

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



Inversión en infraestructura: entorno de negocios, instituciones y participación  
privada

Trabajo de Suficiencia Profesional para obtener el título profesional de Licenciada en  
Economía presentado por:

Rasmussen Albitres, Milagros Stephanie

Asesor:

Tavera Colugna, José Abraham

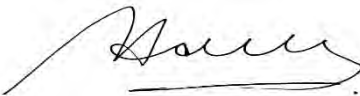
Lima, 2025

## Informe de Similitud

Yo, Tavera Colugna, Jose Abraham, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación Inversión en infraestructura: entorno de negocios, instituciones y participación privada del/de la autor (a)/ de los(as) autores(as) Rasmussen Albitres, Milagros Stephanie de constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 13%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 30/09/25.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 24 de noviembre del 2025

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Tavera Colugna, Jose Abraham</u>	
DNI: 06720564	Firma 
ORCID: 0000-0002-8780-4719	

## Resumen

El presente Trabajo de Suficiencia Profesional (en adelante, TSP) tiene como objetivo analizar, a partir de la experiencia profesional adquirida en la Agencia de Promoción de la Inversión Privada – PROINVERSIÓN, los factores determinantes en la atracción de inversionistas para proyectos de infraestructura bajo la modalidad de APP. Desde mi posición como especialista en inversiones, participé en la implementación de la política de promoción de la inversión privada, promoviendo activamente el portafolio de proyectos de la agencia con el fin de atraer el mayor número posible de postores con experiencia que aporten al desarrollo del país. A partir del seguimiento de procesos de promoción y adjudicación de proyectos, este documento revisará los factores clave que influyen en la decisión de inversión, incluyendo la estabilidad del entorno regulatorio, la predictibilidad institucional, la asignación de riesgos, la calidad de la estructuración de los proyectos y la importancia de la licencia social. Asimismo, se expondrá cómo un enfoque estratégico en la promoción de inversiones puede mejorar la competitividad del país y contribuir a un desarrollo sostenible.



Palabras clave: inversión, promoción, infraestructura, nueva economía institucional, asociaciones público-privadas.

## Índice de contenidos

Introducción .....	1
1. Marco Referencial: Teoría y Experiencia Profesional .....	4
1.1 Enfoque de la Nueva Economía Institucional (NEI) .....	4
1.2 Costos de Transacción y Gobernanza Contractual .....	5
1.3 Teoría del Crecimiento Endógeno y rol de la IED.....	6
1.4 Experiencia Profesional Relevante .....	6
2. Brecha de Infraestructura en el Perú: Diagnóstico y Respuesta Institucional.....	8
2.1 Magnitud de la brecha y sectores afectados .....	8
2.2 Limitaciones del gasto público .....	10
2.3 Rol de la inversión privada en infraestructura.....	12
2.4 Justificación del modelo APP como solución institucional .....	15
3. Inversión en infraestructura: entorno de negocios, instituciones y participación privada .....	17
3.1 Contexto económico e institucional previo a PROINVERSIÓN .....	17
3.2 Fundamentos de la política de promoción de inversión privada .....	18
3.3 Entidades precursoras y creación de PROINVERSIÓN .....	19
3.4 Organigrama y funciones actuales de PROINVERSIÓN .....	21
3.5 Evolución del marco normativo y organizacional (2002–2024).....	22
3.6 Reconocimiento internacional y desafíos institucionales .....	26
4. Análisis Institucional de la Promoción de Proyectos de Infraestructura a través de APP .....	28
4.1 Enfoque de la Economía Institucional aplicado al proceso APP .....	28
4.2 El proceso APP .....	28
4.3 Factores institucionales que inciden en el éxito de las APP .....	30
4.4 Rol de PROINVERSIÓN en la generación de confianza del inversionista .....	33
4.5 Aprendizajes y desafíos institucionales recientes (2023-2024) .....	34
4.6 Ejemplos emblemáticos de proyectos APP: aprendizajes de casos de éxito y casos problemáticos.....	35
Conclusiones .....	38
Referencias bibliográficas.....	40

## Índice de tablas

Tabla 1 PROINVERSIÓN y entidades precursoras: tabla comparativa.....	20
Tabla 2 Evolución normativa de las APP en el Perú (2008-2024).....	25



## Índice de figuras

Figura 1 Brecha de infraestructura de largo plazo en Perú .....	9
Figura 2 Inversión en infraestructura en el Perú (% del PBI), 2000-2022.....	10
Figura 3 Ejecución presupuestal de la inversión pública en el Perú, 2010-2022 (%)	11
Figura 4 Composición del gasto público en el Perú, 200-2022 (% del PBI) .....	12
Figura 5 Necesidades promedio anuales de inversión en infraestructura de transporte como porcentajes del PBI (2015-2030), por región y modo .....	13
Figura 6 Brecha de inversión en infraestructura en América Latina y el Caribe .....	14
Figura 7 Esfuerzo inversor anual estimado como porcentaje del PBI regional por sectores (2019-2030) .....	15
Figura 8 Organigrama de PROINVERSIÓN .....	22
Figura 9 Fases del desarrollo de una APP en el Perú y documentos clave .....	29



## Introducción

La Política Nacional de Promoción de la Inversión Privada en Asociaciones Público-Privadas (APP) y Proyectos en Activos (PA) es un instrumento clave de política pública para fomentar la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura y servicios públicos. A través de estas modalidades, se busca cerrar brechas en infraestructura, mejorar la calidad y el acceso a los servicios públicos, y dinamizar la economía mediante la generación de empleo y el aumento de la competitividad del país.

PROINVERSIÓN, la Agencia de Promoción de la Inversión Privada, es el organismo técnico especializado encargado de ejecutar la Política Nacional de Promoción de la Inversión Privada. Adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas, PROINVERSIÓN promueve la participación del sector privado en proyectos de infraestructura y servicios públicos a través de APP, PA y Obras por Impuestos (Oxi) (PROINVERSIÓN, 2017).

En su rol de organismo promotor, PROINVERSIÓN facilita la ejecución de proyectos de alto impacto, asegurando que la inversión privada contribuya al desarrollo de infraestructura y servicios esenciales para la ciudadanía. Su labor es fundamental para atraer inversiones que fortalezcan el crecimiento económico y mejoren la calidad de vida en el país.

Este trabajo se presentará una aproximación de los principales aspectos vinculados a la toma de decisiones de los inversionistas, los factores que influyen en la promoción de proyectos y los elementos institucionales que facilitan tanto la estructuración como la atracción de inversionistas. Desde mi experiencia, a través del trato directo con inversionistas, los factores más relevantes para la toma de decisiones incluyen:

- Rentabilidad y viabilidad financiera del proyecto: La rentabilidad esperada es un elemento crucial para que un inversionista decida participar en un proyecto. Para ello, es fundamental contar con una estructura financiera clara, proyecciones realistas y mecanismos que garanticen ingresos sostenibles a largo plazo. Asimismo, la solidez del modelo de negocio y la estabilidad de la demanda juegan un papel determinante.

- Riesgo y asignación de riesgos: La adecuada distribución de riesgos entre las partes involucradas es esencial para atraer inversión. Un inversionista busca proyectos donde los riesgos sean manejables y estén bien definidos en todas sus fases: diseño, construcción, operación y mantenimiento. La existencia de mecanismos efectivos para mitigar y distribuir estos riesgos, junto con un marco contractual sólido, genera mayor confianza en la inversión.
- Condiciones del entorno regulatorio y legal: La estabilidad y previsibilidad del marco normativo son factores decisivos en la toma de decisiones de inversión. Los inversionistas requieren certeza jurídica para asegurar que el proyecto se desarrollará conforme a los acuerdos establecidos, sin riesgos de cambios regulatorios abruptos. La simplicidad y eficiencia de los procedimientos administrativos también influyen en la percepción de riesgo.
- Capacidad institucional y gobernanza: La confianza del inversionista también depende de la calidad de las instituciones. Marcos institucionales sólidos, con entidades públicas eficientes, transparentes y libres de corrupción, reducen la incertidumbre y brindan garantías de cumplimiento de contratos. Una burocracia eficaz, con funcionarios capacitados y procedimientos claros, facilita la interacción público-privada y mejora la predictibilidad del entorno de negocios.
- Incentivos y mecanismos de promoción: Los gobiernos suelen complementar el atractivo intrínseco de los proyectos con incentivos (fiscales, garantías, subsidios, entre otros) y mecanismos de promoción activa (roadshows, asistencia técnica, *aftercare*). La eficacia de estas medidas depende de su diseño y focalización. Incentivos mal calibrados pueden distorsionar la asignación de recursos, mientras que una promoción deficiente puede dejar pasar oportunidades de inversión potencial.
- Impacto social y alineación con las políticas públicas: La licencia social es un factor clave para el éxito de un proyecto. No se trata solo de cumplir con estándares legales, sociales y ambientales, sino también de asegurar el respaldo de la población y las autoridades locales. Un proyecto con aceptación social minimiza riesgos y facilita su avance y ejecución. Además, el alineamiento con las políticas públicas garantiza un entorno institucional predecible, fortaleciendo la estabilidad de la inversión. Cuando un proyecto

responde a necesidades estratégicas del país y genera un impacto positivo en la sociedad, se consolida como una iniciativa sostenible y de largo plazo.

Los factores mencionados se interrelacionan y determinan, en gran medida, el éxito o fracaso en la atracción de inversiones privadas en general y hacia proyectos de infraestructura (de gran escala) en particular.

El documento analizará -articulando la revisión teórica con la evidencia práctica recopilada desde en mi experiencia profesional- la evolución de la inversión privada en infraestructura y los factores que la han influenciado.



## 1. Marco Referencial: Teoría y Experiencia Profesional

La promoción de la inversión privada en infraestructura se sustenta en diversos marcos conceptuales que enfatizan la importancia de las instituciones, los incentivos económicos y la información en la toma de decisiones de los inversionistas. En esta sección se revisan las principales teorías económicas que permiten comprender los factores que influyen en la atracción de inversión privada, así como el rol del Estado en crear condiciones propicias para dicha inversión.

### 1.1. Enfoque de la Nueva Economía Institucional (NEI)

El análisis de la inversión privada en infraestructura mediante APP se sustenta en el enfoque de la Nueva Economía Institucional (NEI), cuyo principal exponente es Douglass North. Esta corriente teórica reconoce que el desarrollo económico no depende exclusivamente de los mercados, sino también de la calidad y estabilidad de las instituciones que regulan la interacción entre los actores económicos.

North (1990) señala que “institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction” [las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, de manera más formal, las restricciones ideadas por el ser humano que configuran la interacción humana] (p. 3). Estas incluyen tanto normas formales (leyes, regulaciones, constituciones) como normas informales (valores, costumbres, códigos de conducta) y cumplen la función de reducir la incertidumbre al estructurar las relaciones. Para los inversionistas privados, contar con instituciones predecibles y estables es clave, pues garantiza el respeto de los derechos de propiedad, el cumplimiento de los contratos y la protección frente a arbitrariedades. En este marco, las APP requieren una arquitectura institucional robusta que genere confianza suficiente para atraer capital privado y garantizar la ejecución exitosa de los proyectos.

El enfoque institucional no se limita al marco normativo. También considera los incentivos y capacidades que poseen las organizaciones encargadas de implementar y hacer cumplir las reglas. Así, la calidad de las entidades públicas, su coordinación efectiva y su continuidad operativa son elementos centrales para el funcionamiento de las APP.

## 1.2. Costos de Transacción y Gobernanza Contractual

Oliver Williamson (1985) desarrolla una teoría complementaria centrada en los costos de transacción, es decir, los costos asociados a la negociación, cumplimiento, monitoreo y eventualmente la renegociación de acuerdos. Para el autor, *“los costos de transacción son el equivalente económico de la fricción en los sistemas físicos”* (Williamson, 1985, p. 19). Esta fricción institucional se hace evidente en contextos de incertidumbre, racionalidad limitada y riesgo de oportunismo, condiciones frecuentes en proyectos de infraestructura a largo plazo como los desarrollados mediante APP.

