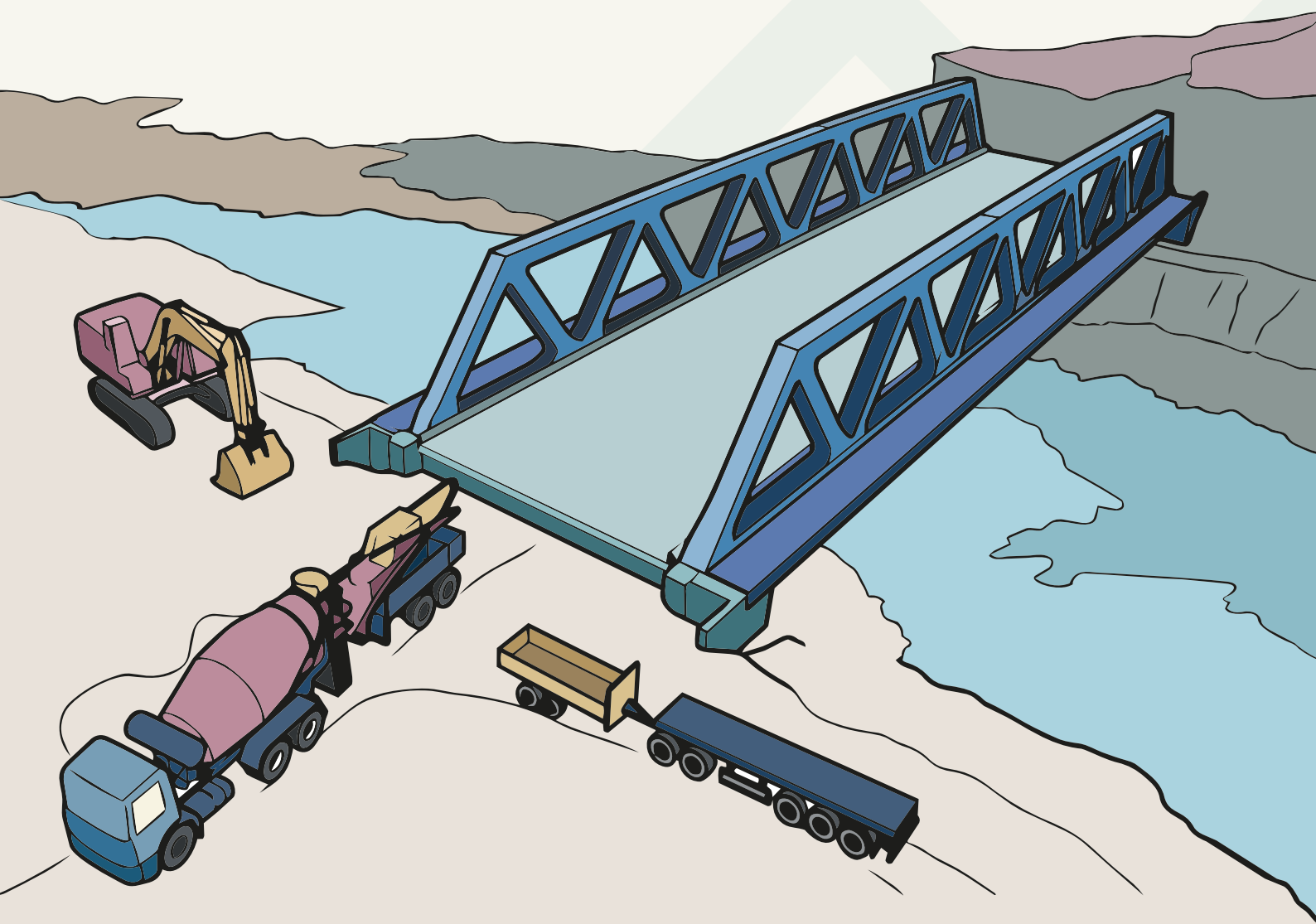




Simplificación administrativa
y destrabe de la inversión

Reinventar la infraestructura de transportes en el Perú

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



Reinventar la infraestructura de transportes en el Perú

Financiado por:

Unión Europea en Perú

Autores: Patricia Benavente, José Carlos Chávez y Miguel Jaramillo

Institución: Grupo de Análisis para el Desarrollo

Coordinación: Rodrigo Ormeño

Edición: Rodrigo Ormeño

Corrección de estilo: Lucero Ascarza

Arte y diseño de portada: Allen Ladd

Diseño y diagramación de interiores: Agustín Portalatino

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú

N.º de depósito legal: 2026-07991

Primera edición: Lima, julio de 2026

Esta publicación se desarrolló a partir del estudio “Estudio sobre simplificación de procesos administrativos en la provisión de infraestructura de transportes a cargo del Gobierno Central”, en el marco del proyecto “Simplificación administrativa y destrabe de la inversión”.

El CIES y la Unión Europea en Perú no comparten necesariamente las opiniones que se presentan en esta publicación, que son de exclusiva responsabilidad de los autores.



Índice

Presentación	4
1. Resumen ejecutivo	5
2. Diagnóstico de la situación actual	8
2.1. Situación de la infraestructura de transportes en Perú	8
2.2. Problemas estructurales de gobernanza	9
2.3. Problemas en el ciclo de inversión	11
2.4. <i>Benchmark</i> internacional	12
2.5. Relación con OCDE y metas nacionales	13
3. Opciones de política	15
3.1. Identificación de las opciones de política	15
3.2. Objetivos específicos	25
3.3. Obstáculos para la implementación de la opción seleccionada	26
3.4. Actores ganadores y perdedores	29
3.5. Recomendaciones para la implementación de la opción seleccionada	30
4. Hoja de ruta	33
5. Referencias bibliográficas	40



Presentación

El crecimiento potencial de la economía peruana se ha reducido significativamente desde tasas cercanas al 6% anual entre 2007 y 2013 a niveles alrededor del 3% en la actualidad. La necesidad de revertir esta tendencia sitúa a la simplificación administrativa del Estado entre los desafíos más urgentes para el país. La sobrerregulación y la complejidad procedimental, sumadas a la inestabilidad política, han afectado el clima de negocios y frenan tanto los proyectos de sectores estratégicos, como la minería e infraestructura, como la formalización y desarrollo de las MYPE. Pese a las reformas regulatorias de las últimas décadas, el aparato estatal aún enfrenta barreras burocráticas y deficiencias estructurales que retrasan la ejecución de obras.

El crecimiento económico, impulsado por el cierre de brechas en infraestructura y conectividad y por la generación de empleo, es la base material para reducir la pobreza, promover el desarrollo sostenible y elevar el bienestar social.

Es en este escenario retador que el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) ejecutó el proyecto “Simplificación administrativa y destrabe de la inversión”, con el objetivo de aportar políticas, normas y acciones concretas, sustentadas en evidencia, para contribuir al destrabe de la inversión pública y privada. El proyecto se articuló en torno a un Comité Consultivo Multiactor que reunió a representantes de alto perfil del sector público, el sector privado, la academia y la cooperación internacional, cuyo acompañamiento, desde la identificación de los problemas hasta la validación de las propuestas, otorga a los resultados el respaldo de los actores llamados a implementarlos.

Ese objetivo se concretó en cinco estudios sobre los sistemas administrativos de mayor incidencia en la inversión, ordenados en tres ejes: inversión pública, modernización de la gestión pública y sistema de control. Todo este esfuerzo incorpora un enfoque de gobernanza pública más transparente, inclusiva y sostenible.

Las publicaciones, hojas de ruta y propuestas normativas de esta serie quedan a disposición de las autoridades y los tomadores de decisiones responsables en materia de inversión y gestión pública. El CIES agradece a los investigadores, a los miembros del Comité Consultivo Multiactor y a las entidades que financiaron este proyecto, bajo la firme convicción de que traducir esta evidencia en políticas concretas contribuirá en gran medida al desarrollo del país.

Oficina Ejecutiva
CIES



1 | Resumen ejecutivo

La infraestructura de transportes constituye uno de los principales determinantes de la competitividad, productividad e integración territorial de un país. En el caso peruano, pese a los avances registrados durante las últimas décadas y a los diversos procesos de reforma impulsados por sucesivos gobiernos, persisten importantes limitaciones estructurales que afectan la capacidad del Estado para planificar, priorizar, ejecutar y supervisar proyectos de inversión en infraestructura de manera eficiente y sostenible. Estas limitaciones no solo impactan negativamente sobre la calidad y cobertura de los servicios de transporte, sino que también reducen la capacidad del país para cerrar brechas territoriales, atraer inversión privada, fortalecer cadenas logísticas y sostener un crecimiento económico de largo plazo.

El presente estudio analiza las principales restricciones institucionales, operativas y de gobernanza que afectan la provisión de infraestructura de transportes en el Perú, identificando que los principales cuellos de botella se originan en problemas estructurales de gobernanza pública. Entre ellos destacan la fragmentación institucional, la superposición de competencias, la baja capacidad técnica de las entidades ejecutoras, la débil coordinación entre niveles de gobierno, la alta rotación de funcionarios, la limitada planificación multianual y la desconexión entre el ciclo de inversión y el ciclo presupuestario. En consecuencia, el estudio plantea como hipótesis central que la simplificación administrativa efectiva en infraestructura de transportes requiere un rediseño integral del arreglo institucional y de los mecanismos de gobernanza del sector, más allá de reformas normativas aisladas o medidas de corto plazo orientadas únicamente a acelerar procedimientos administrativos.

La evidencia nacional e internacional revisada confirma que las deficiencias de gobernanza constituyen uno de los principales factores que explican los bajos niveles de eficacia en la ejecución de inversiones públicas y asociaciones público-privadas (APP). El Infrascopio 2023-2024 del BID muestra que, si bien el Perú mantiene resultados relativamente favorables en el componente regulatorio e institucional, persisten brechas importantes en preparación de proyectos, sostenibilidad, gestión de riesgos, monitoreo contractual y evaluación *ex post*. De manera similar, el Banco Mundial identifica problemas recurrentes en la estructuración y adjudicación de proyectos, particularmente asociados a la baja calidad de los estudios de preinversión, la limitada capacidad técnica para la gestión contractual y la debilidad de los mecanismos de coordinación institucional. Asimismo, las recomendaciones de la OCDE enfatizan la necesidad de fortalecer las capacidades del Estado para la planificación de infraestructura, desarrollar sistemas integrados de información, mejorar la coordinación intergubernamental y consolidar entidades técnicas con mandatos claros y adecuados mecanismos de rendición de cuentas.

En el ámbito nacional, las limitaciones institucionales se manifiestan en distintos niveles del ciclo de inversión. En primer lugar, existe una débil articulación entre la planificación estratégica sectorial y la programación presupuestaria, lo que genera carteras de proyectos sobredimensionadas, dificultades de financiamiento y frecuentes paralizaciones durante la ejecución. Asimismo, los procesos de priorización y selección de proyectos continúan respondiendo, en muchos casos, a criterios políticos de corto plazo y no a evaluaciones integrales de impacto económico, territorial o logístico. Esta situación se agrava debido a la fragmentación de competencias entre entidades nacionales, organismos adscritos, gobiernos regionales y gobiernos locales, lo que genera duplicidad de funciones, dificultades de coordinación y sobre costos administrativos.

El estudio también identifica importantes debilidades en la estructuración de proyectos APP. A pesar de las múltiples modificaciones realizadas al marco legal de asociaciones público-privadas durante los últimos quince años, persisten problemas relacionados con la asignación eficiente de riesgos, la baja calidad de los estudios de demanda y preinversión, la limitada competencia en algunos procesos de adjudicación y las frecuentes renegociaciones contractuales. Del mismo modo, el enfoque predominante continúa priorizando la adjudicación de proyectos y la velocidad de ejecución, antes que la sostenibilidad de los servicios, la calidad de la infraestructura y el valor público de largo plazo. En varios casos, los incentivos institucionales han favorecido la rápida aprobación de proyectos sin garantizar una adecuada maduración técnica, generando posteriormente sobre costos, ampliaciones contractuales y problemas de operación y mantenimiento.

