta arquitectura fortalece la capacidad del Estado para interactuar con actores políticos y sociales desde una posición profesional y estable. La autonomía no implica aislamiento, sino la posibilidad de relacionarse con el Congreso, gobiernos subnacionales, reguladores y empresas privadas desde reglas claras, estándares técnicos y evidencia. Esto aumenta la legitimidad de las decisiones, facilita la coordinación interinstitucional y reduce los costos de transacción que hoy entorpecen la ejecución de proyectos estratégicos. Al operar bajo esquemas de transparencia reforzada, con directorios independientes y sistemas de seguimiento público, se genera además un entorno de mayor confianza para la inversión privada, esencial en sectores intensivos en capital como la infraestructura de transporte.

En conjunto, la Entidad Autónoma de Infraestructura constituye una alternativa capaz de corregir las fallas estructurales que han limitado por décadas la capacidad del Estado peruano para planificar, ejecutar y supervisar infraestructura de transporte de manera eficiente. Al asegurar continuidad técnica, independencia funcional, aprendizaje acumulativo, controles robustos y decisiones basadas en valor público, este diseño ofrece una solución sostenible a los problemas de gobernanza que hoy impiden cerrar brechas, generar confianza y maximizar el impacto económico y social de la infraestructura en el país.

El Régimen Especial del Canal de Panamá constituye uno de los modelos institucionales más avanzados de autonomía funcional y estabilidad técnica en América Latina. Su origen responde a un largo proceso histórico que culminó en la transferencia total de la administración del Canal a Panamá el 31 de diciembre de 1999, tras dos décadas de transición establecidas en los Tratados Torrijos–Carter de 1977. Este tránsito exigía no solo asumir la operación de una ruta interoceánica estratégica, sino garantizar que su funcionamiento, gobernanza y sostenibilidad estuvieran protegidos de las fluctuaciones políticas internas. Esa necesidad llevó a la creación de un régimen constitucional y legal

especial, diseñado para blindar la operación del Canal bajo parámetros estrictos de independencia, profesionalización y continuidad.

La arquitectura institucional que se consolidó entre 1993 y 1997 incluyó la creación, mediante reforma constitucional, de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), una persona jurídica de derecho público con autonomía plena del gobierno central. La ACP fue concebida para operar bajo principios de neutralidad, eficiencia, seguridad y continuidad, garantizando que el Canal permanezca siempre abierto para el tránsito pacífico e ininterrumpido de las naves de todas las naciones, incluso en tiempos de conflicto. Este mandato deriva directamente del Tratado de Neutralidad, vigente desde 1979 y sin fecha de expiración, que establece las condiciones y responsabilidades de Panamá en la administración y protección del Canal.

El Título XIV de la Constitución panameña define el carácter inalienable del Canal como patrimonio de la Nación y establece el conjunto de competencias exclusivas que corresponden a la ACP: administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización del Canal y sus actividades conexas. Asimismo, la norma le reconoce patrimonio propio, capacidad para administrarlo, autonomía presupuestaria y exoneración de tributos nacionales y municipales. Este diseño constitucional tiene como propósito asegurar que la gestión del Canal no esté sujeta a los ciclos políticos ni a interferencias del Ejecutivo o del Legislativo, de modo que pueda operar bajo criterios estrictamente técnicos y con una visión estratégica de largo plazo.

La Ley Orgánica de 1997 desarrolla el régimen constitucional creando una estructura institucional robusta sustentada en una Junta Directiva con facultades normativas amplias. Esta Junta puede expedir los reglamentos necesarios para todas las áreas críticas de la operación: contratación pública, relaciones laborales, finanzas, fijación de peajes, navegación, protección y vigilancia, archivística, medio ambiente y administración de la cuenca hidrográfica. Este marco reglamentario es de aplicación preferente sobre cualquier otra ley general, municipal o reglamentaria, lo que garantiza coherencia, estabilidad regulatoria y un entorno de certidumbre para las decisiones estratégicas. La jurisprudencia de la Corte Suprema ha reafirmado constantemente esta prelación normativa.

El régimen especial prevé también mecanismos laborales basados en mérito, con un sistema propio de empleo y de relaciones laborales, así como instancias internas de arbitraje. Este componente es clave, pues asegura que la estabilidad y profesionalización del personal no dependan de cambios de gobierno ni de presiones políticas. La ACP cuenta con su propio presupuesto, que no forma parte del presupuesto general del Estado, y con la facultad de fijar peajes y otros derechos de tránsito bajo criterios justos, razonables y consistentes con el derecho internacional. A su vez, la Asamblea Nacional conserva funciones específicas de control ex post: la ratificación de los miembros de la Junta Directiva, la aprobación del presupuesto elaborado por la ACP y la facultad de citar a sus autoridades para rendir cuentas sin intervenir en la operación cotidiana del Canal.

Este entramado institucional permitió diseñar una transición “imperceptible”. El principio rector fue asegurar que el paso del control estadounidense al panameño no alterara la operación, seguridad ni eficiencia del Canal. El objetivo de la nueva institucionalidad era garantizar autonomía gerencial, profesionalización del personal, estabilidad regulatoria y capacidad financiera suficiente para mantener en óptimas condiciones una infraestructura de valor

estratégico mundial. La ACP fue creada para actuar no como una dependencia del gobierno central, sino como una entidad altamente especializada cuya prioridad es proteger el funcionamiento continuo del Canal y asegurar que disponga de reservas para nuevas inversiones y modernizaciones.

Las lecciones de esta experiencia

En síntesis, el régimen especial del Canal de Panamá es un ejemplo de cómo un arreglo institucional autónomo, respaldado por un marco constitucional propio, una Ley Orgánica con prelación normativa, una Junta Directiva profesionalizada y un régimen laboral meritocrático puede blindar la gestión de una infraestructura estratégica frente a riesgos políticos y operativos. Su diseño busca garantizar que las decisiones se tomen desde criterios técnicos, con estabilidad en el tiempo y con un nivel de gobernanza que preserve simultáneamente el valor económico del Canal y su función como servicio público internacional. El resultado es una institucionalidad capaz de proyectar continuidad, confianza y eficiencia en una infraestructura que constituye un activo de importancia mundial.

El caso del Canal de Panamá ofrece varias lecciones prácticas y transferibles. La primera es la importancia de otorgar a la entidad un reconocimiento constitucional o normativo de primer orden que proteja su mandato estratégico y le confiera prerrogativas específicas sobre su materia. En Panamá el Título Constitucional que consagra la Autoridad del Canal fija no solo el carácter inalienable del activo sino también competencias exclusivas para su administración, financiamiento y regulación, lo que evita que decisiones operativas estratégicas se vean subordinadas a cambios de agenda política. Esta protección normativa crea un piso jurídico estable que permite planificar inversiones de muy largo plazo y garantiza que los ingresos derivados de la operación se destinen al mantenimiento y modernización del activo. La segunda lección es el diseño de una Ley Orgánica/Marco que delegue potestades reglamentarias amplias a la propia autoridad, permitiéndole expedir las normas técnicas y administrativas que requiera para su gestión diaria sin depender de ajustes legislativos continuos. Esa combinación —marco constitucional y ley orgánica con prelación normativa— asegura coherencia regulatoria y reduce la incertidumbre normativa para operadores y financiadores.

Un tercer aprendizaje es la autonomía presupuestaria y patrimonial. El modelo panameño separa el presupuesto de la Autoridad del presupuesto general del Estado, garantiza la existencia de recursos para obligaciones laborales y de deuda, y reconoce la capacidad de fijar peajes o tarifas bajo criterios técnicos. Esta independencia financiera evita que recortes presupuestarios de proyectos estratégicos y asegura la existencia de reservas para inversiones de mantenimiento y modernización. La cuarta lección, estrechamente relacionada, es el régimen laboral basado en méritos y estabilizado contractualmente. Un sistema de empleo propio, con reglas claras de mérito, evaluación y mecanismos de incentivación, es esencial para retener talento técnico, reducir la rotación y construir memoria institucional; sin ello la autonomía formal resulta frágil en la práctica.

Una quinta lección se refiere a la estructura de gobierno —una Junta Directiva profesional con facultades normativas y un administrador ejecutivo con responsabilidad técnica. Tanto esta como la prelación normativa de sus reglamentos sobre otras normas generales son determinantes para asegurar rapidez en decisiones técnicas, coherencia en la gestión y responsabilidad por resultados. En sexto lugar, las garantías de neutralidad operativa y la

posibilidad de reglamentar procedimientos de contratación, gestión ambiental, seguridad y peajes confieren predictibilidad y confianza a inversionistas, usuarios y actores internacionales. Finalmente, la experiencia panameña muestra que la autonomía no equivale a aislamiento: el diseño incorpora mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas, como la ratificación de miembros por parte de la Asamblea, la exigencia de presentación de presupuestos y la facultad de citación, asegurando equilibrio entre independencia operativa y control democrático.

Estas lecciones permiten sintetizar un conjunto de principios aplicables al diseño de la Entidad Autónoma de Infraestructura para el Perú. Primero, el nuevo arreglo debe establecerse sobre una base legal de alto rango que garantice continuidad técnica, ex ante limitaciones a interferencias discrecionales y prerrogativas para reglamentar procedimientos esenciales. En la práctica eso puede traducirse en una fórmula que contemple reconocimiento constitucional o, en su defecto, una Ley Orgánica con cláusulas de prelación normativa y atribuciones reglamentarias explícitas. Segundo, la entidad debe contar con patrimonio propio y autonomía presupuestaria que le permitan comprometer recursos para obligaciones laborales, servicio de deuda e inversiones de mantenimiento, y fijar tarifas o cánones cuando el proyecto lo justifique, siempre bajo criterios técnicos y mecanismos transparentes. Tercero, el régimen de personal debe diseñarse sobre la base del mérito: procesos de reclutamiento competitivos, escalas remunerativas atractivas para técnicos especializados, evaluaciones periódicas de desempeño, incentivos por resultados y mecanismos de protección frente a despidos arbitrarios, para consolidar una bolsa estable de capital humano especializado. Cuarto, el gobierno interno debe combinar un directorio con independencia técnica y un administrador o gerente general con responsabilidad ejecutiva, y ambos sujetos a normas claras de incompatibilidades, transparencia y rendición de cuentas.

Partiendo de las deficiencias que hoy impiden construir estas capacidades en el Perú, la Entidad Autónoma debe corregir los siguientes vacíos que hemos identificado en el diagnóstico: la incapacidad para retener talento técnico por remuneraciones y condiciones contractuales inadecuadas; la ausencia de independencia funcional en la evaluación y supervisión de proyectos; la fragmentación de actividades entre planificación, estructuración y ejecución que impide visión de red; la falta de instrumentos financieros que aseguren recursos constantes para mantenimiento; y la vulnerabilidad a presiones y redes políticas que condicionan nombramientos y decisiones. El nuevo arreglo institucional hace posible superar esos déficits porque reconfigura incentivos y herramientas: la autonomía presupuestaria y patrimonial permite financiar anteproyectos rigurosos y reservas de mantenimiento; el régimen laboral por méritos permite retener y profesionalizar equipos; la facultad reglamentaria y el directorio técnico permiten estandarizar metodologías de evaluación costo-beneficio, gestión de riesgos y estandarización de expedientes; y los mecanismos de supervisión independientes (oficinas de fiscalización, paneles técnicos para adendas, auditorías públicas periódicas) aseguran checks and balances operativos.

Se debe articular estas capacidades en un diseño operativo y transicional. La Entidad Autónoma de Infraestructura se concibe como una persona jurídica de derecho público con mandato para la planificación estratégica, estructuración técnico-financiera, ejecución y supervisión integral de proyectos de infraestructura de transporte de alcance nacional. Su constitución legal debería prever expresamente: a) competencias exclusivas para administrar su patrimonio y aprobar reglamentos técnicos que sean aplicables con prelación en su ámbito;

b) autonomía presupuestaria y la obligación de remitir anualmente un proyecto de presupuesto al Órgano Ejecutivo que sea aprobado con reglas claras y que garantice partidas destinadas a obligaciones laborales, de deuda e inversiones; c) un régimen laboral propio basado en mérito y con sistemas de evaluación y estímulo; d) un directorio plural y profesional, con una proporción de miembros designados mediante procesos transparentes y con mandatos escalonados para preservar continuidad; e) mecanismos de rendición de cuentas que permitan la fiscalización legislativa y auditorías externas sin afectar la operativa diaria; y f) reglas de transición que permitan pilotear la transferencia de funciones desde MTC y PROINVERSIÓN en fases, priorizando paquetes de proyectos estratégicos para validar procesos y ajustar procedimientos.

En términos operativos inmediatos, la autoridad autónoma debe priorizar la creación de un sistema integrado de información geoespacial y dashboards públicos que unifiquen la cartera de proyectos, el estado del cumplimiento de hitos, los riesgos detectados y el uso de recursos, lo que habilita seguimiento en tiempo real y mayor transparencia. Deben incorporarse paneles técnicos independientes para evaluar modificaciones contractuales (adendas) y un protocolo de preaprobación fiscal para el MEF que asegure que los pasivos contingentes están debidamente evaluados y provisionados, evitando compromisos fuera de balance. Asimismo, la entidad debe institucionalizar inversión mínima en estudios de preinversión (referencia 5–8% del costo según prácticas internacionales) para elevar la calidad de los expedientes y facilitar el cierre financiero. En la dimensión de gobernanza laboral, indicadores de desempeño permiten disciplinar equipos y premiar mérito, mejorando retención.

La adopción de este modelo requiere gestionar resistencias y negociar salvaguardas políticas. Las experiencias comparadas muestran que la autonomía aumenta la eficiencia solo si viene acompañada de transparencia y controles independientes; por ello la propuesta debe incorporar normas que obliguen a publicación de contratos, indicadores y evaluaciones ex-post, y mecanismos de participación ciudadana en veedurías de proyectos críticos. La transición debe definirse en etapas, comenzando por la transferencia de funciones ejecutivas sobre un subconjunto de proyectos estratégicos, la consolidación del régimen de personal y la puesta en marcha del marco presupuestario y reglamentario, para luego avanzar a la transferencia plena de competencias. Estas fases permiten evidenciar beneficios tempranos (por ejemplo, reducción de tiempos de licitación y mayor calidad de cierres financieros) y construir consenso político y técnico, reduciendo el riesgo de rechazo por redes políticas.

En conclusión, la lección central del Canal de Panamá aplicable al Perú es clara: la autonomía institucional, combinada con marcos normativos robustos, régimen laboral meritocrático, autonomía financiera y mecanismos explícitos de rendición de cuentas, constituye el mejor instrumento para asegurar continuidad técnica, independencia funcional, aprendizaje acumulativo y decisiones orientadas al valor público. Adaptar estos elementos al contexto peruano con cuidado transicional y mecanismos de transparencia permitirá no solo mejorar la ejecución de proyectos sino también restaurar la confianza de la ciudadanía y de los inversionistas, creando una plataforma sostenible para cerrar brechas de infraestructura y garantizar servicios de transporte de calidad en el mediano y largo plazo.

Aspectos críticos para su implementación

Para que la creación de la Entidad Autónoma de Infraestructura logre sus objetivos de fortalecer la capacidad técnica del Estado, garantizar continuidad en la gestión del ciclo de

los proyectos y aislar las decisiones estratégicas de interferencias provenientes de redes políticas, es indispensable que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y ProInversión inicien desde ahora un proceso gradual de preparación institucional. Las experiencias comparadas —incluido el régimen especial del Canal de Panamá muestran que las entidades autónomas solo logran consolidar sus ventajas cuando la transición se planifica, con claridad de funciones y fases de transferencia progresiva que eviten interrupciones en la ejecución de proyectos críticos.

El primer paso consiste en elaborar un diagnóstico exhaustivo de los procesos y funciones actualmente desarrollados por el MTC y por ProInversión en las diferentes etapas del ciclo de infraestructura. Este levantamiento debe identificar con precisión qué actividades corresponden a la rectoría sectorial, cuáles forman parte de la operación técnica especializada y cuáles dependen de competencias regulatorias o financieras. Este mapeo permitirá determinar de qué manera la Entidad Autónoma asumirá funciones de planificación operativa, estructuración, ejecución y supervisión, y cuáles permanecerán bajo la rectoría normativa del MEF y del organismo regulador correspondiente. Un diagnóstico claro reduce superposiciones, evita vacíos de responsabilidad y facilita que la nueva entidad nazca con un diseño funcional coherente y no como resultado de una simple transferencia administrativa.

Un segundo aspecto esencial para la transición es la revisión de todos los instrumentos de planificación emitidos por el MTC y ProInversión durante la última década. Planes como el Nacional Logístico, el Ferroviario, los Planes Viales, el PMI, el IMIAPP y los planes sectoriales portuarios deben ser evaluados de manera integral para determinar si pueden convertirse en insumos de alto valor para la planificación de largo plazo que realizará la Entidad Autónoma. La revisión permitirá actualizar estos instrumentos, depurar inconsistencias metodológicas y generar lineamientos técnicos que la nueva entidad podrá utilizar como base para estandarizar criterios de preinversión, evaluación costo–beneficio, estructuración contractual y diseño de infraestructura en redes.

Una transición robusta hacia la Entidad Autónoma requiere también definir criterios objetivos respecto de qué proyectos deben permanecer en una transición en entidades de origen hacen proceso de eliminación hasta su cierre y cuáles son los primeros que serán transferidos a la nueva institución. La experiencia internacional demuestra que trasladar indiscriminadamente proyectos en ejecución genera pérdidas de información, discontinuidades contractuales, riesgos de paralización y costos fiscales adicionales. Por ello, se propone establecer un Comité Técnico de Transición responsable de clasificar la cartera de proyectos bajo criterios como nivel de avance físico y financiero, complejidad contractual, existencia de controversias, riesgos de adendas y necesidad de acompañamiento especializado. En general, los proyectos ya en ejecución —particularmente aquellos con dificultades técnicas o con controversias activas— deberían permanecer en su entidad de origen hasta ser concluidos. La Entidad Autónoma debe iniciar su operación con un portafolio acotado de proyectos nuevos o en etapas tempranas, lo que le permitirá consolidar sus capacidades sin asumir pasivos contractuales que excedan su etapa inicial de maduración institucional.

Un cuarto elemento fundamental es la creación de gobernanza que regule la relación entre el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Entidad Autónoma. Este protocolo debe definir con precisión cuáles serán los espacios formales de toma de decisiones; y cómo se resolverán discrepancias financieras. La lógica de este protocolo debe inspirarse en los

modelos de gobernanza que han permitido a entidades autónomas, como la Autoridad del Canal de Panamá, operar con independencia técnica sin perder vínculos con las instituciones responsables de las finanzas públicas. La autonomía no significa aislamiento, sino capacidad para coordinar bajo reglas predecibles, mecanismos de control externo y estándares de transparencia.

Un quinto aspecto de la preparación institucional implica el fortalecimiento de la coordinación entre proyectos APP y aquellos ejecutados como obra pública. La Entidad Autónoma debe nacer con la capacidad de integrar la planificación, estructuración y ejecución de ambos tipos de proyectos bajo un enfoque de red y de sistemas, evitando las brechas actuales entre infraestructura concesionada y no concesionada. Esto exige que, durante la transición, se construyan instrumentos comunes de priorización, metodologías compartidas de análisis de demanda y riesgos, y estándares unificados de diseño técnico. Esta integración será indispensable para ordenar la red vial, portuaria, aeroportuaria y ferroviaria, garantizando que las inversiones en un modo de transporte sean coherentes con las requeridas en los demás. La transición debe asegurar que la Entidad Autónoma pueda trabajar desde su creación con una visión integral y no solo como ejecutor de proyectos aislados.

Finalmente, el proceso de transición debe incluir una estrategia de transferencia de capacidades y de establecimiento de un régimen laboral basado en mérito. La autonomía solo será efectiva si la nueva entidad cuenta con esquemas de contratación competitivos, estabilidad profesional, evaluaciones periódicas y condiciones adecuadas para atraer y retener talento técnico. La experiencia comparada demuestra que la autonomía jurídica sin autonomía de recursos humanos resulta insuficiente para garantizar decisiones técnicas, continuidad organizacional o aprendizaje institucional acumulado. Por ello, la transición debe prever mecanismos de identificación de personal clave, programas de capacitación, procesos de selección basados en perfiles técnicos y un sistema de incentivos diseñado para consolidar equipos estables y altamente especializados.

En conjunto, la implementación de la Entidad Autónoma de Infraestructura debe concebirse como un proceso gradual y altamente técnico, que fortalezca desde el inicio las capacidades de planificación, estructuración y supervisión; que ordene la cartera de proyectos bajo criterios objetivos; que establezca reglas claras de coordinación con el MEF; que integre las inversiones públicas y APP bajo una visión de red; y que construya un régimen laboral meritocrático capaz de sostener continuidad técnica e independencia funcional. Solo a través de este conjunto de acciones preparatorias será posible que la nueva entidad nazca con solidez institucional y que pueda cumplir efectivamente su mandato de garantizar decisiones orientadas al valor público y a la sostenibilidad de largo plazo de la infraestructura del país.

La creación de una Entidad Autónoma de Infraestructura implica un tipo de transición institucional distinto al que se produciría con un ministerio. Mientras un ministerio reordena competencias dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, la entidad autónoma requiere establecer un nuevo centro de decisión técnica, jurídicamente independiente, con un régimen normativo, presupuestal y operativo propio. Este proceso demanda un diseño de sucesión que priorice la estabilidad de los proyectos y la continuidad técnica, evitando que el tránsito desde el MTC genere vacíos de autoridad o interrupciones en las funciones críticas de planificación, estructuración, ejecución y supervisión de la infraestructura de transporte.

Debido a que la nueva entidad no formará parte de la jerarquía ministerial, la transición debe centrarse en definir con precisión qué funciones deben quedar bajo la rectoría sectorial del Ejecutivo y cuáles pasarán a ser ejecutadas directamente por la autoridad autónoma. Este deslinde no puede resolverse mediante simples reasignaciones administrativas, sino a través de un proceso jurídico y técnico que establezca competencias exclusivas, competencias compartidas y mecanismos obligatorios de articulación. La autonomía implica que la entidad no estará subordinada a instrucciones políticas del Ejecutivo; por tanto, se requieren canales formales de coordinación estratégica que no comprometan su independencia, pero que aseguren coherencia entre la política del Ejecutivo y la gestión técnica de los proyectos.

La transición también exige un proceso cuidadoso de transferencia de archivos técnicos, expedientes, bases de datos, sistemas de seguimiento y contratos administrativos. La nueva entidad solo podrá operar eficazmente si recibe no solo las competencias, sino también la información, la memoria técnica y la capacidad documental que permiten ejercerlas. En transporte, esta transferencia es especialmente compleja: expedientes viales, estudios de ingeniería ferroviaria, registros de interferencias de servicios públicos, contratos de obras portuarias o concesiones aeroportuarias contienen detalles cuya pérdida o incompletitud podría paralizar proyectos estratégicos. Por ello, el MTC debe establecer mecanismos transitorios que garanticen la integridad de la información y acompañen la curva de aprendizaje institucional.

Un desafío central en la sucesión es la situación del personal. La autonomía no admite trasladar automáticamente las plazas del MTC a la nueva entidad, pues esta debe conformar un cuerpo profesional propio, estable, protegido de presiones externas y basado exclusivamente en mérito. Esto exige un periodo de coexistencia institucional en el que el MTC mantiene equipos responsables de proyectos en curso, mientras que la entidad autónoma constituye, mediante procesos técnicos de selección, sus propios equipos especializados en planificación multimodal, ingeniería avanzada, estructuración contractual, gestión predial, supervisión y análisis de riesgos. El objetivo no es solo trasladar funciones, sino construir un organismo con capacidades profesionales sostenibles en el tiempo.

La entidad autónoma deberá iniciar su operación con un marco normativo propio que regule sus potestades reglamentarias, sus procedimientos internos y sus mecanismos de control. Ello incluye normas específicas sobre contratación de obras y servicios, supervisión y seguimiento, gestión financiera, gobernanza interna, administración de riesgos y procesos de compatibilización sectorial. Este conjunto normativo, al ser autónomo del régimen general administrativo, permitirá avanzar hacia procedimientos más ágiles, técnicamente exigentes y adaptados a la complejidad de la infraestructura de transporte, alejándose de limitaciones que hoy generan retrasos y sobrecostos.

La sucesión institucional también debe contemplar la delegación en terceros idóneos de la revisión técnica de permisos sectoriales y ambientales. La magnitud de los proyectos de transporte —carreteras, accesos portuarios, terminales aeroportuarios, túneles, ferrocarriles de carga— requiere evaluaciones técnicas sofisticadas que suelen desbordar la capacidad administrativa del Estado. La entidad autónoma puede acreditar evaluadores independientes para revisar expedientes técnicos, compatibilizaciones, estudios de ingeniería y documentos ambientales, estableciendo incompatibilidades estrictas, estándares de idoneidad profesional y un sistema permanente de supervisión. Delegar la evaluación permite reducir tiempos,

estandarizar criterios y evitar demoras generadas por cuellos de botella institucionales, sin afectar el rol de la autoridad.