En este marco, una APP puede ser vista como una forma híbrida de organización económica, donde el Estado y el privado comparten responsabilidades en el marco de un contrato de largo plazo. La eficiencia de esta relación contractual depende de la capacidad institucional para definir y asignar riesgos, establecer incentivos adecuados y resolver disputas de forma eficaz. La incompletitud contractual —supuesto inevitable— exige mecanismos institucionales flexibles y adaptativos más aún por tratarse de contratos de largo plazo.

Un contrato APP mal diseñado puede generar renegociaciones costosas, sobrecostos para el Estado o incluso la caducidad o el abandono del proyecto. De hecho, Williamson subraya que los contratos deben contar con cláusulas de resolución de disputas, mecanismos de revisión periódica y una asignación coherente de los riesgos determinada en función a las capacidades de las partes (Williamson, 1985). Estas disposiciones institucionales no solo previenen conflictos, sino que también proyectan confianza al mercado.

Desde la experiencia profesional en PROINVERSIÓN, se ha observado que los procesos con mayor éxito en atraer postores especializados han sido aquellos con modelos contractuales estandarizados y reglas claras, como las líneas de transmisión eléctrica. En cambio, los procesos que han fallado suelen estar marcados por contratos con cláusulas ambiguas, asignación deficiente de riesgos o ausencia de mecanismos eficaces de *enforcement*.

### 1.3. Teoría del Crecimiento Endógeno y rol de la IED

La Teoría del Crecimiento Endógeno, desarrollada por Paul Romer (1990), plantea que la acumulación de conocimiento, la innovación tecnológica y el desarrollo del capital humano son motores claves del crecimiento económico sostenido. En este marco, la inversión privada, y particularmente la Inversión Extranjera Directa (IED), desempeña un papel catalizador permitiendo el ingreso de tecnologías avanzadas, prácticas de gestión modernas y redes globales de producción.

En las APP, la participación de inversionistas internacionales permite introducir tecnologías de vanguardia, sistemas de gestión alineados a estándares globales y mejores prácticas operativas. Estas externalidades benefician no solo a los proyectos, sino también al ecosistema vinculado: proveedores, trabajadores y usuarios. Además, la competencia internacional promueve la eficiencia y la innovación en los procesos de contratación.

Siendo importante el rol de la IED, cabe mencionar que un estudio del BID (2019) halló evidencia de que los países con agencias de promoción activas atraen un 30% más de IED en sectores estratégicos (sector infraestructura incluido). La eficacia de esta atracción depende no solo del entorno económico, sino también de la capacidad institucional para facilitar los procesos, reducir incertidumbre y garantizar el cumplimiento de los contratos.

### 1.4. Experiencia Profesional Relevante

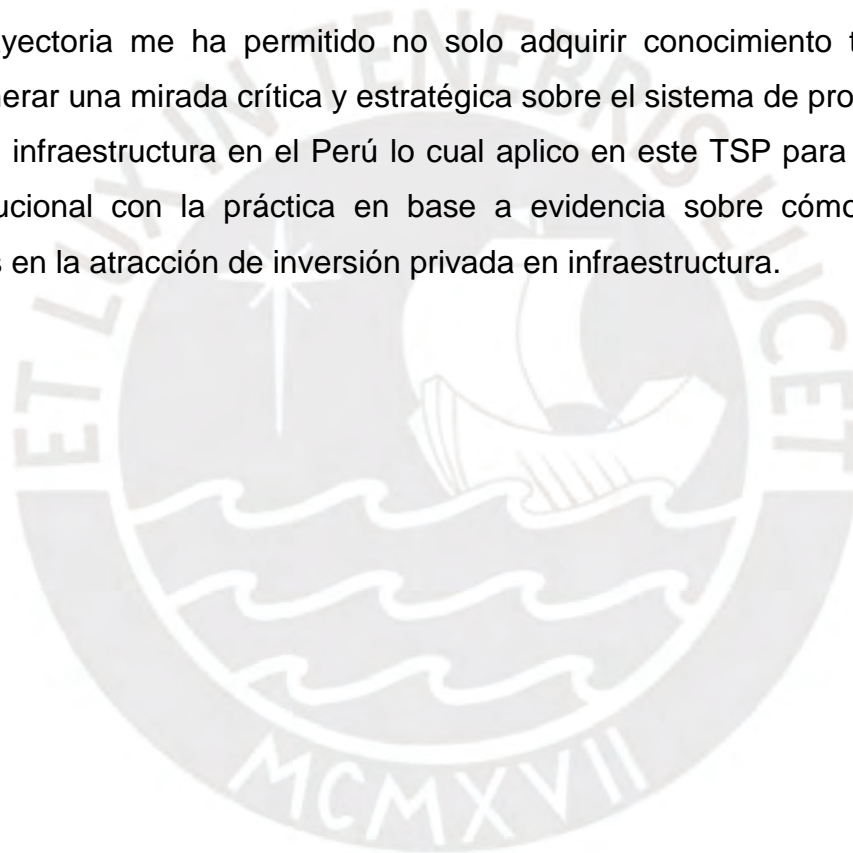
El presente TSP se sustenta en la sistematización de la experiencia profesional acumulada desde 2013 en la Agencia de Promoción de la Inversión Privada – PROINVERSIÓN, específicamente en la Dirección de Servicios al Inversionista (DSI). Esta dirección cumple un rol central dentro del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada (SNPIP), al ser responsable de facilitar el acceso de inversionistas a los mecanismos de promoción, brindar acompañamiento técnico y liderar actividades de inteligencia comercial y posicionamiento estratégico.

Desde mi rol como especialista en inversiones, he participado activamente en el diseño e implementación de estrategias de promoción del portafolio de proyectos priorizados por el Estado peruano bajo esquemas APP. Esta labor ha implicado la elaboración de documentos de promoción con fundamentos técnicos y financieros, la

interacción con potenciales inversionistas nacionales e internacionales, así como la participación en ferias sectoriales, roadshows y reuniones bilaterales.

Asimismo, he intervenido en el diseño de argumentos económicos para presentar los proyectos de manera alineada a estándares internacionales, incluyendo estimaciones de retorno esperado, asignación de riesgos, licencias sociales, y compatibilidad con políticas públicas sectoriales. Mi experiencia incluye también la coordinación interinstitucional con instituciones del gobierno central, de gobiernos regionales, y organismos multilaterales, contribuyendo a articular una visión común entre las entidades responsables de la estructuración de APP y los agentes privados interesados en invertir.

Esta trayectoria me ha permitido no solo adquirir conocimiento técnico, sino también generar una mirada crítica y estratégica sobre el sistema de promoción de la inversión en infraestructura en el Perú lo cual aplico en este TSP para contrastar la teoría institucional con la práctica en base a evidencia sobre cómo operan las instituciones en la atracción de inversión privada en infraestructura.



## 2. Brecha de Infraestructura en el Perú: Diagnóstico y Respuesta Institucional

### 2.1. Magnitud de la brecha y sectores afectados

Durante décadas, el Perú ha enfrentado una importante brecha de infraestructura: disparidad entre la infraestructura existente y la necesaria sostener el desarrollo económico y social acorde con los estándares internacionales. Diferentes estudios han intentado cuantificar esta brecha y si bien los enfoques metodológicos varían todos apuntan a que la brecha existente es considerable.

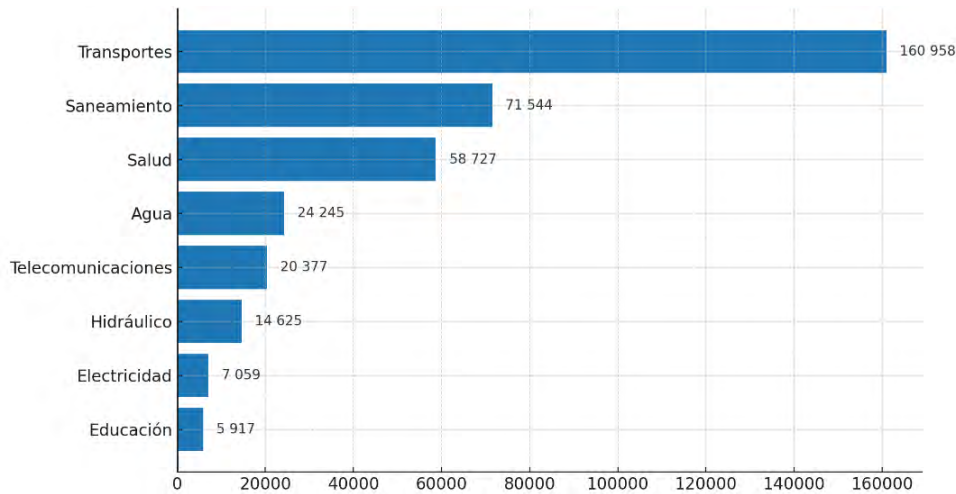
El Instituto Peruano de Economía (IPE) advirtió a inicios de los 2000 el rezago estructural en el desarrollo de infraestructura de servicios básicos en el Perú. Estimaciones posteriores lo confirmaron; en 2008 la brecha se estimó en US\$ 37,760 -30% del PIB de ese año- y, en 2012, ascendió a US\$ 88,000 millones -casi el 50% del PIB- (Strategia PUCP, 2012). Por su parte la Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN) estimó que la brecha alcanzaría los US\$ 159,549 millones entre 2016 y 2025, siendo los sectores con mayores brechas transporte (US\$ 57,499 millones) y energía (US\$ 30,775 millones) (AFIN y UP, 2018).

En contraste, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC, 2019), estimó que cerrar las brechas de acceso básico en infraestructura demandaría inversiones del orden de S/ 363 mil millones, equivalentes a unos US\$ 110,000 millones en el largo plazo (MEF, 2019).

Cabe señalar que las cifras de AFIN/UP y del PNIC 2019 no son directamente comparables, dado que se fundamentan en metodologías distintas: las primeras responden a estimaciones aspiracionales, mientras que las segundas se concentran en el acceso básico teniendo como meta alcanzar niveles de cobertura promedio de países de ingreso medio-alto hacia 2038.

La Figura 1 muestra la distribución sectorial de esta brecha de acceso básico estimada en el PNIC 2019, apreciándose el predominio del transporte (44% del total), seguido por saneamiento (20%) y salud (16%).

Figura 1  
Brecha de infraestructura de largo plazo en Perú.

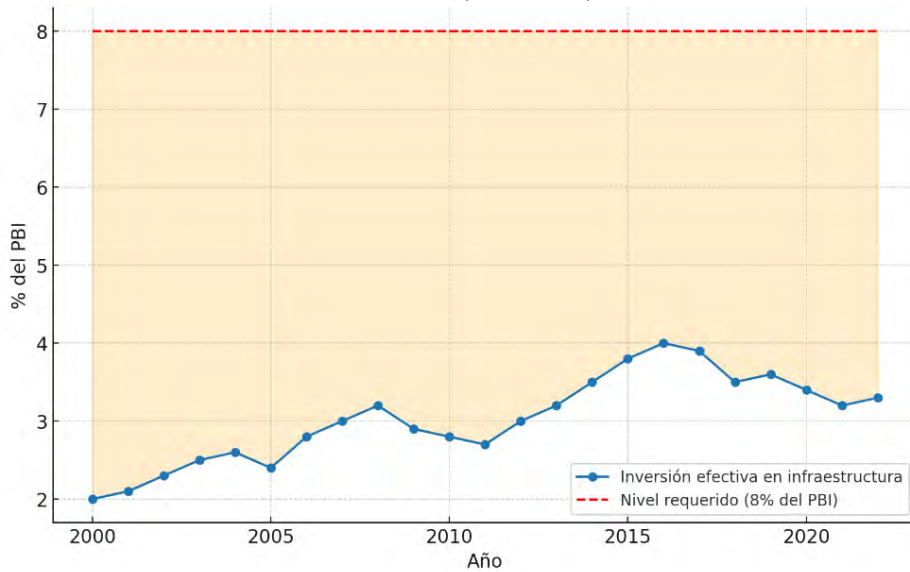


Nota: En millones de soles. Largo plazo: total S/ 363 452 millones.