Adicionalmente, el actual arreglo institucional del sector transportes presenta problemas significativos de organización y gobernanza. La coexistencia de múltiples programas, organismos adscritos, unidades ejecutoras y entidades especializadas ha generado una estructura fragmentada y poco articulada, donde las responsabilidades sobre planificación, formulación, ejecución y supervisión de inversiones se encuentran dispersas. La creación progresiva de organismos especializados, sin una adecuada redefinición integral de competencias y mecanismos de coordinación, ha incrementado la complejidad institucional del sector. A ello se suma la elevada rotación de funcionarios, la pérdida constante de capacidades técnicas acumuladas y la ausencia de mecanismos efectivos para consolidar procesos de aprendizaje institucional.

Frente a este escenario, el estudio plantea una estrategia integral de reforma institucional y simplificación administrativa orientada a fortalecer la gobernanza de infraestructura de transportes en el Perú. La propuesta central reconoce que la simplificación administrativa no debe entenderse únicamente como reducción de trámites o flexibilización de controles, sino como el resultado de una institucionalidad sólida, técnicamente competente y articulada, capaz de tomar decisiones oportunas, eficientes y sostenibles. En ese sentido, se propone avanzar hacia un modelo institucional que priorice la planificación estratégica, la integración funcional de procesos, la coordinación intergubernamental y la gestión basada en resultados.

Como parte de esta estrategia, el estudio plantea dos alternativas de reforma institucional. La primera consiste en una reforma progresiva basada en el proceso de fortalecimiento de ProInversión, a propósito de la implementación de la nueva Ley de Asociaciones Público Privadas, y de la Autoridad Nacional de Infraestructura (ANIN). La consolidación de ambas entidades es el paso previo para la segunda etapa, que es la creación del Ministerio de Infraestructura (MINFRA), encargado de integrar la provisión de infraestructura pública bajo un enfoque sistémico y multisectorial. Esta alternativa busca integrar todos los componentes del desarrollo de infraestructura pública y público-privada (enfoque de gobernanza integral), consolidar capacidades técnicas permanentes, mejorar la coordinación entre los sistemas de inversión en infraestructura, y reducir la fragmentación institucional existente. La segunda alternativa propone la creación de una entidad constitucionalmente autónoma, especializada en infraestructura de transportes, con un esquema similar al del Banco Central de Reserva del Perú o la Autoridad del Canal de Panamá, orientada a garantizar continuidad técnica y estabilidad institucional de largo plazo.

En paralelo a las reformas estructurales, el estudio propone un conjunto de medidas operativas de corto y mediano plazo orientadas a mejorar la eficiencia de los procesos de inversión. Entre ellas destacan la implementación de tableros de control y sistemas interoperables de información para el seguimiento de proyectos en tiempo real; la creación de unidades especializadas para el destrabe de inversiones y reactivación de obras paralizadas; el fortalecimiento de oficinas PMO para estandarizar metodologías de gestión y supervisión; la integración de bases de datos sectoriales y territoriales; la mejora de mecanismos de coordinación entre entidades; y el fortalecimiento de capacidades técnicas en análisis costo-beneficio, gestión de riesgos, planificación multimodal y supervisión contractual.

Asimismo, el estudio plantea la necesidad de fortalecer la articulación entre planificación y presupuesto, incorporando mecanismos más rigurosos de programación multianual y evaluación fiscal de proyectos. Esto incluye mejorar los criterios de priorización de inversiones, fortalecer las capacidades técnicas de evaluación y reducir la desconexión existente entre las decisiones de inversión y las restricciones presupuestarias reales del Estado. De igual manera, se propone desarrollar un enfoque más integral de gobernanza logística y territorial, que permita superar la visión fragmentada por modos de transporte y avanzar hacia una planificación de redes y corredores logísticos articulados.

Finalmente, una hoja de ruta plantea medidas diferenciadas en horizontes de corto, mediano y largo plazo. En el corto plazo, se prioriza la adopción de medidas de destrabe, fortalecimiento técnico y mejora operativa dentro del actual arreglo institucional. En el mediano plazo, se propone avanzar en la reorganización progresiva del arreglo institucional, fortaleciendo capacidades permanentes y consolidando mecanismos de coordinación e interoperabilidad. Finalmente, en el largo plazo, se plantea la implementación y consolidación de un nuevo modelo institucional orientado a resultados, basado en criterios de eficiencia, sostenibilidad, gobernanza técnica y prestación efectiva de servicios públicos de infraestructura. El estudio



concluye que únicamente mediante una reforma integral y sostenida de la gobernanza institucional será posible reducir las ineficiencias estructurales que afectan la provisión de infraestructura de transportes y garantizar una mayor capacidad del Estado para cerrar brechas, mejorar la competitividad y generar valor público de largo plazo.

2 | Diagnóstico de la situación actual

2.1. Situación de la infraestructura de transportes en Perú

La infraestructura de transportes es un factor clave para la competitividad, productividad e integración territorial del Perú. Sin embargo, pese al incremento de la inversión pública y privada en las últimas décadas, persisten importantes brechas en redes viales, logística y conectividad territorial que limitan el crecimiento económico y el acceso de la población a servicios y oportunidades. Estas limitaciones se reflejan tanto en la insuficiente cobertura y calidad de los servicios como en la baja capacidad institucional para planificar, ejecutar y gestionar inversiones de manera eficiente y sostenible.

Diversos estudios nacionales e internacionales coinciden en que el principal problema no radica únicamente en la falta de recursos, sino en la limitada capacidad del Estado para transformar inversión en infraestructura funcional y sostenible. A pesar de mecanismos como las APP, las Obras por Impuestos y programas especiales, numerosos proyectos presentan retrasos, sobrecostos, paralizaciones y problemas de mantenimiento derivados de deficiencias en planificación, formulación y ejecución.

La Contraloría General de la República ha identificado cientos de obras paralizadas en el sector transportes por problemas contractuales, arbitrajes, deficiencias técnicas y dificultades de coordinación institucional. Estas paralizaciones generan importantes costos económicos y sociales, inmovilizan recursos públicos y deterioran la confianza en la capacidad del Estado para ejecutar proyectos complejos. Asimismo, muchos proyectos presentan expedientes técnicos incompletos, deficiente análisis de riesgos y problemas no resueltos de liberación de terrenos e interferencias, lo que genera modificaciones contractuales y ampliaciones de plazo durante la ejecución.

Otro problema crítico es la baja capacidad de ejecución de inversiones. A pesar de contar con recursos presupuestales, muchas entidades enfrentan limitaciones técnicas y administrativas que retrasan la formulación, contratación y supervisión de proyectos. Esta situación es más grave en gobiernos subnacionales, donde las capacidades técnicas suelen ser menores y



la rotación de funcionarios es más alta. Además, la participación simultánea de múltiples entidades en distintas etapas del ciclo de inversión genera duplicidades, superposición de funciones y dificultades de coordinación.

El Perú también enfrenta problemas de calidad y sostenibilidad en los servicios de infraestructura. Históricamente, la gestión pública ha priorizado la ejecución física y el avance presupuestal antes que la calidad del servicio y el valor público generado. Como resultado, algunos proyectos presentan deterioro prematuro, mantenimiento insuficiente y limitada capacidad para responder a las necesidades reales de conectividad y movilidad.

El Banco Mundial ha señalado que las principales debilidades del país se concentran en la preparación y ejecución de proyectos, especialmente por la baja calidad de los estudios de preinversión, deficiente gestión de riesgos y limitada coordinación institucional. En la misma línea, el Infrascopio 2023-2024 del BID muestra brechas importantes en preparación de proyectos, sostenibilidad y monitoreo contractual, mientras que la OCDE recomienda fortalecer la planificación estratégica, la coordinación multinivel y las capacidades técnicas especializadas.

Finalmente, persiste una ausencia de enfoque integrado y multimodal en la planificación de infraestructura. Las inversiones continúan desarrollándose de manera fragmentada por modos de transporte, dificultando la construcción de corredores logísticos integrados y reduciendo la eficiencia territorial de las inversiones. Asimismo, las limitaciones en infraestructura afectan la resiliencia climática, incrementan costos logísticos y reducen la competitividad del país. En consecuencia, los principales desafíos del sector no se limitan a incrementar recursos o acelerar trámites, sino a fortalecer la gobernanza y la capacidad institucional para gestionar infraestructura bajo criterios de eficiencia, sostenibilidad y valor público.

2.2. Problemas estructurales de gobernanza

Las limitaciones del sistema de infraestructura de transportes en el Perú responden principalmente a problemas estructurales de gobernanza pública. La fragmentación institucional, la superposición de competencias, la baja articulación entre niveles de gobierno y la debilidad técnica reducen la eficiencia de las inversiones y afectan la calidad de los servicios de infraestructura.

Uno de los principales problemas es la fragmentación institucional del sector. Durante las últimas décadas se han incorporado múltiples organismos, programas especiales y entidades adscritas sin una reorganización integral de competencias. Actualmente coexisten diversas instituciones con responsabilidades parciales sobre planificación, formulación, ejecución y supervisión de infraestructura, muchas veces sin una autoridad integradora capaz de coordinar estratégicamente las decisiones de inversión. Esto incrementa los costos de coordinación y dificulta la articulación entre políticas, presupuestos y proyectos. Adicionalmente, se ha declarado en reorganización —en varias oportunidades— órganos ejecutores con relevancia



en la ejecución presupuestal, como es el caso del Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional (Provías)¹, sin que estos procesos hayan dado lugar a reformas ni cambios.

La superposición de funciones constituye otra limitación importante. Distintas entidades intervienen simultáneamente en procesos de evaluación técnica, gestión ambiental, liberación de terrenos y supervisión contractual, generando duplicidad de funciones, retrasos administrativos y conflictos de competencia. Aunque algunos controles buscan reducir riesgos de corrupción, en la práctica muchas veces generan procesos más lentos y menos previsibles, sin mejorar necesariamente la calidad de las decisiones.

Asimismo, persisten importantes problemas de articulación multinivel entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. La descentralización no estuvo acompañada de un fortalecimiento equivalente de capacidades técnicas, lo que ha generado limitaciones para formular, ejecutar y supervisar proyectos complejos de infraestructura. Esto afecta especialmente a gobiernos regionales y locales, donde existen mayores riesgos de baja ejecución y paralización de inversiones.

La alta rotación de funcionarios también debilita la gobernanza del sector. Los cambios frecuentes de autoridades y equipos técnicos generan pérdida de conocimiento acumulado, discontinuidad institucional y dificultades para consolidar capacidades permanentes. Esta situación se agrava por la dependencia excesiva de consultorías externas y equipos temporales, limitando el desarrollo de aprendizaje institucional sostenible.

La debilidad técnica de las entidades públicas constituye otra limitación crítica. Muchas instituciones carecen de especialistas en formulación de proyectos, análisis costo-beneficio, gestión de riesgos y supervisión contractual. Esto afecta la calidad de los estudios de preinversión y expedientes técnicos, generando frecuentes modificaciones contractuales, ampliaciones de plazo y controversias durante la ejecución. En el caso de las APP, estas limitaciones incrementan las asimetrías de información entre el Estado y los inversionistas privados.

Otro problema relevante es la existencia de riesgos de captura institucional e incentivos orientados a priorizar rapidez de adjudicación y avance físico por encima de sostenibilidad y calidad de servicio. En numerosos casos, los proyectos avanzan sin suficiente maduración técnica ni adecuada evaluación de riesgos, lo que posteriormente genera sobrecostos, renegociaciones y problemas operativos. Asimismo, la concentración simultánea de funciones de planificación, promoción y supervisión reduce los mecanismos de control y transparencia.

Finalmente, el sistema carece de un enfoque consistente de red e integración logística. Más allá de la aprobación de planes logísticos y planes maestros, las inversiones continúan desarrollándose bajo una lógica fragmentada por modos de transporte, dificultando la construcción de corredores logísticos integrados y reduciendo la eficiencia territorial de las

¹En algunos casos, como consecuencia de escándalos de corrupción, incluso vinculados a altos funcionarios

inversiones. Como consecuencia, muchos proyectos son evaluados de manera aislada, sin considerar adecuadamente su impacto sistémico y territorial.