Para que este modelo funcione adecuadamente, la transición debe incluir la creación de una línea de base ambiental pública, estandarizada y accesible, que reduzca la incertidumbre durante la evaluación de proyectos. En infraestructura de transporte, buena parte de los retrasos proviene de controversias sobre información ambiental, duplicación de levantamientos de campo y discrepancias entre bases de datos utilizadas por distintas entidades. Una línea de base unificada permitiría que los estudios de impacto ambiental se concentren en los impactos específicos de las obras y no en reconstruir información básica del territorio, reduciendo costos, litigiosidad y plazos de aprobación, y generando mayor certeza técnica para los operadores públicos y privados.

La entidad autónoma debe contar también con un sistema propio de priorización de proyectos que ordene las inversiones en función de criterios técnicos, verificables y alineados a la visión de red de transporte. En un sector donde la utilidad de cada proyecto depende de su conexión con otro —accesos portuarios, corredores logísticos, vías alimentadoras, conexiones ferroviarias y accesos aeroportuarios—, la priorización basada en conectividad, reducción de costos logísticos, impacto territorial y riesgos de paralización permite dirigir recursos escasos hacia intervenciones de mayor valor público. La autonomía institucional es el entorno adecuado para sostener este tipo de decisiones, blindadas frente a presiones externas y orientadas por evidencia.

Uno de los mayores cuellos de botella en proyectos lineales de transporte es la adquisición de terrenos y la imposición de servidumbres. La ley de creación de la entidad autónoma debe ratificar con claridad que las servidumbres sobre predios estatales sin edificaciones de aprovechamiento efectivo son gratuitas, corrigiendo interpretaciones restrictivas que han generado sobrecostos, demoras injustificadas y litigios prolongados. En carreteras, ferrocarriles, ductos y accesos portuarios, esta precisión puede reducir años de trámite y liberar corredores estratégicos. Asimismo, para proyectos de exploración y obras temporales, debe restablecerse un régimen simplificado de derecho de uso en predios estatales sin edificaciones, eliminando barreras que hoy afectan la formación de nuevas carteras de proyectos logísticos y energéticos vinculados al transporte.

La autonomía institucional debe ir acompañada de responsabilidades claras. El incumplimiento injustificado de los plazos de evaluación, autorización o compatibilización técnica puede paralizar corredores logísticos completos y elevar sustancialmente los costos de los proyectos. Por ello, es indispensable que la ley establezca sanciones administrativas para directivos y responsables que no resuelvan dentro de los plazos legales, siguiendo modelos comparados donde el incumplimiento reiterado acarrea multas y eventual suspensión. Este mecanismo de responsabilidad garantiza que la agilidad institucional sea sostenible y evita que el silencio negativo se convierta en un medio de bloqueo administrativo.

Finalmente, la transición debe incluir un sistema robusto de monitoreo y evaluación independiente. La entidad autónoma debe reportar avances, retrasos y cuellos de botella de manera transparente desde sus primeros meses, evitando interferencias y permitiendo que la ciudadanía, los reguladores, los auditores y el propio Ejecutivo cuenten con información verificable sobre el desempeño institucional. La coexistencia temporal entre el Ejecutivo y la

entidad autónoma requiere coordinación para asegurar que la información pública sea consistente y que el proceso de transferencia de proyectos no genere duplicidades ni vacíos.

En conclusión, la creación de una Entidad Autónoma de Infraestructura demanda un proceso de transición diseñado con rigor técnico y jurídico. La autonomía solo generará valor si se acompaña de mecanismos de transferencia ordenada, sistemas de evaluación independiente, una línea de base ambiental pública, criterios técnicos de priorización, procedimientos expeditivos de servidumbre y un régimen efectivo de responsabilidad administrativa. Este conjunto de medidas permitirá que la nueva institución suceda al MTC de manera ordenada, fortalezca la gestión del ciclo de los proyectos y garantice decisiones estables, predecibles y orientadas al interés público, impulsando el desarrollo sostenible de la infraestructura de transporte del país.

5.4. Medidas complementarias para introducir mejoras en el ámbito institucional²³

5.4.1. Medidas de corto plazo (0 a 1 año)

5.4.1.1. Destrabe y aceleración de decisiones inmediatas para proyectos en curso y procesos de evaluación

Sin perjuicio de la evaluación de las oportunidades en la creación de un Ministerio de Infraestructura, se debe advertir que el MTC mantiene la responsabilidad sobre los contratos de concesión de infraestructura de transportes que están en etapa de ejecución, los cuales representan inversiones comprometidas por más de USD 14 mil millones. Al respecto, la estructura actual del MTC presenta diferentes órganos competentes en el desarrollo de proyectos de infraestructura. En efecto, se identifica a la Dirección General de Programas y Proyectos de Transportes (**DGPPT**) y el Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional (PROVÍAS Nacional-**PVN**); ambos dependientes del del Viceministerio de Transportes.

Si bien la **DGPPT** tiene a cargo los proyectos APP en fase de ejecución en el subsector Transportes, también tiene a su cargo los proyectos de inversión pública de la cartera de puertos y ferrocarriles. Asimismo, PVN tiene a su cargo el desarrollo de proyectos viales bajo la modalidad de Obra Pública (tradicional, Oxl y G2G). Lo anterior, genera que en el ámbito del Viceministerio de Transportes, sean dos las entidades interesadas en mantener bajo su cartera la ejecución de proyectos. En el caso de la infraestructura vial, PVN termina decidiendo aquellos proyectos que se ejecutarán como APP y se han presentado casos en los cuales, los proyectos que están siendo diseñados como APP a cargo de PROINVERSIÓN, enfrentan obstrucciones derivadas de algunas decisiones de PVN que afectan el desenvolvimiento de estos proyectos APP. Como ejemplo de ello, se puede mencionar que PVN ha incumplido con ejecutar previamente componentes de los proyectos de infraestructura vial, que deben ser integrados a proyectos de carreteras mediante APP (tramos que deberían ser entregados o puentes). En otros casos, PVN ha terminado decidiendo la contratación de actividades previstas en el proyecto APP (labores de conservación), con la contradicción de enfoques que entraña supervisar una Obra Pública y una APP.

²³ Esta sección ha contado con los valiosos aportes y reflexiones de Karin Granda Sánchez, Gerente Legal CAF-Asset Management Corporation.

La coexistencia de la DGPPT y Provías Nacional (PVN) bajo el Viceministerio de Transportes, genera decisiones fragmentadas sobre modalidad de ejecución de Obra (Inversión Pública o APP) y sobre las responsabilidades durante la ejecución, con impactos importantes en los cronograma, costos y calidad. Este patrón se agrava por diseños organizacionales secuenciales (sin ingeniería concurrente), débil gestión de interfaces y ausencia de un “solo dueño” del caso de negocio durante todo el ciclo. Esta situación ha generado que la toma de decisión sobre la mejor modalidad para ejecutar un proyecto, deja de tener un sustento técnico de ponderación de la idoneidad de cada modalidad, en cambio; se realiza por aspectos coyunturales o decisiones cortoplacistas.

Es por ello que el objetivo de la medida es simplificar y acelerar decisiones, reduciendo retrabajos y parálisis, alineando a un único responsable e instalando controles de etapa con criterios técnicos objetivos. (Buenas prácticas IPA–UK, Project Routemap), recomendándose lo siguiente:

- **Optimización de la estructura decisoria en el MTC (modalidad y gestión)**

La decisión sobre la modalidad de un proyecto y su gestión debería estar centralizada en una sola Dirección General (“una sola cabeza”). La decisión respecto a la modalidad del proyecto implica consolidar en la DGPPT, la decisión técnica para seleccionar (Obra Pública/ObrasXImpuesto/Gobierno a Gobierno o APP). Para ello, podrá incluso implementar un Comité Técnico, presidido por la DGPPT e integrado por PVN, Oficina General de Planeamiento y Presupuesto del MTC, y contado con un representante de la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones del MEF (en calidad consultiva) y PROINVERSIÓN (cuando se trate de la programación de inversiones en infraestructura de transporte mediante APP). Este Comité Técnico debería decidir la modalidad de ejecución de grandes proyectos, basado en criterios de Valor por Dinero, riesgos y espacio fiscal.

- **Unidad de reactivación rápida para obras paralizadas del MTC:**

Esta instancia sería una *task force* con facultades delegadas para priorizar y resolver controversias técnicas o contractuales, bajo un principio de enfoque por resultados de los proyectos. Previamente, debería desarrollarse un *Backlog* priorizado de obras paralizadas, con “ruta crítica” y responsables de cada hito.

Protocolos alineados al Control Preventivo (de la Contraloría General de la República) para obras paralizadas, en coordinación con la Unidad de Reactivación Rápida (URR) que la misma CGR ya ha puesto en marcha —*especialmente a partir de la Resolución de Contraloría N° 220-2025-CG*— para identificar, diagnosticar y destrabar obras, antes de que el problema se convierta en una paralización prolongada.

- **Panel técnico ad hoc para priorizar inversiones del Programa Multianual de Inversiones del MTC:**

La evidencia demuestra que el sector tiene viabilidades o expedientes técnicos que pierden su vigencia; proyectos que (siendo viables), no cuentan con presupuesto

programado para la ejecución, los cuales se van rezagando; inclusión de proyectos con prioridad política y no técnica. Constituir un Panel orientado a evaluar el impacto socioeconómico, madurez técnica y viabilidad inmediata, aplicando parámetros del SNPMI/Invierte.pe y reglas de elegibilidad (madurez de predios, permisos, EAE/ambiental, matriz de riesgos), que permitan priorizar dónde se enfocará el esfuerzo del sector para ejecutar los proyectos.

- **Implementación de tableros de control (*dashboards*):**

Seguimiento en tiempo real de metas de ejecución y cuellos de botella, para lo cual se deberá exigir que los actores (concesionarios y contratistas) o los supervisores (OSITRAN o las empresas supervisoras de obra), cuenten con las facilidades tecnológicas que permita interconectarse al sistema. Este *dashboards* permitiría medir: metas de ejecución (física/financiera), hitos superados, permisos críticos, conflictos prediales, arbitrajes, seguridad vial, KPIs de operación (de corresponder), adendas, sobre costos, etc.

- **Inventario de proyectos de inversión:**

La creación de un inventario único y actualizado de proyectos de inversión constituye una herramienta esencial para mejorar la gestión, el seguimiento y la toma de decisiones en el sector Transportes. Este inventario debe integrar, en una base de datos centralizada, información de todos los proyectos en las distintas etapas del ciclo de inversión, incluyendo proyectos bajo modalidades de obra pública, Asociaciones Público-Privadas (APP), Obras por Impuestos (Oxi) y contratos Gobierno a Gobierno (G2G). La información debe abarcar desde la formulación y evaluación hasta la ejecución y cierre, incorporando hitos relevantes, estado de avance físico y financiero, permisos, interferencias y cronogramas actualizados (en este último caso, nutrido por el *dashboards*).

En paralelo, cada proyecto debe contar con un “repositorio digital” de inversión, que funcione como repositorio oficial y trazable de todos los documentos del proyecto (equivalente a los Libros Blancos de PROINVERSIÓN). Esta carpeta debe incluir el expediente técnico completo, la declaratoria de viabilidad, los estudios ambientales y de ingeniería, los contratos, adendas, informes de supervisión, autorizaciones sectoriales y cualquier otro insumo relevante para el seguimiento. Además, la carpeta digital debe estar diseñada con control de versiones y alertas automáticas de caducidad de documentos, como la vigencia de la declaratoria de viabilidad o la aprobación del expediente técnico, evitando así la pérdida de activos intangibles y el retrabajo.

Para asegurar su efectividad, el inventario debe integrarse con las plataformas existentes, como Invierte.pe, y alinearse a la estrategia de adopción progresiva de la metodología BIM (Building Information Modeling) establecida en el Plan BIM Perú. Esto permitirá que los expedientes técnicos y los modelos de infraestructura estén disponibles en formatos interoperables, facilitando la coordinación entre unidades ejecutoras, supervisores, concesionarios, contratistas y entes de control. Asimismo, contar con esta información digitalizada y estandarizada posibilitará el uso de tableros de control y analítica de datos para identificar cuellos de botella, anticipar riesgos y evaluar el desempeño de los proyectos en tiempo real.

5.4.2. Propuestas para el mediano plazo (de 1 año a 3)

5.4.2.1. Fortalecimiento de las capacidades institucionales y la calidad de la información para la toma de decisiones

En un horizonte de uno a tres años, resulta prioritario consolidar las capacidades institucionales del MTC (escenario fusionado con el MVCS), así como del MINFRA o la Autoridad autónoma de infraestructura de transporte; de manera que la planificación, priorización y ejecución de proyectos se sustenten en capacidades técnicas especializadas.

Uno de los avances más relevantes, ha sido la creación de órganos especializados para la gestión de proyectos (inspirados en la experiencia exitosa de los Juegos Panamericanos Lima 2019). Este modelo, caracterizado por una visión integral de la cartera y una gestión proactiva de riesgos, permitió desarrollar proyectos en plazos acotados y con estándares de calidad, mediante un enfoque de *project management* que anticipaba desviaciones y resolvía problemas antes de que se convirtieran en contingencias mayores. Tomando como referencia esta experiencia, se propone desarrollar en el MINTRA, prácticas de gestión integral de cartera que abarquen todos los proyectos del sector, independientemente de la modalidad de ejecución (obra pública, APP, Oxl o G2G). Asimismo, la mejora en la gestión de proyectos requiere fortalecer las competencias técnicas de los gestores a cargo, dotándolos de herramientas de estandarización en planificación, seguimiento y control. Esto permitirá tomar decisiones más predecibles y basadas en criterios objetivos, reduciendo la discrecionalidad y concentrando la atención de los niveles directivos únicamente en resolver los aspectos excepcionales o estratégicos de cada proyecto. Con este enfoque, se podrá avanzar hacia una gestión más eficiente, con procesos más ágiles y trazables.

Esta reforma representa una oportunidad para que el MTC (fusionado o no con el MVCS), reoriente su rol hacia la formulación y gestión de políticas sectoriales, la definición de estándares técnicos y niveles de servicio, y el monitoreo del cumplimiento de dichas políticas en la fase de operación. De concretarse este cambio, el MTC podría concentrar sus esfuerzos en asegurar que todos los proyectos del subsector Transporte—independientemente de su modalidad de ejecución—garanticen un servicio adecuado, seguro y sostenible para los usuarios; y Proinversión (como parte del MINFRA), es el ejecutor de las APP en infraestructura de transportes.

En tal sentido, estas medidas se resumen en lo siguiente:

- **Implementación de una PMO central u órgano de gestión de la cartera de proyectos en el MINFRA:**

Se propone crear un órgano que reporte a la Alta Dirección de MINFRA con competencias transversales para establecer metodologías unificadas de planificación, seguimiento y control de proyectos, tanto de obra pública como de Asociaciones Público-Privadas (APP). Esta PMO debe operar bajo estándares internacionales como *PMBOK* o el *Project Routemap* del Reino Unido, incorporando prácticas de gestión de riesgos, control de plazos, costos y alcance.

El marco legal existente regula de manera aislada y diferenciada el PMO de las APP y el PMO de la obra pública (por ejemplo, PEIP). De no centralizarse esta función en el MINTRA, existe el riesgo de que se constituyan múltiples PMO para distintos proyectos, lo que fragmentaría la gestión y replicaría las actuales ineficiencias. Esta dispersión implicaría mayores plazos y esfuerzos para asegurar que cada PMO cumpla con los requisitos legales y pueda brindar un soporte adecuado a los proyectos del sector.

- **Integración de información de proyectos interoperables en el MTC:**

Tomando en consideración el enfoque del PNSILT del MTC que se enfoca en los corredores logísticos, así como el Sistema Nacional de Carreteras (SINAC), se propone integrar la información de los proyectos interoperables, con el Invierte.Pe ya en el MINTRA; y articularlos con las bases de datos de los gobiernos subnacionales, de manera tal que se identifique el avance de proyectos en los demás niveles de gobierno. Asimismo, esta integración permitiría mapear los pedidos de reasignación de vías presentados por los Gobiernos Subnacionales, evaluando la pertinencia técnica y socioeconómica de cada solicitud. Este ejercicio debe realizarse bajo criterios objetivos, priorizando la conectividad estratégica, la integración territorial y la sostenibilidad del mantenimiento.

- **Capacitación especializada en gestión de proyectos en MTC y MINFRA:**

Resulta necesario que se profundice y estandarice los conocimientos de los tomadores de decisión, para que se realice un adecuado y pertinente análisis de costo-beneficio, así como la gestión de riesgos y planificación multimodal e interconectada.

- **Estandarización de expedientes técnicos y estudios de demanda en el MINFRA:**

En tanto que en los proyectos tienen coincidencias técnicas, resulta necesario que el rector de la provisión de infraestructura (MINTRA), cuente con criterios uniformes y una base de datos pública que permitan tener información histórica y criterios adoptados ante situaciones similares. Esta medida reduciría inconsistencias técnicas y facilitaría la evaluación comparativa de proyectos. Los expedientes y estudios validados deben almacenarse en bases de datos públicas para asegurar transparencia, trazabilidad y aprovechamiento por parte de otras entidades públicas.

- **Registro de empresas constructoras con proyectos paralizados:**

Dados los proyectos paralizados y las situaciones que se han generado por ello, se requiere hacer un mapeo de los factores que ocasionaron la participación de tales empresas en la paralización de obras, e interiorizar lecciones aprendidas que permitan evitar estas situaciones a futuro.

Un área importante que debería abordarse, es la identificación temprana de contratistas con antecedentes de atrasos, incumplimientos o participación en obras paralizadas. La creación de un registro de empresas constructoras y concesionarias con historial “de riesgo”, alimentado con información del MTC, la Contraloría General de la República y OSITRAN, permitiría al MINTRA establecer alertas preventivas y adoptar medidas correctivas antes de que los problemas escalen. Este mecanismo, ya utilizado en otros países a través de “listas de observación” o sistemas de *contractor performance rating*, contribuiría a reducir la recurrencia de obras detenidas o con bajo rendimiento; quizás

no para excluir a postores de procesos, pero si para tener sistemas de alerta temprana de un alto riesgo de performance que permita reorientar los esquemas de supervisión y control.

5.4.3. Propuestas para el largo plazo

Alternativa 1: Consolidación del Ministerio de Infraestructura (que ha integrado a PROINVERSION y la ANIN)

La implementación del MINFRA como órgano del Poder Ejecutivo que centralizará toda la ejecución de proyectos de inversión en infraestructura (incluyendo la infraestructura de transporte), mediante Obras Públicas, APP, G2G u otras formas de contratación; supone un reto en cuanto al planeamiento y la implementación de un sistema de toma de decisiones estratégicas, que esté orientado a lograr resultados concretos en la prestación de servicios públicos a la población. Al respecto, los aspectos transversales que deben alcanzarse en el MINFRA a largo plazo, podemos resaltar los siguientes:

- Plan Nacional de Infraestructura (que consolide en enfoque de competitividad, sostenibilidad y ordenamiento territorial) en el sub sector Transportes, como criterio vinculante de priorización de inversiones de MINFRA. Esto implica que toda inversión a cargo de este Ministerio esté alineada con los ejes estratégicos, metas y proyectos priorizados en el PNISC, evitando la dispersión, atomización y el desarrollo de proyectos aislados sin impacto sistémico.
- Estrategia y política de articulación con gobiernos sub nacionales, con el fin de lograr objetivos del Plan Nacional de Infraestructura Sostenible en el sector transportes, especialmente en la provisión de infraestructura complementaria y en la gestión de permisos, licencias y liberación de predios.

Esta estrategia debe incluir:

- Convenios marco de cooperación que definan responsabilidades y plazos para el apoyo a proyectos de alcance nacional o regional.
- Esquemas de incentivos (inspirados en el Plan de Incentivos Municipales del MEF), que recompensen a las jurisdicciones que cumplan metas de facilitación, simplificación administrativa y habilitación temprana de terrenos.
- Asistencia técnica continua para fortalecer capacidades de gestión de proyectos en los gobiernos subnacionales, asegurando coherencia con los estándares técnicos y niveles de servicio definidos por el sector.
- Política de servicio civil aplicable al MINFRA, que permita atraer y retener talento técnico de alto nivel y que establezca evaluaciones de desempeño vinculadas a la eficiencia y efectividad en la prestación de servicios al ciudadano.

Esta política debe contemplar:

- Procesos meritocráticos de selección, con perfiles enfocados en competencias técnicas, experiencia en gestión de infraestructura.

- Evaluaciones de desempeño basadas en indicadores de resultados, como cumplimiento de plazos, control de costos, calidad técnica y satisfacción del usuario final.
- Programas de formación continua y certificaciones internacionales en gestión de proyectos, ingeniería de infraestructura y gestión de activos (asset management).
- Incentivos salariales y de reconocimiento profesional para equipos que superen metas estratégicas y generen impactos medibles en el servicio a la población.

Alternativa 2: Entidad Autónoma de Infraestructura

A diferencia de una reorganización ministerial, el fortalecimiento de una Entidad Autónoma de Infraestructura implica construir una institucionalidad que trascienda periodos de gobierno y que permita desarrollar capacidades técnicas acumulativas. Esto supone avanzar hacia un modelo que garantice continuidad en la toma de decisiones, profesionalización sostenible y un marco regulatorio estable para todas las etapas del ciclo de infraestructura de transporte. Las propuestas de largo plazo deben orientarse, por tanto, a consolidar una arquitectura institucional que preserve independencia funcional, eleve estándares técnicos y permita sostener una visión de red multimodal de transporte que no dependa de cambios de autoridades o coyunturas políticas.

La primera prioridad es la formulación de una Estrategia Nacional de Infraestructura Multimodal que opere como instrumento rector para el planeamiento, priorización y programación de inversiones. A diferencia de un plan sectorial elaborado dentro del Poder Ejecutivo, esta estrategia debe ser elaborada, actualizada y custodiada por la entidad autónoma bajo criterios estrictos de evidencia y metodologías de evaluación socioeconómica y de desempeño logístico. Su carácter vinculante garantizará que los proyectos —sean financiados como obra pública, APP o bajo esquemas mixtos— se integren a una visión sistémica de transporte, evitando la dispersión de inversiones y reforzando la continuidad técnica independiente del ciclo político.

En segundo lugar, se requiere una política nacional de integración territorial y logística que articule la infraestructura de transporte con cadenas productivas, plataformas logísticas, puertos, aeropuertos y corredores ferroviarios. La entidad autónoma deberá proporcionar lineamientos, estándares y metodologías para evaluar la contribución de los proyectos a la reducción de costos logísticos, la sostenibilidad ambiental y la resiliencia frente al cambio climático. Esta política permitirá orientar la inversión hacia intervenciones que incrementen el valor público a lo largo del ciclo de vida de los activos, priorizando soluciones intermodales y la gestión eficiente de redes críticas.

El tercer componente estructural de largo plazo es la construcción de un sistema robusto de gobernanza regulatoria, basado en información pública, trazabilidad y revisión periódica de decisiones. Para ello, la entidad autónoma deberá consolidar una plataforma nacional de datos —técnicos, ambientales, prediales, contractuales y financieros— que facilite análisis predictivos y evaluaciones comparadas del desempeño de los proyectos. Esta infraestructura de datos permitirá que la planificación, la evaluación de alternativas, la priorización y el diseño de los proyectos se apoyen en evidencia verificable y actualizada, reduciendo discrecionalidades y fortaleciendo la toma de decisiones.

Asimismo, el desarrollo de capacidades profesionales sostenibles requiere una política propia de carrera técnica, distinta a la lógica del servicio civil tradicional. Esta carrera deberá incorporar especialidades críticas para la infraestructura de transporte, tales como ingeniería avanzada, planificación multimodal, gestión contractual, economía del transporte, gestión predial, modelación de demanda, evaluación ambiental estratégica y análisis de riesgos. A través de escalas salariales competitivas, certificaciones internacionales, formación continua y evaluación por resultados, la entidad podrá retener talento y consolidar un cuerpo profesional estable que garantice la continuidad técnica más allá de los ciclos gubernamentales.

Para garantizar la resiliencia institucional, la entidad debe además avanzar hacia un modelo de gestión basada en activos (asset management), que permita planificar y gestionar los activos de transporte en función de su ciclo de vida, costos de mantenimiento, estándares de desempeño y riesgos operativos. Este enfoque permitirá anticipar necesidades de renovación, priorizar intervenciones de conservación y optimizar el uso de recursos públicos, evitando la degradación de carreteras, puentes, accesos portuarios o infraestructura aeroportuaria por falta de mantenimiento oportuno.