Fuente: Tomado de "Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad" (p. 20), por Ministerio de Economía y Finanzas [MEF], 2019.

Lejos de reducirse, la brecha ha tendido a ensancharse. Se calcula que entre 2015 y 2019 aumentó en alrededor de US\$ 18,000 millones, debido a que, como señala Escobal (2020), la inversión realizada no logra mantenerse al ritmo del crecimiento económico. El contraste entre la inversión requerida y la efectivamente ejecutada es revelador: mientras que se necesitaría invertir en torno al 8% del PBI anual para cerrar la brecha en un horizonte de 15 a 20 años, la inversión en infraestructura promedia apenas entre 3% y 4% del PBI, con picos ocasionales cercanos al 5% (AFIN & Universidad del Pacífico, 2018). La Figura 2 compara la evolución de la inversión efectiva con el nivel requerido como porcentaje del PBI entre 2000 y 2022, evidenciando el rezago.

Figura 2  
Inversión en infraestructura en el Perú (% del PBI), 2000–2022



Fuente: Adaptado de “Informe de competitividad en infraestructura 2018”, por Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional [AFIN] y Universidad del Pacífico, 2018.

La brecha no solo es cuantitativa sino también cualitativa. El Foro Económico Mundial (2019) ubicó al Perú en el puesto 88 de 139 en calidad de infraestructura, con rezagos son notorios en conectividad vial, calidad del transporte y acceso a energía eléctrica, que afectan directamente la competitividad. Según el Banco Mundial (2019) para sostener un crecimiento del 6% se necesita invertir alrededor de US\$ 14,000 millones anuales, muy por encima de lo efectivamente realizado.

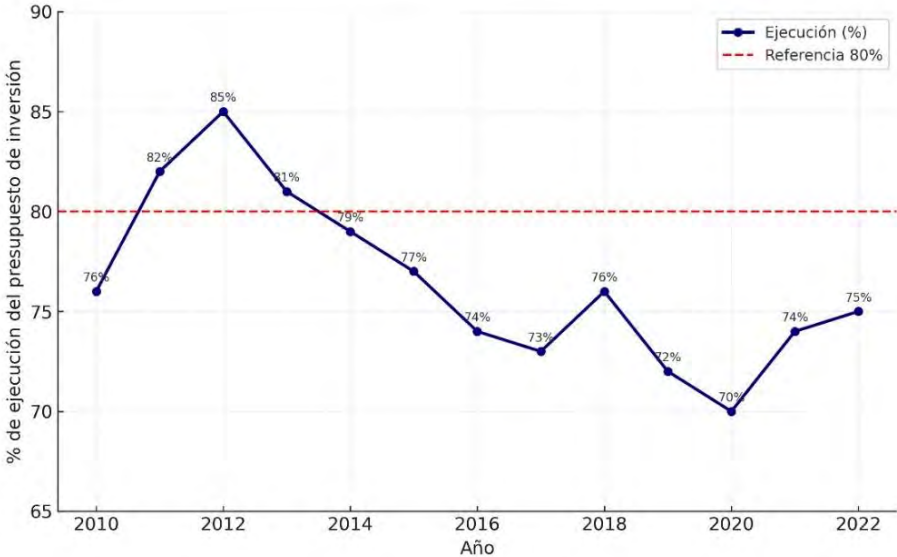
Los déficits son críticos en transporte, con sobrecostos logísticos de hasta 30% (BID, 2019), y en saneamiento, donde más de tres millones de peruanos carecen de agua potable segura (Sunass & BID, 2022). En educación y salud, predominan locales precarios, equipamiento obsoleto y cobertura desigual; mientras que, en telecomunicaciones, la baja penetración de internet rural limita las oportunidades educativas y productivas. Como señalan Bonifaz et al. (2020), “para alcanzar un nivel de infraestructura comparable al de países de ingreso medio-alto, el Perú debería duplicar su tasa de inversión actual y sostenerla por al menos dos décadas” (p. 45).

## 2.2. Limitaciones del gasto público

El origen de la brecha de infraestructura en el Perú es multifactorial y refleja tanto restricciones de financiamiento como debilidades institucionales. Uno de los factores

más notorios es la persistente dificultad en ejecutar inversión pública. Aun cuando se asignan recursos, los niveles de ejecución rara vez superan el 80% en los tres niveles de gobierno, como se muestra en la Figura 3. Ello implica que una parte significativa del presupuesto para infraestructura queda sin utilizar, evidenciando problemas de gestión más que de disponibilidad de fondos.

Figura 3  
Ejecución presupuestal de la inversión pública en el Perú, 2010–2022 (%).



Fuente: Adaptado de “Consulta Amigable de Inversión Pública”, por Ministerio de Economía y Finanzas [MEF], 2023, Portal de Transparencia Económica.  
<https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual/>

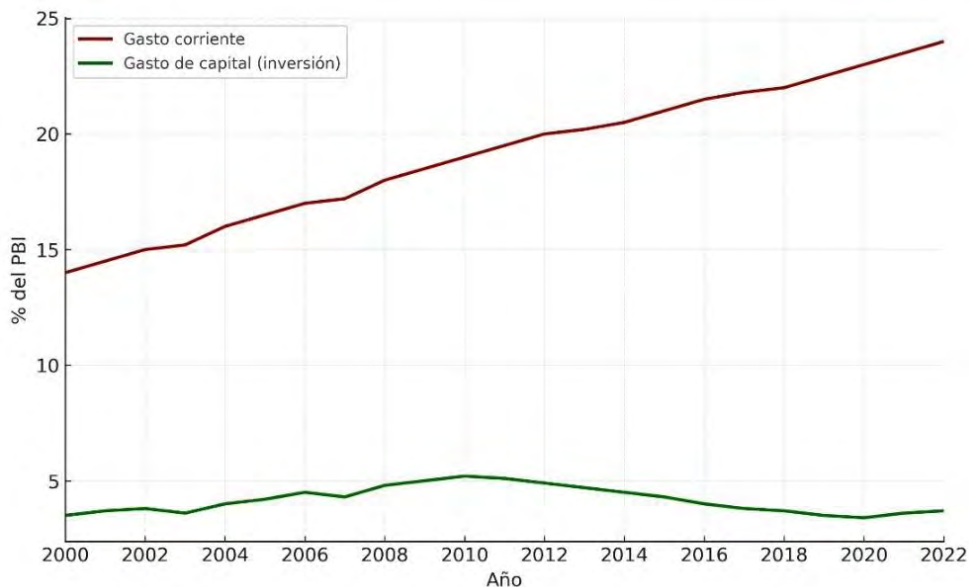
La falta de capacidad técnica, sobre todo en gobiernos subnacionales constituye un obstáculo para el cierre de brechas. El Banco Mundial (2017) advierte que la ausencia de equipos especializados y la alta rotación de autoridades generan inversiones fragmentadas, ineficientes y de baja calidad.

En cuanto a la planificación, hasta el PNIC 2019 se carecía de una visión integral, operando solo con planes sectoriales, sin articulación, que atendían apenas el 41% de la inversión proyectada al 2025 (AFIN & Universidad del Pacífico, 2018). A ello se sumaban la burocracia del antiguo Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) centrado en minimizar costos y los casos de corrupción que dejaron huella en la última década -caso Odebrecht en la IIRSA Sur y la Línea 1 del Metro de Lima- que deterioraron la confianza y generaron cuestionamientos al modelo de APP.

Otro factor estructural como la geografía accidentada encarecen y retrasan la ejecución de obras, ello resulta en que, aún destinando recursos similares a los de otros países de Latinoamérica se alcance menor cobertura real.

Por último, en el plano fiscal, aunque el Perú conserva una estabilidad macroeconómica y disciplina fiscal, la inversión pública se ha estancado en 3–5% del PBI. La Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal establece techos de endeudamiento que limitan la posibilidad del Estado para financiar proyectos de gran escala, además, durante la pandemia los recursos se redirigieron al gasto corriente. La Figura 4 muestra como entre el 2000 y 2022 el gasto corriente creció sostenidamente, mientras que el gasto de capital permaneció estancado.

Figura 4  
Composición del gasto público en el Perú, 2000–2022 (% del PBI).



Fuente: Adaptado de “Estadísticas del Banco Central de Reserva del Perú”, por Banco Central de Reserva del Perú [BCRP], (s. f.). <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/>

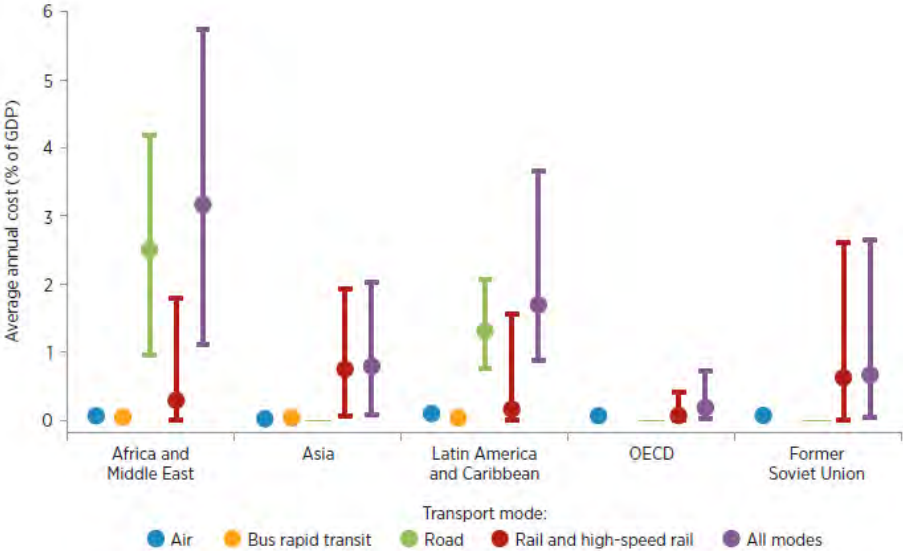
### 2.3. Rol de la inversión privada en infraestructura

Como se señaló en la sección 3.2, el financiamiento público para infraestructura enfrenta severas restricciones. Las reglas fiscales y límites de endeudamiento han limitado el gasto de capital al 3% del PBI en América Latina (Brichetti et al., 2021) por ello, fomentar la participación del sector privado es fundamental para el desarrollo de la infraestructura necesaria.

El Banco Mundial (2019) estimó que los países de ingreso bajo y medio necesitan invertir cerca de 4.5% del PBI anualmente en infraestructura para alcanzar los

Objetivos de Desarrollo Sostenible. En América Latina y el Caribe, solo el transporte —vial y ferroviario— demanda entre 1.5% y 2% del PBI, cifra que asciende a cerca de 3% al considerar todas las modalidades (Figura 5). La magnitud de estas brechas explica por qué el financiamiento público no basta y se requieren mecanismos como las APP.

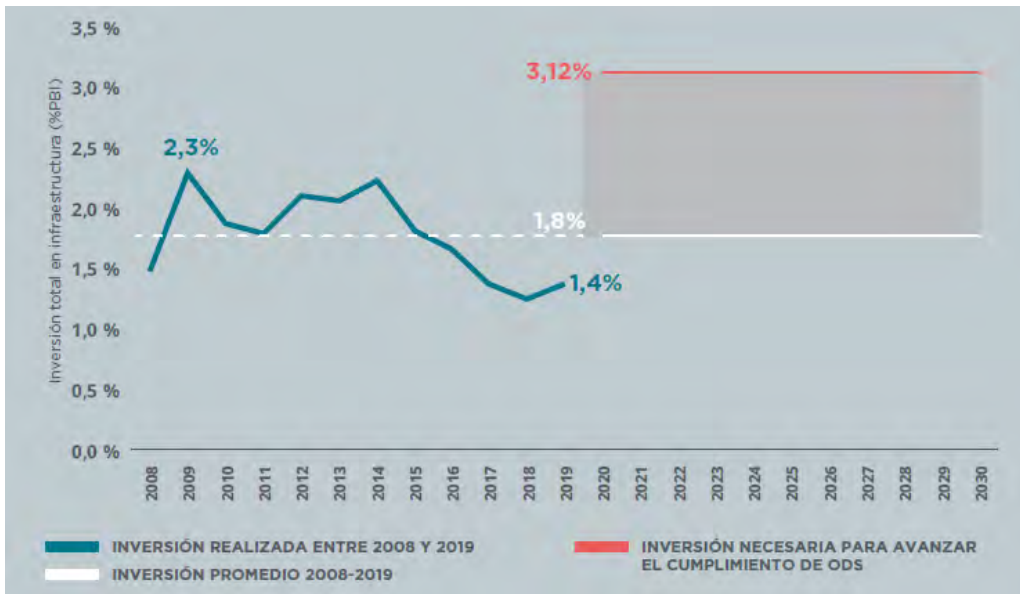
Figura 5  
Necesidades promedio anuales de inversión en infraestructura de transporte como porcentaje del PBI (2015–2030), por región y modo.