En conjunto, estos problemas —fragmentación institucional, superposición de funciones, baja articulación multinivel, alta rotación, debilidad técnica, riesgos de captura institucional y ausencia de enfoque de red— explican gran parte de las limitaciones del sistema de inversión en infraestructura de transportes. En consecuencia, las mejoras no pueden limitarse únicamente a reformas procedimentales o normativas aisladas, sino que requieren una reforma integral orientada a fortalecer capacidades técnicas, coordinación institucional y mecanismos de planificación estratégica de largo plazo.

2.3. Problemas en el ciclo de inversión

a) Planificación

La planificación de infraestructura en el Perú presenta importantes debilidades de articulación entre planes sectoriales, objetivos territoriales y programación presupuestaria. En numerosos casos, las decisiones de inversión responden más a presiones políticas de corto plazo que a criterios técnicos de conectividad, logística y sostenibilidad, generando carteras sobredimensionadas y proyectos con limitada priorización estratégica. Asimismo, persisten dificultades para desarrollar una visión integrada bajo enfoque de red y articulación multimodal.

Otro problema relevante es la débil coordinación entre planificación nacional y subnacional. Los gobiernos regionales y locales participan activamente en inversiones de transportes, pero no existen mecanismos suficientemente sólidos para integrar prioridades y consolidar estrategias territoriales coordinadas. Además, la limitada interoperabilidad de información dificulta procesos eficientes de seguimiento y toma de decisiones.

b) Formulación

La formulación y estructuración de proyectos constituye uno de los principales puntos críticos del sistema de inversión. Diversos estudios del Banco Mundial, BID y OCDE señalan que las mayores debilidades del Perú se encuentran en la calidad de los estudios de preinversión y expedientes técnicos. Muchos proyectos presentan deficiencias en estimaciones de costos, análisis de riesgos, sostenibilidad financiera y evaluación territorial, lo que posteriormente genera ampliaciones de plazo, modificaciones contractuales y controversias durante la ejecución.

La limitada capacidad técnica de las entidades formuladoras y la ausencia de metodologías homogéneas dificultan la evaluación y priorización eficiente de inversiones. Asimismo, persisten limitaciones en disponibilidad de información estratégica sobre demanda, logística, interferencias y riesgos territoriales. En numerosos casos, los proyectos avanzan hacia ejecución sin suficiente maduración técnica ni resolución previa de aspectos críticos vinculados a terrenos o sostenibilidad financiera.



c) Presupuesto

La articulación entre planificación de inversiones y programación presupuestaria continúa siendo débil. En numerosos casos, los proyectos son incorporados a las carteras de inversión sin suficiente respaldo financiero para garantizar continuidad durante todas sus etapas de ejecución y operación, generando retrasos y riesgos de paralización.

Asimismo, persisten limitaciones en la integración entre evaluación fiscal y decisiones de inversión, tanto en proyectos de largo plazo mediante inversión pública, como en APP cofinanciadas.

d) Ejecución

La ejecución concentra gran parte de las ineficiencias del sistema de inversión en infraestructura. Las dificultades para coordinar entidades, gestionar contratos y resolver controversias generan retrasos, sobrecostos y elevados niveles de obras paralizadas. Uno de los principales problemas es la débil coordinación interinstitucional en procesos vinculados a autorizaciones, liberación de terrenos, gestión ambiental e interferencias de servicios públicos.

Asimismo, muchos proyectos inician ejecución sin haber resuelto integralmente aspectos críticos de saneamiento físico-legal y gestión territorial. La limitada capacidad de supervisión y monitoreo en tiempo real, junto con la dispersión de información entre entidades, dificulta la identificación temprana de riesgos. A ello se suma la alta rotación de funcionarios y la rigidez de algunos mecanismos administrativos, lo que afecta la continuidad y eficiencia de la gestión contractual.

e) APP

Las APP han sido uno de los principales mecanismos para promover infraestructura. Sin embargo, persisten problemas de gobernanza, estructuración y supervisión contractual. Muchos proyectos son adjudicados sin suficiente maduración técnica ni adecuada evaluación de riesgos y sostenibilidad financiera, generando renegociaciones y controversias posteriores. Además, las limitadas capacidades técnicas del Estado reducen su capacidad para negociar y supervisar contratos complejos de manera eficiente.

Otro problema importante es la inestabilidad normativa del sistema APP. Las múltiples reformas legales implementadas durante los últimos años han modificado reiteradamente competencias y mecanismos institucionales, dificultando la consolidación de capacidades permanentes y generando incertidumbre. Asimismo, persisten problemas de coordinación entre las entidades que participan en el sistema, así como debilidades en evaluación de sostenibilidad fiscal y valor por dinero de los proyectos.

2.4. Benchmark internacional

La experiencia internacional muestra que los países con mejores resultados en infraestructura no son necesariamente los que más invierten, sino aquellos que han desarrollado instituciones

estables, capacidades técnicas permanentes y mecanismos efectivos de planificación y coordinación de largo plazo. Los casos analizados comparten elementos vinculados a gobernanza, continuidad institucional y visión estratégica integrada de infraestructura.

Por un lado, Chile destaca por la estabilidad de su sistema de concesiones y por la consolidación de capacidades técnicas permanentes dentro del Ministerio de Obras Públicas. El país ha fortalecido la planificación y evaluación de proyectos, priorizando sostenibilidad, gestión de riesgos y calidad de servicio.

Por otro lado, Corea del Sur sobresale por integrar planificación estratégica, transformación digital y gestión de infraestructura mediante plataformas interoperables de información y monitoreo en tiempo real. Además, ha fortalecido equipos técnicos especializados y reducido la dependencia de consultorías externas, mejorando la calidad de las decisiones y la eficiencia de ejecución y supervisión.

De otro lado, Colombia ha fortalecido progresivamente su sistema APP mediante agencias especializadas y capacidades técnicas permanentes para estructuración y supervisión de contratos complejos.

Asimismo, Singapur representa uno de los modelos más avanzados de integración institucional y planificación estratégica. Las decisiones de inversión se encuentran articuladas con objetivos de competitividad, logística y desarrollo territorial bajo horizontes de largo plazo. Además, destaca la estabilidad y profesionalización de su servicio civil técnico y el enfoque integrado de red en infraestructura y transporte.

Por su parte, la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) constituye un referente de autonomía técnica y estabilidad institucional aplicada a infraestructura estratégica. Su estructura relativamente independiente de los ciclos políticos ha permitido desarrollar procesos sostenidos de planificación, mantenimiento y expansión bajo criterios técnicos y financieros consistentes.

En conjunto, estos casos muestran elementos comunes: estabilidad institucional, capacidades técnicas permanentes, integración entre planificación y presupuesto, mecanismos sólidos de evaluación y enfoques logísticos integrados. La principal lección para el Perú es que las mejoras sostenibles en infraestructura requieren fortalecer gobernanza, coordinación institucional y capacidades técnicas de largo plazo, más allá de reformas centradas únicamente en simplificación administrativa.

2.5. Relación con OCDE y metas nacionales

Las limitaciones de infraestructura de transportes en el Perú afectan directamente la competitividad, productividad e integración territorial del país. Diversos estudios de la OCDE, BID y Banco Mundial muestran que los altos costos logísticos y las deficiencias de

conectividad reducen la eficiencia económica, limitan la integración de mercados y profundizan desigualdades territoriales. En este contexto, la OCDE enfatiza que la competitividad no depende únicamente de mayores niveles de inversión, sino de la capacidad del Estado para desarrollar infraestructura mediante instituciones eficientes, previsibles y técnicamente sólidas.

La gobernanza institucional ocupa un lugar central dentro de las recomendaciones formuladas para el Perú. La OCDE ha señalado la necesidad de fortalecer la coordinación intergubernamental, consolidar capacidades técnicas permanentes y separar las decisiones técnicas de los incentivos políticos de corto plazo. Estas recomendaciones se relacionan directamente con problemas identificados en el presente estudio, como la fragmentación institucional, la alta rotación de funcionarios y la débil articulación entre entidades y niveles de gobierno.

Otro eje prioritario es la mejora de la eficiencia del sistema de inversión pública y las APP. La eficiencia no debe limitarse a acelerar trámites o incrementar ejecución presupuestal, sino a maximizar resultados económicos y sociales mediante proyectos sostenibles y de calidad. Sin embargo, muchas reformas recientes se han concentrado en simplificación procedimental sin resolver problemas estructurales vinculados a capacidad técnica, coordinación institucional y calidad de formulación de proyectos. Como consecuencia, persisten obras paralizadas, modificaciones contractuales y deficiencias operativas.

La sostenibilidad también constituye un componente central de las recomendaciones internacionales. La OCDE plantea que los sistemas modernos de infraestructura deben incorporar criterios de sostenibilidad económica, ambiental y resiliencia climática desde las etapas iniciales de planificación y formulación. En el caso peruano, esto resulta especialmente relevante debido al deterioro recurrente de infraestructura y a la alta exposición del país frente a eventos climáticos extremos.

Asimismo, la infraestructura de transportes se encuentra directamente vinculada con las metas nacionales de cierre de brechas y reducción de desigualdades territoriales. Las diferencias de conectividad entre regiones limitan el acceso a servicios, mercados y oportunidades económicas, afectando especialmente a territorios con menor integración productiva. Por ello, las políticas de infraestructura deben orientarse no solo a aumentar inversión, sino a fortalecer la articulación territorial y priorizar proyectos con mayor impacto social y económico.

Las recomendaciones de la OCDE establecen pautas específicas sobre el arreglo institucional. Se resaltan a continuación algunas:



Gobernanza pública de las Asociaciones Público-Privadas 2012 ²		Gobernanza de las Infraestructuras 2020 ³
A. Establecer un marco institucional claro, predecible y legítimo apoyado por autoridades competentes y bien dotadas de recursos. <i>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.</i>	B. Fundamentar la selección de las Asociaciones Público-Privadas en el Valor por Dinero <i>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>	i) Desarrollar una visión estratégica a largo plazo para las infraestructuras que: <i>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.</i>

Finalmente, la OCDE enfatiza la importancia del valor público como criterio central de evaluación de infraestructura. Esto implica priorizar calidad de servicio, sostenibilidad y beneficios de largo plazo antes que únicamente velocidad de ejecución o montos invertidos. En consecuencia, avanzar hacia estándares OCDE requiere una transformación integral de la gobernanza institucional, la planificación estratégica y las capacidades técnicas del Estado, orientada a desarrollar infraestructura más eficiente, sostenible y alineada con los objetivos de desarrollo nacional.

3 | Opciones de política

3.1. Identificación de las opciones de política

El diagnóstico desarrollado en las secciones anteriores evidencia que las principales limitaciones del sistema de infraestructura de transportes en el Perú responden a problemas estructurales de gobernanza, fragmentación institucional y debilidad de capacidades estatales. En consecuencia, las reformas orientadas únicamente a simplificar procedimientos administrativos o modificar normas específicas resultan insuficientes para resolver los

²Public Governance of Public-Private Partnerships (OCDE, 2012): <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0392>

³Recomendación del Consejo sobre la gobernanza de infraestructuras (OCDE, 2020). OECD/LEGAL/0460: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0460>

cuellos de botella del sector. La experiencia internacional muestra que los países con mejores resultados en infraestructura han fortalecido progresivamente sus capacidades técnicas, consolidado instituciones especializadas y desarrollado mecanismos integrados de planificación, financiamiento y ejecución de inversiones.

En este contexto, la presente investigación plantea como principal línea de política una reforma progresiva del arreglo institucional de infraestructura de transportes, orientada a fortalecer capacidades técnicas, reducir fragmentación y mejorar la articulación entre planificación, presupuesto y ejecución. La propuesta reconoce que una transformación institucional integral no puede implementarse de manera inmediata debido a restricciones políticas, fiscales y administrativas; por ello, se plantea una estrategia gradual y escalonada que permita consolidar capacidades y reducir riesgos de transición institucional.

a. Opción de política 1: Reforma progresiva del arreglo institucional

La primera opción de política consiste en implementar una reforma progresiva del sistema institucional de infraestructura, basada en cuatro componentes complementarios: fortalecimiento del ProInversión, fortalecimiento de la Autoridad Nacional de Infraestructura (ANIN), consolidación del sistema de APP; y la transición gradual hacia un Ministerio de Infraestructura (MINFRA), con enfoque integrado y multisectorial.