Finalmente, la sostenibilidad institucional a largo plazo requiere establecer un mecanismo permanente de supervisión externa e independencia operativa, mediante auditorías técnicas periódicas, paneles de expertos y sistemas de rendición de cuentas abiertos a la ciudadanía. Estas herramientas permitirán mantener la credibilidad de la entidad, asegurar que su autonomía se ejerza con responsabilidad y transparencia, y reforzar un régimen decisional basado en mérito, evidencia y valor público.

En conjunto, estas propuestas buscan garantizar que la Entidad Autónoma de Infraestructura evolucione hacia una institución capaz de sostener políticas de Estado, generar estabilidad regulatoria y asegurar decisiones técnicas orientadas al servicio ciudadano. Su consolidación a largo plazo permitiría superar ciclos de improvisación, fragmentación institucional y discontinuidad técnica, estableciendo un modelo de gobernanza que soporte el desarrollo planificado, sostenible y eficiente de la infraestructura de transporte del país.

5.5. Análisis Integrado de Escenarios de Reforma Institucional en Infraestructura de Transporte

La reforma institucional del sector transporte en el Perú enfrenta un dilema estructural: cómo asegurar continuidad técnica, profesionalización estable, decisiones basadas en evidencia y trazabilidad en un entorno político caracterizado por alta rotación de autoridades, incentivos fragmentados y capacidad estatal desigual y procesos de corrupción persistentes. Sobre esa base, se evalúan los dos escenarios de cambio institucional propuestos, orientados a superar los cuellos de botella persistentes en la provisión de infraestructura de transporte y a crear condiciones que permitan una gestión estratégica, moderna y coherente de los proyectos públicos.

Escenarios propuestos

Escenario 1: Reforma por etapas, hacia el Ministerio de Infraestructura (MINFRA)

Este escenario propone la implementación de una reforma por etapas, que parta de la consolidación de PROINVERSION como entidad centralizada y transversal a cargo de los proyectos de inversión en infraestructura con participación privada (Ley 32441-Ley de APP). Paralelamente, se complementa con el afianzamiento institucional de la ANIN, como entidad centralizada en proyectos y programas de infraestructura pública. Y en una segunda etapa, esta alternativa propone que se fusione PROINVERSION con la ANIN, para a partir de esa fusión, dar lugar a la creación de un Ministerio de Infraestructura (MINTRA), como ente rector y ejecutor centralizado de los grandes proyectos de infraestructura (por APP y por Inversión pública). De esa forma, se recoge y mantiene vivo el tejido institucional, y se aprovechan las eficiencias logradas en los procesos anteriores. Asimismo, en esta segunda etapa se considera la fusión del MTC con el MVCS, como parte de un proceso integral de reestructuración del Poder Ejecutivo. Este Ministerio integrado de Transporte y Desarrollo Urbano, mantendría en el sub sector Transportes (que es el objeto del presente estudio), las funciones de planificación de desarrollo sectorial y regulación técnica de los distintos modos de transporte, sobre la base de un enfoque logístico integral. El objetivo es abordar a través de la reestructuración del Poder Ejecutivo, las recomendaciones de la OCDE en materia de Gobernanza en infraestructura, y políticas de Movilidad con Desarrollo Urbano Sostenible. Asimismo, esta propuesta de reforma por etapas, busca recoger los acuerdos políticos ya alcanzados y beneficiarse de reformas institucionales que ya están en marcha (y no caer en la tentación de *empezar todo de cero*). Esta propuesta también recoge la necesidad de introducir mejoras efectivas en la estructura organizacional del Poder Ejecutivo, abordando la reforma de la Administración Pública bajo su ámbito.

El desempeño esperado del MINTRA depende de su capacidad para reorganizar procesos en función a líneas programáticas, contemplado interfaces con el MTC (fusionado con el MVCS), y con el MEF. Asimismo, la eficacia de esta reforma depende lograr una articulación fluida entre los tres niveles de Gobierno (Nacional, Regional y Local), utilizando instrumentos legales, presupuestarios y también políticos, dada la naturaleza multidimensional de los procesos de inversión en infraestructura, que son un pilar fundamental para el cumplimiento del rol que el Poder Ejecutivo tiene en virtud a la Constitución Política y el marco legal (Ley de Bases de Descentralización y Leyes Orgánicas de los tres Niveles de Gobierno). La ganancia potencial proviene de una gobernanza más unificada; que, diseñada en el marco de una optimización de la estructura orgánica dentro del Poder Ejecutivo, permita abordar con más estabilidad los impactos de los ciclos políticos.

Escenario 2: Entidad Autónoma de Infraestructura

Este escenario plantea una transformación institucional más profunda. En el sentido que propone la creación de una autoridad con autonomía constitucional —*siguiendo modelos como el Banco Central de Reserva del Perú o la Autoridad del Canal de Panamá*— que asuma funciones integrales desde la planificación hasta la ejecución de proyectos, fusionando competencias actualmente dispersas entre el MTC, Proinversión y otras entidades. Su fortaleza radica en la capacidad para operar con horizonte técnico de largo plazo, estabilidad decisional, cuadros profesionales reclutados por mérito, autonomía presupuestal y estándares reforzados de control y transparencia. La entidad tendría un directorio independiente, reglas claras de gestión y mecanismos avanzados de evaluación de desempeño.

Las ganancias de eficiencia provendrían de lograr autonomía gerencial; optimización del recurso humano; control financiero riguroso; capacidad de priorizar proyectos estratégicos con criterios técnicos; y, reducción de interferencias políticas que hoy afectan plazos, costos y continuidad.

Sin embargo, su implementación exige definiciones claras sobre metas, indicadores de desempeño, mecanismos de control externo y mecanismos de coordinación con el Ejecutivo y el Congreso. Al tratarse de una reforma constitucional que atañe al Poder Ejecutivo y Congreso de la República, con consecuencias directas en la relación con los Gobiernos subnacionales; requiere diseñar una estrategia política potente para alcanzar los consensos requeridos para su aprobación.

Esta reforma asume que el Perú opera bajo un esquema donde los cargos directivos —desde ministros hasta jefes de entidades ejecutoras— son designados políticamente. Ello genera vulnerabilidad frente a presiones partidarias, incentivos para el intercambio de favores, ciclos cortos de gestión y discontinuidad técnica. Los funcionarios a cargo de infraestructura dependen no solo de su competencia profesional, sino de su capacidad de equilibrar relaciones con redes políticas ubicadas en municipios, gobiernos regionales, el Congreso y sectores del Ejecutivo. En este entorno, incluso funcionarios técnicamente competentes se ven expuestos a presiones que afectan decisiones regulatorias, nombramientos internos o compras públicas. La amenaza de retiro de apoyo político —que puede traducirse en investigaciones, campañas mediáticas, censura parlamentaria o vacancia presidencial— crea un equilibrio donde los nombramientos técnicos quedan subordinados a la dinámica política.

La alternativa de mantener “islas de eficiencia” dentro de la administración pública, común en América Latina, no resuelve el problema de fondo: la rotación política se traslada también a equipos técnicos, limitando la creación de capacidades estables. A ello se suma la fragmentación institucional que dificulta que los funcionarios perciban su rol dentro de una misión de largo plazo.

La Entidad Autónoma de Infraestructura rompe este equilibrio adverso al profesionalizar la cúspide directiva y aislarla del ciclo político. Su diseño permitiría:

- contratación por mérito, con reglas claras y remuneración acorde a responsabilidad;
- inamovilidad relativa para equipos técnicos de alto desempeño;
- sanción por bajo rendimiento y premiación del desempeño sobresaliente;
- protección frente a presiones externas mediante un marco institucional robusto;
- adopción de estándares internacionales de gestión contractual, asset management y análisis de riesgo.

No obstante, este escenario exige una gobernanza especializada que evite la fragmentación interna, defina con precisión productos, costos e indicadores, y genere liderazgos capaces de sostener la autonomía frente a presiones políticas inevitables. También requiere capacidades para interactuar con el Congreso, interpretar señales del entorno político y responder con transparencia a la sociedad civil.

Tabla comparativa de escenarios

CRITERIO	Escenario 1 Ministerio de Infraestructura	Escenario 2 Entidad Autónoma
Eficacia	Media: depende de articulación con MTC y MEF y enfrenta rotación política.	Alta: autonomía garantiza continuidad técnica y decisiones consistentes.
Eficiencia	Alta: integra procesos en función a líneas programáticas y se beneficia de la transversalidad de los objetivos.	Alta: estabilidad del personal, control interno robusto y autonomía gerencial.
Transparencia	Media: regulada por sistemas administrativos generales.	Alta: directorio independiente, trazabilidad fortalecida.
Factibilidad económica	Alta: menor impacto fiscal inicial y sinergias significativas.	Media: requiere ajustes legales y recursos considerables iniciales para atraer talento.
Viabilidad política	Alta-media: encaja en el marco constitucional y los actuales sistemas administrativos del Ejecutivo.	Media-baja: requiere consenso amplio y enfrenta resistencias políticas.
Riesgo principal	Persistencia de incentivos políticos y rotación.	Oposición política, barreras legales, y costos significativos de transición.

Análisis de costo-beneficio

El Escenario 1 recoge los consensos políticos ya obtenidos con las reformas en marcha y se articula en función a recomendaciones específicas de la OCDE en varios aspectos de la política pública:

- Gobernanza en infraestructura;
- Movilidad y desarrollo urbano;
- Gestión fiscal del ciclo completo de la inversión;
- Articulación entre los tres niveles de gobierno.

Permite una consolidación institucional secuenciada (y menos traumática), que reconfigure el ecosistema al interior del Poder Ejecutivo, beneficiándose de espacios de especialización y sinergias, así como niveles de coordinación más fluidos dentro del mismo nivel de Gobierno; lo que a su vez faciliten la articulación con otros niveles de Gobierno en distintos aspectos.

La sostenibilidad de esta reforma depende de la capacidad del Gobierno para mantener las reformas complementarias y articular el rediseño del Poder Ejecutivo con la profundización del Régimen de Servicio Civil. Asimismo, esta reforma no elimina del todo los riesgos de presión política sobre funcionarios clave y la rotación de personal.

El Escenario 2, aunque más costoso en la etapa inicial y más exigente políticamente, ofrece una relación beneficio/costo más favorable en horizontes de 10 a 15 años. La autonomía funcional y presupuestal, acompañada de meritocracia, permitiría:

- reducir sobrecostos y paralizaciones;
- ejecutar proyectos con mayor predictibilidad;
- mejorar la calidad técnica de los activos;
- fortalecer la confianza del sector privado;
- retener equipos profesionales especializados.

La estabilidad institucional generada por una entidad autónoma es, en sí misma, un beneficio estructural capaz de transformar el desempeño del Estado en infraestructura. Esta reforma busca facilitar la obtención de objetivos específicos e indicadores referidos a:

- Reducir en 30% los tiempos de licitación y ejecución en cinco años.
- Incrementar en 50% la proporción de proyectos entregados en plazo y costo.
- Retener al 80% del personal técnico especializado a 10 años.
- Implementar dashboards de control interno y seguimiento en tiempo real.
- Incorporar criterios de inclusión y accesibilidad en la priorización de proyectos.

Obstáculos potenciales y estrategias de mitigación

Obstáculos potenciales identificados:

- resistencia política y burocrática;
- costos iniciales elevados;
- complejidad de la transición;
- riesgos de fragmentación durante el traspaso;
- necesidad de talento altamente especializado.

Estrategias de mitigación:

- esquemas competitivos de retención de personal técnico;
- capacitación avanzada en gestión de proyectos, riesgos y transparencia;
- reglas claras de coordinación con el Ejecutivo durante la transición;
- comunicación pública para generar legitimidad;
- fortalecimiento de controles internos y auditorías externas

6. Medidas de corto, mediano, largo plazo, relativas al ámbito operacional en el sector transportes, para facilitar la toma de decisiones en la provisión de infraestructura

6.1. Dimensión operacional

Como se ha indicado previamente, uno de los problemas críticos en el subsector Transportes es que la dimensión institucional presenta superposición de funciones y competencias que deriva en decisiones contradictorias o, en algunos casos, en ausencia de decisiones oportunas. Esto ha generado bajos niveles de ejecución presupuestaria en proyectos desarrollados bajo las modalidades APP e Invierte.pe, con retrasos significativos e incluso paralizaciones, tal como ha señalado la Contraloría General de la República.

A nivel operacional actualmente, se observa una atomización de la cartera de proyectos y una dispersión en la toma de decisiones, que se agudiza cuando, por presiones políticas o sociales, se impulsan proyectos con cronogramas irreales. La injerencia política en la priorización, combinada con una desintegración de información y criterios técnicos, conduce a que la gestión se realice en compartimentos estancos, configurando un problema estructural que afecta tanto la inversión pública como la privada.

Por tal motivo, se advierte que, desde un punto de vista operacional de la cartera de proyectos del subsector Transportes, se adopte decisiones basados en 4 pilares: Planificación, evaluación y formulación de proyectos, ejecución de proyectos, acciones de mejora de la contratación pública y liberación de terrenos.

6.2. Medidas en la Planificación

- **Integración de planes de desarrollo de la cartera de proyectos del subsector Transportes:**

El MTC dispone de múltiples planes sectoriales (planes viales, ferroviarios, logísticos, portuarios, aeroportuarios, entre otros), cada uno con diagnósticos y propuestas específicas. No obstante, la ausencia de una metodología que integre estos instrumentos provoca que las medidas terminen ejecutándose de forma aislada, perdiendo la oportunidad de generar sinergias.

Para evitar la fragmentación, se propone consolidar un Plan Integrado de Infraestructura de Transportes que agrupe las inversiones bajo tres objetivos centrales: (i) desarrollo logístico, (ii) complementariedad modal, y (iii) atención al ciudadano. Este plan debe tener como punto de partida el Plan Nacional de Servicios e Infraestructura Logística de Transportes (PNSILT) al 2032, dado que dicho instrumento incorpora la visión de cadenas logísticas y proyectos multimodales, alineando las inversiones a un enfoque sistémico y de red. Este Plan debe contribuir al Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad.

- **Criterios sectoriales para la selección de la modalidad de ejecución:**

Si bien existen múltiples modalidades para la ejecución de proyectos (Obra Pública Tradicional, Obras por Impuestos, contratos Gobierno a Gobierno y APP), en la práctica no se aplican criterios uniformes y estandarizados para elegir la modalidad más eficiente para cada caso. La ausencia de estos criterios provoca que la decisión esté influida por factores coyunturales, en lugar de basarse en un análisis técnico sólido.

Se propone establecer una matriz sectorial de selección de modalidad, con criterios claros que contemplen:

- Riesgo fiscal y presupuestal: capacidad del Estado para asumir compromisos y sostenibilidad de las obligaciones contingentes.
- Eficiencia por envergadura del proyecto: complejidad técnica, necesidad de innovación, integración de fases de diseño–construcción–operación.
- Historial de sobre costos en proyectos similares bajo distintas modalidades.
- Horizonte de mantenimiento y operación: pertinencia de transferir riesgos al sector privado en fases posteriores a la construcción.
- Plazos de ejecución esperados y restricciones normativas o financieras.
- Capacidad de ejecución de las entidades involucradas: MTC, Proinversión y eventualmente, Ministerio de Infraestructura.

Este marco permitiría que cada decisión sobre modalidad esté sustentada en análisis de valor por dinero (Value for Money), garantizando que los recursos se asignen de forma más eficiente y transparente.

Es importante resaltar que actualmente, no existe un criterio unívoco y transparente para la selección de la modalidad de ejecución de un proyecto. Al respecto, es necesario considerar lo siguiente:

- Si una entidad del Estado decide ejecutar un proyecto como obra pública (Ley General de Contratación Pública) debe verificar que cuenta con disponibilidad presupuestal y la contratación está incluido en el PAC.
- Si una entidad del Estado decide ejecutar un proyecto como Obras por Impuestos (Ley de Inversión Pública Regional y Local) debe verificar que cuenta con espacio de límite CIPRL publicado anualmente por MEF.
- Si una entidad del Estado decide ejecutar un proyecto como APP, como parte de la evaluación de la fase de formulación (Informe de Evaluación) debe sustentar y acreditar que ejecutar el proyecto como APP genera mayores eficiencias (Valor por dinero) frente al régimen tradicional de contratación pública. En este caso si hay una barrera de entrada inicial para ejecutar APP, solo si se demuestra que genera mayor valor que la contratación tradicional.
- Si una entidad del Estado decide ejecutar un proyecto como G2G la nueva LGCP establece la necesidad de realiza un análisis costo-beneficio, así como el análisis de otras modalidades de ejecución.

Es aquí donde resulta relevante el concepto de “*Value for Money*” como criterio de decisión, es decir, optar por el mecanismo de procura genere la mejor combinación entre costo total del ciclo de vida, calidad, nivel de servicio y gestión de riesgos, de manera que se maximicen los beneficios sociales y económicos de un proyecto para los ciudadanos, considerando tres aristas:

- Eficiencia económica: que el proyecto entregue el nivel de servicio previsto al menor costo ajustado por riesgo en todo el ciclo de vida (planificación, diseño, construcción, operación y mantenimiento).
- Eficiencia técnica: que el diseño, los estándares de calidad y los plazos de ejecución sean los más adecuados para la finalidad del proyecto.
- Gestión de riesgos: que los riesgos (constructivos, financieros, de operación, de demanda) se asignen al actor que mejor puede administrarlos, reduciendo contingencias para el Estado y sobrecostos futuros.

Si bien en el Perú, solo en las APP se exige un análisis específico de valor por dinero, este aún se da a nivel cualitativo (criterios de elegibilidad) a diferencia del resto de países que implementan mecanismos cuantitativos (Comparador Público Privado). En el caso de la contratación tradicional si bien la legislación incluye el principio de valor por dinero, pero no está orientado a la selección del mecanismo de procura sino al criterio de selección del postor.

La OECD Survey on the Governance of Infrastructure²⁴ presenta las metodologías utilizadas por 31 países de la OCDE para evaluar proyectos de infraestructura, diferenciando entre Proyectos APP (Public-Private Partnerships) y otros proyectos de infraestructura pública tradicional. Mientras que casi ocho de cada diez países aplican metodologías estructuradas para APP, estas herramientas son menos utilizadas en proyectos de obra pública tradicional. Destacan instrumentos como el análisis costo-beneficio, los estimados de flujos de caja y el análisis multicriterio, pero son el Public Sector Comparator (PSC) y la Business Case Methodology los que mejor reflejan el principio de Value for Money, pues permiten comparar objetivamente modalidades de ejecución y asegurar que el proyecto seleccionado maximice valor económico y social en todo su ciclo de vida.

Esta diferencia evidencia una brecha: la obra pública tradicional (y el G2G), pese a representar la mayor parte de la inversión en muchos países (incluido Perú), suele estar menos sujeta a metodologías rigurosas. Como resultado, se corre el riesgo de priorizar proyectos por factores políticos o coyunturales más que por un análisis técnico sólido. La lección de la OCDE es clara: el Value for Money debe aplicarse a todas las modalidades de ejecución, no solo a las APP. Ello exige institucionalizar procesos de evaluación uniformes, transparentes y vinculados a criterios de sostenibilidad fiscal y de servicio, evitando así que la modalidad elegida dependa de la discrecionalidad y garantizando que cada sol invertido se traduzca en infraestructura eficiente y sostenible.

En esa línea, además de definir los criterios técnicos y legales que respaldan cada modalidad, resulta fundamental establecer un procedimiento uniforme y trazable para la toma de decisiones principalmente para los proyectos de envergadura, que permita comparar objetivamente las distintas alternativas y justificar transparentemente la elección final. Este procedimiento debería incluir: (i) la obligación de documentar de manera estandarizada el análisis de modalidades realizado por la entidad promotora; (ii) la revisión por un órgano técnico especializado que valide la consistencia de la decisión; y (iii) la publicación de los fundamentos de la elección, de modo que exista transparencia y rendición de cuentas. De esta manera, la decisión sobre la modalidad de ejecución dejaría de depender de factores coyunturales o de la discrecionalidad administrativa, y pasaría a estar sustentada en un proceso de gobernanza sectorial, basado en evidencia, que reduzca riesgos de sobrecostos, genere confianza en los actores involucrados y asegure la eficiencia en el uso de recursos públicos.

6.3. Medidas para la Evaluación y formulación

- **Cambio del modelo secuencial y desintegrado del ciclo de los proyectos.** El modelo actual, basado en fases secuenciales y desconectadas, genera ineficiencias significativas: las áreas responsables de los estudios (como en el

²⁴ <https://infrastructure-toolkit.oecd.org/governance/value-for-money/>

caso de Provías Nacional) no participan activamente en la ejecución, lo que impide capturar lecciones aprendidas y retroalimentar el diseño futuro con datos empíricos de desempeño. Esta desconexión deriva en sobrecostos por errores de diseño y en la repetición de fallos estructurales que vienen dando origen a las adendas de adicionales de obra.

Un gestor de proyectos debe asegurar un ciclo de vida cerrado donde el equipo de formulación mantenga al menos un rol consultivo durante la ejecución, monitoreando cómo las decisiones de diseño afectan costos, plazos y niveles de servicio. Esto permite ajustar estándares, metodologías y supuestos de diseño para maximizar eficiencia y prevenir errores recurrentes.

- **Transparencia y capitalización del conocimiento sectorial:** Información pública de todas las decisiones e información que se genera (libro blanco del proyecto), bases de datos compartidas con información sobre estudios de demanda, estudios técnicos, etc. y estandarización de metodologías de análisis costo–beneficio y gestión de riesgos

Uno de los principales pilares de la gestión pública es la transparencia en las decisiones, no por un tema de control por parte de los terceros, sino debido a que al hacer transparente las decisiones se puede difundir las buenas prácticas y se puede mejorar estas para los futuros proyectos.

En el sector Transportes, muchos proyectos tienen un horizonte de maduración y ejecución de varios años, a menudo superiores a un ciclo político o a la permanencia promedio de los funcionarios que los gestionan. La alta rotación de personal técnico y directivo interrumpe la continuidad operativa y dispersa la información acumulada durante las fases de formulación, evaluación y ejecución.

Desde una perspectiva de gestión de proyectos, esta rotación no solo retrasa la toma de decisiones, sino que incrementa el riesgo de pérdida de conocimiento: aquella experiencia no documentada que reside en la interacción diaria con contratistas, supervisores, comunidades y otros actores. En la práctica, el nuevo funcionario hereda un conjunto incompleto de antecedentes, lo que obliga a repetir procesos de análisis ya realizados, con el consecuente costo en tiempo y recursos. Este escenario genera ineficiencias sistémicas: i) Duplicación de esfuerzos en estudios y evaluaciones técnicas que podrían haberse aprovechado, ii) Mayor probabilidad de errores de decisión por falta de contexto histórico sobre el proyecto, iii) Desalineación en la gestión contractual, especialmente en proyectos APP o de obra pública de gran envergadura, donde las negociaciones y compromisos se extienden por varios años.

Para mitigar este riesgo, es fundamental implementar un sistema robusto de gestión documental y de conocimiento, como el propuesto “Libro Blanco del Proyecto”, que garantice la trazabilidad de cada decisión y facilite la transferencia ordenada de información entre equipos y gestiones. Este sistema

debe estar integrado a plataformas interoperables con Invierte.pe y otros repositorios (por ejemplo, CGR), asegurando que la información técnica, contractual y financiera se mantenga accesible y estructurada durante todo el ciclo de vida del proyecto, independientemente de los cambios de personal.

Con estas medidas, la pérdida de conocimiento por rotación de funcionarios dejaría de ser una amenaza recurrente.

6.4. Medidas para la Ejecución de proyectos

- **Articulación de las experiencias en la ejecución contractual de los proyectos:**

La ejecución de proyectos viene generando lecciones aprendidas tanto en relación con las funciones que realiza PVN como DGPPT, por lo cual, se requiere un diagnóstico de estas experiencias para la optimización de funciones de como administradores de contrato y contrapartes de estos, de manera tal que se enfoque la evaluación de la ejecución contractual, al cumplimiento de los objetivos de los proyectos como parte de la planificación sectorial.

- **Monitoreo de contribución de proyectos en ejecución en el cumplimiento de metas logísticas y de articulación multimodal de los proyectos:**

Los proyectos en ejecución deben ser integrados a los planes de crecimiento logístico, por lo que se debe identificar tempranamente la contribución de estos y como se integran a esta visión integral. De esta manera, en caso de que se requiera mejora de inversión o inversiones adicionales que integren los proyectos a un corredor logístico, por ejemplo, ello, sea identificado de manera temprana para plantear las modificaciones contractuales que correspondan y se adopten decisiones conducentes a esta integración logística.