Fuente: Tomado de “Beyond the Gap: How Countries Can Afford the Infrastructure They Need While Protecting the Planet” (p. 171), por Banco Mundial, 2019. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1363-4>

En la misma línea Brichetti et al., 2021 estima que cerrar la brecha de infraestructura en la región obligará a incrementar en más de 70% la inversión realizada entre 2008 y 2019, que promedió 1.8 % del PBI, para alcanzar un nivel de 3.12 % anual hasta 2030 (Figura 6).

Figura 6  
Brecha de inversión en infraestructura en América Latina y el Caribe



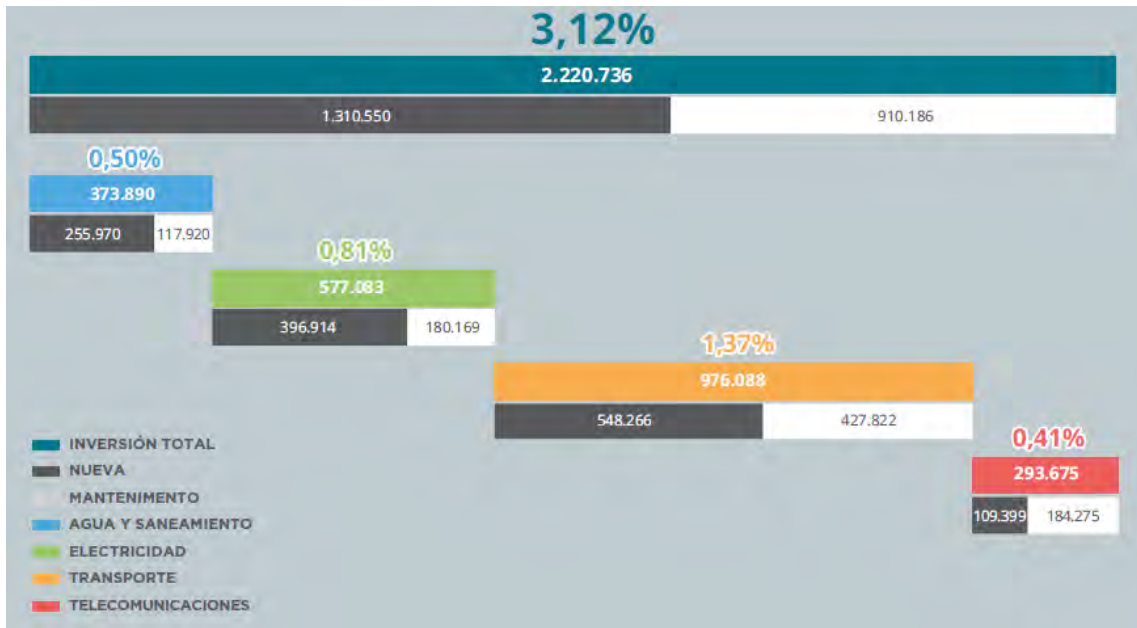
Nota: La figura muestra la comparación entre la inversión promedio realizada entre 2008 y 2019 (1,8 % del PBI) y la inversión necesaria para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (3,12 % del PBI).

Fuente: Tomado de “La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe: Estimación de las necesidades de inversión hasta 2030 para progresar hacia los ODS” (p. 13), por J. P. Brichetti, L. Mastronardi, M. E. Rivas, T. Serebrisky y B. Solís, 2021, Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0003759>. Copyright 2021 por el Banco Interamericano de Desarrollo.

A nivel sectorial, cerrar la brecha exige un esfuerzo transversal: 0,5% del PBI debería destinarse a agua y saneamiento, 0,8% a electricidad, 1,4% a transporte (carreteras, aeropuertos y transporte público) y 0,4% a telecomunicaciones (Figura 7). Esto evidencia que el déficit no se concentra solo en transporte, sino también en sectores sociales esenciales que repercuten en la competitividad y el bienestar.

Figura 7

Esfuerzo inversor anual estimado como porcentaje del PBI regional por sectores (2019–2030).



Nota. La figura presenta la estimación del esfuerzo de inversión anual promedio necesario en América Latina y el Caribe para el período 2019–2030, expresado como porcentaje del PBI regional, desagregado por sectores y tipo de inversión (nueva y mantenimiento).

Fuente: Tomado de “La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe: Estimación de las necesidades de inversión hasta 2030 para progresar hacia los ODS” (p. 18), por J. P. Brichetti, L. Mastronardi, M. E. Rivas, T. Serebrisky y B. Solís, 2021, Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0003759>. Copyright 2021 por el Banco Interamericano de Desarrollo.

Ante estas magnitudes, está claro que el financiamiento público por sí solo no basta; las APP se perfilan como un mecanismo para catalizar recursos privados y elevar la inversión total.

#### 2.4. Justificación del modelo APP como solución institucional

En este contexto, las APP se ha consolidado como una herramienta institucional clave para promover la inversión en infraestructura. Desde la perspectiva de la Nueva Economía Institucional (NEI), este modelo constituye una forma de gobernanza contractual que busca reducir la incertidumbre y los costos de transacción en proyectos de largo plazo. Williamson (1985) subraya que los contratos se diseñan precisamente para mitigar riesgos de oportunismo y garantizar la cooperación entre partes con intereses distintos.

North (1990), por su parte, señala que “las instituciones son las reglas del juego en una sociedad” (p. 3), y en el caso de las APP dichas reglas proveen estabilidad, previsibilidad y credibilidad a estructuras de inversión complejas. Asimismo, Hart

(2003) enfatiza que, en entornos de contratos incompletos, los acuerdos de largo plazo, como las APP, permiten alinear incentivos y distribuir derechos de manera que se asegure una dinámica eficiente.

En el caso peruano, los problemas identificados en la sección 3.2 generan elevados costos de transacción y aumentan la incertidumbre. Una de las virtudes de las APP, bien estructuradas, es que al establecer contratos de largo plazo con una clara asignación de riesgos pueden mitigar estos problemas siempre que el Estado cuente con marcos normativos sólidos y equipos especializados que garanticen transparencia, continuidad y un monitoreo eficaz.

Más que un mecanismo financiero, las APP son una herramienta de política pública diseñada para resolver limitaciones de la inversión pública tradicional. En muchos países, la obra pública enfrenta riesgos de sobrecostos y demoras. Como documentan Araujo, Sutherland y Yermo (2010), en el Reino Unido solo el 22 % de los proyectos bajo el esquema Private Finance Initiative (PFI) registró sobrecostos y un 24 % sufrió retrasos, frente al 73 % y 70 %, respectivamente, de los proyectos públicos tradicionales. Esta evidencia muestra que los esquemas APP, al estructurar pagos vinculados al desempeño y transferir riesgos, logran mayor eficiencia y reducen los costos de transacción.

La evidencia internacional respalda esta visión. En países como Canadá, Reino Unido, Chile o Colombia, las APP han demostrado su capacidad para ampliar infraestructura en contextos de restricción fiscal, siempre que existan marcos regulatorios sólidos, unidades técnicas especializadas y procesos de concesión.

Estas condiciones institucionales refuerzan la confianza de los inversionistas y aseguran que los proyectos alcancen sus objetivos de cobertura, calidad y sostenibilidad.

En síntesis, el modelo APP se justifica como una solución institucional frente a las limitaciones del gasto público y los retos de provisión de infraestructura en el largo plazo. Su éxito, sin embargo, depende de que el Estado ejerza un rol activo como planificador, regulador y supervisor, equilibrando la relación público-privada en beneficio del interés ciudadano.

### 3. Inversión en infraestructura: entorno de negocios, instituciones y participación privada

#### 3.1. Contexto económico e institucional previo a PROINVERSIÓN

En los años 80, el Perú atravesó una crisis profunda marcada por hiperinflación, déficit fiscal, colapso productivo y terrorismo, factores que generaron desconfianza hacia el Estado y redujeron la inversión privada a mínimos históricos (Banco Mundial, 1992).

En la década de 1990 se implementaron reformas para estabilizar la economía: disciplina fiscal y monetaria, apertura comercial y de capitales, y un amplio programa de privatizaciones (D.L. 662 y D.L. 757, 1991). La Constitución de 1993 reforzó este marco al consagrar la libre iniciativa privada, la protección de la propiedad, la igualdad de trato a inversionistas y los convenios de estabilidad jurídica, incluyendo arbitraje internacional (Constitución Política del Perú, 1993).

Como resultado, la IED pasó de USD 30 millones anuales en los 80 a más de USD 2,000 millones a fines de los 90 (UNCTAD, 2000). Entre 1991 y 2000 se captaron alrededor de USD 9,200 millones por privatizaciones en sectores estratégicos, destacando la venta de ENTEL y CPT a Telefónica en 1994, que duplicó la cobertura telefónica y digitalizó más del 90% de la red en cinco años (PROINVERSIÓN, 2023).

Hacia fines de los 90, pese al entorno más favorable, la insuficiencia de infraestructura pública limitaba el crecimiento. Con recursos fiscales restringidos, el Estado no podía cubrir estas demandas, lo que impulsó nuevas modalidades como las APP. Ya se habían iniciado concesiones, siendo la más relevante el Aeropuerto Jorge Chávez en 2001; y con el D.L. 1012 (2008) se institucionalizó la Ley Marco de APP.

En suma, las reformas de los 90 consolidaron un entorno de negocios favorable y sentaron las bases para atraer inversión privada en infraestructura, lo que justificó la creación de PROINVERSIÓN en 2002 (PCM, 2002).

### 3.2. Fundamentos de la política de promoción de inversión privada

Las reformas promercado de los años 90 crearon un entorno propicio para la inversión privada, cimentado en principios de economía institucional: reglas claras, derechos de propiedad definidos y enforcement creíble de los contratos. La Constitución de 1993 reforzó esta base al garantizar igualdad de trato a inversionistas, libre remesa de utilidades y convenios de estabilidad jurídica, reduciendo la incertidumbre regulatoria.

Un segundo elemento fue la reducción de costos de transacción. Hasta inicios de los 2000, las funciones de promoción estaban dispersas en COPRI, CONITE, PROMPERÚ y FOPRI, lo que generaba duplicidad y trámites engorrosos. Para superar este problema se creó PROINVERSIÓN en 2002 (PCM, 2002), centralizando competencias y facilitando la tramitación mediante “ventanillas únicas”.

La estabilidad regulatoria también ha sido prioritaria. Como se revisará en la sección 4.5, las reformas del marco legal de APP han buscado preservar reglas predecibles y procedimientos claros. Un claro ejemplo de las reformas bajo un principio de mejora de la gobernanza es la adhesión del Perú, en 2016, a las Recomendaciones de la OCDE sobre “Principios de Gobernanza de las APP” lo cual implicó la incorporación -y el compromiso de mantener- estándares de transparencia, competencia y gestión fiscal responsable, incluyendo la evaluación del valor por dinero y la limitación de las contingencias fiscales (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], 2015). Estas medidas reforzaron la sostenibilidad de los contratos y limitaron la discrecionalidad en sus modificaciones.