El primer componente consiste en fortalecer ProInversión como entidad técnica especializada en estructuración y promoción de proyectos de infraestructura y de APP. Este proceso ya se ha iniciado con la aprobación de la Ley 32441 (nueva Ley de APP), que otorga a ProInversión competencia 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, 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 Ministerio de Transportes y Comunicaciones (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. No obstante, la implementación del nuevo rol de ProInversión enfrenta retos derivados del próximo cambio de gobierno como consistencia y capacidad de decisión, así como una agenda de coordinación permanente con el MTC y con el MEF.

Actualmente, una de las principales limitaciones del sistema APP radica en la heterogeneidad técnica entre entidades públicas, la baja calidad de estructuración de proyectos y las asimetrías de capacidades frente a operadores privados. En este contexto, ProInversión debe evolucionar desde un rol predominantemente promotor hacia una entidad con mayores capacidades de estructuración técnica, evaluación de riesgos, monitoreo contractual y asistencia especializada a sectores y gobiernos subnacionales.

El fortalecimiento de ProInversión implicaría consolidar equipos técnicos permanentes especializados en estructuración financiera, análisis costo-beneficio, evaluación de riesgos

y supervisión de proyectos complejos. Asimismo, se propone fortalecer su capacidad para desarrollar estándares técnicos homogéneos, metodologías integradas y mecanismos de seguimiento de inversiones. Esto permitiría reducir las diferencias de calidad entre proyectos, mejorar la asignación de riesgos y fortalecer la sostenibilidad financiera y operativa de las APP.

El segundo componente consiste en fortalecer la Autoridad Nacional de Infraestructura (ANIN) como entidad articuladora de proyectos estratégicos y grandes inversiones públicas. La ANIN podría desempeñar un rol clave en coordinación intersectorial, gestión de proyectos complejos y consolidación de metodologías de ejecución bajo estándares técnicos homogéneos. Asimismo, permitiría centralizar capacidades especializadas vinculadas a Oficinas de Gestión de Proyectos (*Project Management Office*-PMO), monitoreo de inversiones, interoperabilidad de información y gestión de riesgos.

El fortalecimiento de ANIN también podría contribuir a reducir la fragmentación institucional actualmente existente entre programas especiales y unidades ejecutoras dispersas. Bajo este enfoque, la entidad evolucionaría progresivamente hacia un centro técnico de excelencia para ejecución y supervisión de infraestructura estratégica, especialmente en proyectos multisectoriales y de alta complejidad operativa.

El tercer componente consiste en consolidar la implementación de la Ley APP y fortalecer la gobernanza del sistema de inversión privada en infraestructura. Esto implica evitar la inestabilidad normativa que ha caracterizado al sistema durante los últimos años y priorizar mejoras en capacidades institucionales antes que reformas legales recurrentes. La evidencia muestra que los principales problemas actuales del sistema APP no responden necesariamente a vacíos normativos, sino a limitaciones de estructuración técnica, coordinación institucional y supervisión contractual.

En este contexto, se propone fortalecer mecanismos de evaluación de valor por dinero, sostenibilidad fiscal y asignación eficiente de riesgos, así como desarrollar procesos más rigurosos de maduración técnica antes de la adjudicación de proyectos.

Finalmente, el cuarto componente plantea una transición gradual hacia la creación de un Ministerio de Infraestructura (MINFRA), orientado a integrar planificación, financiamiento y ejecución de infraestructura pública bajo una lógica sistémica y de largo plazo. El objetivo de esta reforma no sería únicamente reorganizar entidades existentes, sino construir una institucionalidad especializada capaz de superar la fragmentación sectorial y desarrollar una visión integrada de infraestructura y logística nacional.

El MINFRA permitiría abordar el enfoque de gobernanza integral del ciclo de vida de las infraestructuras públicas (que recomienda la OCDE) y consolidar políticas de infraestructura bajo criterios de competitividad, conectividad territorial y sostenibilidad, integrando progresivamente funciones actualmente dispersas entre múltiples entidades y programas. Asimismo, facilitaría desarrollar planificación multimodal, coordinación logística y evaluación estratégica de inversiones bajo un enfoque de red. La transición hacia este modelo requeriría

implementarse de manera progresiva, evitando interrupciones operativas y priorizando consolidación previa de capacidades técnicas e interoperabilidad institucional.

Entre las principales ventajas de esta opción destaca su mayor factibilidad política y administrativa frente a reformas institucionales más disruptivas. Al tratarse de una transición gradual, permite fortalecer capacidades existentes antes de implementar cambios estructurales de gran escala. Asimismo, aprovecha entidades ya existentes dentro del sistema público, reduciendo riesgos de parálisis institucional y facilitando continuidad operativa durante el proceso de reforma.

Otra ventaja importante es que esta alternativa prioriza fortalecimiento técnico e integración funcional antes que únicamente reorganización normativa. Esto resulta consistente con la evidencia internacional, que muestra que las mejoras sostenibles en infraestructura dependen más de capacidades institucionales permanentes que de reformas legales recurrentes. Del mismo modo, la estrategia progresiva permitiría desarrollar pilotos, consolidar mecanismos de coordinación y reducir incertidumbre política y administrativa. Sin embargo, esta opción también presenta riesgos importantes.

El principal riesgo consiste en que la transición gradual pueda reproducir parcialmente la fragmentación institucional existente, si no se logra la decisión política necesaria para avanzar en el proceso de integración. Asimismo, se requiere gestionar la coexistencia temporal de las múltiples entidades, articulándolas en forma consistente hacia la última etapa de la reforma institucional, con la creación del MINFRA.

Otro riesgo relevante es la posibilidad de captura política o debilitamiento técnico de las entidades fortalecidas, especialmente en contextos de alta rotación de funcionarios y limitada estabilidad institucional. Si no se consolidan mecanismos robustos de servicio civil especializado y continuidad técnica, las reformas podrían perder sostenibilidad en el mediano plazo. Asimismo, se requiere asegurar el financiamiento de la creación progresiva de nuevas capacidades institucionales, que puede incrementar inicialmente los costos administrativos y de coordinación.

En términos de factibilidad, esta opción presenta ventajas relevantes respecto a otras alternativas. El fortalecimiento de ProInversión y ANIN puede implementarse mediante reformas administrativas y presupuestarias relativamente viables, dentro del actual marco legal e institucional. Del mismo modo, la consolidación de sistemas interoperables, PMO y mecanismos de monitoreo puede desarrollarse progresivamente sin requerir transformaciones constitucionales o reformas estructurales inmediatas.

La transición hacia un MINFRA requeriría mayor consenso político y una estrategia gradual de reorganización institucional. Sin embargo, al plantearse como un proceso de mediano y largo plazo, resulta más viable políticamente que propuestas de reforma inmediata (incluso constitucional), y total del sistema de infraestructura. Asimismo, la existencia previa de capacidades fortalecidas en ProInversión y ANIN facilitaría reducir riesgos de implementación

y mejorar continuidad operativa.

Finalmente, los costos institucionales de esta alternativa serían moderados en comparación con modelos de reorganización integral inmediata. Aunque el fortalecimiento de capacidades técnicas, interoperabilidad y sistemas de gestión requeriría inversiones significativas en capacitación, tecnología y reorganización administrativa, estas podrían implementarse de manera gradual y escalonada. Además, parte importante de los costos iniciales podrían compensarse mediante reducción de ineficiencias, menores retrasos y mejor capacidad de ejecución de inversiones públicas y APP.

b. Opción de política 2: Autoridad autónoma constitucional

La segunda opción de política plantea la creación de una autoridad autónoma constitucional especializada en infraestructura estratégica, inspirada en modelos institucionales de alta autonomía técnica y estabilidad de largo plazo, como la Autoridad del Canal de Panamá (ACP). Esta alternativa parte del diagnóstico de que una de las principales debilidades del sistema peruano de infraestructura radica en la excesiva fragmentación institucional, la alta volatilidad política y la limitada continuidad técnica de las entidades responsables de planificación y ejecución de inversiones.

Bajo esta propuesta, la nueva autoridad tendría autonomía constitucional, administrativa, técnica y financiera para planificar, estructurar, ejecutar y supervisar proyectos estratégicos de infraestructura de transportes. Su diseño buscaría reducir la influencia de ciclos políticos de corto plazo sobre decisiones técnicas de inversión, fortaleciendo mecanismos de planificación de largo horizonte temporal y consolidando capacidades estatales permanentes especializadas en infraestructura.

El modelo toma como principal referencia la experiencia de la Autoridad del Canal de Panamá, institución que ha logrado mantener altos niveles de estabilidad institucional, capacidad técnica y sostenibilidad operativa mediante una estructura relativamente independiente de las dinámicas políticas tradicionales. La ACP ha demostrado que una entidad con autonomía técnica, reglas claras de gobernanza y continuidad gerencial puede desarrollar proyectos complejos de infraestructura con mayores niveles de eficiencia, planificación estratégica y sostenibilidad financiera.

En el caso peruano, esta autoridad autónoma concentraría funciones estratégicas actualmente dispersas entre distintas entidades del sistema de infraestructura. Entre sus principales competencias podrían incluirse la planificación multimodal de infraestructura, priorización de inversiones estratégicas, estructuración de proyectos complejos, coordinación logística nacional y supervisión de grandes corredores de conectividad. Asimismo, la entidad podría centralizar capacidades especializadas en gestión de riesgos, evaluación de impacto, monitoreo de inversiones y desarrollo de sistemas interoperables de información.



Uno de los principales objetivos de esta propuesta es garantizar continuidad institucional y estabilidad técnica en proyectos de largo plazo. A diferencia del modelo actual, donde los frecuentes cambios de autoridades y funcionarios generan discontinuidad en la gestión y pérdida de capacidades acumuladas, una autoridad autónoma permitiría desarrollar equipos técnicos permanentes, fortalecer procesos de aprendizaje institucional y consolidar criterios estables de evaluación y planificación.

Otro componente central de esta opción es la autonomía técnica en la toma de decisiones. La propuesta busca reducir la influencia de incentivos políticos de corto plazo sobre la priorización y ejecución de proyectos de infraestructura. En numerosos casos, las inversiones públicas son afectadas por cambios frecuentes de prioridades políticas, modificaciones presupuestarias y presiones orientadas a acelerar proyectos sin suficiente maduración técnica. Bajo un modelo autónomo, las decisiones estratégicas deberían responder principalmente a criterios de conectividad, competitividad, sostenibilidad y valor público.

Asimismo, la autoridad podría desarrollar una visión integrada de infraestructura y logística nacional bajo enfoque de red. Esto permitiría superar la fragmentación sectorial actualmente existente y avanzar hacia una planificación coordinada de carreteras, puertos, aeropuertos y corredores logísticos. Del mismo modo, la autonomía institucional facilitaría desarrollar mecanismos multianuales de inversión y gestión financiera más consistentes con las necesidades de proyectos de largo horizonte temporal.

Entre las principales ventajas de esta opción destaca precisamente la posibilidad de consolidar estabilidad institucional y continuidad técnica de largo plazo. La experiencia internacional muestra que los proyectos de infraestructura más complejos requieren entidades capaces de mantener criterios técnicos consistentes más allá de cambios políticos y coyunturas gubernamentales. Una autoridad autónoma permitiría reducir la alta rotación de funcionarios, fortalecer capacidades permanentes y desarrollar procesos más robustos de planificación estratégica y gestión de inversiones.

Otra ventaja relevante es la posibilidad de reducir la fragmentación institucional y centralizar capacidades especializadas. Actualmente, múltiples entidades participan de manera simultánea y desarticulada en distintas etapas del ciclo de inversión. Una autoridad autónoma podría integrar planificación, estructuración y supervisión bajo estándares técnicos homogéneos, reduciendo costos de coordinación y mejorando la calidad de las decisiones de inversión.

Asimismo, esta alternativa podría fortalecer significativamente la credibilidad institucional frente a inversionistas y organismos internacionales. La existencia de una entidad técnica con mayor autonomía y estabilidad podría reducir incertidumbre regulatoria y política, mejorando las condiciones para inversiones privadas y financiamiento de largo plazo en infraestructura. Sin embargo, esta opción también presenta riesgos importantes.