- **Incorporación de nuevas tecnologías en los procesos de supervisión:**

Las nuevas tecnologías son oportunidades para que se mejoren y optimicen los métodos de supervisión y se incluyan inversiones en nuevos proyectos que finalmente repercutan de manera positiva en la supervisión de su ejecución. De esta manera, no basta que se incluya la metodología BIM o los Sistemas Inteligentes Tecnológicos (ITS) en los proyectos, es esencial que el MTC desarrolle capacidades para explotar el valor de los datos que estas herramientas generan.

6.5. Medidas para la Contratación pública

En este extremo, se propone la creación de una Mesa técnica interinstitucional permanente para facilitar la ejecución del Plan Anual de Contrataciones del MTC, dependiente del VMT. En la medida que el MTC, acotaría su intervención en la ejecución contractual como contraparte y administrador contractual – ello, dada la creación del Ministerio de Infraestructura y de mayores competencias a Proinversión- se permite que el MTC se enfoque en adoptar medidas tempranas para evitar retrasos o paralizaciones en la ejecución de proyectos, estableciendo

relaciones interinstitucionales que faciliten la toma de decisiones y que advierta tempranamente de aspectos que pueden ser resueltos.

6.6. Medidas para la Liberación de terrenos

Uno de los aspectos que impacta en la ejecución y planificación de proyectos del subsector Transportes, es la disposición de terrenos para su desarrollo. Debido a ello, es importante que desde este subsector se adopten medidas para garantizar la disponibilidad de terrenos de manera oportuna. Para ello se propone lo siguiente:

- **Integración de estándares sociales y ambientales de multilaterales, en el Reglamento del Dec. Leg 1192:**

Actualmente, al adoptar medidas para cada proyecto, se relega el componente social, dado que no es un aspecto de obligatorio cumplimiento en la normativa, sin embargo, una estrategia adecuada y temprana puede evitar problemas y retrasos en la ejecución.

Así, es necesario incorporar estudios sociales e integrarlos en el proceso de toma de decisión oportunamente, para definir la estrategia para la liberación de terrenos. La incorporación temprana de estándares sociales y ambientales no solo mitiga riesgos, sino que eleva la bancabilidad, eficiencia y sostenibilidad de los proyectos de infraestructura. Los bancos multilaterales — líderes en la promoción de proyectos responsables— proporcionan marcos claros que convierten estos aspectos en componentes gestionables y medibles desde las etapas iniciales de planificación.

- **Catastro de subsuelo de Lima:**

La ocupación y uso del territorio nacional ha ido desarrollándose en el tiempo, de manera formal y más aún de manera informal, lo cual genera que, en la ejecución de proyectos, no se tenga certeza de la situación predial del suelo y subsuelo ni de la infraestructura de otros servicios públicos que subsiste. Ello, es de especial relevancia en proyectos de gran envergadura y que se tiene planificado que sea desarrollado interviniendo diferentes municipios, como es el caso de las líneas del metro.

En tal sentido, se hace necesaria la creación de un catastro del subsuelo con información actual, que permita tomar decisiones adecuadas considerando la situación del subsuelo, este tipo de estudios podría ser financiado por la ATU y cooperación multilateral.

- **Centralización y organización de los procesos de adquisición de terrenos y liberación de interferencia.**

En los últimos tiempos se ha tenido experiencias exitosas en la adquisición de terrenos y liberación de interferencias, las cuales requieren ser compartidas con las diferentes entidades para la toma de decisiones futuras. Así, se propone crear espacios de centralización de información que enriquezca la estrategia para la organización y gestión de la disponibilidad de terrenos.

7. Hoja de ruta

7.1. Cambios normativos requeridos y actividades prioritarias en el corto, mediano y largo plazo

Hoja de ruta del escenario 1

Tipo de medida	Medida	Corto	Mediano	Largo	Recomendaciones	Entidad involucrada
Reformas institucionales	Destrabe y aceleración de decisiones inmediatas para proyectos en curso y procesos de evaluación	X			Reforma institucional	MTC
	Diseño institucional del Ministerio de Infraestructura	X			Decisión de Alta Dirección	PCM-MEF
	Fortalecimiento de las capacidades institucionales y la calidad de la información para la toma de decisiones		X		Decisión de Alta Dirección	MTC Servir
	Implementación del Ministerio de Infraestructura		X		Reforma Legal Reforma institucional Asignación presupuestaria	PCM y MEF
	Consolidación del Ministerio de Infraestructura			X	Reforma institucional Asignación presupuestaria	MTC y MEF
Mejoras operacionales	Integración de planes de desarrollo de la cartera de proyectos del subsector Transportes	X			Reforma institucional Decisión de Alta Dirección	MTC
	Articulación de las experiencias en la ejecución contractual de los proyectos	X	X		Decisión de Alta Dirección	MTC/MINFRA
	Creación de una Mesa técnica interinstitucional permanente para facilitar la ejecución del Plan Anual de Contrataciones del MTC	X			Reforma institucional Decisión de Alta Dirección	PCM y MTC

Tipo de medida	Medida	Corto	Mediano	Largo	Recomendaciones	Entidad involucrada
	Centralización y organización de los procesos de adquisición de terrenos y liberación de interferencia	X			Reforma institucional Decisión de Alta Dirección	PCM MTC
	Criterios sectoriales para la selección de la modalidad de ejecución		X		Decisión de Alta Dirección	PCM
	Cambio del modelo secuencial y desintegrado del ciclo de los proyectos		X		Reforma institucional Decisión de Alta Dirección	MTC
	Incorporación de nuevas tecnologías en los procesos de supervisión		X		Decisión de Alta Dirección	MTC SUTRAN
	Integración de estándares sociales y ambientales de multilaterales, en el Reglamento del D. Leg. 1192		X		Asignación presupuestaria	PCM
	Monitoreo de contribución de proyectos en ejecución en el cumplimiento de metas logísticas y de articulación multimodal de los proyectos			X	Decisión de Alta Dirección	MTC
	Catastro de subsuelo de Lima			X	Reforma Legal Asignación presupuestaria	PCM-MEF

8. Referencias bibliográficas

- Alonso, J., & Andrews, R. (2022). Exploring interactions among PPP institutional variables along market maturity levels. *International Journal of Project Management*, 40(3), 230-245. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2021.12.007>
- Asian Development Bank. (2017). *Best Practices in Multimodal Transport and Logistics Management*. Manila: ADB.
- Berg, N., Faber, M., & Gaitan, B. (2016). "Institutional Self-Commitment and Conflicts of Interest in Public Works Agencies." *Journal of Infrastructure Systems*, 22(3).
- BID. (2020). *Governance Frameworks to Improve Infrastructure Planning in Latin America and the Caribbean*. Inter-American Development Bank
- BID (2020). *Governance of Logistics Corridors in Latin America: Challenges and Solutions*. Washington, DC: BID.
- BID (2018). Invirtiendo mejor: El rol de la inversión pública eficiente para cerrar la brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe. BID. <https://publications.iadb.org/es/invirtiendo-mejor-el-rol-de-la-inversion-publica-eficiente-para-cerrar-la-brecha-de-infraestructura-en-america-latina-y-el-caribe>
- BID (2018). *Gestión de riesgos fiscales en APP en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial (2021). *Infraestructura sostenible en América Latina y el Caribe: Recomendaciones institucionales para cerrar brechas con calidad*.
- Banco Mundial. (2019). *Logistics Performance and Institutional Coordination*. Washington, DC: World Bank Publications.
- Banco Mundial (2017). Prioritizing Infrastructure Investment: A Framework for Government Decision Making. World Bank Group. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28890>
- Comisión Nacional de Productividad (2021). *Productividad en el Sector de la Construcción*. Gobierno de Chile
- Engel, E., Fischer, R., & Galetovic, A. (2014). Economía de las asociaciones público-privadas. Una guía básica. Fondo de Cultura Económica. Fondo de Cultura Económica-FCEDES
- Engel, E., Fischer, R. D., & Galetovic, A. (2020). When and How to Use Public-Private Partnerships in Infrastructure: Lessons From the International Experience. NBER Working Paper No. 26766 NBER.
- Estache, A., & Fay, M. (2007). *Current debates on infrastructure policy*. World Bank Policy Research Working Paper No. 4410.
- Estache, A., & Wren-Lewis, L. (2011). *Anticorruption policy in theories of sector regulation*. In Rose-Ackerman, S., & Soreide, T. (Eds.), *International Handbook on the Economics of Corruption, Volume Two*. Edward Elgar.

Fay, M., Martimort, D., & Straub, S. (2019). *Funding and Financing Infrastructure: The Joint Role of the State, Development Banks, and the Private Sector*. World Bank Policy Research Working Paper No. 8958.

Flyvbjerg, B. (2009). *Survival of the unfittest: Why the worst infrastructure gets built—and what we can do about it*. Oxford Review of Economic Policy, 25(3), 344–367.

FMI (2021). *Public Investment Management Assessment (PIMA) Handbook*.

FMI (2021). *Fiscal Transparency and Public Investment Efficiency*. IMF Policy Paper.

FMI (2020). How strong infrastructure governance can end waste in public investment. IMF Blog. <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2020/09/03/blog090320-how-strong-infrastructure-governance-can-end-waste-in-public-investment>

FMI (2015). *Making Public Investment More Efficient*. IMF Policy Paper.

Gálvez, J., & Perelman, S. (2016). *Infraestructura, crecimiento y eficiencia en América Latina*. CAF Working Paper Series.

Gómez-Lobo, A. (2012). *Planificación de infraestructura en América Latina: desafíos y reformas institucionales*. CAF – Banco de Desarrollo de América Latina.

Global Infrastructure Hub (2017). *Managing PPPs for Fiscal Outcomes*.

Guasch, J. L., Laffont, J. J., & Straub, S. (2008). *Renegotiation of concession contracts in Latin America*. *International Journal of Industrial Organization*, 26(2), 421–442.

Li, B., Akintoye, A., Edwards, P. J., & Hardcastle, C. (2005). Critical success factors for PPP/PFI projects in the UK construction industry. *Construction Management and Economics*, 23(5), 459–471.

OCDE (2023). *Gestión de las Finanzas Públicas en el Perú*. OECD Publishing.

OECD (2020). *Infrastructure Governance Review of Latin America and the Caribbean: The Role of Planning to Enhance Infrastructure Delivery*. OECD Publishing.

OCDE. (2020). OECD Infrastructure Governance Indicators. <https://www.oecd.org/governance/oecd-infrastructure-governance-indicators-95c2cef2-en.htm>

OECD. (2018). *Strategic Infrastructure Planning: International Best Practice*. OECD Working Papers

OCDE (2017). *Getting Infrastructure Right: A Framework for Better Governance*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264272453-en>

OECD (2012). *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*.

Perkins, E. (2013). *Instituciones para una mejor infraestructura: ¿Qué hemos aprendido?* Banco Interamericano de Desarrollo.

Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF). (2018). *Toolkit for Public-Private Partnerships in Roads and Highways*. Banco Mundial.

Schwartz, G., Ruiz-Arranz, M., Yang, A., & Zhan, Z. (2008). *Public Investment and Public-Private Partnerships*. International Monetary Fund.

Yescombe, E. R. (2014). *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. Butterworth-Heinemann.

9. Anexos

Anexo I: Fundamento económico de una óptima institucionalidad para la gobernanza en infraestructura

1.1 Problemas de gobernanza en su ciclo completo

Los proyectos de infraestructura suelen enfrentar fallas sistémicas de gobernanza a lo largo de su ciclo de vida: desde la planificación deficiente, la sobreestimación de beneficios y subestimación de costos, hasta la corrupción, la mala asignación de riesgos, y la incapacidad de garantizar un desempeño eficiente del activo.

Según el FMI, aproximadamente el 30% de la inversión en infraestructura pública se desperdicia debido a ineficiencias institucionales, lo cual representa no solo un costo fiscal elevado, sino también una pérdida de oportunidad para el desarrollo económico.

Desde una perspectiva económica, una institucionalidad robusta en la gobernanza de infraestructura permite abordar la eficiencia del gasto público: Decisiones basadas en evidencia, análisis costo-beneficio y planificación Inter temporal que mejoran la asignación de recursos escasos. La buena gobernanza reduce retrasos, sobre costos y fallas técnicas, generando retornos fiscales y sociales más altos.

La teoría institucional postula que la calidad del marco normativo, las capacidades estatales y los incentivos de los actores públicos y privados determinan en gran medida el desempeño de las políticas. Una institucionalidad débil abre espacio a la corrupción, captura regulatoria, falta de coordinación y decisiones miopes. En cambio, una buena gobernanza permite al Estado ejercer un rol estratégico en la provisión de bienes públicos, asegurando eficiencia y sostenibilidad.

La gestión de proyectos de infraestructura, es una interacción compleja de actores con intereses distintos, que solo puede funcionar adecuadamente bajo un sistema institucional sólido y bien diseñado. La gobernanza es el mecanismo de equilibrio que permite que el modelo cumpla con generar infraestructura eficiente, sostenible y centrada en el bienestar de los ciudadanos.

1.2 Incentivos de los actores involucrados

Los contratos de infraestructura unen intereses públicos y privados. Para que este contrato funcione correctamente y genere valor económico y social, es fundamental alinear los incentivos de los tres actores clave: el Estado (gobierno), la empresa (socio privado) y los usuarios (ciudadanos). La gobernanza cumple el rol de estructurar las reglas, controles y mecanismos que garanticen ese alineamiento.

1.2.1 Gobierno: motivaciones e incentivos

Motivaciones

- *Provisión eficiente de infraestructura* sin aumentar la deuda pública directa.
- *Transferencia de riesgos* (construcción, operación, financiamiento) al sector privado.
- *Agilizar la ejecución de proyectos*, especialmente en contextos de restricciones presupuestarias o institucionales.
- *Mejorar servicios públicos esenciales* (transporte, salud, agua, etc.) mediante estándares de calidad sostenidos.

Incentivos y riesgos

<i>Incentivo positivo</i>	<i>Riesgo asociado</i>
Atraer inversión privada	Renunciar al control estratégico del proyecto
Mostrar resultados en corto plazo (ej. obras)	Inflar expectativas políticas o recortar etapas de evaluación técnica
Desplazar el gasto al futuro	Incentivar un uso excesivo o distorsionado del modelo APP
Evitar deuda en cuentas fiscales	Ocultar pasivos contingentes y costos futuros de renegociaciones

Análisis institucional: El gobierno tiene un incentivo fuerte a utilizar APP para acelerar infraestructura sin comprometer sus cuentas fiscales visibles. Sin embargo, esto puede generar sesgos de selección y sobreoptimismo si no existen unidades técnicas sólidas, mecanismos de control ex ante y una institucionalidad que priorice la eficiencia sobre la política de corto plazo.

1.2.2 Empresas (sector privado): motivaciones e incentivos

Motivaciones

- *Obtener retornos sostenibles sobre el capital invertido*, tanto por pagos del Estado como por cobros directos a los usuarios.
- *Minimizar los costos operativos* manteniendo los niveles mínimos requeridos por contrato.
- *Maximizar la duración y estabilidad del contrato*, idealmente renegociándolo en términos favorables.

Incentivos y riesgos

<i>Incentivo positivo</i>	<i>Riesgo asociado</i>
Buscar eficiencia operativa	Reducción de calidad si el monitoreo es débil
Optimizar costos de construcción y mantenimiento	Postergar inversiones necesarias (moral hazard)

<i>Incentivo positivo</i>	<i>Riesgo asociado</i>
Aprovechar asimetrías de información	Influir en renegociaciones para obtener rentas extraordinarias
Obtener retornos estables	Presionar por garantías o rescates públicos en crisis

Análisis institucional: Las empresas tienen poderosas motivaciones económicas y una posición ventajosa en conocimiento técnico del proyecto. Sin una gobernanza efectiva que equilibre la asimetría de información y evite la captura del regulador, pueden surgir problemas como riesgo moral, colusión, subinversión o sobrefacturación, afectando el bienestar de los usuarios y las finanzas públicas.

1.2.3 Usuarios (ciudadanos): motivaciones e incentivos

Motivaciones

- *Acceder a servicios públicos de calidad*, seguros y continuos.
- *Pagar tarifas justas* en función de su uso y capacidad de pago.
- *Participar o influir* en decisiones que afecten su bienestar directo (especialmente en proyectos urbanos o sociales).

Incentivos y riesgos

<i>Incentivo positivo</i>	<i>Riesgo asociado</i>
Valorar mejoras en servicios	Quedar fuera de procesos de decisión o información
Exigir calidad y transparencia	No tener canales efectivos para reclamar
Adaptarse a modelos con peajes o tarifas	Resistirse a aumentos tarifarios justificados
Buscar participación	No contar con mecanismos institucionalizados para hacerlo

Análisis institucional: Los usuarios son los principales beneficiarios (o perjudicados) de una APP, pero muchas veces no tienen poder real en su diseño, implementación ni evaluación. La gobernanza debe incorporar mecanismos de participación estructurada, transparencia accesible y rendición de cuentas que conviertan al usuario en un actor relevante y activo del sistema.

Alineamiento de incentivos. La gobernanza debe lograr alinear estos tres conjuntos de intereses mediante:

- *Diseño contractual correcto*, donde los pagos y sanciones estén estructurados para premiar la eficiencia y penalizar la omisión.

- *Transparencia*, que permita al usuario evaluar la calidad y al Estado fiscalizar con legitimidad.
- *Unidad técnica estatal competente*, que corrija las asimetrías y defienda el interés público con criterio técnico, no político.
- *Marco normativo estable pero flexible*, que regule las renegociaciones y evite la captura privada o el oportunismo político.

1.3 Gobernanza en infraestructura y eficiencia económica

1.3.1 Gobernanza, desconexión del mercado y señales de eficiencia

Las agencias públicas de infraestructura no enfrentan presiones de mercado que normalmente obligarían a una empresa privada a operar de manera eficiente, orientada al usuario y con sostenibilidad financiera. Esta desconexión produce:

- *Ausencia de incentivos para la eficiencia operativa*: las decisiones se toman en función de objetivos burocráticos o políticos, no con base en costos reales, calidad del servicio ni retorno social.
- *Mantenimiento y operación subóptimos*: al no existir consecuencias directas por el deterioro de activos ni indicadores vinculados a la calidad del servicio, los recursos se asignan preferentemente a nueva inversión visible.
- *Débil orientación a resultados*: el éxito se mide por ejecución presupuestaria (cuánto se gastó), no por impactos económicos o sociales reales (como reducción de tiempos de viaje, mejoras logísticas, etc.).

La administración de infraestructura, particularmente en sectores como el transporte vial, ha sido históricamente tratada por muchos gobiernos como un servicio desvinculado de los principios económicos que rigen otros sectores productivos. Esta concepción, si bien políticamente popular, ha generado ineficiencias persistentes al omitir criterios de disciplina fiscal, eficiencia asignativa y sostenibilidad financiera. Engel, Fischer y Galetovic (2014) argumentan que tratar la infraestructura como un bien sin mecanismos de mercado debilita los incentivos para una gestión eficiente y responsable.

Infraestructura como bien gratuito vs. bien económico

La visión de la infraestructura vial como un servicio público gratuito, financiado completamente por el Estado, conlleva una serie de distorsiones:

- *Ausencia de precios que reflejen escasez o calidad del servicio*, lo que impide el ajuste por la vía de la demanda.
- *Falta de presión competitiva o disciplina presupuestaria*, pues la provisión es vista como un derecho y no como un proyecto con retornos esperados.
- *Poca atención a los costos de mantenimiento*, ya que no hay ingresos recurrentes vinculados al uso, y el financiamiento depende de presupuestos anuales.

Esta lógica, según Engel et al. (2014), termina desincentivando la eficiencia tanto en la asignación de recursos como en la operación de la infraestructura.

Consecuencias económicas de esta visión. Cuando la infraestructura se administra fuera de los principios de economía de mercado, se generan varias consecuencias negativas:

Ineficiencias en la asignación de recursos. Cuando los proyectos de infraestructura son concebidos como servicios gratuitos sin mecanismos de precio o de recuperación de costos, la selección y priorización de proyectos tiende a responder a criterios políticos, simbólicos o territoriales, más que a análisis de rentabilidad social o valor por dinero. Esto produce:

- *Sobreinversión en zonas políticamente sensibles*, pero con baja demanda proyectada.
- *Subinversión en corredores logísticos clave* o nodos de alta rentabilidad económica, si estos no tienen visibilidad política inmediata.
- Proyectos técnicamente viables que no se ejecutan porque no encajan en una narrativa de “gratuidad” del servicio público.

En ese sentido, Engel et al. (2014) destacan que la lógica de “todo es gratis para el usuario” impide diferenciar entre tipos de infraestructura que podrían ser financiados por tarifas de uso (como autopistas urbanas de alto tráfico) y aquellas que deben ser subsidiadas (rutas rurales con escasa demanda). Esta uniformidad mal calibrada *distorsiona la asignación óptima del gasto público*.

Ineficiencias en la operación y mantenimiento. En la fase de operación, la lógica de servicio gratuito produce consecuencias negativas adicionales:

- *Incentivos débiles para el mantenimiento preventivo*, ya que no hay ingresos garantizados asociados al buen funcionamiento de la infraestructura.
- *Desgaste acelerado y altos costos de reposición*, porque se prioriza la construcción de nuevas obras por sobre la preservación de activos existentes.
- *Gestión pasiva del desempeño*, dado que la provisión pública directa o la supervisión estatal tienden a enfocarse en el cumplimiento formal de obras y no en la calidad del servicio prestado al usuario.

Este problema se agrava cuando la tarifa al usuario es inexistente o simbólica, desincentivando incluso a operadores privados (en esquemas APP) a cumplir estándares de largo plazo, ya que la fuente de repago depende enteramente del Estado, quien, a su vez, enfrenta restricciones fiscales o cambios de prioridades políticas.

En el caso peruano, como en muchos países de la región, las carreteras han sido tratadas predominantemente como bienes gratuitos, con fuerte resistencia política a implementar o ajustar tarifas (peajes), aun cuando esto permita financiar mantenimiento y garantizar sostenibilidad. Esta situación ha provocado:

- Déficits crónicos en mantenimiento vial.
- Interrupciones frecuentes de servicios por falta de recursos operativos.
- Inversiones en infraestructura con baja prioridad técnica o mal diseñadas.

El Informe de la Comisión Nacional de Productividad de Chile (2020) señala que la inversión pública sin criterios de retorno económico genera una “ilusión de eficiencia” en el corto plazo, pero resulta insostenible y costosa en el largo plazo.

Hacia una lógica de mercado disciplinada. Revertir esta situación implica introducir una lógica de mercado regulada en la provisión y gestión de infraestructura, aplicando principios de eficiencia económica:

- *Cobro por uso con tarifas progresivas o diferenciadas*, especialmente en infraestructura de alta demanda.
- *Evaluación ex ante del valor por dinero*, comparando APP con inversión pública tradicional.
- *Mecanismos de autofinanciamiento parcial o total*, al menos para mantenimiento.
- *Sistemas de monitoreo de desempeño*, que vinculen pagos a calidad de servicio.

1.3.2 Gobernanza para la provisión y gestión de infraestructura, aplicando principios de eficiencia económica

Muchas de las fallas de los proyectos de infraestructura pública de transporte, como diseños deficientes, elección inadecuada de proyectos y renegociaciones oportunistas tienen su origen en deficiencias institucionales dentro de las agencias responsables (Public Works Authority, PWA).

Los gobiernos enfrentan tres desafíos clave al entregar infraestructura:

- Decidir qué y cuándo construir,
- Construir eficientemente en costos,
- Garantizar mantenimiento y calidad de servicio sostenibles.

Fallas recurrentes en gobernanza pública

Incentivos distorsionados de las agencias responsables

Engel, Fischer y Galetovic (2014) advierten que uno de los principales problemas que afectan la gobernanza de la infraestructura pública y de las APP es la presencia de incentivos mal alineados dentro de las agencias públicas responsables de la planificación, estructuración y ejecución de proyectos. Esta distorsión institucional, donde las agencias priorizan métricas de gestión centradas en la cantidad de proyectos adjudicados o ejecutados—y no en su calidad, eficiencia o sostenibilidad—genera una dinámica perversa que debilita la efectividad de las inversiones públicas.

Incentivos centrados en volumen, no en valor. Las agencias públicas miden su desempeño principalmente por indicadores operativos de corto plazo, como el número de proyectos aprobados, adjudicados o en ejecución. Esta orientación puede deberse tanto a presiones políticas como a la ausencia de sistemas adecuados de monitoreo de resultados. En contextos donde el éxito institucional se mide en función de “ejecutar presupuesto” o de “mostrar obras visibles”, existe un fuerte incentivo para avanzar rápidamente en la aprobación de proyectos, incluso si estos presentan debilidades técnicas, financieras o legales.