En suma, la política de promoción de inversiones ha buscado consolidar instituciones sólidas —leyes, organismos especializados y procedimientos claros— que reduzcan costos de transacción y otorguen certidumbre legal, alineando incentivos para atraer inversión privada en infraestructura y servicios públicos.

### 3.3. Entidades precursoras y creación de PROINVERSIÓN

Previo a 2002, la promoción de la inversión privada se encontraba dispersa en 4 entidades con mandatos específicos y sin articulación. Estas entidades eran:

- CONITE (Comisión Nacional de Inversiones y Tecnologías Extranjeras): Encargada de autorizar la inversión extranjera y la transferencia tecnológica. Su actuación, separada de la COPRI, generaba duplicidad, pues mientras una entidad ofrecía el país como destino de inversión, la otra negociaba privatizaciones.
- COPRI (Comisión de Promoción de la Inversión Privada): Dependía de la PCM y lideraba privatizaciones y concesiones. Integrada por ministros, tenía autoridad para aprobar operaciones y logró importantes transferencias de activos. Sin embargo, su enfoque era principalmente transaccional, carecía de visión integral de promoción y no contaba con estructura permanente.
- FOPRI (Fondo de Promoción de la Inversión Privada): Actuaba como brazo técnico de la COPRI, realizando estudios y licitaciones. Preparaba las adjudicaciones, pero sin facultades para desarrollar proyectos de forma proactiva ni atraer inversionistas por iniciativa propia.
- Gerencia de Promoción Económica de PROMPERÚ: Orientada a mejorar la imagen país y el clima de negocios, pero con funciones limitadas y centradas en turismo y exportaciones. La inversión privada quedaba relegada, sin recursos ni coordinación suficiente para proyectos complejos.

La coexistencia de COPRI, CONITE, PROMPERÚ y FOPRI generó, hacia fines de los noventa, solapamientos y vacíos: cada entidad operaba de forma aislada sin coordinar objetivos ni compartir información. El decreto que creó PROINVERSIÓN reconoció que esta dispersión producía “desorientación para el inversionista, trámites engorrosos y ausencia de una estrategia unificada” (PCM, 2002). Organismos multilaterales coincidían: la UNCTAD recomendaba fortalecer la promoción y el BID (2001) sugería consolidar funciones para mejorar la competitividad (UNCTAD, 2000).

En 2002, mediante el D.S. N.º 027-2002-PCM, se fusionaron COPRI, CONITE, la gerencia de promoción de PROMPERÚ y comités especiales dentro de FOPRI, dando origen a la Agencia de Promoción de la Inversión Privada – PROINVERSIÓN (PCM, 2002). Adscrita al MEF, la nueva entidad asumió el mandato de promover y fortalecer la inversión privada en un contexto de poscrisis y apertura global.

A diferencia de sus precursoras, PROINVERSIÓN no se limita a privatizaciones: gestiona un portafolio proactivo de APP y Proyectos en Activos, desde la estructuración hasta la adjudicación, ofreciendo acompañamiento al inversionista. Al concentrar estrategia y operación en una sola agencia, reduce costos de transacción, proporciona ventanilla única y garantiza continuidad técnica. Además, coordina con el MEF y los sectores concedentes, incrementando la eficacia de la política de promoción (PCM, 2002).

La tabla resume cómo PROINVERSIÓN superó las limitaciones de las entidades precursoras mediante la unificación y profesionalización de la promoción de inversiones en infraestructura.

Tabla 1  
PROINVERSIÓN y entidades precursoras: tabla comparativa

Entidad (Años)	Mandato principal	Limitaciones principales
COPRI (1991–2002)	Privatización de empresas y concesiones de servicios públicos.	Enfoque fragmentado y transaccional; sin estrategia integral ni atención post-adjudicación.
CONITE (1991–2002)	Autorización y promoción de inversión extranjera y transferencia tecnológica.	Separada de las privatizaciones; duplicaba funciones de promoción; excesiva burocracia.
Gerencia de Promoción Económica de PROMPERÚ (1995–2002)	Promover imagen país y oportunidades de inversión en general.	Sin especialización en APP; prioridad en turismo y exportaciones; poca coordinación intersectorial.
FOPRI (1991–2002)	Ejecución técnica de privatizaciones y concesiones aprobadas por COPRI.	Mandato limitado a procesos específicos; sin proactividad ni portafolio de proyectos.
PROINVERSIÓN (desde 2002)	Promoción integral de inversión privada en infraestructuras y servicios públicos (APP, proyectos en activos, obras por impuestos).	Centraliza funciones, profesionaliza la promoción, ofrece ventanilla única y coordina con el MEF; transforma un entorno disperso en uno integrado.

Fuente: Elaboración propia. La información se basa en las normas de creación de cada entidad: Decreto Ley N.º 674 (COPRI, 1991); Decreto Supremo N.º 162-92-EF (CONITE, 1992); Decreto Supremo N.º 032-95-PCM (PROMPERÚ, 1995); Decreto Supremo N.º 070-92-EF (FOPRI, 1992); y Decreto Supremo N.º 027-2002-EF (PROINVERSIÓN, 2002), publicados en El Peruano.

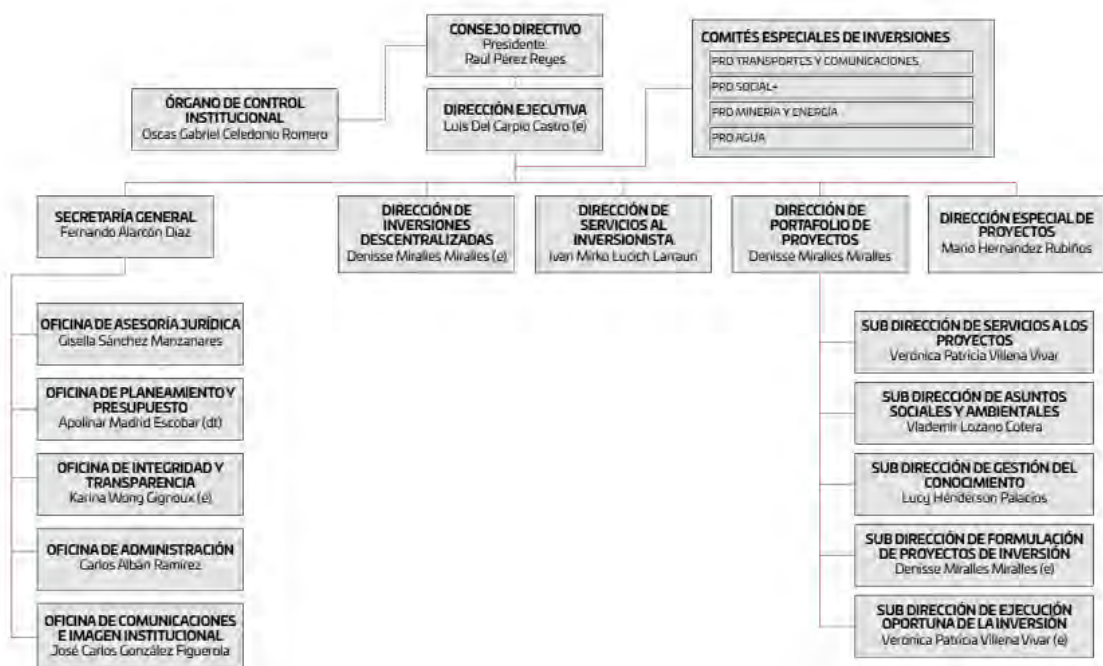
La tabla resume las principales funciones y limitaciones de las entidades precursoras y muestra cómo PROINVERSIÓN las supera mediante la unificación y profesionalización de la promoción de inversiones en infraestructura.

### 3.4. Organigrama y funciones actuales de PROINVERSIÓN

Tras más de dos décadas de funcionamiento, PROINVERSIÓN cuenta con una estructura organizativa especializada encabezada por un órgano colegiado, una dirección ejecutiva, cuatro direcciones de línea, comités sectoriales y áreas de apoyo.

- Consejo Directivo: máximo órgano de gobierno, integrado por el ministro de Economía y Finanzas (presidente) y cuatro ministros de sectores con mayor cartera. Define la estrategia, aprueba planes, decide la incorporación de proyectos y supervisa la gestión ejecutiva.
- Dirección Ejecutiva: dirige la gestión diaria, coordina el trabajo técnico, propone el portafolio de proyectos y articula con ministerios y gobiernos subnacionales.
- Direcciones de línea:
  - Portafolio de Proyectos: prepara la estructuración técnica y financiera de APP y PA.
  - Especial de Proyectos: gestiona iniciativas de alta complejidad o valor estratégico.
  - Servicios al Inversionista: promueve y facilita la inversión, actúa como ventanilla única y gestiona convenios de estabilidad.
  - Inversiones Descentralizadas: impulsa proyectos regionales y Obras por Impuestos, brindando asistencia técnica.
- Comités Especiales de Inversión: cuatro órganos sectoriales permanentes (transportes, energía y minería, agua, desarrollo social) que conducen concursos y adjudicaciones, velando por objetividad y transparencia.
- Áreas de apoyo: comprenden la Secretaría General, asesoría jurídica, comunicaciones, integridad, auditoría y TI, asegurando eficiencia y control institucional.

Figura 8  
Organigrama de PROINVERSIÓN



Fuente: Tomado de Organigrama institucional, por Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSIÓN), s.f., Portal institucional de PROINVERSIÓN.  
<https://www.investinperu.pe/es/pi/quienes-somos/organigrama>

Esta estructura posiciona a PROINVERSIÓN como articulador entre Estado y sector privado. Coordina con ministerios y gobiernos subnacionales el diseño y adjudicación de proyectos, y a la vez interactúa con inversionistas y financistas para su promoción. La vinculación con el MEF, mediante la DGPIIP, asegura la complementariedad entre la rectoría del sistema y la ejecución operativa

### 3.5. Evolución del marco normativo y organizacional (2002–2024)

Desde su creación, PROINVERSIÓN y el régimen de APP han pasado por un proceso continuo de reformas normativas e institucionales orientadas a reducir incertidumbre, mejorar el *enforcement* contractual, asignar riesgos y aumentar la eficiencia. Entre las principales destacan:

- 2002 – Creación de PROINVERSIÓN: mediante el D.S. N.º 027-2002-PCM se fusionaron los organismos precursores, centralizando la promoción de inversiones en una sola agencia adscrita al MEF. Ello eliminó duplicidades, creó

un punto de contacto único y permitió acumular expertise técnico, reduciendo costos de transacción y reforzando la estabilidad institucional (PCM, 2002).

- 2008 – D.L. N.º 1012, Ley Marco de APP: estableció el primer marco legal específico para APP, unificando concesiones y convenios previos. Definió principios, fases y competencias del sector público, reduciendo la incertidumbre regulatoria y otorgando mayor previsibilidad. Reconoció a las APP como modalidad distinta de la obra pública tradicional, facilitando una asignación más clara de riesgos y garantizando continuidad de pagos mediante fideicomisos. Además, introdujo plazos objetivos para cada etapa, incrementando la eficiencia administrativa. En suma, sentó las bases normativas del mecanismo, fortaleció la seguridad jurídica de los contratos y consolidó a las APP como instrumento clave para cerrar la brecha de infraestructura (D.L. N.º 1012, 2008).
- 2015 – D.L. N.º 1224, Marco de Promoción de la Inversión Privada: Representó una reforma integral alineada con estándares de la OCDE en gobernanza. Creó el Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada (SNPIP), con el MEF como ente rector y PROINVERSIÓN como ejecutor. Introdujo el análisis de valor por dinero (Value for Money) para decidir entre APP u obra pública, la evaluación de riesgos fiscales a través del IMIAPP y la estandarización de procesos y documentos, vinculando APP cofinanciadas al presupuesto multianual (D.L. N.º 1224, 2015; MEF, 2016). Desde la economía institucional, redujo incertidumbre al consolidar normas dispersas y establecer criterios objetivos de eficiencia y sostenibilidad fiscal, aunque con mayores filtros técnicos. Tras su promulgación, la OCDE reconoció al Perú como país adherente a sus principios de gobernanza de APP (OCDE, 2016).
- 2018 – D.L. N.º 1362, Nueva Ley de APP y Proyectos en Activos: Sustituyó al D.L. 1224 para perfeccionar el régimen. Reforzó el rol rector del MEF, a través de la DGPPIP, y concentró en PROINVERSIÓN las fases de estructuración y transacción, clarificando competencias (D.L. N.º 1362, 2018). Entre sus principales aportes figuran: creación de Órganos Especializados en Gestión de Proyectos (OEGP) en ministerios con grandes carteras, introducción del diálogo competitivo para proyectos complejos, establecimiento del Equipo Especializado de Seguimiento de la Inversión (EESI) en el MEF y la incorporación de principios de integridad y medidas anticorrupción, en respuesta al caso Lava Jato.