El principal riesgo consiste en la elevada complejidad política e institucional que implica crear una autoridad autónoma constitucional en un contexto de fragmentación estatal y limitada capacidad de coordinación. La concentración de competencias estratégicas dentro de una sola entidad podría generar resistencia política e institucional por parte de sectores, ministerios y organismos actualmente involucrados en el sistema de infraestructura.

Otro riesgo relevante es la posibilidad de generar una entidad excesivamente centralizada y aislada del resto de la administración pública. Si no se diseñan mecanismos robustos de coordinación interinstitucional y rendición de cuentas, una autoridad autónoma podría reproducir problemas de desconexión territorial y limitada articulación con gobiernos regionales y locales. Asimismo, la autonomía técnica debe equilibrarse adecuadamente con mecanismos democráticos de supervisión y control público.

También existe el riesgo de que la autonomía institucional no garantice automáticamente mejores resultados si no viene acompañada de fortalecimiento efectivo de capacidades técnicas y sistemas de gestión. La experiencia internacional muestra que las instituciones autónomas exitosas requieren no solo independencia formal, sino también altos niveles de profesionalización, estabilidad organizacional y calidad del servicio civil.

En términos de viabilidad política, esta alternativa enfrenta desafíos significativamente mayores respecto a la opción de reforma progresiva del arreglo institucional. La creación de una autoridad autónoma constitucional requeriría consensos políticos amplios y sostenidos, así como negociaciones complejas respecto a distribución de competencias, presupuesto y mecanismos de control institucional. En el contexto político peruano, caracterizado por alta fragmentación y volatilidad institucional, alcanzar dichos consensos podría resultar particularmente difícil.

Asimismo, la propuesta probablemente enfrentaría resistencia de sectores y entidades que podrían percibir la reforma como una pérdida de competencias y capacidad de decisión sobre proyectos de infraestructura. Esto incluye ministerios, organismos especializados y actores políticos vinculados a gestión territorial y asignación de inversiones públicas.

Desde el punto de vista jurídico e institucional, la implementación de esta alternativa requeriría importantes reformas constitucionales y legales. Entre ellas, sería necesario incorporar explícitamente la autonomía constitucional de la nueva entidad, definir sus competencias estratégicas, establecer mecanismos de gobernanza y delimitar su relación con el Poder Ejecutivo, el MEF y otros organismos del sistema público. Asimismo, se requeriría reformar normas vinculadas al sistema nacional de inversión pública, presupuesto, APP y organización del Estado.

También sería necesario diseñar mecanismos específicos de rendición de cuentas, control fiscal y supervisión democrática para evitar riesgos de concentración excesiva de poder institucional. La experiencia internacional muestra que las entidades autónomas más exitosas

combinan independencia técnica con sistemas robustos de transparencia, control externo y evaluación de desempeño.

Finalmente, los costos institucionales y políticos de esta alternativa serían significativamente mayores en comparación con una reforma progresiva del sistema existente. La creación de una nueva entidad constitucional implicaría procesos complejos de transición institucional, reorganización de competencias y redefinición de estructuras administrativas. Asimismo, existirían riesgos importantes de paralización temporal, conflictos de competencias y resistencia burocrática durante el proceso de implementación.

En consecuencia, aunque esta opción ofrece potenciales ventajas importantes en términos de estabilidad técnica, continuidad institucional y planificación estratégica de largo plazo, su implementación requeriría elevados niveles de consenso político, capacidad de reforma estatal y diseño institucional sofisticado. Por ello, su viabilidad en el corto plazo resulta más limitada que la alternativa de fortalecimiento progresivo del arreglo institucional actualmente existente.

c. Comparativo entre opciones de política

Las dos alternativas de política planteadas buscan resolver los problemas estructurales de gobernanza identificados en el diagnóstico. Sin embargo, difieren significativamente en los requerimientos legales y el alcance institucional, complejidad de implementación y horizonte temporal. Mientras la Opción 1 prioriza una transición gradual basada en la integración de funciones para articular todo el ciclo de vida de los proyectos de inversión, mediante un fortalecimiento institucional progresivo; la Opción 2 plantea una reforma más profunda, orientada a crear una autoridad autónoma especializada en infraestructura de transporte.

La Opción 1 presenta mayores niveles de factibilidad política y administrativa debido a que aprovecha instituciones ya existentes, como ProInversión y ANIN, permitiendo implementar mejoras progresivas sin alterar radicalmente la estructura estatal actual. En contraste, la Opción 2 requiere transformaciones constitucionales e institucionales más complejas, lo que incrementa significativamente los costos políticos y riesgos de implementación.

Por otro lado, la Opción 2 ofrece potencialmente mayores niveles de estabilidad institucional y continuidad técnica de largo plazo, especialmente frente a problemas de volatilidad política y alta rotación de funcionarios. Sin embargo, su implementación demandaría consensos políticos amplios y sostenidos, además de una profunda reorganización del sistema de infraestructura pública.

En términos de sostenibilidad y capacidad técnica, ambas alternativas podrían generar mejoras importantes respecto al modelo actual, aunque mediante estrategias distintas. La Opción 1 busca consolidar capacidades progresivamente dentro del sistema existente, mientras que la Opción 2 apuesta por concentrar capacidades estratégicas dentro de una entidad autónoma especializada.



Criterio	Opción 1: Reforma progresiva del arreglo institucional	Opción 2: Autoridad autónoma constitucional
Viabilidad política	Alta. Puede implementarse gradualmente dentro del marco institucional vigente.	Baja-Media. Requiere consensos políticos amplios y reformas constitucionales.
Impacto institucional	Medio-Alto. Reduce fragmentación progresivamente y fortalece capacidades existentes.	Alto. Reestructura integralmente la gobernanza de infraestructura.
Tiempo de implementación	Corto y mediano plazo. Permite avances progresivos inmediatos.	Largo plazo. Requiere procesos complejos de reforma y transición institucional.
Riesgo	Moderado. Riesgo de mantener parcialmente la fragmentación existente.	Alto. Riesgo de resistencia política, concentración institucional y complejidad operativa.
Sostenibilidad	Media-Alta. Depende de consolidar capacidades y continuidad política.	Alta. Mayor estabilidad técnica y autonomía frente a ciclos políticos.
Capacidad técnica	Alta si se fortalecen ProInversión, ANIN y sistemas PMO.	Muy alta potencialmente, mediante consolidación de equipos especializados permanentes.

En términos generales, la comparación muestra que la Opción 1 presenta mayores probabilidades de implementación efectiva en el contexto político e institucional actual del Perú, debido a su carácter gradual y menor complejidad de transición. Por su parte, la Opción 2 representa una alternativa institucional más ambiciosa y potencialmente más robusta en el largo plazo, aunque considerablemente más difícil de implementar en el corto y mediano plazo.

Opción recomendada

A partir del diagnóstico desarrollado y de la comparación de alternativas de política, la presente investigación recomienda implementar la Opción 1: Reforma progresiva del arreglo institucional, basada en el fortalecimiento de ProInversión y ANIN, la consolidación del sistema APP y una transición gradual hacia un Ministerio de Infraestructura (MINFRA). Esta alternativa representa la opción más viable y sostenible para el contexto peruano debido a que combina fortalecimiento técnico, gradualidad institucional y menor complejidad política y fiscal en comparación con una reforma constitucional integral.

Desde el punto de vista técnico, la Opción 1 permite abordar directamente los principales problemas estructurales identificados en el diagnóstico: fragmentación institucional, debilidad técnica, baja coordinación interinstitucional y limitada articulación entre

planificación, presupuesto y ejecución. A diferencia de reformas centradas únicamente en simplificación administrativa o modificaciones normativas parciales, esta alternativa prioriza el fortalecimiento de capacidades estatales permanentes y la integración progresiva del sistema de infraestructura bajo criterios de eficiencia y sostenibilidad.

El fortalecimiento de ProInversión contribuiría a mejorar la calidad de estructuración de proyectos, reducir asimetrías técnicas frente al sector privado y consolidar metodologías homogéneas para evaluación y asignación de riesgos. Del mismo modo, el fortalecimiento de ANIN permitiría desarrollar capacidades especializadas en gestión de proyectos complejos, PMO, monitoreo de inversiones e interoperabilidad de información. Estas medidas resultan consistentes con la evidencia internacional, que muestra que los sistemas de infraestructura más eficientes dependen principalmente de instituciones técnicas sólidas y estables más que de reformas legales recurrentes.

Asimismo, la transición progresiva hacia un MINFRA permitiría superar gradualmente la actual fragmentación sectorial y avanzar hacia una visión integrada de infraestructura y logística nacional. Esto facilitaría desarrollar planificación multimodal, coordinación territorial y evaluación estratégica de inversiones bajo enfoque de red, alineando el sistema peruano con mejores prácticas internacionales observadas en países como Singapur, Corea del Sur y Reino Unido.

Desde el punto de vista político, la Opción 1 presenta niveles significativamente mayores de factibilidad respecto a la creación inmediata de una autoridad autónoma constitucional. La reforma propuesta aprovecha instituciones ya existentes dentro del aparato estatal y permite implementar mejoras progresivas sin requerir transformaciones constitucionales complejas ni una reorganización abrupta del sistema público. Esto reduce los riesgos de resistencia institucional y facilita construir consensos graduales entre sectores, organismos especializados y niveles de gobierno.

La gradualidad también permite disminuir riesgos de paralización operativa durante la transición institucional. A diferencia de reformas integrales inmediatas, la estrategia propuesta facilita consolidar capacidades técnicas y mecanismos de coordinación antes de implementar transformaciones estructurales de mayor escala. Asimismo, permite desarrollar procesos piloto, fortalecer interoperabilidad de sistemas y generar evidencia progresiva sobre resultados institucionales, reduciendo incertidumbre política y administrativa.

Otro aspecto políticamente relevante es que la propuesta mantiene equilibrio entre fortalecimiento técnico y control democrático. Mientras la creación de una autoridad autónoma podría generar cuestionamientos respecto a concentración excesiva de competencias y reducción de control político, la reforma progresiva permite fortalecer capacidades especializadas manteniendo mecanismos regulares de supervisión pública y coordinación intersectorial.

Desde el punto de vista fiscal, la Opción 1 también resulta más sostenible y viable que una reforma constitucional integral. Si bien el fortalecimiento institucional requiere inversiones importantes en capacitación, sistemas interoperables, tecnología y reorganización administrativa, estos costos pueden implementarse de manera gradual y escalonada, reduciendo presiones fiscales inmediatas. Además, parte importante de estas inversiones tendría efectos compensatorios mediante reducción de retrasos, menores costos de coordinación, disminución de obras paralizadas y mejoras en capacidad de ejecución.

Asimismo, el fortalecimiento técnico del sistema APP permitiría mejorar la calidad de estructuración de proyectos y fortalecer la evaluación de sostenibilidad fiscal y valor por dinero, reduciendo riesgos asociados a renegociaciones contractuales y contingencias fiscales futuras. Del mismo modo, una mejor articulación entre planificación y presupuesto contribuiría a desarrollar inversiones más sostenibles y alineadas con restricciones fiscales de mediano y largo plazo.

La experiencia internacional demuestra que las reformas más exitosas en infraestructura suelen desarrollarse mediante procesos graduales de fortalecimiento institucional y consolidación de capacidades técnicas permanentes. En este sentido, la Opción 1 resulta consistente con las recomendaciones formuladas por la OCDE, el Banco Mundial y el BID respecto a fortalecer gobernanza, planificación estratégica y coordinación interinstitucional antes que priorizar únicamente reformas normativas o reorganizaciones abruptas.

En consecuencia, la presente investigación concluye que la reforma progresiva del arreglo institucional constituye la alternativa más adecuada para el contexto peruano, debido a que combina mayor factibilidad política, sostenibilidad fiscal y capacidad de fortalecimiento técnico gradual. Si bien la creación de una autoridad autónoma podría representar una alternativa más ambiciosa en términos de estabilidad institucional de largo plazo, las condiciones políticas e institucionales actuales del país hacen más viable avanzar inicialmente mediante un proceso progresivo de fortalecimiento y articulación del sistema existente.