Esto lleva a aprobar proyectos sin un adecuado análisis de costo-beneficio, con estudios de preinversión incompletos o superficiales, o con estimaciones de demanda infladas para justificar la viabilidad financiera. También se tiende a subestimar riesgos operativos, sociales o ambientales con el fin de no retrasar los cronogramas de licitación. En el caso de las APP, esto puede derivar en renegociaciones posteriores, incremento del gasto fiscal y pérdida de valor por dinero para el Estado.

Falta de enfoque en sostenibilidad y eficiencia. El énfasis desproporcionado en la adjudicación de proyectos puede generar un sesgo hacia la ejecución a expensas de la sostenibilidad operativa. Por ejemplo, se priorizan obras que son más fáciles de licitar o más visibles políticamente (como carreteras o aeropuertos), aunque no siempre sean las más necesarias o rentables socialmente. Engel et al. (2014) indican que, en estos casos, los proyectos pueden presentar costos operativos insostenibles, riesgos de demanda no gestionados o requerir subsidios fiscales recurrentes, afectando negativamente la sostenibilidad financiera del sistema de APP en su conjunto.

Asimismo, se descuida la etapa posterior a la adjudicación. Muchas agencias no monitorean adecuadamente si los proyectos están entregando los servicios comprometidos o si las obras cumplen con estándares técnicos y de mantenimiento. Esto es particularmente crítico en APP, donde la etapa de operación y mantenimiento representa una parte sustancial del ciclo de vida del proyecto, y donde una supervisión deficiente puede derivar en una degradación progresiva del servicio.

Desconexión entre objetivos institucionales y bienestar social. Uno de los puntos más relevantes planteados por Engel et al. (2014) es que los incentivos actuales no están alineados con el objetivo principal de las APP y de la inversión pública: generar valor social y económico sostenible. La desconexión entre los objetivos institucionales (número de licitaciones, ejecución presupuestaria) y los resultados esperados por la ciudadanía (servicios eficientes, infraestructura segura y de calidad, disciplina fiscal) genera un riesgo sistémico de malgasto de recursos públicos, además de pérdida de legitimidad ante la sociedad.

Fragmentación institucional

Múltiples entidades del sector público tienen funciones superpuestas, mal definidas o descoordinadas en relación con la planificación, evaluación, ejecución y supervisión de proyectos de infraestructura. Esta fragmentación puede darse entre:

Fragmentación entre ministerios sectoriales y unidades de planificación nacional. Las unidades encargadas del planeamiento estratégico —como los ministerios de economía, planificación o las agencias nacionales de infraestructura— definen prioridades de largo plazo, pero los ministerios sectoriales (transporte, etc.) diseñan y ejecutan proyectos que no siempre responden a esa planificación. Según Perkis (2013), esto genera una asignación ineficiente del presupuesto público, donde proyectos bien alineados con la estrategia nacional son desplazados por otros con más poder político o visibilidad local.

Duplicidad y descoordinación entre agencias de infraestructura y entes reguladores. En muchos países las agencias que promueven y contratan proyectos de infraestructura comparten competencias con entes reguladores sectoriales, lo que puede llevar a conflictos de interés o duplicidades técnicas. Por ejemplo, mientras una agencia promueve un proyecto con un diseño y modalidad financiera, el regulador puede tener otra visión sobre tarifas,

riesgos o estándares técnicos, lo que ralentiza o bloquea decisiones clave. Engel et al. (2014) advierten que esta superposición institucional erosiona la rendición de cuentas, ya que cada entidad puede atribuir errores o demoras a la otra.

Tensiones entre autoridades nacionales y subnacionales. Otro foco de descoordinación crítica es la falta de alineamiento entre gobiernos locales, regionales y el nivel nacional. Esto se manifiesta en decisiones sobre la localización de infraestructura, expropiación de predios, licencias ambientales o cofinanciamiento de proyectos. En países descentralizados como Perú, la baja capacidad técnica de muchas regiones o municipios ha llevado a que proyectos de escala nacional se retrasen o enfrenten bloqueos debido a la falta de cooperación intergubernamental (OCDE, 2020).

Fragmentación interna dentro de un mismo ministerio. Finalmente, una forma menos visible pero igualmente nociva de fragmentación ocurre dentro de los propios ministerios, donde las áreas responsables de la formulación de proyectos (preinversión) están desvinculadas de las que ejecutan (inversión pública). Esto genera una falta de retroalimentación que impide mejorar los anteproyectos, repetir buenas prácticas o corregir errores recurrentes. El Banco Mundial (2017) ha señalado que esta desconexión interna es una de las razones por las que los proyectos se aprueban con información deficiente y luego requieren múltiples ajustes en la fase de ejecución, con efectos negativos en tiempos, costos y calidad

Efectos económicos de la fragmentación institucional. Engel et al. (2014) muestran que la fragmentación institucional genera costos de transacción elevados, debilita la rendición de cuentas y reduce la eficiencia operativa. Algunos de los efectos concretos que destacan son:

Duplicación de funciones y burocracia ineficiente. Dos o más agencias pueden realizar análisis similares sin coordinarse, lo que retrasa decisiones y eleva los costos de preparación de proyectos.

Falta de alineamiento de incentivos. Cuando las responsabilidades están divididas, ninguna entidad es plenamente responsable del éxito del proyecto. Esto produce una “tragedia de responsabilidades difusas”.

Descoordinación entre fases del proyecto. Las fases de planificación, diseño, licitación y ejecución no están integradas. Por ejemplo, un anteproyecto puede ser aprobado sin tener claro quién lo ejecutará o supervisará, ni bajo qué mecanismos contractuales.

Riesgos de captura política o sectorial. La fragmentación puede facilitar la influencia de actores políticos o privados en decisiones técnicas, al debilitar los controles cruzados y la supervisión independiente.

En el contexto de APP, la fragmentación institucional es especialmente dañina porque este modelo contractual requiere una gobernanza sofisticada y técnicamente competente, debido a la complejidad de los contratos de largo plazo, la necesidad de evaluación de riesgos y el monitoreo del desempeño. En entornos institucionales fragmentados las agencias responsables de la ejecución son las mismas que negocian presentándose conflictos de interés y se debilita la capacidad del Estado para resistir presiones de los concesionarios, quienes muchas veces tienen mejor información técnica y legal. La evidencia empírica que citan incluye el caso de Chile (antes de las reformas de 2010), donde más del 70% de los

contratos fue renegociado, usualmente en beneficio de los concesionarios y sin transparencia. Este patrón se replicó en Perú y otros países con estructuras institucionales fragmentadas.

Conflictos de interés en las funciones en el ciclo de vida de los proyectos de infraestructura

Los conflictos de interés emergen cuando una misma institución o grupo de funcionarios participa en más de una etapa crítica del ciclo de vida de los proyectos, como:

- Formular (identificar, diseñar, justificar el proyecto),
- Evaluar (valorar su viabilidad económica, social, técnica y ambiental), y
- Supervisar (monitorear su ejecución y cumplimiento contractual).

Cuando una entidad formula un proyecto, lo presenta como viable y, a la vez, es responsable de evaluarlo y supervisarlos, difícilmente será imparcial en detectar errores, sobrecostos o deficiencias técnicas. Esto crea lo que la literatura llama “captura institucional interna” (Berg et al., 2016), donde la entidad protege sus propias decisiones y evita la corrección de fallas. Engel, Fischer y Galetovic (2014) señalan que este conflicto de funciones ha sido una fuente recurrente de fallas en las APP, especialmente en países con baja capacidad institucional. La falta de separación entre las fases de evaluación y ejecución ha llevado a:

- *Sobreestimación sistemática de la demanda* o los beneficios del proyecto.
- *Omisión de riesgos clave*, especialmente en etapas tempranas.
- *Debilidad en el control de calidad de las obras*, pues la supervisión busca evitar evidenciar errores de planificación.

Perkins (2013) y el Banco Mundial (PPIAF, 2018) recomiendan explícitamente separar estas funciones como buena práctica para asegurar una gobernanza transparente y eficiente. La evidencia internacional muestra que los países que han creado órganos independientes de evaluación y supervisión, como Chile (Dipres y Panel Técnico), Reino Unido (NAO), o Colombia (DNP y ANI), han logrado mejorar la calidad de sus carteras de inversión y reducir la frecuencia de renegociaciones. Para mitigar conflictos de interés se propone:

- *Crear agencias especializadas de evaluación ex ante y ex post*, como lo hace la Dirección de Presupuestos (Dipres) en Chile, o el National Audit Office en el Reino Unido.
- *Fortalecer los mecanismos de control cruzado*, donde diferentes entidades deben validar o aprobar cada etapa del proyecto.
- *Aumentar la transparencia*, publicando los estudios y evaluaciones para permitir el escrutinio externo, incluyendo de la sociedad civil.

La separación clara de funciones en el ciclo de vida de los proyectos de infraestructura no es solo un ideal normativo, sino una condición técnica necesaria para minimizar los conflictos de interés.

Falta de capacidad técnica independiente en las agencias públicas de infraestructura: un factor crítico de ineficiencia en la gobernanza

Uno de los principales factores estructurales que explican las ineficiencias en la gobernanza de la inversión pública en infraestructura es la insuficiente capacidad técnica independiente dentro de las agencias responsables. Engel, Fischer y Galetovic (2014), así como por estudios del BID (Perkins, 2013) y la OCDE (2020), muestran que la ausencia de capacidades técnicas robustas en las entidades estatales genera fallas de diseño, sobrecostos, retrasos y una pobre selección de proyectos, debilitando la eficiencia del gasto público y deteriorando la confianza del sector privado.

Debilidad institucional y dependencia de consultores. Las agencias públicas responsables de la planificación, estructuración y supervisión de proyectos de infraestructura, especialmente en países de ingreso medio como Perú, suelen operar con plantillas reducidas, personal con alta rotación y escasa formación especializada en disciplinas como economía de la infraestructura, ingeniería contractual, análisis financiero o evaluación económica. Esta debilidad obliga a una externalización masiva de funciones críticas hacia firmas de consultoría, muchas veces sin capacidad de supervisión efectiva por parte del Estado. Como lo señala el Banco Mundial (2021), esta dependencia genera riesgos de asimetría de información, pérdida de memoria institucional y potenciales conflictos de interés si los consultores diseñan y luego auditan los mismos proyectos.

Falta de metodologías rigurosas y homogéneas. La carencia de capacidades técnicas también se refleja en la ausencia de metodologías homogéneas para análisis costo-beneficio, evaluación de riesgos y priorización de inversiones. La aplicación es heterogénea, sin lineamientos claros, y con deficiencias metodológicas que distorsionan los resultados. Perkins, (2013) muestra que, tiende a usarse como un requisito formal más que como una herramienta efectiva para filtrar proyectos ineficientes. En muchos casos, los supuestos utilizados carecen de respaldo empírico, las tasas sociales de descuento no están actualizadas, y los beneficios proyectados no se vinculan con métricas observables. El resultado es una sobreestimación sistemática de beneficios y una subestimación de costos y riesgos, lo que lleva a una selección sesgada de proyectos. La evaluación de riesgos —tanto fiscales como contractuales y operativos— también carece de metodologías sólidas y transversales en muchas agencias públicas. Esta debilidad impide identificar adecuadamente los riesgos transferibles y no transferibles, lo cual es esencial en la estructuración de contratos APP. Engel et al. (2014) advierten que, sin una evaluación rigurosa, los gobiernos tienden a asumir riesgos que deberían ser del sector privado, generando pasivos contingentes ocultos y sobrecostos futuros. Según el Global Infrastructure Hub (GI Hub), menos del 40% de los países en desarrollo cuenta con marcos estandarizados de identificación y asignación de riesgos en APP. Esta falta de estructura técnica expone a los Estados a renegociaciones costosas y desequilibrios contractuales, especialmente cuando los proyectos no consideran adecuadamente factores como la demanda, los costos de mantenimiento o la inflación de insumos.

Priorización ineficiente de inversiones. La carencia de criterios homogéneos y transparentes también afecta la priorización de proyectos dentro de las carteras de inversión. En lugar de jerarquizar las iniciativas según su impacto económico, factibilidad técnica o capacidad de ejecución, muchos gobiernos priorizan proyectos por presiones políticas o criterios territoriales. El resultado es una cartera de inversiones fragmentada, con obras de bajo

impacto o que compiten entre sí por recursos escasos. La OCDE (2020) ha sugerido la adopción de sistemas multicriterio para la priorización, integrando variables como conectividad regional, reducción de desigualdades, eficiencia de la red y retorno social. Sin embargo, la falta de capacidades técnicas y metodológicas limita la implementación efectiva de estos enfoques en muchos países.

Consecuencias económicas de la falta de capacidad. Diversos estudios han identificado consecuencias económicas tangibles asociadas a esta falencia institucional:

- Costos de estructuración elevados e ineficientes, debido a la duplicación de estudios o errores que requieren correcciones posteriores (Comisión Nacional de Productividad de Chile, 2021).
- Aumento del riesgo percibido por los inversionistas, lo que eleva el costo del capital privado y reduce la competencia en las licitaciones.
- Mayor frecuencia de renegociaciones contractuales, producto de diseños incompletos, supuestos erróneos o métricas de desempeño mal definidas (Guasch et al., 2008).
- Débil control del desempeño post licitación, al no contar con personal con capacidades para auditar técnicamente la ejecución y operación de los activos.

Gobernanza general del ciclo de APP

Engel, Fischer y Galetovic (2014) sostienen que el buen desempeño de las APP está directamente condicionado por la existencia de una gobernanza institucional robusta y profesionalizada. A diferencia de la creencia extendida de que el éxito de las APP radica en el diseño contractual o en el tipo de infraestructura financiada, los autores subrayan que las capacidades institucionales del Estado son el verdadero determinante del valor público generado por este tipo de asociaciones. En particular, identifican cinco funciones críticas que una agencia pública competente debe cumplir para garantizar eficiencia, transparencia y sostenibilidad fiscal:

Planificación estratégica y priorización basada en valor público. Una agencia eficiente debe ser capaz de identificar, priorizar y planificar proyectos en función de su contribución al bienestar social, no solo por su viabilidad financiera o su visibilidad política. Esto implica aplicar criterios de análisis costo-beneficio riguroso, considerar externalidades, y asegurar la coherencia con planes nacionales y regionales de desarrollo. La planificación no puede ser un ejercicio aislado por sector o región; debe integrar los proyectos en redes funcionales (como carreteras, puertos, sistemas de transporte), lo que mejora la complementariedad y evita inversiones redundantes o subutilizadas. La ausencia de planificación estratégica genera “elefantes blancos” y reduce el impacto económico de las inversiones públicas (Engel et al., 2020).

Estructuración técnica de proyectos con alto valor por dinero. Una gobernanza robusta también exige capacidades técnicas para estructurar los proyectos correctamente, lo que incluye estudios de preinversión completos, estimaciones realistas de demanda y costos, análisis de riesgos, y diseño de contratos con indicadores de desempeño claros. Engel et al. (2014) enfatizan que solo con esta base técnica es posible comparar APP con otras formas de provisión pública, y verificar si la modalidad concesionada realmente ofrece mayor valor

por dinero. Las fallas en esta etapa generan asimetrías de información que pueden ser explotadas por los privados durante la licitación o en renegociaciones posteriores.

Licitación y adjudicación con transparencia y competencia. La tercera función crítica es la gestión de procesos de licitación competitivos y transparentes. Esto implica evitar diseños contractuales que restrinjan artificialmente la competencia, como barreras de entrada innecesarias o requisitos técnicos excesivos. Además, exige contar con reglas claras, previsibles y mecanismos independientes de resolución de controversias. La evidencia empírica muestra que la competencia efectiva durante la licitación es uno de los principales mecanismos para controlar los costos y asegurar eficiencia (OECD, 2020). Por tanto, las APP exitosas requieren que las agencias públicas no solo cuenten con marcos regulatorios adecuados, sino también con la capacidad de implementarlos sin interferencias políticas ni presiones corporativas.

Supervisión rigurosa de la ejecución y operación. La ejecución de proyectos APP implica relaciones de largo plazo entre el Estado y operadores privados. En ese contexto, la supervisión continua del cumplimiento contractual es fundamental para alinear los intereses de ambas partes. Engel et al. (2014) argumentan que el Estado debe ejercer su rol de contralor con capacidades técnicas equivalentes a las del privado, utilizando indicadores verificables y mecanismos sancionatorios creíbles. Sin esta vigilancia, se abren espacios para deterioros en la calidad del servicio, incumplimientos contractuales no sancionados o prácticas de subinversión en mantenimiento.

Monitoreo de resultados y acciones correctivas. Finalmente, una gobernanza institucional sólida debe incluir mecanismos permanentes de monitoreo, evaluación y ajuste. Esto implica medir resultados más allá de indicadores de ejecución física (como kilómetros construidos), y evaluar aspectos como eficiencia operativa, satisfacción del usuario, cumplimiento de estándares y sostenibilidad financiera. En caso de desviaciones, la agencia debe tener capacidad legal y política para aplicar medidas correctivas o, en casos extremos, terminar anticipadamente los contratos. Esta función no solo mejora el rendimiento individual de los proyectos, sino que fortalece la credibilidad del sistema de APP en su conjunto.

Engel, Fischer y Galetovic (2014) plantean que el éxito de las APP no se basa en soluciones contractuales estandarizadas, sino en una institucionalidad que permita al Estado actuar como un socio informado, exigente y estratégico. Cuando estas cinco funciones — planificación, estructuración, licitación, supervisión y monitoreo— se cumplen con rigor técnico y transparencia, las APP pueden generar ganancias significativas en eficiencia, incentivar la innovación y reducir el riesgo de corrupción o renegociaciones oportunistas. De lo contrario, el mecanismo se convierte en una fuente de sobre costos, captura política y pérdida de legitimidad fiscal.

Hacia una solución estructural para corregir incentivos

Recomendaciones para corregir los incentivos. Engel et al (2014) Fischer sugieren que el diseño institucional debe ser reconfigurado para alinear los incentivos de las agencias con los resultados de largo plazo. Algunas recomendaciones clave incluyen:

- *Establecer métricas de desempeño más sofisticadas*, centradas en el valor por dinero, cumplimiento de estándares de servicio, sostenibilidad financiera y satisfacción del usuario, en lugar de indicadores cuantitativos de ejecución.
- *Crear sistemas independientes de evaluación ex ante y ex post*, que puedan auditar técnicamente los proyectos y evitar decisiones discrecionales o guiadas por presiones políticas.
- Separar funciones clave (planificación, estructuración, ejecución y supervisión) entre distintas entidades para generar control cruzado y limitar conflictos de interés.

Sobre capacidades, se recomienda fortalecimiento de unidades técnicas especializadas dentro del Estado, con personal altamente calificado, autonomía operativa y carrera profesional meritocrática. Estas unidades deben contar con:

- Equipos multidisciplinarios permanentes, con formación en economía, ingeniería, derecho y finanzas públicas.
- Protocolos y metodologías estandarizadas, validadas por organismos multilaterales.
- Capacidad de revisión cruzada entre entidades, para evitar sesgos o conflictos de interés.

1.4 Marco conceptual de la OCDE como eje del análisis

Con el fin de abordar estos problemas, la OCDE publicó en 2017 el documento “*Getting Infrastructure Right: A Framework for Better Governance*”, que establece un conjunto de buenas prácticas y una guía estructurada en diez dimensiones clave para mejorar la calidad de gobernanza en infraestructura. Este marco tiene como objetivo maximizar el valor por dinero, fortalecer la transparencia y promover una gestión basada en evidencia y resiliencia.

Descripción y análisis de las diez dimensiones

El marco OCDE propone *diez dimensiones interrelacionadas para una gobernanza efectiva*:

- **Visión estratégica a largo plazo.** La planificación debe alinearse con los objetivos nacionales de desarrollo sostenible, considerando variables demográficas, ambientales y tecnológicas. La falta de visión fragmenta los esfuerzos y genera inversiones incoherentes.
- **Asequibilidad y valor por dinero.** Más allá del financiamiento, la clave es que el proyecto genere beneficios netos para la sociedad. Se requiere análisis costo-beneficio realista, evaluación de riesgos y mecanismos de auditoría independiente.
- **Gestión del ciclo de vida del activo.** Una gobernanza eficaz debe supervisar la infraestructura desde su diseño hasta su operación y mantenimiento. La inversión no termina con la construcción: el valor real se acumula durante la operación.
- **Marco regulatorio efectivo.** La infraestructura depende de un entorno regulatorio estable, predecible y eficiente. Una mala regulación puede aumentar el riesgo, encarecer el financiamiento y desalentar la inversión privada.
- **Participación de actores y transparencia.** La participación de usuarios, sociedad civil y empresas mejora la legitimidad de los proyectos y permite identificar riesgos

tempranos. La transparencia reduce oportunidades de corrupción y aumenta la rendición de cuentas.

- **Estrategia de contratación: metodología STEPS.** El enfoque STEPS (Scope, Tools, Execution, Procurement, Strategy) permite decisiones más eficientes sobre qué partes externalizar, cómo empaquetar los contratos, y qué modalidad usar (PPP, concesión, obra pública).
- **Decisión sobre PPPs vs modelo regulado.** La elección entre asociación público-privada y obra pública debe basarse en criterios técnicos y de valor por dinero, no en necesidades contables o políticas.
- **Toma de decisiones basada en evidencia.** La gobernanza moderna requiere indicadores, benchmarking, análisis comparativo y mecanismos de evaluación ex post.
- **Resiliencia del activo.** Las infraestructuras deben diseñarse para resistir desastres naturales, crisis sociales o económicas, incorporando el riesgo climático y la adaptación como factores estructurales.
- **Desempeño del activo en el tiempo.** El monitoreo continuo de calidad, eficiencia operativa y sostenibilidad financiera garantiza que el activo cumpla su función social a lo largo de su vida útil.

Cada una de estas dimensiones, al integrarse en el proceso de toma de decisiones, incrementa el valor económico agregado del proyecto y reduce los costos ocultos (fallas de diseño, corrupción, litigios, ineficiencias operativas).

1.5 Interacción de variables institucionales con desarrollo de infraestructura pública

Las variables institucionales en los mercados de APP interactúan y varían según el nivel de madurez del mercado. La complejidad de estos contratos exige instituciones sólidas para:

- *Mitigar problemas de información asimétrica y riesgo moral*, estableciendo mecanismos claros de monitoreo y sanción.
- *Reducir costos de transacción*, agilizando los procesos de licitación, contratación y supervisión.
- *Promover la confianza entre socios públicos y privados*, fundamental para inversiones de largo plazo y proyectos complejos.
- *Garantizar la rendición de cuentas y transparencia*, previniendo prácticas corruptas o desviaciones de objetivos públicos.

Estas funciones institucionales impactan directamente en la eficiencia dinámica (capacidad de adaptación e innovación) y estática (uso eficiente de recursos en el presente) del capital invertido.

Variables institucionales en APP

Se identifica un conjunto de variables clave que determinan la calidad institucional de los APP

- *Calidad del marco legal y regulatorio: define derechos, obligaciones, mecanismos de resolución de conflictos y garantías para inversionistas.*
- *Capacidad técnica y administrativa del sector público: habilidades para diseñar, negociar y supervisar contratos APP*

- *Experiencia acumulada y aprendizaje institucional: facilita la estandarización de procesos y la reducción de incertidumbre.*
- *Transparencia y participación de actores: aseguran legitimidad y control social sobre las decisiones.*
- *Madurez del mercado APP*
- *Los mercados de APP pueden clasificarse en distintos niveles de madurez, que reflejan la evolución de las capacidades institucionales y el entorno:*
- *Mercados emergentes: poca experiencia, falta de marcos normativos específicos, procesos incipientes y altos costos de transacción.*
- *Mercados en desarrollo: avances en regulación, mayor capacidad técnica y cierta experiencia en proyectos.*
- *Mercados maduros: marcos robustos, procesos institucionalizados, alto grado de confianza y mercados financieros especializados.*

La interacción entre variables institucionales y el nivel de madurez, determina la eficacia del modelo APP y su contribución al desarrollo de infraestructura.

Análisis de variables institucionales y niveles de madurez de mercado

La gobernanza efectiva en proyectos de infraestructura mediante APP depende no solo de la presencia aislada de variables institucionales favorables, sino de la forma en que estas interactúan y se potencian mutuamente. Estas interacciones varían significativamente según el nivel de madurez del mercado APP en cuestión, generando dinámicas específicas que condicionan el desarrollo institucional y el desempeño del sector.