- 2022 – D.L. N.º 1543, Medidas para mejorar la gestión de proyectos: Introdujo ajustes al marco del D.L. 1362 para agilizar procesos en la etapa de reactivación postpandemia. Estableció la obligatoriedad de los *Órganos Especializados en Gestión de Proyectos (OEGEP)* en entidades con carteras APP mayores a 300,000 UIT, profesionalizando la gestión contractual. Incorporó el principio de sostenibilidad al SNPIP, exigiendo viabilidad económica, social, ambiental e institucional durante todo el ciclo de vida (MEF, 2022). También simplificó trámites y redujo plazos, reforzando el *enforcement* y respondiendo a críticas sobre burocracia. La norma contó con asistencia técnica del BID, que promovía modelos de *Project Management Offices* en la región (BID, 2022).
- 2024 – D.L. N.º 1668, Medidas especiales para fomentar inversiones: Dictó disposiciones para acelerar proyectos públicos y APP, especialmente en la aprobación de estudios ambientales y permisos sectoriales, estableciendo plazos máximos y evitando superposiciones entre instituciones. También fijó procedimientos expeditos para la liberación de interferencias, reduciendo paralizaciones. Desde la economía institucional, estas medidas disminuyen costos de transacción y mejoran la previsibilidad al asignar responsabilidades claras.

Tabla 2  
Evolución normativa de las APP en el Perú (2008–2024)

Año / Norma	Principales aportes	Perspectiva institucional (economía institucional)
2008 – D.L. N.º 1012 Ley Marco de APP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Primer marco legal integral de APP.</li> <li>- Definición de fases del ciclo de proyecto.</li> <li>- Clarificación de riesgos y plazos objetivos.</li> <li>- Incentivo a la inversión privada con mayor seguridad jurídica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reduce incertidumbre regulatoria.</li> <li>- Mayor predictibilidad.</li> <li>- Inicio de la institucionalización del régimen APP.</li> </ul>
2015 – D.L. N.º 1224 Marco de Promoción de la Inversión Privada	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación formal del SNPIP (MEF como ente rector, PROINVERSIÓN como ejecutor).</li> <li>- Introducción del valor por dinero (VfM).</li> <li>- IMIAPP y control de riesgos fiscales.</li> <li>- Estándares de gobernanza OCDE.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reduce discrecionalidad.</li> <li>- Mayor enforcement al transparentar compromisos fiscales.</li> <li>- Mejor asignación de riesgos.</li> </ul>
2018 – D.L. N.º 1362 Nueva Ley de APP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reafirma al MEF/DGPPIP como ente rector y a PROINVERSIÓN como promotor técnico.</li> <li>- Crea OEGP en ministerios.</li> <li>- Introduce el diálogo competitivo.</li> <li>- Crea el EESI para destrabar ejecución.</li> <li>- Refuerza integridad y anticorrupción.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Roles más claros y coherentes.</li> <li>- Profesionalización de concedentes.</li> <li>- Transparencia e integridad tras Lava Jato.</li> <li>- Mayor capacidad de enforcement.</li> </ul>
2022 – D.L. N.º 1543 Medidas para mejorar gestión de APP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- OEGEP obligatorios en entidades con carteras &gt;300,000 UIT.</li> <li>- Incorpora el principio de sostenibilidad (económica, social, ambiental, institucional).</li> <li>- Simplificación de trámites y plazos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Profesionalización de gestión contractual.</li> <li>- Reduce incertidumbre en ejecución.</li> <li>- Mejor asignación de riesgos en el ciclo de vida del proyecto.</li> </ul>
2024 – D.L. N.º 1668 Medidas especiales para destrabar proyectos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agilización de permisos ambientales</li> <li>- Procedimientos expeditos para liberación de interferencias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reduce costos de transacción.</li> <li>- Mayor enforcement con plazos perentorios.</li> <li>- Flexibilidad y rapidez en la ejecución.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia. La información se basa en la legislación sobre Asociaciones Público-Privadas: Decreto Legislativo N.º 1012 (2008), Decreto Legislativo N.º 1224 (2015), Decreto Legislativo N.º 1362 (2018), Decreto Legislativo N.º 1543 (2022) y Decreto Legislativo N.º 1668 (2024), publicados en El Peruano.

En perspectiva, la evolución normativa e institucional muestra un fortalecimiento progresivo del ecosistema APP: de la creación de PROINVERSIÓN en 2002, se avanzó hacia un marco legal integral, alineado con estándares internacionales, con mayor capacidad institucional, medidas de integridad y, más recientemente, flexibilidad procedimental. Cada reforma buscó equilibrar agilidad en los procesos con

seguridad jurídica y fiscal, garantizando valor público sin exponer al Estado a riesgos excesivos.

### 3.6. Reconocimiento internacional y desafíos institucionales

El modelo peruano de promoción de la inversión privada en infraestructura – basado en un marco legal robusto y en una agencia especializada (PROINVERSIÓN)– ha recibido comentarios favorables a nivel internacional, siendo citado por organismos multilaterales como un caso avanzado en América Latina.

En 2016 el Perú se adhirió a la Recomendación de la OCDE sobre Principios de Gobernanza de APP, compromiso que implicó avanzar en transparencia, competencia y disciplina fiscal en el ciclo de los proyectos (OCDE, 2016). El BID también ha resaltado al país como líder regional en APP, destacando su marco legal y experiencia acumulada (BID, 2023). En esa línea, Lima fue sede del foro PPP Américas 2025, organizado por el BID para visibilizar resultados, compartir mejores prácticas y recoger expectativas del sector privado.

Rankings internacionales confirman este posicionamiento. En el *Infrascope* 2019, elaborado por *The Economist Intelligence Unit* con apoyo del BID, el Perú obtuvo 77/100, ubicándose segundo en América Latina, apenas dos puntos detrás de Chile, clasificado como entorno “maduro” para las APP (EIU, 2019). Asimismo, evaluaciones del Banco Mundial destacan que los procesos de preparación y licitación en el Perú se asemejan a los de países OCDE, aunque con oportunidades de mejora en la gestión contractual subnacional (Banco Mundial, 2020).

No obstante, persisten desafíos relevantes. Las capacidades limitadas de ministerios y gobiernos subnacionales siguen generando cuellos de botella en la preparación y supervisión de proyectos (BID, 2016; OCDE, 2015). También subsisten problemas de sobrerregulación y plazos excesivos, que, aunque parcialmente atendidos por los D.L. 1543 (2022) y 1668 (2024), requieren implementación sostenida. A ello se suma la rigidez contractual: dado su horizonte de 20 a 30 años, las APP demandan mecanismos de ajuste más flexibles y transparentes para evitar paralizaciones o renegociaciones opacas (OCDE, 2016).

En síntesis, el Perú ha construido un andamiaje institucional sólido y reconocido internacionalmente. El reto ya no es diseñar nuevas normas, sino asegurar que el

marco vigente se ejecute con eficacia y agilidad, dotando de capacidad operativa a las APP para cerrar de manera efectiva la brecha de infraestructura.



## 4. Análisis Institucional de la Promoción de Proyectos de Infraestructura a través de APP

### 4.1. Enfoque de la Economía Institucional aplicado al proceso APP

El proceso de las APP puede analizarse a la luz de la Nueva Economía Institucional (NEI). Para North (1990), las instituciones —“reglas de juego” formales e informales— configuran incentivos y reducen la incertidumbre.

Desde la óptica de Williamson (1985, 1996), las APP pueden entenderse como estructuras de gobernanza híbridas para manejar transacciones complejas. Esto significa que ningún contrato puede prever todos los escenarios. En ese sentido, el diseño de arreglos institucionales busca “organizar las transacciones de modo de economizar la racionalidad limitada, al mismo tiempo que se resguardan [las partes] de riesgos de oportunismo” (Williamson, 1996, p. 378).

En ámbito de las APP esto se refleja en contratos que incorporan mecanismos de ajuste y revisión (ajustes de tasas y de reequilibrio económico-financiero), cláusulas de solución de controversias (como el arbitraje internacional) y estructuras de seguimiento que permitan adaptabilidad ante circunstancias no previstas. Dichos elementos buscan mitigar la incertidumbre ofreciendo salidas preestablecidas frente al oportunismo de cualquiera de las partes.

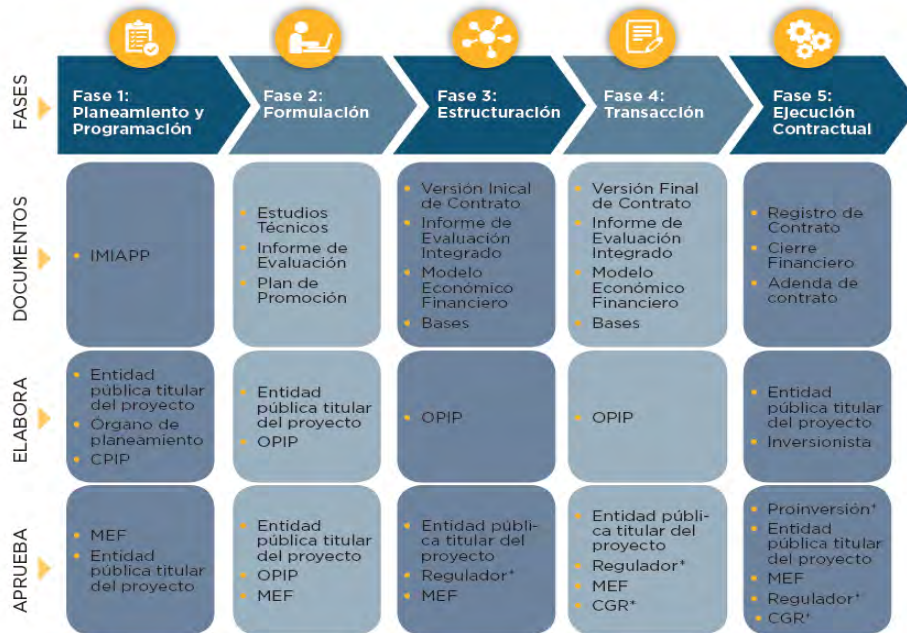
Finalmente, la confianza es un “lubricante institucional”: cuando los inversionistas perciben que el Estado respeta contratos y reglas, los riesgos bajan y los costos de transacción se reducen (North, 1990).

En suma, conceptos de la Economía Institucional como derechos de propiedad, costos de transacción, *enforcement*, racionalidad limitada y confianza son fundamentales para entender el marco en el que se promueven y ejecutan las APP.

### 4.2. El proceso APP

El desarrollo de proyectos de infraestructura mediante APP en el Perú se estructura en torno a un proceso técnico-institucional de cinco fases secuenciales. Este proceso busca garantizar que los proyectos respondan a las prioridades de política pública, generen valor por dinero y se manejen dentro de los límites de sostenibilidad fiscal (BID & MEF, 2019).

Figura 9  
Fases del desarrollo de una APP en el Perú y documentos clave



Fuente: Tomado de “Guía para la identificación, formulación y estructuración de proyectos APP” (p. 63), por Banco Interamericano de Desarrollo [BID] y Ministerio de Economía y Finanzas [MEF], 2019.

Cada fase involucra productos específicos, actores responsables y entidades que aprueban o supervisan su cumplimiento; además, se sustenta en lineamientos técnico-normativos que estandarizan criterios y buscan reducir la discrecionalidad.