3.2. Objetivos específicos

La propuesta de reforma institucional y fortalecimiento de la gobernanza de infraestructura de transportes busca mejorar la capacidad del Estado para planificar, ejecutar y supervisar inversiones de manera más eficiente, sostenible y articulada. En ese marco, se plantean los siguientes objetivos específicos:

- Optimizar los procesos de estructuración, aprobación y ejecución de proyectos de infraestructura de transportes mediante mecanismos de coordinación interinstitucional, interoperabilidad y fortalecimiento técnico.
- Fortalecer las capacidades institucionales y técnicas de las entidades responsables de planificación, formulación, ejecución y supervisión de inversiones públicas y APP.



- Integrar progresivamente los procesos de planificación, presupuesto y ejecución de infraestructura bajo un enfoque multimodal y de red logística nacional.
- Mejorar la calidad técnica de los estudios de preinversión, la gestión de riesgos y los mecanismos de supervisión contractual.
- Reducir el número de obras paralizadas y fortalecer la sostenibilidad operativa y financiera de los proyectos de infraestructura.
- Consolidar mecanismos de monitoreo y seguimiento en tiempo real mediante sistemas interoperables de información, PMO y tableros de control.
- Fortalecer la gobernanza del sistema APP mediante mejoras en estructuración, evaluación de sostenibilidad fiscal y asignación eficiente de riesgos.

3.3. Obstáculos para la implementación de la opción seleccionada

La implementación de una reforma institucional orientada a fortalecer la gobernanza de infraestructura de transportes enfrenta importantes desafíos políticos, institucionales y técnicos. La experiencia peruana muestra que numerosas reformas del Estado han tenido resultados limitados no necesariamente por deficiencias normativas, sino por dificultades de implementación asociadas a resistencia burocrática, fragmentación institucional, alta volatilidad política y limitada capacidad técnica. En consecuencia, identificar y gestionar adecuadamente estos obstáculos resulta fundamental para garantizar viabilidad y sostenibilidad de las reformas propuestas.

a) Obstáculos institucionales

Uno de los principales obstáculos para la implementación de una reforma institucional en infraestructura de transportes es la resistencia burocrática dentro de las entidades públicas actualmente involucradas en el sistema de inversión. Las reformas propuestas implican redefinir funciones, fortalecer organismos especializados y mejorar mecanismos de coordinación interinstitucional, lo que puede generar oposición de sectores que perciban riesgos de pérdida de competencias, presupuesto o capacidad de decisión. Esta resistencia resulta particularmente relevante en contextos donde las estructuras organizacionales han operado históricamente de manera fragmentada y con elevados niveles de autonomía funcional.

La superposición de funciones constituye otro desafío importante. Actualmente, múltiples entidades participan simultáneamente en distintas etapas del ciclo de inversión mediante autorizaciones, evaluaciones, supervisiones y procesos de coordinación concurrentes. Esta situación genera duplicidad administrativa, retrasos y conflictos de competencia, especialmente en áreas vinculadas a planificación, estructuración de proyectos, supervisión contractual y gestión territorial. Durante el proceso de reforma, la coexistencia temporal de competencias parcialmente similares podría incrementar la incertidumbre institucional y dificultar la implementación de nuevos mecanismos de gobernanza.

Asimismo, la fragmentación institucional del sistema de infraestructura representa una de las principales limitaciones estructurales para cualquier proceso de modernización. El actual modelo involucra ministerios, programas especiales, organismos adscritos, gobiernos regionales y gobiernos locales con capacidades heterogéneas y mecanismos limitados de coordinación. Esta dispersión funcional ha generado procesos desarticulados de planificación, formulación y ejecución de inversiones, dificultando la consolidación de una estrategia integrada de infraestructura y logística nacional.

Otro obstáculo relevante es la rigidez organizacional del aparato público. Los procedimientos administrativos, sistemas presupuestarios y mecanismos de contratación presentan altos niveles de complejidad y limitada flexibilidad operativa, lo que dificulta implementar procesos rápidos de reorganización institucional, contratación de especialistas y modernización tecnológica. Del mismo modo, la existencia de estructuras jerárquicas fragmentadas y procesos administrativos altamente formalizados reduce la capacidad de adaptación frente a nuevos modelos de coordinación y gestión integrada.

Finalmente, la ausencia de mecanismos sólidos de gestión del cambio dentro de la administración pública podría dificultar la transición hacia un modelo institucional más articulado y orientado a resultados. En consecuencia, la implementación efectiva de la reforma requerirá no solo modificaciones normativas y organizacionales, sino también estrategias de fortalecimiento institucional, capacitación y construcción progresiva de consensos dentro del aparato estatal.

b) Obstáculos políticos

La implementación de una reforma institucional en infraestructura de transportes enfrenta importantes obstáculos políticos derivados de la alta inestabilidad del sistema político peruano. Uno de los principales riesgos está asociado a los frecuentes cambios de gobierno y modificaciones en prioridades de política pública. Los proyectos de infraestructura requieren horizontes de planificación y ejecución de mediano y largo plazo; sin embargo, la volatilidad política dificulta sostener estrategias institucionales continuas y coherentes en el tiempo. Como consecuencia, muchas reformas quedan parcialmente implementadas o son modificadas antes de consolidar resultados.

La elevada rotación de ministros, viceministros, directivos y equipos técnicos constituye otro obstáculo significativo. Los cambios frecuentes de funcionarios generan discontinuidad en la gestión, pérdida de conocimiento acumulado y debilitamiento de procesos de coordinación institucional. Esta situación afecta particularmente proyectos complejos que requieren seguimiento técnico sostenido, continuidad contractual y estabilidad en toma de decisiones. Asimismo, la rotación limita la capacidad de consolidar equipos especializados y desarrollar aprendizaje institucional permanente dentro de las entidades públicas.

Otro desafío importante proviene de los intereses sectoriales e institucionales existentes dentro del aparato estatal. Las reformas propuestas implican fortalecer determinadas entidades

y redefinir funciones actualmente dispersas entre organismos, programas y sectores. Esto puede generar resistencia política por parte de actores que perciban riesgos de pérdida de competencias, presupuesto o capacidad de influencia sobre decisiones de inversión. En consecuencia, la implementación de la reforma requerirá procesos de negociación y construcción de consensos entre entidades con intereses institucionales distintos.

Los conflictos multinivel también representan un obstáculo relevante. Los gobiernos regionales y locales poseen competencias importantes en infraestructura de transportes y podrían interpretar algunos mecanismos de fortalecimiento institucional como procesos de recentralización. Asimismo, las diferencias de capacidades técnicas y prioridades territoriales dificultan desarrollar estrategias coordinadas entre niveles de gobierno. Esta situación puede generar tensiones políticas respecto a priorización de proyectos, asignación de recursos y distribución de competencias dentro del sistema de inversión pública.

Finalmente, la limitada capacidad del sistema político para sostener reformas estructurales de largo plazo constituye un desafío transversal. La fragmentación política, los cambios frecuentes de coaliciones y la priorización de resultados inmediatos dificultan consolidar procesos sostenidos de fortalecimiento institucional. En consecuencia, la viabilidad de la reforma dependerá no solo de su calidad técnica, sino también de la capacidad de construir acuerdos políticos amplios y mecanismos que permitan aislar parcialmente la gestión de infraestructura de las dinámicas de corto plazo del sistema político.

c) Obstáculos técnicos

Uno de los principales obstáculos técnicos para implementar una reforma institucional en infraestructura de transportes es la limitada capacidad especializada de numerosas entidades públicas responsables de planificación, formulación, ejecución y supervisión de inversiones. Persisten importantes déficits en áreas como análisis costo-beneficio, estructuración financiera, gestión de riesgos, supervisión contractual y planificación multimodal. Estas limitaciones afectan directamente la calidad de los proyectos y reducen la capacidad del Estado para gestionar inversiones complejas bajo criterios de eficiencia y sostenibilidad.

La baja capacidad técnica resulta especialmente crítica en gobiernos regionales y locales, donde suelen existir mayores restricciones presupuestarias, menor disponibilidad de especialistas y alta rotación de personal. Como consecuencia, muchas entidades enfrentan dificultades para formular proyectos técnicamente sólidos, supervisar adecuadamente contratos y gestionar riesgos durante la ejecución. Esto incrementa la probabilidad de retrasos, ampliaciones de plazo, sobre costos y paralización de obras.

Otro problema importante es el déficit de información estratégica para planificación y toma de decisiones. Actualmente, gran parte de la información vinculada a demanda, tráfico, logística, interferencias, riesgos territoriales y sostenibilidad operativa se encuentra dispersa entre distintas entidades y plataformas. En muchos casos, las bases de datos no están actualizadas o presentan criterios metodológicos heterogéneos, dificultando la construcción de procesos integrados de planificación y evaluación de inversiones.

La debilidad de los estudios de preinversión y expedientes técnicos constituye otro obstáculo estructural. Numerosos proyectos presentan deficiencias en estimaciones de costos, análisis de demanda, identificación de riesgos y evaluación territorial, lo que posteriormente genera modificaciones contractuales, controversias y ampliaciones de plazo durante la ejecución. Estas limitaciones reflejan no solo problemas metodológicos, sino también insuficiente capacidad técnica y presión institucional por acelerar procesos de aprobación antes de completar una adecuada maduración técnica de los proyectos.

Finalmente, la dependencia excesiva de consultorías externas representa una limitación adicional para consolidar capacidades técnicas permanentes dentro del Estado. Aunque las consultorías permiten incorporar conocimiento especializado en determinados proyectos, la ausencia de mecanismos efectivos de transferencia de conocimiento dificulta desarrollar *expertise* institucional sostenible en el tiempo. En consecuencia, la implementación exitosa de la reforma requerirá no solo reorganización institucional, sino también inversiones sostenidas en capacitación, fortalecimiento técnico e integración tecnológica del sistema público de infraestructura.

3.4. Actores ganadores y perdedores

La implementación de una reforma institucional en infraestructura de transportes generará efectos diferenciados entre los distintos actores públicos y privados vinculados al sistema de inversión. Algunos actores podrían beneficiarse mediante fortalecimiento técnico, mayor predictibilidad y mejora en coordinación institucional, mientras que otros podrían enfrentar pérdida relativa de competencias, influencia o control sobre decisiones de inversión. Identificar estos incentivos resulta fundamental para evaluar la viabilidad política de la reforma y diseñar estrategias de implementación que reduzcan resistencias institucionales.

Desde una perspectiva de *policy*, los actores con mayor capacidad de influencia política e institucional serán determinantes para la viabilidad de la reforma. En particular, el MEF, el MTC, ProInversión y ANIN constituyen actores clave para impulsar el proceso de fortalecimiento institucional y coordinación estratégica. Del mismo modo, la posición de gobiernos regionales y locales será especialmente relevante debido a sus competencias territoriales y capacidad de generar apoyo o resistencia política frente a cambios en el arreglo institucional.

Asimismo, los actores potencialmente “perdedores” de la reforma —especialmente entidades con funciones superpuestas o estructuras administrativas fragmentadas— podrían generar resistencia burocrática y política si perciben riesgos de pérdida de competencias, presupuesto o capacidad de decisión. Por ello, la implementación de la reforma requerirá mecanismos de transición gradual, negociación interinstitucional y fortalecimiento de incentivos orientados a reducir conflictos y facilitar procesos de coordinación.

Finalmente, el sector privado y los usuarios finales podrían convertirse en actores relevantes de apoyo a la reforma si esta logra generar mejoras efectivas en predictibilidad, calidad de

proyectos y sostenibilidad de servicios. En consecuencia, la construcción de legitimidad política y técnica será un componente central para sostener el proceso de reforma institucional en el mediano y largo plazo.

3.5. Recomendaciones para la implementación de la opción seleccionada

La implementación de una reforma institucional en infraestructura de transportes debe desarrollarse de manera gradual, priorizando fortalecimiento de capacidades, coordinación interinstitucional y sostenibilidad operativa. La experiencia internacional muestra que las reformas más exitosas no se basan únicamente en cambios normativos, sino en procesos progresivos de consolidación institucional, desarrollo técnico y mejora de mecanismos de gestión. En consecuencia, se propone una estrategia escalonada organizada en corto, mediano y largo plazo, orientada a reducir riesgos de transición y fortalecer progresivamente la capacidad del Estado para planificar y ejecutar infraestructura bajo criterios de eficiencia, sostenibilidad y valor público.