- *Mercados emergentes: el marco legal como base fundamental. En mercados emergentes, donde la experiencia en PPP es limitada y las capacidades institucionales aún están en formación, la fortaleza del marco legal y regulatorio se erige como el pilar fundamental para el desarrollo de otras variables institucionales. Sin un marco legal claro, coherente y predecible que establezca derechos, obligaciones y mecanismos para la resolución de conflictos, las demás variables pierden eficacia.*
- *Capacidad técnica: La formación y profesionalización de equipos técnicos, aunque necesaria, tiene un impacto limitado si no se apoya en un entorno legal estable que dé seguridad jurídica y claridad en los contratos.*
- *Transparencia y rendición de cuentas: Sin reglas claras y mandatos regulatorios, los esfuerzos por aumentar la transparencia pueden resultar fragmentados o poco efectivos, dificultando la creación de confianza entre actores.*
- *Inversión privada y participación ciudadana: La ausencia de un marco legal robusto incrementa la percepción de riesgo y desincentiva la inversión, además de generar desconfianza social.*

Por tanto, en estos contextos la prioridad institucional debe centrarse en el diseño, promulgación y consolidación de marcos legales que sirvan de base para el desarrollo institucional posterior.

- *Mercados en desarrollo: la capacitación y experiencia como motores de eficiencia.*

- *En mercados en desarrollo, donde el marco legal se ha consolidado y existe un cierto grado de experiencia previa, la dinámica cambia hacia la importancia creciente de la capacidad técnica y la experiencia acumulada como variables clave para la mejora de la eficiencia.*
- *Capacitación continua: La especialización técnica y administrativa de los equipos públicos permite manejar con mayor destreza la complejidad de los contratos PPP, gestionar riesgos, y mejorar la supervisión.*
- *Aprendizaje institucional: La acumulación de experiencia en proyectos previos genera estándares, manuales y buenas prácticas que reducen costos de transacción y tiempos de ejecución.*
- *Mejora en transparencia y rendición de cuentas: Con una base legal estable, las instituciones pueden implementar sistemas más eficientes de monitoreo, divulgación y participación, lo que a su vez refuerza la confianza pública y privada.*
- *Impacto en la percepción de riesgo: La experiencia acumulada disminuye la incertidumbre y mejora la imagen del mercado ante inversionistas, facilitando la movilización de recursos.*

En este estadio, las políticas públicas deben enfocarse en la profesionalización institucional, capacitación, estandarización de procesos y fortalecimiento de la transparencia para consolidar los avances.

- *Mercados maduros: sinergia entre estabilidad política, capacidad técnica y transparencia*
- *En mercados maduros, caracterizados por marcos legales robustos y capacidad técnica avanzada, la gobernanza efectiva depende de la interacción sinérgica entre estabilidad política, alta capacidad técnica y niveles elevados de transparencia y rendición de cuentas.*
- *Estabilidad política y económica: Proporciona un entorno predecible para inversiones de largo plazo, facilitando la planificación financiera y mitigando riesgos sistémicos.*
- *Capacidad técnica avanzada: Permite la innovación en modelos contractuales, gestión sofisticada de riesgos y adopción de tecnologías para mejorar la ejecución y monitoreo.*
- *Transparencia y participación ciudadana activa: Refuerza la legitimidad social de los proyectos y contribuye a evitar prácticas corruptas, mejorando la asignación eficiente de recursos.*

La interacción entre estas variables permite optimizar mecanismos financieros complejos, como bonos de infraestructura y seguros de riesgo, además de facilitar la integración de múltiples actores en el ciclo de vida del proyecto.

Resumen de las dinámicas

• Nivel de Madurez	• Variable Institucional Clave	• Impacto en otras variables
• Mercados emergentes	• Fortaleza del marco legal	• Condiciona capacidad técnica, transparencia e inversión privada.
• Mercados en desarrollo	• Capacitación y experiencia acumulada	• Mejora eficiencia, reduce costos de transacción y aumenta confianza.
• Mercados maduros	• Estabilidad política, capacidad técnica y transparencia	• Sinergia que optimiza mecanismos financieros y contractuales complejos.

Implicaciones para la gobernanza

Estas interacciones implican que los países deben priorizar el desarrollo institucional de acuerdo con su nivel de madurez. Por ejemplo, en mercados emergentes es vital fortalecer la legislación y generar un marco regulatorio confiable, mientras que en mercados maduros la innovación institucional debe enfocarse en la mejora continua, la resiliencia y la integración tecnológica.

1.6 Evidencia empírica y casos

Indicadores IGIs de la OCDE. Los Infrastructure Governance Indicators (IGIs) permiten comparar prácticas institucionales entre países. Estos evalúan:

- Existencia de visiones estratégicas.
- Capacidad para ejecutar evaluaciones rigurosas.
- Transparencia y acceso a información.
- Mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas.

Indicadores y métricas para evaluar la gobernanza en APP. La evaluación cuantitativa de la gobernanza en las Asociaciones Público-Privadas (PPP) requiere indicadores que reflejen la eficiencia, efectividad y riesgos asociados a la institucionalidad. Se utilizan varios indicadores clave para analizar la relación entre variables institucionales y el desempeño de los mercados PPP, considerando su nivel de madurez.

Duración promedio de procesos de licitación

- Definición: Tiempo promedio, medido en meses, desde la publicación del proceso licitatorio hasta la adjudicación del contrato PPP.
- Relevancia económica: Un proceso de licitación más rápido indica menores costos de transacción, mayor eficiencia administrativa y reducción de incertidumbre para los

inversionistas. Los retrasos pueden aumentar costos financieros, generar riesgos de implementación y desincentivar la participación privada.

- Relación con la institucionalidad: Procesos licitatorios más eficientes se asocian a marcos regulatorios claros, capacidades técnicas sólidas en las agencias públicas, y transparencia en la información.

Tasa de éxito de proyectos PPP

- Definición: Proporción de proyectos PPP adjudicados que llegan a la fase de construcción y operación efectiva respecto al total licitado.
- Importancia económica: Una alta tasa de éxito refleja la viabilidad técnica y financiera de los proyectos, así como la solidez institucional para gestionar riesgos y resolver conflictos. Es indicador de la confianza de los inversionistas y la adecuada gestión pública.
- Implicaciones: Bajos niveles pueden evidenciar fallas en la preparación técnica, marcos contractuales deficientes, o inestabilidad política y económica.

Percepción de riesgo por inversionistas privados

- Medición: Indicadores de percepción de riesgo derivados de encuestas, índices de riesgo país, y evaluaciones de riesgo contractual.
- Impacto económico: La percepción de riesgo influye directamente en las tasas de interés exigidas por inversionistas y la disposición a participar en proyectos PPP. Altos niveles de riesgo incrementan el costo del capital y pueden limitar el acceso a financiamiento.
- Factores institucionales relacionados: Seguridad jurídica, estabilidad política, transparencia, y mecanismos claros para resolución de disputas reducen la percepción de riesgo.

Calidad del marco legal y regulatorio

- Medición: Índices cualitativos y cuantitativos basados en la existencia de leyes específicas para PPP, claridad en derechos y obligaciones, y mecanismos regulatorios para supervisar contratos.
- Efecto en el mercado: Un marco legal sólido facilita procesos predecibles y justos, reduce litigios y contribuye a la confianza del mercado.

Capacidad técnica institucional

- Indicadores: Número de profesionales especializados en PPP en agencias públicas, frecuencia de capacitación, uso de estándares y manuales, y experiencia acumulada en proyectos.
- Importancia: Mayor capacidad técnica permite mejorar la preparación, supervisión y gestión de proyectos, reduciendo riesgos y mejorando la eficiencia.

Nivel de transparencia y participación ciudadana

- Medición: Existencia de portales de información pública sobre PPP, acceso a documentos, mecanismos de consulta ciudadana y auditorías externas.
- Beneficio económico: La transparencia genera legitimidad social, reduce corrupción y mejora la asignación de recursos, favoreciendo proyectos más alineados con necesidades reales.

Estabilidad macroeconómica y política

- Indicadores: Índices de estabilidad política, inflación, tipo de cambio y deuda pública.
- Impacto en PPP: La estabilidad reduce riesgos sistémicos, mejora la predictibilidad y facilita la planificación financiera de proyectos.

Cruce de indicadores y nivel de madurez

Mercados emergentes: Presentan duraciones licitatorias largas, bajas tasas de éxito y alta percepción de riesgo, reflejo de marcos legales insuficientes y baja capacidad técnica.

Mercados en desarrollo: Mejoras notables en duración y tasas de éxito, aunque aún persisten desafíos en percepción de riesgo y transparencia.

Mercados maduros: Procesos licitatorios eficientes, altas tasas de éxito, baja percepción de riesgo, y marcos institucionales robustos que sustentan el funcionamiento estable y eficiente de los PPP.

Hallazgos comunes en los países estudiados

La OCDE identificó patrones recurrentes:

- Alta fragmentación institucional.
- Falta de coordinación entre niveles de gobierno.
- Debilidades en evaluación ex ante y priorización de proyectos.
- Uso limitado de datos y evidencia en decisiones clave.

Chile ha sido destacado por su sistema maduro de concesiones y su marco institucional. Sin embargo, el país enfrenta nuevos retos: descentralización, cambio climático y presión social para priorizar proyectos con enfoque territorial y social. La OCDE sugiere fortalecer la planificación multisectorial y mejorar la coordinación entre ministerios. El FMI reconoce que su sistema de evaluación y priorización ha permitido reducir la proporción de proyectos con sobrecostos, aunque aún hay espacio para fortalecer la gestión del mantenimiento.

Corea del Sur: uso intensivo de plataformas digitales para planificación y contratación, lo que ha reducido significativamente los tiempos y costos de ejecución.

Brasil y México (mercados en desarrollo APP): mostraron que inversiones en capacitación técnica y reforma legal incrementaron la cantidad y calidad de proyectos PPP, reduciendo tiempos de ejecución.

Reino Unido y Australia (mercados maduros APP): la sofisticación en la gestión de riesgos y participación ciudadana avanzada contribuye a mejorar la transparencia y aceptación social de proyectos de gran escala.

Perú, como país en desarrollo con una trayectoria creciente en el uso de APP, enfrenta desafíos institucionales que impactan directamente en la eficiencia y efectividad de su infraestructura pública. Aplicar indicadores específicos permite diagnosticar su situación actual

Duración promedio de procesos de licitación. Según datos de Proinversión, el tiempo promedio para adjudicar un proyecto PPP ronda entre 18 y 24 meses, cifra superior a la observada en mercados maduros (6-12 meses). Este mayor plazo implica costos financieros adicionales y genera incertidumbre para los inversionistas. Implicación: Se identifican cuellos de botella en la capacidad técnica y en la simplificación de procesos administrativos que deben ser atendidos para reducir los tiempos.

Tasa de éxito de proyectos APP. En el periodo 2015-2023, aproximadamente un 65% de los proyectos licitados en Perú llegaron a ejecución o a operación, cifra positiva pero menor a países maduros que alcanzan tasas superiores al 85%. Interpretación: Aunque se observa progreso, existen desafíos relacionados con la calidad de estudios de factibilidad y marcos contractuales que requieren fortalecimiento.

Percepción de riesgo por inversionistas. Perú enfrenta una percepción de riesgo moderada, influenciada por factores como: Variabilidad política y cambios en la normativa y confianza aún limitada en la capacidad estatal para gestionar proyectos complejos. Estas condiciones elevan el costo del capital y limitan la participación de actores internacionales.

Calidad del marco legal y regulatorio. El marco legal para APP en Perú está consolidado, con una ley específica (Ley N° 29230) y reglamentos asociados. Sin embargo, se señala la necesidad de mejorar la coordinación interinstitucional y agilizar procesos de aprobación.

Capacidad técnica institucional. Si bien existen equipos especializados en Proinversión y otras entidades, la escasez de profesionales con experiencia en contratos APP y gestión de riesgos limita la capacidad de supervisión y monitoreo.

Nivel de transparencia y participación ciudadana. Perú ha avanzado en transparencia con la publicación de información de proyectos APP en portales públicos, pero la participación ciudadana formal en etapas tempranas de diseño es limitada, lo que afecta la legitimidad y aceptación social.

Retos de implementación en contextos con baja capacidad institucional. En muchos países de ingresos medios y bajos, la implementación del marco enfrenta barreras como:

- Escasa capacidad técnica del sector público.
- Presiones políticas cortoplacistas.
- Débil regulación y falta de coordinación intergubernamental.
- Riesgos de corrupción y falta de participación ciudadana.

La adopción del marco requiere acompañamiento técnico, desarrollo de capacidades, marcos legales actualizados y voluntad política.

Sinergias entre variables y desafíos de implementación. Las variables institucionales no actúan de manera aislada; su interacción genera sinergias o cuellos de botella. Por ejemplo, mejorar la capacidad técnica sin un marco legal estable puede generar incertidumbre. Además, en mercados menos maduros, las reformas institucionales enfrentan desafíos como limitaciones presupuestarias, resistencia política y falta de recursos humanos calificados.

Para maximizar el impacto económico, los países deben diseñar estrategias institucionales escalonadas que prioricen las variables más críticas según su contexto.

Referencias bibliográficas

Alonso, J., & Andrews, R. (2022). Exploring interactions among PPP institutional variables along market maturity levels. *International Journal of Project Management*, 40(3), 230-245. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2021.12.007>

Berg, N., Faber, M., & Gaitan, B. (2016). "Institutional Self-Commitment and Conflicts of Interest in Public Works Agencies." *Journal of Infrastructure Systems*, 22(3).

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2018). *Invirtiendo mejor: El rol de la inversión pública eficiente para cerrar la brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe*. BID. <https://publications.iadb.org/es/invirtiendo-mejor-el-rol-de-la-inversion-publica-eficiente-para-cerrar-la-brecha-de-infraestructura-en-america-latina-y-el-caribe>

Banco Mundial (2021). *Infraestructura sostenible en América Latina y el Caribe: Recomendaciones institucionales para cerrar brechas con calidad*.

Comisión Nacional de Productividad (2021). *Productividad en el Sector de la Construcción*. Gobierno de Chile

Engel, E., Fischer, R., & Galetovic, A. (2014). *Economía de las asociaciones público-privadas. Una guía básica*. Fondo de Cultura Económica. Fondo de Cultura Económica-FCEDES

Engel, E., Fischer, R. D., & Galetovic, A. (2020). When and How to Use Public-Private Partnerships in Infrastructure: Lessons From the International Experience. NBER Working Paper No. 26766 NBER.

Fondo Monetario Internacional (FMI). (2020). How strong infrastructure governance can end waste in public investment. IMF Blog. <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2020/09/03/blog090320-how-strong-infrastructure-governance-can-end-waste-in-public-investment>

Guasch, J. L., Laffont, J. J., & Straub, S. (2008). *Renegotiation of concession contracts in Latin America*. *International Journal of Industrial Organization*, 26(2), 421–442.

International Monetary Fund (2021). *Fiscal Transparency and Public Investment Efficiency*. IMF Policy Paper.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2017). *Getting Infrastructure Right: A Framework for Better Governance*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264272453-en>

OCDE. (2020). *OECD Infrastructure Governance Indicators*. <https://www.oecd.org/governance/oecd-infrastructure-governance-indicators-95c2cef2-en.htm>

Perkins, E. (2013). *Instituciones para una mejor infraestructura: ¿Qué hemos aprendido?* Banco Interamericano de Desarrollo.

Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF). (2018). *Toolkit for Public-Private Partnerships in Roads and Highways*. Banco Mundial.

World Bank. (2017). *Prioritizing Infrastructure Investment: A Framework for Government Decision Making*. World Bank Group. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28890>

Anexo II: Análisis de factores críticos para capturar ineficiencias e inoperancias, asociadas al arreglo institucional y la gobernanza en los siguientes procesos

2.1. Articulación de los procesos de inversión con el ciclo presupuestario

Desconexión entre planificación y presupuestación

Las decisiones sobre inversión en infraestructura —incluyendo aquellas realizadas mediante APP— no están debidamente integradas en el ciclo presupuestario anual o de mediano plazo. Esto tiene varias consecuencias negativas.

La inversión pública tradicional generalmente se financia mediante asignaciones anuales dentro del presupuesto público o a través de endeudamiento público directo. Esto significa que los recursos destinados a proyectos de infraestructura o servicios públicos suelen ser planificados y aprobados en función del ciclo fiscal anual del Estado, donde el presupuesto se establece con base en las prioridades políticas y económicas del año en curso. Sin embargo, a pesar de esta vinculación aparente entre la inversión y el presupuesto anual, existe una desconexión significativa que afecta la eficiencia y sostenibilidad de la gestión pública.

En muchos casos, los proyectos de inversión se aprueban sin una adecuada integración en una planificación presupuestaria multianual que contemple la continuidad y financiamiento sostenido a lo largo de varias etapas de ejecución, operación y mantenimiento. Esto genera un desfase entre los compromisos asumidos y la capacidad real del Estado para financiar las obras, provocando interrupciones, paralizaciones o ajustes en la ejecución que deterioran los resultados esperados.

Adicionalmente, la falta de una evaluación rigurosa del impacto fiscal de largo plazo agrava esta desconexión. Aunque los proyectos pueden estar contemplados en el presupuesto anual, no siempre se cuantifican ni consideran los costos asociados a las obligaciones futuras, como los gastos de operación, mantenimiento, renovación o riesgos fiscales contingentes. Esta ausencia de análisis integral puede derivar en sobreestimaciones del impacto

presupuestario inmediato y subestimaciones de las cargas fiscales que el Estado deberá afrontar en años posteriores.

La consecuencia es que la inversión pública tradicional, pese a ser visible en términos presupuestarios anuales, puede implicar compromisos financieros que no son plenamente sostenibles ni compatibles con la planificación fiscal de mediano y largo plazo. Por ello, la desconexión directa con el presupuesto anual representa un factor crítico de ineficiencia y riesgo fiscal, afectando la calidad y continuidad de la infraestructura pública y limitando el logro de objetivos de desarrollo económico y social.

El PIMA (Public Investment Management Assessment), desarrollado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), identifica de manera clara y sistemática la desconexión entre la planificación de infraestructura y el ciclo presupuestario como una de las debilidades más frecuentes y críticas en la gestión de la inversión pública en muchos países.

Desalineación entre planes sectoriales y asignaciones presupuestarias. El PIMA destaca que en numerosos países los planes de inversión a mediano o largo plazo —como planes nacionales o sectoriales de infraestructura— no están vinculados de manera efectiva al presupuesto anual o multianual. Esto significa que se elaboran listas de proyectos sin garantías reales de financiamiento, lo que genera carteras infladas, fragmentadas o inviables.

Falta de integración con el marco fiscal de mediano plazo (MFMP). El marco fiscal de mediano plazo debería guiar las decisiones de inversión pública, priorizando proyectos con alto valor económico y fiscalmente sostenibles. Sin embargo, el PIMA muestra que en muchos casos la inversión pública se planifica sin considerar las restricciones presupuestarias de mediano plazo, lo que deriva en compromisos que luego presionan el gasto corriente o requieren reasignaciones de fondos.

Ausencia de metodologías para evaluar el impacto fiscal de largo plazo. La desconexión también se refleja en que los proyectos se aprueban sin evaluar adecuadamente sus costos recurrentes (operación, mantenimiento) o sus efectos fiscales indirectos, como garantías, subsidios o pasivos contingentes. Esto dificulta la sostenibilidad de la inversión y afecta la calidad del gasto público.

Débil coordinación institucional. El PIMA señala que la fragmentación institucional entre los ministerios de planificación, finanzas y sectores ejecutores agrava esta desconexión. En lugar de trabajar de forma coordinada, cada entidad opera con sus propias prioridades, criterios y plazos, lo que afecta la coherencia entre planificación estratégica y ejecución presupuestaria. La gestión presupuestaria suele estar repartida entre múltiples ministerios y agencias, que pueden tener intereses contrapuestos o falta de comunicación efectiva. Esta fragmentación impide la consolidación de información financiera coherente y dificulta la alineación entre la planificación de inversiones y la programación presupuestaria.

Presupuestos de inversión poco realistas o inflados. En contextos donde la planificación no está adecuadamente articulada con el presupuesto, es común encontrar proyectos incluidos sin estudios de preinversión, sin cronogramas claros ni fuentes de financiamiento identificadas, lo que lleva a presupuestos poco creíbles y ejecuciones parciales o discontinuadas.

La lógica de “gasto fuera del presupuesto” de las APP

Las APP han sido utilizadas como una forma de financiar infraestructura sin que los costos aparezcan inmediatamente en el balance fiscal. A diferencia de la inversión pública tradicional, donde el gasto se registra en el momento de la ejecución, las APP suelen generar pagos comprometidos en el tiempo (como pagos por disponibilidad o garantías de ingreso mínimo), que no se contabilizan como deuda pública explícita en muchos sistemas fiscales. Esto puede generar incentivos perversos para gobiernos que desean mostrar disciplina fiscal en el corto plazo sin dejar de ejecutar grandes proyectos de infraestructura.

Como advierte el FMI (Schwartz et al., 2008), esta práctica puede subestimar los compromisos fiscales totales y permitir que se acumulen obligaciones que, aunque no aparecen como deuda directa, representan pasivos cuasi fiscales con impacto presupuestario relevante en el futuro.

Falta de evaluación fiscal ex ante. Engel et al. (2014) argumentan que la ausencia de una evaluación rigurosa ex ante de los compromisos fiscales implica que muchos proyectos se aprueban sin entender claramente:

- Su impacto en el flujo de caja del Estado a lo largo del contrato (20 a 30 años en muchos casos).
- Los riesgos fiscales asociados a condiciones contractuales inciertas, como renegociaciones, ajustes de tarifa, garantías activadas o cambios regulatorios.
- La acumulación de pasivos contingentes que pueden materializarse frente a shocks macroeconómicos o fallas de ejecución.

Por ejemplo, si un contrato APP incluye una garantía de ingreso mínimo, y la demanda real es menor a la prevista, el Estado debe cubrir esa brecha con recursos fiscales, lo que puede comprometer otros programas públicos si no se ha presupuestado adecuadamente.

Evidencia de impacto fiscal ex post. Diversos estudios muestran que esta mala práctica ha tenido consecuencias concretas. En América Latina, varios países han enfrentado presiones fiscales inesperadas debido a APP mal estructuradas:

- *Colombia:* Según Engel et al. (2020), las renegociaciones en APP han generado costos adicionales equivalentes al 9,5% de la inversión original en promedio.
- *Perú:* El Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2018) señala que las garantías activadas en contratos APP han sido una fuente creciente de gasto no anticipado, especialmente en infraestructura de transporte.

Soluciones propuestas por la literatura

Para evitar este tipo de ineficiencia fiscal, la literatura especializada propone varias medidas:

Integración explícita con el marco fiscal, asegurando que todos los compromisos estén explícitamente contemplados en los flujos financieros del Estado (OECD, 2012; Engel et al., 2014). Engel et al. (2014) proponen que las APP, al igual que cualquier otra modalidad de inversión pública, deben formar parte integral de la programación presupuestaria plurianual. Esto implica:

- *Evaluar los compromisos financieros futuros* (como pagos por disponibilidad, garantías de ingresos mínimos, o compensaciones contractuales).

- *Registrar pasivos contingentes* en el marco fiscal, siguiendo metodologías prudentes.

Desarrollar metodologías para la evaluación de pasivos contingentes y fiscales esperados, como las que promueve el FMI o el GI Hub (2017). Según el FMI (Schwartz et al., 2008), los pasivos contingentes son obligaciones fiscales que solo se activan bajo ciertas condiciones. En el contexto de APP, estos incluyen:

- Garantías de ingreso mínimo al operador privado.
- Cobertura de riesgos cambiarios o de demanda.
- Cláusulas de indemnización por cambios regulatorios.
- Obligaciones por terminación anticipada del contrato.
- Compensaciones por incumplimientos imputables al Estado.

Estas obligaciones, aunque inciertas en su ocurrencia, pueden tener un impacto fiscal considerable si no son correctamente evaluadas, presupuestadas y gestionadas.

El FMI ha propuesto herramientas analíticas para identificar, cuantificar y monitorear estos pasivos. Entre las más relevantes se encuentran PPP Fiscal Risk Assessment Model (PFRAM) desarrollado en conjunto con el Banco Mundial, el PFRAM es un marco estructurado que:

- Analiza el flujo de ingresos y egresos fiscales derivados del contrato APP.
- Distingue entre pasivos directos (pagos comprometidos) y pasivos contingentes (riesgos).
- Permite proyectar el impacto fiscal neto de un proyecto en el tiempo.
- Evalúa la sostenibilidad fiscal considerando distintos escenarios de riesgo.

Este modelo ha sido aplicado por varios países para fortalecer su proceso de aprobación y seguimiento de APP, incluyendo Perú.

Establecer techos o límites a la acumulación de compromisos APP fuera de balance, como lo hace el Reino Unido con su “Control Total de Pasivos”.