Fase 1 – Planificación y programación: Las entidades públicas titulares de proyectos (EPTP) junto a sus órganos de planificación sectorial, elaboran el Informe Multianual de Inversiones en APP (IMIAPP), que prioriza y programa proyectos susceptibles de ejecutarse vía APP, integrando estimaciones de inversión, análisis de brechas y cronogramas preliminares. El MEF, vía DGPPIP, valida su alineación fiscal y nacional (BID & MEF, 2019). Desde la NEI, esta etapa define las reglas de juego iniciales y reduce la incertidumbre al ordenar las preferencias del Estado y brindar un horizonte de proyectos al sector privado (North, 1990).

Fase 2 – Formulación: Una vez priorizado el proyecto, la EPTP y el Organismo Promotor (usualmente PROINVERSIÓN) desarrollan Plan de Promoción, estudios de preinversión e Informe de Evaluación, aplicando criterios de elegibilidad y análisis de Valor por Dinero. Esta fase exige coordinación estrecha entre el OPIP y el MEF para asegurar la consistencia de los supuestos financieros y la consistencia metodológica (BID & MEF, 2019, pp. 19–23). En términos de teoría de contratos, una formulación

sólida reduce las asimetrías de información y sienta las bases para una gobernanza eficaz (Williamson, 1985).

Fase 3 – Estructuración: PROINVERSIÓN elabora la Versión Inicial del Contrato (VIC), las bases de licitación y el modelo económico-financiero, aplicando lineamientos de asignación de riesgos (MEF, 2021) y contratos tipo. Esta fase se caracteriza por la negociación interna entre la EPTP, PROINVERSIÓN y el MEF para calibrar garantías, obligaciones de ingresos mínimos, y otros mecanismos que aseguran la bancabilidad del proyecto.

Fase 4 – Transacción: Una vez aprobadas las bases y la VIC, PROINVERSIÓN conduce el concurso público, desde difusión y recepción de ofertas hasta evaluación y adjudicación. El proceso, sujeto a los principios de transparencia y competencia, involucra aprobaciones de la EPTP, MEF, reguladores y Contraloría (BID & MEF, 2019), buscando minimizar riesgos de corrupción y garantizar condiciones equitativas para todos los postores.

Fase 5 – Ejecución contractual: Tras adjudicación y cierre financiero, inicia la ejecución y operación. Las EPTP lideran junto al regulador, pero su limitada capacidad técnica generó retrasos. Para subsanar ello, el D.L. N.º 1543 permitió crear OEGEP con dedicación exclusiva para reforzar la gestión estatal en todas las fases, especialmente en la ejecución (Gobierno del Perú, 2022a).

#### 4.3. Factores institucionales que inciden en el éxito de las APP

Además de los aspectos financieros y técnicos, la evidencia muestra que el éxito de una APP depende en gran medida de su ecosistema institucional. Desde la perspectiva de la literatura (OCDE, 2012; BID & MEF, 2019) y la experiencia peruana destacan varios factores clave:

##### Gobernanza y transparencia

Una gobernanza robusta requiere estructuras claras, rendición de cuentas y protección frente a interferencias políticas. En el Perú, la alta rotación de ministros en el Consejo Directivo de PROINVERSIÓN y la politización de decisiones técnicas han debilitado en ocasiones la confianza de los inversionistas.

El caso Lava Jato acentuó esta desconfianza, afectando la percepción de transparencia. Aunque las reformas recientes reforzaron la gobernanza e incorporaron

controles adicionales —como el control concurrente de la Contraloría—, lo avanzado en transparencia también introdujo mayores plazos en los procesos (BID & MEF, 2019).

Al mismo tiempo, existen experiencias que muestran el efecto positivo de un marco estable. En transmisión eléctrica, la estandarización de contratos, la definición de prioridades en el Plan de Transmisión y la supervisión independiente de OSINERGMIN permitieron adjudicar 21 proyectos por más de US\$ 2,266 millones en solo 24 meses (PROINVERSIÓN, 2024b). Estos resultados evidencian que instituciones sólidas y predecibles facilitan la adjudicación ágil de proyectos y generan confianza en los inversionistas.

#### Asignación eficiente de riesgos.

La distribución de riesgos es el núcleo de cualquier APP y debe recaer en quien tenga mayor capacidad de gestionarlo. Ello ha sido recogido en los Lineamientos para la Asignación de Riesgos del MEF que subrayan que no existe una asignación de riesgos única, sino que debe ajustarse al perfil específico de cada proyecto y sustentarse con información adecuada (MEF, 2021).

La práctica demuestra que transferir al privado riesgos fuera de su control encarece las ofertas o desalienta su participación, mientras que asumir riesgos que este podría gestionar reduce eficiencia (MEF, 2021). Ejemplos de asignaciones ineficientes fueron la liberación de interferencias en el Aeropuerto Jorge Chávez o la obtención de permisos en la Línea 2 del Metro de Lima, que elevaron costos y gatillaron renegociaciones e incluso arbitrajes.

No obstante, al equilibrar los riesgos y ofrecer garantías razonables<sup>1</sup>, se atrae a inversionistas y se mejora la bancabilidad (BID, 2019). Un ejemplo es la concesión del Anillo Vial Periférico de Lima, con un esquema mixto de peajes y cofinanciamiento. El componente de cofinanciamiento (RPI) remunera aproximadamente el 77% de la inversión mediante pagos periódicos del Estado, mientras que el componente de peajes cubre el 23% restante y los costos de operación y mantenimiento

---

<sup>1</sup> En proyectos viales cofinanciados, la experiencia ha mostrado que el Estado puede mitigar el riesgo de demanda mediante esquemas de pagos por disponibilidad o garantías de tráfico mínimo.

(PROINVERSIÓN, 2024a). Este diseño equilibra el riesgo de demanda y facilitó que una inversión de US\$ 3,400 millones fuese considerada viable.

#### Predictibilidad regulatoria.

North (1990) enfatiza que la estabilidad de las reglas del juego es fundamental. Los inversionistas se sienten atraídos por entornos donde las normas se mantienen estables o cambian de manera predecible y consensuada.

En el Perú, los cambios normativos frecuentes entre 2015 y 2021 —que modificaron fases, requisitos y funciones de PROINVERSIÓN y el MEF— generaron incertidumbre y retrasos en proyectos en trámite, como el Ferrocarril Huancayo–Huancavelica y el COAR Centro. La teoría institucional advierte que cada reforma debe equilibrar mejoras con estabilidad, pues un marco claro permite planificar y dar certeza a los postores.

En el ámbito contractual, la estabilidad se refuerza con cláusulas de estabilización y mecanismos de equilibrio económico-financiero que compensan al concesionario ante cambios regulatorios sustanciales. La estabilidad también abarca la política de Estado: si cada gobierno revisa o cuestiona APP adjudicadas por el anterior, la confianza se erosiona gravemente; por ello, instrumentos como el Plan Nacional de Infraestructura ayudan a blindar los proyectos frente a vaivenes políticos (BID & MEF, 2019).

#### Coordinación interinstitucional.

Las APP involucran múltiples actores —ministerios, PROINVERSIÓN, el MEF, organismos reguladores, gobiernos subnacionales, la Contraloría y el Ministerio del Ambiente— con agendas distintas pero que deberían converger en un mismo objetivo.

La OCDE identificó la falta de alineamiento como una de las principales causas de retrasos y sobrecostos (OCDE, 2012). Cuando las entidades no se coordinan, los expedientes enfrentan iteraciones interminables que envían señales negativas al mercado. La experiencia de PROINVERSIÓN muestra que muchas demoras en aprobaciones financieras o evaluaciones fiscales se originan en divergencias entre la entidad titular, la agencia promotora y el MEF.

Para mejorar esta coordinación se han introducido instrumentos de priorización, como el PNIC y el PNISC, y se han definido roles más claros dentro del Sistema de Promoción de la Inversión Privada. Sin embargo, el reto persiste, con frecuencia cada

organismo prioriza minimizar sus propios riesgos —como evitar observaciones de la Contraloría— antes que el éxito global del proyecto.

En suma, la buena gobernanza, la asignación eficiente de riesgos, la estabilidad normativa y la coordinación interinstitucional son tan importantes como los aspectos técnicos o financieros para el éxito de las APP. La Nueva Economía Institucional (NEI) explica por qué: al ser acuerdos de largo plazo, con altos costos de transacción y elevada incertidumbre, son las instituciones —formales e informales— las que reducen dichos costos, generan confianza y permiten acuerdos mutuamente beneficiosos (North, 1990; Williamson, 1985).

#### 4.4. Rol de PROINVERSIÓN en la generación de confianza del inversionista

PROINVERSIÓN ocupa un papel central en el ecosistema institucional de las APP en el Perú, siendo uno de sus principales aportes la generación de confianza en los inversionistas. Desde su creación, fue concebida como una entidad técnica para impulsar la participación privada en proyectos públicos (BID & MEF, 2019), con funciones como estructurar proyectos atractivos, conducir licitaciones competitivas y transparentes, asesorar a entidades públicas y apoyar la gestión contractual, aunque tradicionalmente su rol concluía tras la adjudicación.

La existencia de una agencia especializada envía una señal positiva al mercado: muestra que el Estado profesionaliza su relación con el sector privado. En términos de Economía Institucional, PROINVERSIÓN reduce costos de transacción (North, 1990; Williamson, 1985), concentra conocimiento especializado (legal, financiero, técnico), estandariza documentos y contratos, y actúa como ventanilla única para inversionistas (BID & MEF, 2019).

Un inversionista extranjero encuentra en PROINVERSIÓN un interlocutor confiable, con información clara sobre proyectos y cronogramas. La predictibilidad en etapas y requisitos de licitación es especialmente valorada, y PROINVERSIÓN, como entidad exclusiva para ello, busca garantizarla, reforzando su rol de atraer, orientar y facilitar inversiones.

Este papel en generar confianza también se extiende a la fase post-adjudicación. Aunque no es concedente, su continuidad de asesoría funciona como bisagra entre concesionario y Estado, ayudando a resolver problemas iniciales y dando impulso a la ejecución contractual, la fase más larga y determinante. Ampliar este

acompañamiento reforzará la confianza en que los proyectos culminen y no queden varados.

Sin embargo, PROINVERSIÓN enfrenta limitaciones. Depende de que las entidades concedentes prioricen y aprueben proyectos, lo que sujeta su portafolio al ritmo político. Casos como las Líneas 3 y 4 del Metro de Lima muestran cómo cambios de autoridades detienen proyectos avanzados. Además, históricamente careció de injerencia en la ejecución, lo que inversionistas identificaron como una brecha al pasar de una agencia ágil a una burocracia sectorial. Para reducir esa brecha, recientes reformas la facultan a participar en liberación de terrenos, gestión de interferencias y emisión de opiniones técnicas en la fase de ejecución.

En síntesis, PROINVERSIÓN genera confianza al: (a) proveer información clara, oportuna y continua; (b) diseñar procesos competitivos que reduzcan la incertidumbre; (c) actuar de bisagra entre el Estado y el mercado, traduciendo requerimientos públicos en lenguajes contractuales comprendidos y aceptados por los privados y viceversa -revisión de contratos en la fase de transacción<sup>2</sup>-; y (e) asegurar, en la medida de lo posible, la continuidad de los compromisos del Estado.