Corto plazo (0–1 año)

Las medidas deben concentrarse en mejorar capacidad de coordinación, monitoreo y gestión operativa del sistema de infraestructura, priorizando acciones de rápida implementación y alto impacto institucional.

Una primera medida consiste en implementar *dashboards* y tableros de control interoperables para seguimiento de inversiones estratégicas. Estos sistemas deben integrar información física, financiera y contractual de proyectos priorizados, permitiendo monitoreo en tiempo real y alertas tempranas sobre retrasos, controversias y riesgos de paralización. Asimismo, facilitarían la coordinación entre entidades y mejorarían la capacidad de toma de decisiones basada en evidencia.

En paralelo, se recomienda crear una unidad especializada de destrabe de proyectos estratégicos, orientada a resolver cuellos de botella vinculados a liberación de terrenos, interferencias, permisos y coordinación interinstitucional. Esta unidad debería operar bajo enfoque multisectorial y con mecanismos ágiles de articulación entre ministerios, gobiernos subnacionales y organismos técnicos.

También se propone conformar un panel técnico especializado integrado por expertos en infraestructura, APP, logística y gestión pública, encargado de brindar asistencia técnica estratégica y evaluación independiente de proyectos prioritarios. Este mecanismo permitiría fortalecer calidad técnica de decisiones y reducir riesgos asociados a presión política o debilidad institucional.

Otra medida prioritaria consiste en desarrollar un inventario consolidado y actualizado de proyectos de infraestructura de transportes, incluyendo estado situacional, nivel de avance,

riesgos, financiamiento y sostenibilidad operativa. Actualmente, la información se encuentra dispersa entre distintas entidades y plataformas, dificultando planificación estratégica y priorización eficiente de inversiones.

Asimismo, resulta necesario fortalecer capacidades del MTC en planificación multimodal, monitoreo y coordinación logística. Esto implica consolidar equipos técnicos especializados, mejorar mecanismos de seguimiento de inversiones y fortalecer articulación con MEF, ProInversión, ANIN y gobiernos subnacionales.

Mediano plazo (1–3 años)

Las reformas deben orientarse a consolidar capacidades institucionales permanentes y desarrollar mecanismos integrados de gestión y planificación de infraestructura.

Una de las principales medidas consiste en implementar progresivamente modelos PMO para proyectos estratégicos de infraestructura. Las PMO permitirían fortalecer monitoreo, gestión de riesgos, control de cronogramas y coordinación técnica entre entidades involucradas en proyectos complejos. La experiencia internacional muestra que este tipo de mecanismos contribuye significativamente a reducir retrasos y mejorar capacidad de ejecución.

Asimismo, se recomienda desarrollar sistemas interoperables de información entre entidades vinculadas al ciclo de inversión. La interoperabilidad debe integrar plataformas de planificación, presupuesto, ejecución, contratación y supervisión, permitiendo trazabilidad completa de proyectos y mejor capacidad de monitoreo en tiempo real. Esto facilitaría procesos de coordinación y reduciría duplicidades administrativas y fragmentación de información.

Otra prioridad es fortalecer programas de capacitación y especialización técnica en formulación de proyectos, gestión de riesgos, estructuración APP, logística y supervisión contractual. La consolidación de capacidades técnicas permanentes constituye un requisito esencial para mejorar sostenibilidad institucional y reducir dependencia excesiva de consultorías externas.

También se propone avanzar en procesos de estandarización metodológica para formulación, evaluación y supervisión de proyectos de infraestructura. Esto incluye desarrollo de lineamientos homogéneos, modelos contractuales estandarizados y criterios comunes de evaluación de riesgos y sostenibilidad. La estandarización permitiría reducir heterogeneidad entre entidades y mejorar calidad técnica del sistema de inversión.

En esta etapa, debe fortalecerse progresivamente el rol de ANIN como entidad articuladora de proyectos estratégicos y centro técnico especializado en gestión de infraestructura compleja. Esto implicaría consolidar capacidades en PMO, monitoreo de inversiones, gestión de riesgos y coordinación multisectorial.

Finalmente, se recomienda iniciar el diseño institucional y normativo de un futuro Ministerio de Infraestructura (MINFRA), orientado a integrar planificación, logística y gestión de

infraestructura bajo enfoque de red y visión de largo plazo. Esta etapa debe priorizar análisis técnico, construcción de consensos y evaluación gradual de mecanismos de transición institucional.

Largo plazo (3–10 años)

Las reformas deben orientarse a consolidar un nuevo modelo de gobernanza de infraestructura basado en integración institucional, estabilidad técnica y planificación estratégica de largo horizonte temporal.

La principal medida consiste en consolidar progresivamente el MINFRA como entidad responsable de integrar planificación, financiamiento y gestión estratégica de infraestructura nacional. El objetivo no debe limitarse a reorganizar estructuras existentes, sino construir una institucionalidad especializada capaz de desarrollar políticas integradas de conectividad, logística y competitividad territorial.

Asimismo, se recomienda desarrollar un servicio civil especializado en infraestructura, logística y gestión de proyectos complejos. La alta rotación de funcionarios y la debilidad de capacidades técnicas constituyen problemas estructurales del sistema actual; por ello, resulta fundamental construir mecanismos permanentes de profesionalización, capacitación y retención de talento técnico dentro del Estado.

Otra prioridad de largo plazo es fortalecer integración territorial y planificación multimodal bajo el enfoque de red logística nacional. Esto implica superar la gestión fragmentada por modos de transporte y avanzar hacia corredores logísticos integrados que articulen carreteras, puertos, aeropuertos y plataformas urbanas bajo criterios de competitividad y sostenibilidad.

Del mismo modo, se recomienda consolidar mecanismos de evaluación basados en valor público, sostenibilidad y resiliencia climática. La infraestructura debe evaluarse no solo por niveles de inversión o velocidad de ejecución, sino por calidad de servicio, impacto territorial y capacidad de generar beneficios sostenibles para la población.

Finalmente, el largo plazo debe orientarse a consolidar una cultura institucional basada en planificación estratégica, interoperabilidad, evaluación técnica y coordinación multisectorial, alineada con estándares OCDE y mejores prácticas internacionales de gobernanza de infraestructura.

Alianzas y coordinación

La implementación efectiva de la reforma requerirá mecanismos sólidos de coordinación entre actores públicos, privados e internacionales. Ninguna entidad podrá implementar exitosamente la reforma de manera aislada debido al carácter multisectorial y multinivel del sistema de infraestructura.



El MEF desempeñará un rol central en articulación entre sostenibilidad fiscal, programación presupuestaria y evaluación de inversiones. Asimismo, el MTC deberá liderar procesos de planificación sectorial, coordinación logística y fortalecimiento técnico del sistema de transportes.

ProInversión y ANIN constituirán actores estratégicos para consolidar capacidades especializadas en estructuración APP, PMO, monitoreo y gestión de proyectos complejos. Del mismo modo, los organismos reguladores deberán fortalecer mecanismos de supervisión técnica y coordinación institucional.

La participación de gobiernos regionales y locales será fundamental para garantizar articulación territorial y sostenibilidad política de las reformas. Por ello, se requieren mecanismos permanentes de coordinación multinivel, asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades subnacionales.

Finalmente, la cooperación internacional puede desempeñar un rol clave mediante asistencia técnica, transferencia de conocimiento y financiamiento para fortalecimiento institucional y modernización tecnológica. Organismos como la OCDE, el BID, el Banco Mundial y el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) pueden contribuir significativamente en diseño de reformas, capacitación especializada e implementación de estándares internacionales de gobernanza e infraestructura.

4 | Hoja de ruta

Medidas normativas prioritarias

La implementación de la reforma institucional propuesta requiere una secuencia ordenada de ajustes normativos, administrativos y organizacionales orientados a fortalecer capacidades técnicas, mejorar la coordinación interinstitucional y reducir la fragmentación del sistema de infraestructura. La estrategia debe priorizar medidas de rápida implementación en el corto plazo, seguidas de reformas estructurales progresivas en el mediano y largo plazo.

Las medidas normativas prioritarias no deben enfocarse únicamente en crear nuevas regulaciones, sino en corregir superposiciones, fortalecer mecanismos de coordinación y consolidar capacidades institucionales permanentes. La evidencia internacional muestra que la estabilidad regulatoria resulta tan importante como la calidad normativa; por ello, la reforma debe evitar cambios excesivamente frecuentes y priorizar consistencia institucional y predictibilidad.

Norma / Instrumento	Cambio requerido	Responsable
Ley de APP y reglamentos asociados	Fortalecer criterios de maduración técnica, evaluación de riesgos y sostenibilidad fiscal	MEF / ProInversión
Normativa de inversión pública	Integrar planificación, presupuesto y monitoreo interoperable	MEF
Reglamento de organización del MTC	Fortalecer capacidades de planificación multimodal y coordinación logística	MTC
Decreto de fortalecimiento ANIN	Consolidar funciones PMO y gestión de proyectos estratégicos	PCM / MEF
Lineamientos de interoperabilidad pública	Integrar plataformas de inversión, presupuesto y seguimiento	PCM / Secretaría de Gobierno Digital
Directivas de gestión de proyectos	Incorporar estándares PMO y monitoreo en tiempo real	MEF / ANIN
Normativa de servicio civil especializado	Crear perfiles técnicos especializados en infraestructura y logística	SERVIR / PCM
Lineamientos de coordinación multinivel	Fortalecer articulación entre Gobierno nacional y gobiernos subnacionales	PCM / MTC
Marco de planificación logística nacional	Incorporar enfoque de red y corredores logísticos integrados	MTC / MEF
Proyecto normativo MINFRA (mediano plazo)	Diseñar estructura institucional integrada de infraestructura	PCM / Congreso

En el corto plazo, las prioridades regulatorias deben centrarse en fortalecer coordinación y capacidad operativa sin generar procesos complejos de reorganización estatal. Esto incluye ajustes normativos para la interoperabilidad de sistemas, el fortalecimiento de la ANIN, implementación de PMO y consolidación de mecanismos de monitoreo y destrabe de proyectos estratégicos.

En el mediano plazo, las reformas deben avanzar hacia integración progresiva de planificación, presupuesto y ejecución, así como fortalecimiento de capacidades técnicas permanentes dentro del Estado. En esta etapa también resulta prioritario desarrollar marcos normativos para estandarización metodológica y fortalecimiento del servicio civil especializado.

Finalmente, en el largo plazo, las reformas normativas deben orientarse a consolidar una institucionalidad integrada de infraestructura bajo enfoque logístico y multimodal. Esto incluye la eventual transición hacia un MINFRA y el desarrollo de mecanismos permanentes de coordinación estratégica y evaluación basada en valor público y sostenibilidad.