Reforzar las capacidades técnicas del Ministerio de Hacienda o Finanzas para revisar, aprobar y monitorear los contratos APP desde una perspectiva fiscal. Importancia de una unidad fiscal especializada para garantizar esta integración. Engel et al (2014) recomiendan que el Ministerio de Hacienda o Finanzas cuente con una unidad técnica especializada en evaluar el impacto fiscal de las APP, con funciones como:

- Revisar ex ante los proyectos propuestos desde una perspectiva fiscal.
- Autorizar los compromisos plurianuales bajo criterios fiscales definidos.
- Supervisar que no se acumulen pasivos ocultos o compromisos no financiados.

Disciplina presupuestaria como mecanismo de selección eficiente. Engel et al. (2014) también explican que una mejor integración con el ciclo presupuestario actúa como filtro natural: al visibilizar los costos fiscales reales de los proyectos, se incentiva a priorizar aquellos que

realmente generan valor social neto y se evita que se aprueben iniciativas con alto riesgo o baja rentabilidad económica.

Implicancias para la gobernanza institucional. Finalmente, destacan que la articulación entre planificación de infraestructura y presupuestación refuerza la gobernanza en APP, porque:

- Aumenta la rendición de cuentas del gasto en infraestructura.
- Reduce el espacio para decisiones discrecionales y opacas.
- Mejora la transparencia sobre los costos reales de cada contrato APP.

Las decisiones sobre APP deben alinearse con las capacidades fiscales del Estado, evaluando rigurosamente los compromisos que se adquieren. La buena gobernanza en APP no es solo técnica o contractual, sino también fiscal, y esto requiere que la planificación de proyectos esté firmemente articulada con el ciclo presupuestario

Recomendaciones del PIMA para corregir esta desconexión:

- *Integrar mecanismos de evaluación del impacto fiscal* y la sostenibilidad financiera de cada proyecto desde la fase de preinversión.

Marco fiscal de mediano plazo (MFMP) vinculado a la inversión. El PIMA sugiere que las decisiones de inversión se alineen con un marco fiscal de mediano plazo realista y transparente, donde se definan techos de gasto público consistentes con las capacidades fiscales proyectadas. Esto permite establecer límites claros de endeudamiento e inversión, asegurando que los compromisos asumidos estén dentro de los márgenes de sostenibilidad fiscal.

Criterios de priorización y evaluación ex ante con base en valor público Los proyectos deben ser evaluados no solo por su rentabilidad económica, sino también por su viabilidad financiera y su impacto fiscal a largo plazo. El PIMA promueve el uso de herramientas de análisis costo-beneficio, evaluaciones de riesgos fiscales y pruebas de sostenibilidad presupuestaria, de forma que solo se aprueben proyectos que sean técnica, económica y fiscalmente viables.

Programación presupuestaria multianual integrada. Una recomendación clave del PIMA es integrar la planificación de inversión con presupuestos plurianuales, lo que ayuda a prever y comprometer recursos suficientes en todas las fases del proyecto. Esta integración reduce el riesgo de que obras se inicien sin contar con financiamiento asegurado para su ejecución total. ¿Qué propone PIMA para lograr esta integración?

- *Vinculación formal entre planificación y presupuestación multianual.* El PIMA recomienda establecer mecanismos institucionales que obliguen a alinear los planes de inversión con el marco presupuestario de mediano plazo (MPMP). Esto implica:
 - Que los proyectos incluidos en los planes nacionales o sectoriales de infraestructura solo sean aprobados si están contemplados en el MPMP.
 - Que el proceso presupuestario considere los compromisos de gasto plurianual derivados de cada proyecto.
- *Registro de compromisos plurianuales.* El PIMA promueve la creación de un sistema de registro de compromisos presupuestarios plurianuales, especialmente relevante para proyectos que se ejecutan en varios años o involucran contratos de largo plazo (como en APP). Estos registros permiten proyectar con precisión las obligaciones

fiscales futuras. También facilitan la programación de flujos de caja para cada año fiscal.

Evaluación de sostenibilidad fiscal desde la planificación. Una recomendación clave es que cada proyecto en la fase de preinversión sea evaluado no solo por su rentabilidad económica, sino también por su impacto presupuestario multianual. Para ello, se sugiere:

- Incorporar el análisis fiscal de mediano y largo plazo en los documentos de proyecto.
- Incluir proyecciones detalladas de costos de inversión, operación y mantenimiento.

Uso de techos de gasto plurianuales. PIMA señala que los países deberían utilizar techos indicativos de gasto plurianual por sector o programa de inversión. Esto obliga a priorizar proyectos según criterios de eficiencia y urgencia y competir por recursos escasos de manera más estratégica.

- *Chile y Colombia* han avanzado en integrar sus marcos de inversión pública con sus marcos fiscales de mediano plazo.
- *Australia y Noruega* utilizan reglas fiscales que incluyen explícitamente el gasto en infraestructura y su impacto a largo plazo.
- *Reino Unido* cuenta con el *National Infrastructure Plan* vinculado al *Spending Review* plurianual.
- Aunque el *Perú* dispone de instrumentos y documentos con visión plurianual, no existe una coherencia entre ellos, ni mecanismos que los conviertan en límites presupuestarios reales. Existen directivas de programación presupuestaria multianual y el Marco Macroeconómico Multianual (MMM)—, éstos no generan techos de gasto vinculantes. Es decir, se planifican estimaciones de ingresos y gastos que luego no son respetadas durante la ejecución presupuestaria. Esta desconexión limita la capacidad del presupuesto como herramienta estratégica que guíe la priorización y ejecución eficiente de políticas y proyectos de inversión. El presupuesto anual no refleja los objetivos plurianuales y, al alterarse significativamente en su ejecución, pierde credibilidad y utilidad.

Fortalecimiento de la gestión del portafolio de proyectos. El PIMA destaca la necesidad de contar con sistemas de monitoreo y evaluación del portafolio de inversiones, que permitan identificar cuellos de botella y reasignar recursos cuando sea necesario. Esto incluye establecer procesos periódicos de revisión del portafolio, donde se ajusten cronogramas y se eliminen proyectos inviables.

Condicionalidad para el inicio de obras. Para evitar interrupciones, el PIMA propone que ningún proyecto se inicie sin haber completado una evaluación rigurosa y sin financiamiento garantizado para todas sus etapas. Se sugiere establecer una regla institucional que condicione la ejecución de obras a contar con un expediente técnico aprobado, licitación lista y asignación presupuestaria completa.

2.2. Planificación, diseño de cartera, evaluación y selección de proyectos

2.2.1 Impacto del enfoque territorial en la planificación de las inversiones en infraestructura de transporte

El enfoque territorial reconoce que las inversiones no pueden analizarse de manera aislada ni sectorial, sino que deben considerarse dentro de un contexto espacial más amplio que integre las características regionales, las conexiones entre nodos logísticos, y las interdependencias entre diferentes modos de transporte.

La principal limitación para la adopción de este enfoque es la fragmentación institucional y la falta de coordinación en la planificación y gestión de infraestructuras. Esta fragmentación se traduce en la existencia de múltiples entidades públicas con funciones superpuestas o mal definidas, ausencia de una visión integrada del sistema de infraestructura y carencia de mecanismos efectivos para articular planes, financiamiento y ejecución.

Características de la fragmentación en infraestructura

Múltiples actores sin coordinación efectiva. En países fragmentados, diferentes ministerios, agencias sectoriales, autoridades regionales y locales operan sin mecanismos claros de coordinación. Por ejemplo, el Ministerio de Transporte puede planificar proyectos viales sin articularlos con los planes ferroviarios o portuarios, mientras que las autoridades regionales desarrollan infraestructura local sin alineación con la estrategia nacional. Esto genera duplicidades, brechas y omisiones en la red de infraestructura.

Procesos de planificación aislados y sectoriales. La ausencia de una entidad central con capacidad técnica y autoridad para integrar planes multisectoriales y multimodales conduce a proyectos diseñados bajo objetivos parciales y cortoplacistas sin un análisis riguroso de su interdependencia con otros componentes del sistema.

Perú es paradigmático por la complejidad institucional y la fragmentación en la planificación y ejecución de infraestructura de transporte. Como señalan estudios del Banco Mundial y del BID, existen múltiples entidades con competencias superpuestas entre el nivel nacional, regional y local, además de una ausencia de una agencia integradora con autonomía técnica y financiera. Esto dificulta la gestión de corredores logísticos y la interconexión multimodal (transporte terrestre, marítimo y aéreo).

México presenta un sistema de infraestructura altamente fragmentado, con más de 20 entidades federales involucradas en sectores de transporte, energía y comunicaciones. La falta de coordinación lleva a inversiones descoordinadas que afectan la integración territorial y la eficiencia del sistema logístico.

En *India*, la fragmentación se observa tanto en la estructura institucional como en la planificación y regulación de infraestructura. La descentralización administrativa y la multiplicidad de organismos complican la coordinación, especialmente en proyectos multimodales que requieren la integración de ferrocarriles, carreteras y puertos. Esto resulta en redundancias y falta de continuidad en corredores estratégicos para el comercio internacional.

Impactos económicos y sociales. La infraestructura fragmentada tiene impactos negativos que reducen la eficiencia económica y social:

- *Aumento de costos y tiempos:* La falta de planificación integrada genera proyectos incompletos, duplicaciones y vacíos en la red, lo que incrementa los costos de operación y transporte, encareciendo el comercio y la movilidad.
- *Reducción del atractivo para inversión privada:* Los inversionistas, especialmente en esquemas de asociaciones público-privadas (APP), se enfrentan a mayor riesgo por

la incertidumbre regulatoria, cambios abruptos en prioridades y falta de continuidad en los proyectos.

- *Desigualdad territorial:* La ausencia de una estrategia integrada dificulta el desarrollo equilibrado de regiones, profundizando brechas en acceso a infraestructura básica y conectividad, lo que afecta el bienestar y desarrollo económico regional.

Puntos clave sobre el impacto del enfoque territorial:

Coordinación multisectorial y multiescalar. La planificación territorial permite integrar la infraestructura de transporte con otros sectores económicos y sociales en un marco espacial común, facilitando la coordinación entre diferentes niveles de gobierno (nacional, regional y local) y entre modos de transporte (carretera, ferrocarril, puerto, aeropuerto). Esto evita la fragmentación y la duplicidad de proyectos.

Optimización de corredores y redes interconectadas. Adoptar un enfoque territorial posibilita identificar corredores logísticos estratégicos y desarrollar soluciones multimodales que mejoren la conectividad y reduzcan los costos logísticos a nivel regional y nacional, en lugar de priorizar proyectos aislados que no generan sinergias.

Mejor asignación de recursos. Al considerar el impacto espacial y la interdependencia de las inversiones, se mejora la priorización basada en el valor público real, permitiendo canalizar recursos hacia proyectos con mayor rentabilidad social y económica.

Reducción de riesgos y renegociaciones. Una planificación territorial adecuada ayuda a mitigar riesgos asociados a la fragmentación y la falta de coordinación, que suelen generar problemas durante la ejecución y operación, incluyendo renegociaciones oportunistas y sobrecostos.

Enfoque en el desarrollo regional equilibrado. El enfoque territorial facilita que la inversión en infraestructura contribuya al desarrollo de regiones menos favorecidas y a la reducción de brechas territoriales, promoviendo una integración más equilibrada del país.

Modelos y Experiencias Internacionales de Gobernanza Efectiva en Corredores Logísticos

El Banco Mundial (2019) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2020) subrayan que los países que han logrado mejores resultados en la gestión de corredores logísticos comparten un elemento clave: la existencia de una entidad integradora o agencia coordinadora con autonomía técnica y financiera. Este tipo de instituciones actúa como un nodo central para la planificación, coordinación, ejecución y supervisión de todos los componentes que conforman un corredor logístico, incluyendo infraestructuras multimodales, actores públicos, privados y regulatorios.

Agencia Coordinadora: Funciones y Autonomía. La agencia integradora cumple un rol transversal y facilita la articulación entre múltiples actores sectoriales y territoriales, eliminando la fragmentación institucional que suele caracterizar la gestión pública de infraestructura. Entre sus funciones principales se encuentran:

- *Planificación estratégica integrada* que considera las interrelaciones multimodales y multisectoriales del corredor, priorizando inversiones de acuerdo al valor público y económico.
- *Gestión financiera*, incluyendo la asignación de recursos públicos, la facilitación de inversiones privadas y la supervisión del uso eficiente del gasto.

- *Supervisión continua* del avance físico, técnico y operativo del corredor, garantizando el cumplimiento de estándares de calidad y tiempos pactados.
- *Mediación y coordinación* para resolver conflictos entre actores, asegurando transparencia y agilidad en la toma de decisiones.
- *Monitoreo de indicadores de desempeño*, permitiendo ajustes oportunos que optimicen la operación y sostenibilidad del corredor.

Para cumplir estas funciones con eficacia, estas agencias suelen gozar de autonomía técnica, con equipos especializados y metodologías propias, además de autonomía financiera que les permite manejar recursos asignados y gestionar financiamiento externo. Esta independencia minimiza interferencias políticas y facilita la toma de decisiones basadas en criterios técnicos.

Experiencia de Singapur: Autoridad de Corredores Logísticos. Singapur es un caso paradigmático de gobernanza efectiva en corredores logísticos. Su Autoridad de Corredores Logísticos actúa como un ente integrado que coordina infraestructura portuaria, aeroportuaria y terrestre, articulando las operaciones con una visión integral. El éxito se explica por *centralización y autonomía*: la autoridad cuenta con independencia para planificar inversiones y asignar presupuestos plurianuales y políticas orientadas al sector privado, fomentando la inversión privada a través de marcos regulatorios claros y asociaciones público-privadas estructuradas.

Este modelo ha contribuido a que Singapur se mantenga como uno de los principales hubs logísticos globales, con costos competitivos y alta calidad en el servicio.

Modelo Alemán: Coordinación Intermodal y Descentralización Efectiva, Alemania ofrece otra experiencia destacada, caracterizada por un enfoque intermodal y una gobernanza descentralizada pero coordinada. Los corredores logísticos se gestionan mediante alianzas entre:

- *Entidades regionales de transporte y logística*, que entienden las particularidades territoriales.
- *Autoridades federales*, que aseguran la integración y financiamiento de infraestructura estratégica.
- *Sector privado*, con operadores logísticos, transportistas y terminales que participan activamente en la toma de decisiones.

Este modelo se basa en:

- *Redes colaborativas* donde los distintos niveles de gobierno y sector privado comparten información y toman decisiones conjuntas.
- *Instrumentos de planificación consensuada* que incorporan análisis económicos y ambientales para priorizar proyectos.
- *Mecanismos claros de asignación de responsabilidades y riesgos*, fundamentales para sostener inversiones de largo plazo.

La coordinación entre estos actores ha permitido a Alemania optimizar el uso de infraestructuras existentes, mejorar la interoperabilidad y fomentar la innovación tecnológica en el transporte.

Lecciones Clave y Aplicabilidad. Los casos de Singapur y Alemania, ofrecen lecciones aplicables a otros países:

- *Importancia de una entidad integradora:* la gobernanza fragmentada limita la eficiencia; una agencia coordinadora fortalece la planificación y la ejecución.
- *Autonomía técnica y financiera:* para evitar interferencias políticas y decisiones cortoplacistas.
- *Coordinación multisectorial y multiterritorial:* integrando a todos los actores relevantes bajo un marco común.
- *Marco regulatorio claro y atractivo para la inversión privada,* imprescindible para movilizar recursos adicionales.

La creación o fortalecimiento de agencias coordinadoras de corredores logísticos se presenta como una estrategia necesaria para mejorar la competitividad logística y la integración económica, especialmente en países con infraestructuras fragmentadas o con procesos de planificación desarticulados.

2.2.4 Planificación de infraestructura sin coordinación y ejecución de proyectos de forma independiente, descuidando la interdependencia de los proyectos en la expansión de la red de transporte.

Cuando los proyectos se diseñan y ejecutan de forma aislada, sin una visión sistémica de red, se generan ineficiencias, duplicidades de funciones, sobredimensionamientos, incompatibilidades técnicas y pérdida de valor social agregado (Estache & Fay, 2007; Flyvbjerg, 2009). La ejecución de proyectos de infraestructura de manera independiente —es decir, como unidades aisladas sin un marco de red— produce lo que Gálvez y Perelman (2016) denominan “fallas de articulación espacial”. Estas fallas surgen cuando las inversiones no se evalúan considerando su efecto sistémico ni su interacción con otras obras existentes o proyectadas. Un ejemplo frecuente es la construcción de carreteras sin integración con nodos logísticos o puertos, lo que limita el aprovechamiento económico del corredor y reduce la eficiencia de la red nacional.

Estas deficiencias no responden sólo a limitaciones técnicas, sino a problemas estructurales en el arreglo institucional que rige la gobernanza del ciclo de inversión pública.

La debilidad en la coordinación como fuente de ineficiencia estructural

En contextos donde no existe una entidad de planificación multisectorial con facultades legales, recursos técnicos y capacidad de articulación interinstitucional, los distintos actores públicos tienden a desarrollar proyectos en función de prioridades locales o sectoriales, sin considerar externalidades positivas o negativas sobre la red de infraestructura nacional (Gómez-Lobo, 2012). Esta falta de coordinación horizontal (entre ministerios) y vertical (entre niveles de gobierno) da lugar a una asignación ineficiente de recursos, especialmente en sectores como transporte o logística urbana, donde la interdependencia entre componentes es estructural. Por ejemplo, estudios del Banco Mundial (2014) en América Latina revelan que cerca del 40% de los sobrecostos y retrasos en proyectos de infraestructura vial se relacionan con errores de diseño atribuibles a una planificación desarticulada, incluyendo rutas que no conectan con centros productivos o zonas de demanda potencial. Además, el diseño de terminales portuarias sin conexión ferroviaria o de carreteras sin integración metropolitana, son

casos paradigmáticos de cómo la fragmentación en la planificación reduce el rendimiento social de la inversión.

Gobernanza y captura institucional: una barrera crítica a la integración funcional

El problema es institucional. La literatura sobre economía política de la infraestructura (Estache & Wren-Lewis, 2011) destaca que muchos países mantienen estructuras organizativas donde las agencias ejecutoras responden más a incentivos políticos de corto plazo que a criterios de eficiencia intertemporal. La competencia presupuestaria entre organismos sectoriales, la falta de un regulador coordinador, y los incentivos individuales de las autoridades para inaugurar obras visibles, refuerzan una lógica de ejecución atomizada, donde cada proyecto se concibe como una unidad aislada, y no como parte de un sistema de redes.

Institucionalidad débil para la planificación integrada: fallas de diseño y capacidades

Otra fuente de ineficiencia tiene que ver con la debilidad estructural de las instituciones encargadas de planificar y coordinar el desarrollo de infraestructura. Estudios recientes (OECD, 2020) muestran que, en muchos países, las unidades de planificación carecen de autonomía operativa, estabilidad presupuestaria o capacidades técnicas especializadas. A esto se suma una alta rotación del personal, ausencia de plataformas integradas de datos geoespaciales, y falta de metodologías estándar para evaluar interdependencias entre sectores.

La ausencia de una institucionalidad robusta para la planificación integrada impide capturar economías de red, lo que conduce a sobredimensionamiento de capacidad instalada, inversiones redundantes. Por ejemplo, la sobreoferta de infraestructura aeroportuaria o la subutilización de corredores logísticos pueden rastrearse a errores en la planificación sistémica y a la escasa consideración de proyecciones coordinadas de demanda.

Recomendaciones

Diversos estudios proponen soluciones institucionales para mitigar estos problemas. Engel, Fischer y Galetovic (2020), subrayan la importancia de contar con unidades técnicas autónomas y centralizadas que lideren la planificación estratégica de infraestructura bajo criterios de "valor por dinero" y con visión de red.

Por otro lado, el BID (Perkins, 2013) propone la creación de planes nacionales multisectoriales de infraestructura, actualizados periódicamente y vinculantes para la asignación presupuestaria, como instrumento para coordinar inversiones públicas y asociaciones público-privadas (APP). Estos planes deben estar respaldados por marcos legales claros, metodologías homogéneas de evaluación y sistemas de seguimiento centralizados que permitan ajustes estratégicos y rendición de cuentas.

Asimismo, el débil uso de instrumentos de planificación multianual y de evaluación económica integrada agrava el problema. Según la OCDE (2018), una buena gobernanza en infraestructura exige sistemas que prioricen proyectos en función de su impacto agregado sobre la red, incorporando herramientas como análisis de cartera (portfolio analysis). Los países que han avanzado en la institucionalización de mecanismos de planificación coordinada muestran resultados significativamente

mejores. El Reino Unido, por ejemplo, mediante el National Infrastructure Commission y el sistema de Infrastructure Planning Guidance, ha logrado establecer criterios vinculantes de evaluación intersectorial, reduciendo la duplicación de inversiones y mejorando la eficiencia del gasto público (UK NIC, 2018).

También es crucial el fortalecimiento de los sistemas de información y modelación territorial, que permitan simular interdependencias y proyectar escenarios de red. La experiencia de países como Australia o el Reino Unido, que utilizan modelos integrados para infraestructura y uso de suelo, demuestra que una gobernanza informada técnicamente permite priorizar proyectos con mayor impacto sistémico y minimizar las ineficiencias asociadas a decisiones fragmentadas (Infrastructure Australia, 2019).

La planificación sin coordinación y la ejecución independiente de proyectos de infraestructura no es simplemente un error operativo, sino el resultado de fallas estructurales en el arreglo institucional y de gobernanza. Superar estas limitaciones requiere no solo capacidad técnica, sino reformas organizativas que reconfiguren los incentivos y la arquitectura institucional del ciclo de inversión pública. Solo así será posible capturar las ganancias de eficiencia, sostenibilidad y equidad que una infraestructura planificada como sistema puede ofrecer.

2.2.5 Economías de escala de los proyectos. Altos tiempos y costos de preparación y/o estructuración de proyectos. Empaquetamiento de proyectos en una licitación, de estudios de grupo de proyectos permite ahorrar costos y acortar tiempos.

Existen desafíos significativos vinculados a la eficiencia en la preparación y estructuración de proyectos, constituyendo uno de los problemas estructurales más relevantes el alto tiempo y costo requerido, afectando la velocidad y calidad de la expansión de la red vial, lo que limita la capacidad de los países para expandir y modernizar eficientemente la red vial y de transporte.

El proceso tradicional de preparación de proyectos suele implicar una serie de etapas técnicas, legales y ambientales que demandan altos recursos financieros y humanos, y cuyo desarrollo secuencial provoca demoras significativas. Estos costos elevados no solo afectan la rentabilidad y sostenibilidad financiera de los proyectos, sino que también dificultan la planificación estratégica a nivel macro, pues el tiempo invertido en preparar un solo proyecto puede dilatar la ejecución del conjunto de inversiones necesarias para el desarrollo integral del sistema de transporte.

Un aspecto central identificado en el análisis es que la estructura tradicional, donde cada proyecto se prepara y licita de manera independiente, no considera la interdependencia técnica y económica entre distintas obras dentro de la red vial. Esta fragmentación genera duplicidades en estudios y trámites, pérdidas en eficiencia administrativa y limita la capacidad para aprovechar economías de escala, tanto en términos de costos directos como de coordinación estratégica.

Empaquetamiento de proyectos: una vía para economías de escala y reducción de tiempos. En términos conceptuales, el empaquetamiento permite capturar economías de escala y reducir costos transaccionales en la fase de preparación y estructuración. El empaquetamiento de proyectos —es decir, la agrupación y licitación conjunta de múltiples

iniciativas— como una solución viable para alcanzar economías de escala en la preparación y ejecución de proyectos de infraestructura de transporte. Esta práctica permite optimizar el uso de recursos técnicos y administrativos, al realizar en conjunto estudios de preinversión, ingeniería básica, evaluaciones ambientales y análisis legales y financieros.

El empaquetamiento consiste en agrupar un conjunto de proyectos relacionados técnica y geográficamente en una única licitación o marco contractual, lo que permite optimizar los procesos de preparación y contratación.

Esta metodología ofrece varios beneficios prácticos. En primer lugar, al compartir los costos iniciales de estudios y trámites, el costo promedio por proyecto disminuye significativamente. Esto es particularmente relevante en fases como el análisis ambiental y la ingeniería básica, que suelen ser complejos y caros cuando se realizan para cada proyecto de forma individual. Esto es especialmente relevante en estudios de impacto ambiental y evaluaciones técnicas, donde un análisis conjunto puede abarcar el efecto acumulativo de los proyectos sobre la red, evitando duplicidades y mejorando la calidad del diagnóstico.

En segundo lugar, la optimización de la planificación estratégica: Al abordar proyectos interdependientes dentro de un paquete, se mejora la coherencia y complementariedad en el desarrollo de la red, evitando esfuerzos aislados y maximizando el impacto socioeconómico de las inversiones. Según Fay et al. (2019), la agrupación de proyectos permite a los gobiernos planificar y ejecutar obras en función de criterios económicos y sociales más complejos, incluyendo el análisis del impacto agregado sobre la conectividad, la movilidad y el desarrollo regional. Esta planificación integrada es fundamental para evitar inversiones redundantes, promover complementariedades y asegurar que los beneficios socioeconómicos de los proyectos se maximicen.

En tercer lugar, el empaquetamiento no solo racionaliza los recursos técnicos y humanos, sino que también contribuye a acortar los tiempos de preparación y adjudicación. El empaquetamiento acelera los procesos de licitación y adjudicación. Al reducir la cantidad total de procesos individuales, se acortan los tiempos administrativos y se permite a los órganos gestores concentrar sus recursos en un menor número de procesos más complejos, pero integrados y mejor coordinados. Esto mejora la predictibilidad y confiabilidad del sistema, aspectos valorados por los inversionistas y operadores privados.

Por último, el empaquetamiento facilita una gestión más eficiente del riesgo. Al incluir varios proyectos bajo un solo contrato o conjunto coordinado de contratos, se pueden distribuir mejor los riesgos técnicos, financieros y de demanda, lo que puede resultar en condiciones contractuales más equilibradas y atractivas para ambas partes. La diversificación de activos dentro de un mismo paquete disminuye la exposición a impactos adversos en proyectos específicos, generando mayor estabilidad en la ejecución. Engel et al. (2020) muestran que al agrupar múltiples activos o fases del proyecto bajo un único contrato, se pueden distribuir los riesgos de manera más eficiente entre las partes involucradas: el Estado, el sector privado, y las entidades financieras. Por ejemplo, riesgos relacionados con retrasos, costos imprevistos o desempeño pueden compensarse entre proyectos con diferentes perfiles, reduciendo el impacto negativo que cualquier problema individual pueda tener sobre la rentabilidad y ejecución del conjunto. Esta característica es especialmente relevante en el contexto de las APP, donde la transferencia y mitigación de riesgos son esenciales para atraer inversión privada y mantener la confianza de los inversionistas. La literatura sobre APP en

infraestructura, como la revisada por Yescombe (2014) y Guasch et al. (2014), indica que proyectos empaquetados suelen ser más atractivos para los inversores debido a su mayor escala, diversificación del riesgo y mayor predictibilidad financiera.

Engel, Fischer y Galetovic (2020) reportan reducciones en costos transaccionales de entre 20% y 30%, y en tiempos de preparación y ejecución de hasta 40%. La Comisión Nacional de Productividad de Chile (2018) estima ahorros en costos de estudios y diseño entre 15% y 25%, junto con una reducción en los plazos de licitación de hasta 35%. Adicionalmente, Li et al. (2005) muestran que proyectos agrupados en Reino Unido obtienen mejoras técnicas y financieras que aceleran los procesos en un 25%, incrementando la competitividad y eficiencia.

Recomendaciones

La incorporación sistemática del empaquetamiento es aún incipiente y representa una oportunidad de mejora. Para ello, es fundamental fortalecer las capacidades técnicas y de planificación de los organismos responsables, a fin de que puedan diseñar paquetes integrados que consideren la interdependencia de proyectos y las prioridades estratégicas de desarrollo de la red. Se requiere un nivel elevado de capacidad técnica para diseñar paquetes que sean financieramente viables y que contemplen adecuadamente la heterogeneidad de los proyectos. Por otro lado, la gestión de contratos más complejos implica mayores demandas en términos de monitoreo, evaluación y resolución de conflictos, como advierte Flyvbjerg (2014).

Además, es necesario contar con marcos normativos y procedimientos claros que permitan la estructuración, evaluación y licitación de paquetes sin sacrificar la transparencia y competencia. Es necesario adaptar normativas para facilitar la licitación conjunta sin comprometer la transparencia, competencia y evaluación rigurosa de cada proyecto dentro del paquete. El reto está en equilibrar la complejidad inherente a los paquetes con la necesidad de mantener procesos competitivos y comprensibles para los participantes del mercado.

En conclusión, el empaquetamiento de proyectos emerge como una herramienta fundamental para capturar economías de escala en la preparación de infraestructura de transporte, reduciendo tiempos y costos y mejorando la gestión del riesgo. Su implementación exige avances institucionales y regulatorios, pero tiene el potencial de incrementar la eficiencia y la capacidad del Estado para responder a las crecientes demandas de infraestructura en forma sostenible y efectiva.

2.3 Estructuración de proyectos de inversión mediante APP

2.3.1 En APP, la distribución de pago de obras es en periodos que no permiten tener tarifas más bajas y distender el repago de las obras a través del tiempo.

La forma en que se distribuyen los pagos al concesionario puede limitar la posibilidad de establecer tarifas más bajas para los usuarios y de escalonar el repago de las inversiones en el tiempo (Engel, Fischer y Galetovic, 2014; Irwin, 2007).

Bajo muchos esquemas actuales de APP, especialmente aquellos que implican el repago mediante tarifas de usuario o pagos por disponibilidad, se privilegia una recuperación rápida de la inversión mediante flujos constantes en los primeros años de operación. Este enfoque

reduce el riesgo financiero para el inversionista privado, pero tiene efectos regresivos para los usuarios, al no permitir una estructura de tarifas que refleje la distribución intertemporal de beneficios ni el ciclo de vida completo de la infraestructura (Yescombe, 2011). Como resultado, los usuarios enfrentan tarifas elevadas desde el inicio, lo que puede afectar la demanda efectiva, especialmente en sectores como el transporte donde la elasticidad-precio del servicio es significativa.

Engel et al. (2020) argumentan que una estructura más eficiente y equitativa implicaría extender el horizonte de repago en línea con la duración económica del activo, permitiendo un perfil de pagos más suave en el tiempo. Esto no solo haría las tarifas más accesibles, sino que también alinearía mejor los incentivos de mantenimiento de largo plazo, ya que el concesionario tendría ingresos distribuidos durante toda la operación del proyecto. Sin embargo, en muchos países, las restricciones fiscales o contables impuestas por las normas de contabilidad gubernamental —que tratan las APP como gasto corriente diferido— tienden a favorecer esquemas con repago acelerado, lo que impide utilizar plenamente el apalancamiento intertemporal que caracteriza a las APP (OECD, 2012).

Además, la falta de sofisticación financiera o de mercados de capital profundos limita las opciones para diseñar estructuras de pago más complejas o creativas, como bonos de infraestructura indexados al desempeño, mecanismos de pagos escalonados o esquemas híbridos de tarifas más subsidios cruzados. La consecuencia es que la estructura financiera del contrato APP termina privilegiando la protección del concesionario en lugar de maximizar el valor público del proyecto (Guasch, 2004; Flyvbjerg, 2009).

Una distribución rígida y anticipada de los pagos dentro de los contratos de APP puede generar una pérdida de eficiencia intertemporal. Superar este desafío requiere una institucionalidad capaz de diseñar contratos financieramente más flexibles.

2.3.2 Tasas de retorno implícitas no atractivas para los inversionistas. No se logra atraer muchos licitantes competitivos e inversionistas nuevos lo que impide que la competencia regule la rentabilidad y no las condiciones administrativas.

Uno de los principales factores críticos que incide sobre la eficiencia de los proyectos bajo esquemas de APP es la tasa de retorno implícita ofrecida a los inversionistas. Cuando esta no resulta atractiva en relación con los riesgos asumidos —particularmente en entornos con baja calidad institucional o incertidumbre regulatoria— se genera un efecto disuasorio que reduce significativamente el número de oferentes en licitaciones públicas. Esta escasa competencia, a su vez, impide que el mecanismo de mercado funcione como regulador de la rentabilidad del proyecto, dejando dicha tarea en manos de decisiones administrativas o políticas, que frecuentemente son menos eficientes o más susceptibles a captura (Engel, Fischer & Galetovic, 2014; Estache & Limi, 2008).

La falta de competencia en procesos de licitación para APP puede derivar en concesiones con rentabilidades excesivas, ineficiencias en el diseño contractual, o resultados subóptimos para el interés público (Guasch, 2004). En economías emergentes, donde los marcos institucionales no garantizan plenamente el cumplimiento de contratos ni el respeto a reglas fiscales de largo plazo, los inversionistas exigen una prima de riesgo significativa. Si los contratos no logran compensar adecuadamente ese riesgo —por ejemplo, mediante mecanismos de garantía o distribución de riesgos bien calibrados— entonces la rentabilidad esperada cae por debajo del umbral requerido, y se reduce la participación en los procesos licitatorios (Yescombe, 2011; Engel et al., 2020).

Este fenómeno ha sido identificado en diversos estudios empíricos. Engel, Fischer y Galetovic (2020), en su análisis de experiencias internacionales, muestran que en muchos casos las APP logran atraer a muy pocos oferentes, lo que limita la presión competitiva para reducir precios o mejorar condiciones contractuales. De hecho, los autores advierten que en la ausencia de un número adecuado de licitantes —al menos tres participantes técnicamente calificados— la licitación puede no generar precios eficientes, y se incrementa la probabilidad de renegociaciones posteriores.

Una de las causas estructurales de este problema es que las tasas de retorno implícitas no reflejan adecuadamente los costos de capital requeridos por inversionistas privados internacionales, quienes comparan oportunidades de inversión en múltiples jurisdicciones. Si los proyectos APP ofrecen una rentabilidad ajustada al riesgo menor a la esperada en mercados comparables, la atracción de nuevos actores se vuelve inviable, dejando el campo dominado por un número reducido de operadores tradicionales o incluso monopolios de facto (Estache et al., 2009). Esto no solo encarece los proyectos a largo plazo, sino que debilita los incentivos para la innovación, la eficiencia operativa y la mejora en el nivel de servicio.

En suma, para que las APP logren eficiencia asignativa y operativa, se requiere que los contratos ofrezcan tasas de retorno consistentes con los riesgos percibidos y que el proceso de licitación esté estructurado para fomentar una competencia robusta. Ello implica, entre otras medidas, fortalecer la preparación técnica de los proyectos, reducir la incertidumbre legal y regulatoria, y mejorar los sistemas de mitigación de riesgos. De lo contrario, la baja participación de oferentes continuará trasladando la carga de eficiencia desde el mercado a la burocracia, con resultados ampliamente documentados como subóptimos.

2.3.4 Gasto en diseño. Percepción de alto riesgo en los proyectos por deficiencias en información para el diseño de la ingeniería. Aumentar ingeniería referencial y de detalle en los anteproyectos de la etapa de preinversión que permita minimizar la incertidumbre y mitigar los riesgos que se pueden presentar en la ejecución de infraestructura u operación. Inversión en preparación debe ser 6%.

Uno de los factores críticos que afecta la eficiencia y el éxito de los proyectos bajo esquemas de Asociaciones Público-Privadas (APP) es la limitada inversión en estudios de diseño durante la etapa de preinversión. Esta deficiencia genera una alta percepción de riesgo entre los potenciales inversionistas, reduce la competencia en los procesos licitatorios y propicia renegociaciones contractuales posteriores, que comprometen la transparencia, la calidad y el valor por dinero del proyecto (Engel, Fischer & Galetovic, 2020).

Según el análisis del Banco Mundial (2017) y el BID (Perkins, 2013), muchos gobiernos en América Latina invierten por debajo del estándar internacional recomendado en los estudios de preinversión —particularmente en ingeniería básica, estudios de suelo, trazados y costos de mantenimiento—. Se estima que una inversión adecuada en preparación debería representar alrededor del 5% al 8% del costo total del proyecto, con un promedio de referencia del 6% (BID, 2013). Sin embargo, en la práctica, varios países destinan menos del 2%, lo que resulta en anteproyectos subóptimos, con grandes incertidumbres técnicas, legales y ambientales al momento de licitar.

Esta debilidad en la fase de preparación tiene efectos multiplicadores negativos. Primero, los postores asumen un mayor riesgo de construcción o de cumplimiento contractual, lo que los lleva a exigir primas de riesgo más altas, o incluso a desincentivar su participación en la licitación, reduciendo la competencia. Segundo, eleva la probabilidad de renegociaciones tempranas o disputas contractuales debido a errores de diseño o supuestos mal calibrados. Tercero, puede traducirse en sobre costos, demoras o fallas en la calidad de la infraestructura

entregada, como se ha documentado en múltiples casos de proyectos viales y ferroviarios en la región (Guasch, Laffont & Straub, 2008).

Por el contrario, una ingeniería de detalle robusta permite reducir estos riesgos al proveer una base técnica más sólida para la estimación de costos, la planificación de plazos, la asignación de riesgos y la elaboración de métricas de desempeño. Esto se traduce en una mayor bancabilidad de los proyectos, facilitando el cierre financiero con condiciones más favorables, especialmente en mercados donde la percepción de riesgo país ya es elevada.

Aumentar el gasto en ingeniería referencial y de detalle no es una inversión necesaria para lograr proyectos APP eficientes, competitivos y sostenibles. La falta de estudios técnicos sólidos en la preinversión incrementa significativamente los riesgos contractuales, reduce el interés del mercado y genera costos a lo largo del ciclo de vida del proyecto. Como señalan Engel et al. (2020), “una buena preparación técnica permite que la competencia discipline la rentabilidad, no las condiciones administrativas”. Por tanto, asignar al menos un 6% del presupuesto a esta etapa debe considerarse una práctica estándar de buena gobernanza en infraestructura.

2.3.5 No se usan indicadores de desempeño del sistema adecuados. Se usa como métrica la cartera de proyectos o los adjudicados anualmente, pero no son adecuadas porque de la cartera ¿cuántos están listos para licitarse? De los que adjudicó, ¿cuántos se paralizan?, ¿cuántos se demoran (predios)? En APP, ¿cuántos carecen de cierre financiero? Se deben definir métricas de desempeño adecuada como el número de proyectos que entran en operación.

Un aspecto de gobernanza poco desarrollado en muchos sistemas de APP es la definición y monitoreo de indicadores de desempeño precisos. La literatura recomienda que la evaluación del portafolio de proyectos no se base únicamente en la cantidad de iniciativas adjudicadas o en la cartera total, sino en métricas que reflejen avances reales: número de proyectos en operación, cumplimiento de hitos, cierre financiero y mantenimiento de estándares de servicio (Engel et al., 2020). Esto permite una mejor rendición de cuentas y una gestión proactiva para reducir retrasos y paralizaciones.

2.3.6 Discrecionalidad “óptima” de las autoridades (más allá de lo que se pueda definir en un contrato) para que pueda hacer cumplir los estándares requeridos para un buen servicio, cuando estos se encuentren definidos imperfectamente.

En los esquemas de asociaciones público-privadas (APP), una característica inherente a su naturaleza contractual es la incompletitud de los contratos. Dado que resulta imposible anticipar todas las contingencias futuras a lo largo del ciclo de vida de proyectos de infraestructura de largo plazo (que pueden extenderse por 20 o 30 años), la especificación ex ante de todas las condiciones operativas, niveles de servicio, o situaciones excepcionales es limitada. En este contexto, la literatura económica reconoce la necesidad de que las autoridades públicas cuenten con un margen de “discrecionalidad óptima”, es decir, una capacidad regulatoria flexible que les permita interpretar y hacer cumplir estándares de calidad cuando estos no están completamente definidos en los contratos.

Autores como Hart (2003) y Engel, Fischer y Galetovic (2020) argumentan que los contratos de APP, al ser necesariamente incompletos, deben acompañarse de un diseño institucional que equilibre dos objetivos críticos: (i) limitar la arbitrariedad en la intervención del Estado, y (ii) permitir respuestas ágiles y técnicas ante vacíos

contractuales o cambios sustanciales en las condiciones del servicio. Esta “discrecionalidad óptima” no se refiere a una intervención libre de la autoridad, sino a un uso limitado, acotado y sujeto a principios de racionalidad económica, técnica y transparencia.

Un ejemplo clave donde esta facultad resulta crucial es la gestión del desempeño operativo del concesionario. Si bien los contratos suelen incluir indicadores de nivel de servicio (como tiempos de viaje, estado de la infraestructura o tiempos de respuesta ante emergencias), estos pueden ser insuficientes o inadecuados ante eventos imprevistos como desastres naturales, cambios tecnológicos o alteraciones en la demanda. En tales casos, la autoridad reguladora necesita contar con facultades explícitas y herramientas técnicas para exigir ajustes operativos sin que ello implique necesariamente una renegociación contractual.

La evidencia empírica en América Latina sugiere que la ausencia de esta facultad o su uso excesivamente discrecional ha llevado a dos fallas opuestas. Por un lado, captura regulatoria o inacción estatal ante deficiencias en el servicio por temor a demandas o arbitrajes internacionales; por otro, intervenciones arbitrarias que han erosionado la seguridad jurídica y ahuyentado la inversión privada (Guasch et al., 2008; OCDE, 2022).

Por tanto, la solución institucional recomendada por la literatura pasa por dotar a las agencias públicas responsables de APP de autonomía técnica, mandatos claros y mecanismos formales de rendición de cuentas, de modo que el ejercicio de la discrecionalidad no dependa de voluntades individuales sino de capacidades institucionalizadas. Asimismo, se sugiere el uso de mecanismos independientes de supervisión y arbitraje técnico para validar la razonabilidad de las decisiones del Estado cuando actúe en base a estándares no plenamente definidos.

En conclusión, una gobernanza eficiente de APP requiere aceptar que la flexibilidad regulatoria es tan necesaria como la certeza contractual. La clave es institucionalizar una discrecionalidad bien diseñada, apoyada en criterios objetivos, revisión técnica independiente y mecanismos de control ex post que prevengan tanto la inacción como el uso arbitrario del poder público.

2.3.7 Conflictos de interés y equilibrio de poderes entre las entidades públicas en renegociaciones y arbitraje de los conflictos

La gobernanza en APP debe abordar los conflictos de interés y asegurar un adecuado equilibrio de poderes entre las entidades públicas encargadas de la supervisión, renegociación y arbitraje. La concentración de funciones en un solo organismo o la falta de independencia técnica puede generar captura política o empresarial, deteriorando la credibilidad del sistema y elevando costos por disputas (Guasch, 2004; Engel et al., 2020). Por ello, es clave establecer órganos independientes o paneles técnicos especializados para mediar y resolver conflictos con transparencia

Referencias bibliográficas

2.1. Articulación de los procesos de inversión con el ciclo presupuestario

BID (2018). *Gestión de riesgos fiscales en APP en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Engel, E., Fischer, R. D., & Galetovic, A. (2014). *The Economics of Public-Private Partnerships: A Basic Guide*. Cambridge University Press.

Engel, E., Fischer, R. D., & Galetovic, A. (2020). *When and How to Use Public-Private Partnerships in Infrastructure: Lessons From the International Experience*. NBER Working Paper No. 26766.

Fondo Monetario Internacional (FMI). (2015). *Making Public Investment More Efficient*. IMF Policy Paper.

Fondo Monetario Internacional (FMI). (2021). *Public Investment Management Assessment (PIMA) Handbook*.

Global Infrastructure Hub (2017). *Managing PPPs for Fiscal Outcomes*.

OECD (2012). *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*.

OCDE (2023). *Gestión de las Finanzas Públicas en el Perú*. OECD Publishing.

Schwartz, G., Ruiz-Arranz, M., Yang, A., & Zhan, Z. (2008). *Public Investment and Public-Private Partnerships*. International Monetary Fund.

2.2 Planificación, diseño de cartera, evaluación y selección de proyectos

2.2.1 Impacto del enfoque territorial en la planificación de las inversiones en infraestructura de transporte

Banco Mundial. (2019). *Logistics Performance and Institutional Coordination*. Washington, DC: World Bank Publications.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2020). *Governance of Logistics Corridors in Latin America: Challenges and Solutions*. Washington, DC: BID.

Engel, E., Fischer, R., & Galetovic, A. (2014). *The Economics of Public-Private Partnerships: A Basic Guide*. Cambridge University Press.

Asian Development Bank. (2017). *Best Practices in Multimodal Transport and Logistics Management*. Manila: ADB.

2.2.2 Planificación de infraestructura sin coordinación y ejecución de proyectos de forma independiente, descuidando la interdependencia de los proyectos en la expansión de la red de transporte.

BID. (2020). *Governance Frameworks to Improve Infrastructure Planning in Latin America and the Caribbean*. Inter-American Development Bank

Engel, E., Fischer, R. D., & Galetovic, A. (2020). *When and How to Use Public-Private Partnerships in Infrastructure: Lessons from the International Experience*. National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w26766>

Estache, A., & Fay, M. (2007). *Current debates on infrastructure policy*. World Bank Policy Research Working Paper No. 4410.

Estache, A., & Wren-Lewis, L. (2011). *Anticorruption policy in theories of sector regulation*. In Rose-Ackerman, S., & Soreide, T. (Eds.), *International Handbook on the Economics of Corruption, Volume Two*. Edward Elgar.

Flyvbjerg, B. (2009). *Survival of the unfittest: Why the worst infrastructure gets built—and what we can do about it*. Oxford Review of Economic Policy, 25(3), 344–367.

Gálvez, J., & Perelman, S. (2016). *Infraestructura, crecimiento y eficiencia en América Latina*. CAF Working Paper Series.

Gómez-Lobo, A. (2012). *Planificación de infraestructura en América Latina: desafíos y reformas institucionales*. CAF – Banco de Desarrollo de América Latina.

OECD. (2017). *Getting Infrastructure Right: A Framework for Better Governance*. OECD Publishing.

OECD. (2018). *Strategic Infrastructure Planning: International Best Practice*. OECD Working Papers

OECD (2020). *Infrastructure Governance Review of Latin America and the Caribbean: The Role of Planning to Enhance Infrastructure Delivery*. OECD Publishing.

2.2.4 *Economías de escala de los proyectos. Altos tiempos y costos de preparación y/o estructuración de proyectos. Empaquetamiento de proyectos en una licitación, de estudios de grupo de proyectos permite ahorrar costos y acortar tiempos.*

Comisión Nacional de Productividad de Chile. (2018). *Productividad en el Sector de la Construcción: Diagnóstico y propuestas*.

Engel, E., Fischer, R., & Galetovic, A. (2020). *When and How to Use Public-Private Partnerships in Infrastructure: Lessons from the International Experience*. NBER Working Paper No. 26766.

Fay, M., Martimort, D., & Straub, S. (2019). *Funding and Financing Infrastructure: The Joint Role of the State, Development Banks, and the Private Sector*. World Bank Policy Research Working Paper No. 8958.

Flyvbjerg, B. (2014). *What You Should Know About Megaprojects and Why: An Overview*. Project Management Journal, 45(2), 6–19.

Guasch, J. L., Laffont, J. J., & Straub, S. (2008). Renegotiation of concession contracts in Latin America. *Journal of Infrastructure Development*, 1(1), 1-17.

Li, B., Akintoye, A., Edwards, P. J., & Hardcastle, C. (2005). Critical success factors for PPP/PFI projects in the UK construction industry. *Construction Management and Economics*, 23(5), 459-471.

Yescombe, E. R. (2014). *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. Butterworth-Heinemann.

2.3. Estructuración de proyectos de inversión mediante APP

2.3.1 *En APP, la distribución de pago de obras es en periodos que no permiten tener tarifas más bajas y distender el repago de las obras a través del tiempo.*

Engel, E., Fischer, R., & Galetovic, A. (2014). *The Economics of Public-Private Partnerships: A Basic Guide*. Cambridge University Press.

Engel, E., Fischer, R., & Galetovic, A. (2020). *When and How to Use Public-Private Partnerships in Infrastructure: Lessons from the International Experience*. NBER Working Paper No. 26766.

Flyvbjerg, B. (2009). *Survival of the Unfittest: Why the Worst Infrastructure Gets Built—and What We Can Do About It*. Oxford Review of Economic Policy, 25(3), 344–367.

Guasch, J. L. (2004). *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it Right*. World Bank Publications.

OECD (2012). *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*. OECD Publishing.

Yescombe, E. R. (2011). *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance* (2nd ed.). Butterworth-Heinemann.

2.3.2 *Tasas de retorno implícitas no atractivas para los inversionistas. No se logra atraer muchos licitantes competitivos e inversionistas nuevos lo que impide que la competencia regule la rentabilidad y no las condiciones administrativas.*

Engel, E., Fischer, R., & Galetovic, A. (2014). *The Economics of Public-Private Partnerships: A Basic Guide*. Cambridge University Press.

Engel, E., Fischer, R., & Galetovic, A. (2020). *When and How to Use Public-Private Partnerships in Infrastructure: Lessons from the International Experience*. NBER Working Paper No. 26766.

Estache, A., & Iimi, A. (2008). *Procurement Efficiency for Infrastructure Development and Financial Needs Reassessed*. World Bank Policy Research Working Paper No. 4662.

Estache, A., Iimi, A., & Ruzzier, C. A. (2009). *Rents, Competition, and Corruption: Evidence from Sub-Saharan Africa*. World Bank Policy Research Working Paper No. 5079.