Cronograma

Horizonte	Acción	Responsable
0-6 meses	Implementar <i>dashboards</i> y tableros de control para proyectos estratégicos	MEF / MTC / ANIN
	Crear unidad especializada de destrabe de proyectos	PCM / MEF / MTC
	Elaborar inventario consolidado de proyectos de infraestructura	MTC / MEF
0-1 año	Conformar panel técnico especializado en infraestructura y APP	PCM / MEF
	Fortalecer capacidades técnicas del MTC en planificación multimodal	MTC
1-2 años	Implementar modelos PMO para proyectos estratégicos	ANIN / MTC
	Integrar plataformas interoperables de inversión y seguimiento	PCM / Secretaría de Gobierno Digital
1-3 años	Desarrollar programas de capacitación especializada en infraestructura	SERVIR / MEF / ANIN
	Estandarizar metodologías de formulación y supervisión de proyectos	MEF / ProInversión
	Fortalecer institucionalmente ANIN como entidad articuladora	ANIN / MTC
2-4 años	Diseñar estructura institucional y marco normativo del MINFRA	PCM / Congreso
3-5 años	Implementar integración progresiva de planificación y logística nacional	MTC / MEF
	Consolidar sistema interoperable nacional de monitoreo de inversiones	PCM / ANIN
5-10 años	Implementar progresivamente el MINFRA	PCM / Congreso / MEF
	Consolidar servicio civil especializado en infraestructura	SERVIR / PCM
	Desarrollar corredores logísticos integrados bajo enfoque multimodal	MTC / Gobiernos regionales
	Consolidar sistema nacional de infraestructura orientado a valor público y sostenibilidad	MEF / MTC / MI

Estrategia institucional

La implementación de la reforma institucional debe desarrollarse mediante una secuencia gradual y progresiva que reduzca riesgos de disrupción operativa y permita consolidar capacidades técnicas antes de avanzar hacia transformaciones estructurales de mayor alcance. La experiencia internacional muestra que las reformas exitosas en infraestructura suelen construirse por etapas, fortaleciendo progresivamente coordinación, capacidades y mecanismos de gobernanza.

a) Fortalecimiento técnico

La primera etapa debe concentrarse en fortalecer capacidades técnicas y operativas dentro del sistema actual de infraestructura. Esto incluye consolidar equipos especializados en planificación, estructuración APP, gestión de riesgos, PMO y supervisión contractual dentro de entidades estratégicas como MTC, ProInversión y ANIN.

Asimismo, esta etapa debe priorizar implementación de dashboards, interoperabilidad de información, sistemas de monitoreo en tiempo real y mecanismos de destrabe de proyectos. El objetivo es mejorar capacidad de ejecución y coordinación sin requerir inicialmente cambios estructurales complejos en el aparato estatal.

También resulta prioritario fortalecer programas de capacitación especializada y desarrollar estándares técnicos homogéneos para formulación, evaluación y supervisión de proyectos de infraestructura.

b) Reorganización funcional

Una vez fortalecidas capacidades técnicas básicas, la segunda etapa debe orientarse a reorganizar funciones y reducir progresivamente superposición institucional. Esto implica redefinir competencias entre entidades, fortalecer mecanismos de coordinación intersectorial y consolidar funciones estratégicas dentro de organismos especializados.

En esta fase, ANIN debería asumir progresivamente un rol más relevante como articulador de proyectos estratégicos y centro técnico especializado en PMO y monitoreo de inversiones complejas. Del mismo modo, ProInversión debe consolidar capacidades avanzadas de estructuración y evaluación de proyectos APP.

La reorganización funcional también debe incorporar mecanismos permanentes de coordinación multinivel con gobiernos regionales y locales, reduciendo fragmentación y mejorando articulación territorial de inversiones.

c) Integración institucional

La tercera etapa debe avanzar hacia la integración progresiva de planificación, presupuesto y gestión de infraestructura bajo un enfoque logístico y multimodal. En esta fase se propone desarrollar el diseño institucional y normativo del futuro Ministerio de Infraestructura (MINFRA),

integrando gradualmente funciones actualmente dispersas entre distintas entidades y programas.

El objetivo principal de esta etapa es construir una institucionalidad capaz de desarrollar planificación estratégica de largo plazo y coordinar infraestructura bajo enfoque de red logística nacional. Asimismo, se debe consolidar interoperabilidad total de sistemas de información y mecanismos integrados de evaluación y monitoreo de inversiones.

Esta fase requerirá procesos de transición cuidadosamente diseñados para evitar conflictos de competencias y garantizar continuidad operativa de proyectos estratégicos.

d) Consolidación

La última etapa debe orientarse a consolidar un nuevo modelo de gobernanza de infraestructura basado en estabilidad técnica, coordinación institucional y planificación integrada de largo plazo. Esto implica consolidar el MINFRA, fortalecer un servicio civil especializado en infraestructura y desarrollar mecanismos permanentes de evaluación basados en sostenibilidad, competitividad y valor público.

Asimismo, la consolidación debe incorporar integración territorial efectiva mediante corredores logísticos multimodales y mecanismos estables de coordinación entre Gobierno nacional, gobiernos subnacionales y sector privado.

Finalmente, esta etapa debe permitir al país transitar hacia un sistema de infraestructura alineado con estándares OCDE y mejores prácticas internacionales de gobernanza, reduciendo progresivamente fragmentación institucional, volatilidad política y debilidad técnica que actualmente limitan la eficiencia del sistema de inversión pública y APP.

Coordinación intersectorial

La implementación de la reforma institucional requiere mecanismos sólidos y permanentes de coordinación intersectorial debido a la naturaleza transversal de la infraestructura de transportes. Actualmente, uno de los principales problemas del sistema es la fragmentación entre entidades responsables de planificación, financiamiento, ejecución, regulación y supervisión de inversiones. En consecuencia, mejorar la gobernanza de infraestructura demanda construir espacios efectivos de articulación técnica y política entre sectores y niveles de gobierno.

El MEF desempeñará un rol central en la articulación entre sostenibilidad fiscal, programación presupuestaria y evaluación de inversiones. Su participación resulta clave para integrar planificación multianual, evaluación de riesgos fiscales y priorización estratégica de proyectos. Asimismo, deberá liderar procesos de modernización vinculados a interoperabilidad de sistemas, seguimiento financiero y fortalecimiento de mecanismos de evaluación de valor por dinero.

El MTC deberá consolidarse como ente rector de planificación sectorial y coordinación logística nacional. Esto implica fortalecer capacidades en planificación multimodal, corredores logísticos e integración territorial, así como mejorar articulación con entidades ejecutoras, gobiernos subnacionales y organismos reguladores. Asimismo, el sector debe asumir un rol más estratégico y menos centrado exclusivamente en gestión operativa fragmentada de proyectos.

ProInversión y ANIN deberán coordinar estrechamente para evitar duplicidades y consolidar capacidades complementarias dentro del sistema. Mientras ProInversión debe especializarse en estructuración APP y evaluación de riesgos, ANIN puede concentrarse en PMO, gestión de proyectos estratégicos y monitoreo de inversiones complejas. La coordinación entre ambas entidades será fundamental para fortalecer calidad técnica y sostenibilidad del sistema de infraestructura.

Los gobiernos regionales y locales también constituyen actores clave dentro del modelo de gobernanza propuesto. La reforma debe incorporar mecanismos permanentes de coordinación multinivel, asistencia técnica y articulación territorial para evitar conflictos de competencias y reducir riesgos de recentralización. Asimismo, resulta necesario fortalecer capacidades subnacionales para formulación, ejecución y supervisión de inversiones bajo estándares homogéneos.

Los organismos reguladores desempeñarán un rol importante en supervisión técnica, estabilidad regulatoria y monitoreo de calidad de servicios. La reforma debe fortalecer mecanismos de coordinación entre reguladores y entidades ejecutoras, especialmente en proyectos APP y sistemas logísticos complejos.

Finalmente, la cooperación internacional puede aportar asistencia técnica, financiamiento y transferencia de conocimiento en áreas vinculadas a gobernanza, PMO, interoperabilidad y planificación estratégica. Organismos como la OCDE, el BID, el Banco Mundial y el CAF pueden contribuir significativamente en diseño institucional, capacitación especializada y adopción de mejores prácticas internacionales.

Capacitación y fortalecimiento técnico

El fortalecimiento técnico constituye uno de los componentes más importantes para garantizar sostenibilidad de la reforma institucional. La evidencia internacional muestra que las mejoras en infraestructura dependen directamente de la capacidad del Estado para desarrollar equipos especializados permanentes y consolidar procesos de aprendizaje institucional. En consecuencia, la reforma debe incorporar una estrategia integral de capacitación y profesionalización del servicio público vinculado a infraestructura y logística.

Una de las principales prioridades es fortalecer capacidades en BIM (*Building Information Modeling*) como herramienta para mejorar planificación, diseño, supervisión y gestión del



ciclo de vida de proyectos de infraestructura. La implementación progresiva de BIM permitiría mejorar calidad de expedientes técnicos, reducir errores de diseño, fortalecer monitoreo de obras y optimizar procesos de mantenimiento y operación.

Asimismo, resulta prioritario incorporar herramientas de inteligencia artificial (IA) y analítica avanzada para monitoreo de inversiones, gestión predictiva de riesgos y análisis de información estratégica. La utilización de IA puede contribuir significativamente a mejorar seguimiento de cronogramas, identificación temprana de retrasos y evaluación de desempeño de proyectos complejos.

Otro eje fundamental es fortalecer capacidades en análisis costo-beneficio y evaluación económica de proyectos. Persisten importantes debilidades en formulación y priorización de inversiones, especialmente en análisis de demanda, sostenibilidad financiera y evaluación territorial. Por ello, se requieren programas especializados orientados a consolidar metodologías homogéneas y fortalecer criterios técnicos de evaluación de inversiones públicas y APP.

La gestión de riesgos también debe convertirse en una competencia prioritaria dentro del sistema de infraestructura. Muchas inversiones presentan problemas asociados a liberación de terrenos, controversias contractuales, interferencias y sostenibilidad operativa debido a deficiencias en identificación y mitigación de riesgos durante etapas tempranas del ciclo de inversión. En consecuencia, se requiere desarrollar capacidades especializadas en análisis, asignación y monitoreo de riesgos.

Asimismo, la implementación de modelos PMO demandará formación especializada en gestión de proyectos complejos, monitoreo de cronogramas, control de costos y coordinación interinstitucional. La profesionalización en PMO permitirá fortalecer capacidad de ejecución y reducir retrasos y sobrecostos en inversiones estratégicas.

Finalmente, resulta fundamental consolidar capacidades técnicas en APP y estructuración financiera de infraestructura. Esto incluye formación especializada en diseño contractual, evaluación de valor por dinero, sostenibilidad fiscal y supervisión de contratos complejos. El fortalecimiento técnico en APP contribuirá a reducir asimetrías frente al sector privado y mejorar calidad de estructuración y monitoreo de proyectos concesionados.

En conjunto, estas medidas de capacitación y fortalecimiento técnico deben orientarse a construir un servicio civil especializado en infraestructura, logística y gestión de inversiones, capaz de sostener la reforma institucional en el mediano y largo plazo y reducir la dependencia excesiva de consultorías externas.



5 | Referencias bibliográficas

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

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

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2020). *Governance Frameworks to Improve Infrastructure Planning in Latin America and the Caribbean*.

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

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

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

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

Engel, E., Fischer, R. D., y 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., y Fay, M. (2007). *Current debates on infrastructure policy*. World Bank Policy Research Working Paper No. 4410.

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

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

Estache, A., y Wren-Lewis, L. (2011). Anticorruption policy in theories of sector regulation. En Rose-Ackerman, S., y Soreide, T. (Eds.), *International Handbook on the Economics of Corruption*, 2. Edward Elgar.



- Fay, M., Martimort, D., y 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.
- 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.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2015). *Making Public Investment More Efficient* [documento de política].
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2021). *Public Investment Management Assessment (PIMA) Handbook*.
- Gálvez, J., y Perelman, S. (2016). *Infraestructura, crecimiento y eficiencia en América Latina*. CAF Working Paper Series.
- Global Infrastructure Hub. (2017). *Managing PPPs for Fiscal Outcomes*.
- Gómez-Lobo, A. (2012). *Planificación de infraestructura en América Latina: desafíos y reformas institucionales*. Banco de Desarrollo de América Latina-CAF.
- Guasch, J. L. (2004). *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it Right*. World Bank Publications.
- Guasch, J. L., Laffont, J. J., y 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., y Hardcastle, C. (2005). Critical success factors for PPP/PFI projects in the UK construction industry. *Construction Management and Economics*, 23(5), 459-471.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2012). *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2017). *Getting Infrastructure Right: A Framework for Better Governance*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2018). *Strategic Infrastructure Planning: International Best Practice*. OECD Working Papers.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2020). *Infrastructure Governance Review of Latin America and the Caribbean: The Role of Planning to Enhance Infrastructure Delivery*.



Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2023). *Gestión de las Finanzas Públicas en el Perú*.

Schwartz, G., Ruiz-Arranz, M., Yang, A., y Zhan, Z. (2008). *Public Investment and Public-Private Partnerships*. Fondo Monetario Internacional.

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



Simplificación administrativa y destrabe de la inversión