#### 4.5. Aprendizajes y desafíos institucionales recientes (2023-2024)

A inicios de 2022, el pipeline de APP mostraba importantes retrasos por una caída en la confianza de los inversionistas, resultando en varias licitaciones desiertas. Frente a ello, el Gobierno emprendió reformas en pro de la reactivación de las APP cuyos efectos se materializaron en el 2023 y 2024. Un hito normativo fue el D.L. N° 1543, que introdujo mejoras institucionales significativas. Con este marco y un renovado impulso político hacia las APP las adjudicaciones crecieron exponencialmente: de US\$ 98 millones en 2022 a US\$ 2,332 millones en 2023 (ESAN, 2023), y cerca de US\$ 9,000 millones en 2024. Ese año se concretaron proyectos emblemáticos como

---

<sup>2</sup> Durante la fase de transacción ProInversión dialoga con el mercado -potenciales postores- sobre posibles modificaciones a los contratos de concesión. Como se ha indicado, la fase de transacción inicia con la convocatoria licitación, a través de la publicación de las Bases del Concurso y la Versión Inicial de Contrato (VIC). A lo largo de la fase de transacción hay etapas en las cuales los postores pueden sugerir modificaciones al contrato. ProInversión recoge todas estas opiniones del mercado y las negocia con el concedente para llegar a una Versión Final del Contrato la que busca recoger las expectativas del sector privado.

el Anillo Vial Periférico de Lima (más de US\$ 3,300 millones) y la ampliación de Bayóvar<sup>3</sup> (más de US\$ 2,700 millones).

Esta recuperación refleja que el marco institucional comienza a dar frutos, los inversionistas percibieron un contexto más favorable y renovaron su confianza en el mecanismo. Un indicador de la mejora en la confianza es que PROINVERSIÓN reportó más interesados y postores en los procesos que convocó; incluso proyectos que anteriormente no habían atraído postores, en el 2023-2024 sí lo hicieron tras reestructurarse condiciones y riesgos (caso del Ferrocarril Huancayo – Huancavelica).

Asimismo, los Ministerios dieron claras señales de continuar confiando en las APP. Si bien en años previos el mecanismo había quedado relegado siendo reemplazado por el esquema de G2G (Carretera Central, Paquetes de Escuelas, Paquetes de Hospitales, Aeropuerto Internacional de Chinchero, entre otros), los sectores empezaron a encargar a PROINVERSIÓN nuevos proyectos lo cual fue una clara señal de continuar apostando por el desarrollo de infraestructura vía APP.

En suma, 2023–2024 marcaron un punto de inflexión. Ajustando las “reglas de juego” e invirtiendo en institucionalidad, el Perú reactivó su portafolio APP y recuperó la confianza de los inversionistas, logrando adjudicaciones récord.

#### 4.6. Ejemplos emblemáticos de proyectos APP: aprendizajes de casos de éxito y casos problemáticos

Para ilustrar de manera concreta la evolución institucional y las lecciones aprendidas, se presentan 2 proyectos APP emblemáticos, tanto exitosos como problemáticos. Estos casos, documentados en estudios de PROINVERSIÓN y análisis externos, permiten extraer enseñanzas prácticas sobre qué ha funcionado y qué fallas se deben evitar.

##### Caso de éxito: redes de transmisión eléctrica (2002-2020)

En el sector eléctrico, el Perú desarrolló un programa sostenido de concesiones BOT en líneas de transmisión de alta tensión (500 kV) que transformó la infraestructura eléctrica del país. Entre 2002 y 2020 PROINVERSIÓN licitó más de 30

---

<sup>3</sup> Este proyecto si bien resulta de la gestión de PROINVERSIÓN no es bajo la modalidad APP sino, en la modalidad de Proyectos en Activos.

proyectos, creando un sistema robusto que interconecta todas las regiones (salvo Loreto, aún aislada). Un ejemplo emblemático es la línea Mantaro–Socabaya de 500 kV, adjudicada en 2010 a la española Abengoa, que reforzó el enlace entre la sierra central y el sur, asegurando la continuidad del suministro.

Estos proyectos se caracterizan por contratos estandarizados, participación de inversionistas internacionales (España, Colombia, Canadá, China, Brasil e Italia), un plan de transmisión que define con claridad el *pipeline* futuro y un marco regulatorio estable, con OSINERGMIN supervisando tarifas y estándares de servicio. La mayoría de las obras se concluye antes de plazo y opera con índices de disponibilidad superiores al 99 %, garantizando un servicio confiable. Las cláusulas de ingresos garantizados (remuneración anual regulada) ofrecen confianza al mercado, permitiendo financiar proyectos de capital intensivo a treinta años.

Un aprendizaje clave es la importancia de la competencia: con tres o más postores por proyecto se logran ofertas a la baja que reducen las tarifas en beneficio de los usuarios. La continuidad del esquema se refleja en el portafolio 2025–2026, con 24 proyectos por adjudicar que representan inversiones superiores a US\$ 3,400 millones.

#### Caso problemático: Gasoducto Sur Peruano (GSP)

El GSP constituye el ejemplo más ilustrativo de una APP fallida, marcado por deficiencias de diseño institucional y corrupción. Adjudicado en 2014 al consorcio Odebrecht–Enagás, el proyecto de 1,000 km de ductos buscaba llevar gas desde Camisea hacia el sur, dinamizando la economía regional. Desde el inicio surgieron críticas: se adjudicó con un solo postor —el competidor fue descalificado en medio de denuncias de irregularidades— y el contrato trasladó riesgos significativos al Estado, incluyendo un recargo en los recibos de electricidad por 34 años para garantizar el pago al concesionario. Tras las revelaciones del caso Lava Jato, Odebrecht no logró el cierre financiero y en enero de 2017 el Gobierno canceló el contrato, aplicando la penalidad más alta registrada (US\$ 262 millones). La obra quedó con apenas 10% de avance y miles de tuberías almacenadas sin uso que hasta hoy deben ser resguardadas por el Estado.

Las lecciones del GSP son claras: (a) necesidad de mayores filtros en la precalificación de postores para evitar adjudicar a empresas implicadas en corrupción; (b) riesgo de adjudicar APP con un único postor, lo que impone condiciones onerosas, como ocurrió en 2014 al renegociar a peores términos que en 2010; y (c) importancia

de la planificación integral, pues el gasoducto se licitó sin asegurar demanda “aguas abajo” (plantas petroquímicas y centrales eléctricas), lo que ponía en duda su viabilidad.

El proyecto sigue paralizado y en arbitrajes internacionales, pero dejó como enseñanza que la falta de transparencia y rigor técnico puede acarrear graves perjuicios económicos y sociales; por ello, se incorporaron cláusulas anticorrupción y se rediseñaron los procesos de *due diligence* (El País, 2017; Escobal, 2021).



## Conclusiones

El análisis desarrollado en este Trabajo de Suficiencia Profesional ha puesto de relieve que las APP representan una herramienta valiosa para acelerar el cierre de brechas de infraestructura que el Perú enfrenta, siempre que se diseñen y gestionen con rigurosidad técnica, transparencia y un sólido respaldo institucional. El diagnóstico de la brecha mostró que las necesidades de inversión superan largamente la capacidad fiscal; por tanto, sin la participación privada resulta imposible asegurar el desarrollo de infraestructura y servicios públicos que acompañen y sostengan el crecimiento del país. Sin embargo, la experiencia de las últimas dos décadas demuestra que el éxito de las APP no depende únicamente de atraer capital. El éxito está en gran medida condicionado por la calidad de las instituciones, la estabilidad de las reglas y la capacidad de los organismos públicos para priorizar, coordinar, planificar y supervisar proyectos complejos. La Nueva Economía Institucional recuerda que los acuerdos de largo plazo, como las APP, solo prosperan si existen marcos normativos y comportamientos que reduzcan los costos de transacción y generen confianza entre las partes (North, 1990; Williamson, 1985).

El Perú ha adjudicado más de un centenar de proyectos APP y ha movilizadoinversiones por decenas de miles de millones de dólares, lo que demuestra el potencial de las APP para transformar y agilizar la provisión de infraestructura. Sin embargo, los resultados han sido heterogéneos y aún quedan retos por afrontar. Las reformas recientes y el aprendizaje institucional brindan motivos para el optimismo, pero exigen perseverancia en la implementación. Hacia adelante, será crucial consolidar la estabilidad del marco institucional, comunicar ampliamente los casos de éxito y mantener la confianza del mercado.

La sistematización de la experiencia profesional en PROINVERSIÓN permite extraer aprendizajes sobre el rol estratégico que cumplen las agencias de promoción de inversiones en la generación de confianza. Sin embargo, persisten desafíos institucionales que deben ser atendidos como la débil coordinación entre entidades públicas, la alta rotación de funcionarios técnicos, las demoras en la obtención de aprobaciones clave y la limitada capacidad de gestión en gobiernos subnacionales. Superar estas limitaciones requiere no solo reformas legales, sino también un compromiso político sostenido con el fortalecimiento de capacidades estatales y la profesionalización de la gestión pública.

En síntesis, el modelo APP en el Perú ha avanzado, pero su consolidación plena exige fortalecer las capacidades de las instituciones del Estado no solo para atraer capital privado, sino para sostener relaciones contractuales en entornos complejos en el largo plazo. Desde la economía institucional, ello implica no solo diseñar buenas reglas, sino también asegurar su cumplimiento y legitimidad.



## Referencias bibliográficas

- AFIN & Universidad del Pacífico. (2018). *Brecha de infraestructura para el período 2016–2025*. AFIN y Universidad del Pacífico.
- Agencia de Promoción de la Inversión Privada [PROINVERSIÓN]. (s.f.). *Organigrama institucional*. Portal institucional de PROINVERSIÓN. <https://www.investinperu.pe/es/pi/quienes-somos/organigrama>
- Agencia de Promoción de la Inversión Privada [PROINVERSIÓN]. (2023). *Memoria anual 2023*. PROINVERSIÓN. <https://www.investinperu.pe/es/pi/memoria-anual-2023>
- Agencia de Promoción de la Inversión Privada [PROINVERSIÓN]. (2024a, febrero). *Presentación del proyecto Anillo Vial Periférico* [Presentación]. Agencia de Promoción de la Inversión Privada. <https://www.investinperu.pe/dsi/vias-que-conectan/docs/avp/PPT-Anillo-Vial-Periferico.pdf>
- Agencia de Promoción de la Inversión Privada [PROINVERSIÓN]. (2024b, 23 de diciembre). *PROINVERSIÓN adjudicó 21 proyectos de transmisión y subestaciones eléctricas por más de US\$ 2 200 millones en los últimos 24 meses* [Nota de prensa]. Agencia de Promoción de la Inversión Privada. <https://www.investinperu.pe/es/pi/detail-news/proinversion-adjudico-21-proyectos-electricos-por>
- Araujo, S., Sutherland, D., & Yermo, J. (2010). *Public private partnerships and investment in infrastructure* (OECD Economics Department Working Paper N.º 803). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5km7jf6q8f0t>
- Banco Central de Reserva del Perú [BCRP]. (2023). *Estadísticas del Banco Central de Reserva del Perú*. <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/>
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2016). *Evaluación del programa de asociaciones público privadas en América Latina y el Caribe*. BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2019). *La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe*. BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2022). *Experiencias de gestión de megaproyectos mediante project management offices en América Latina*. BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2023). *PPP Américas 2023: Foro Latinoamericano de Asociaciones Público Privadas*. BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID] & Ministerio de Economía y Finanzas [MEF]. (2019). *Guía para la identificación, formulación y estructuración de proyectos APP*. Banco Interamericano de Desarrollo.

- Banco Mundial. (1992). *Peru: Stabilization and structural reform*. Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2017). *Perú: Mejor gasto para mejores vidas – informe de gasto público*. Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2019). *Beyond the gap: How countries can afford the infrastructure they need while protecting the planet*. World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1363-4>
- Banco Mundial. (2020). *Benchmarking infrastructure PPP procurement 2020*. Banco Mundial.
- Bonifaz, J. L., Urrunaga, R., & Vega, A. (2020). *Estimación de la brecha de infraestructura al 2038*. Banco Interamericano de Desarrollo y Ministerio de Economía y Finanzas.
- Brichetti, J. P., Mastronardi, L., Rivas, M. E., Serebrisky, T., & Solís, B. (2021). *La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe: Estimación de las necesidades de inversión hasta 2030 para progresar hacia los ODS*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0003759>
- Congreso de la República del Perú. (1991, 27 de septiembre). *Decreto Legislativo N.º 674, Ley de Promoción de la Inversión Privada en las Empresas del Estado*. *Diario Oficial El Peruano*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5322808/4772564-d-l-nro-674.pdf?v=1698178919>
- Economist Intelligence Unit (EIU). (2019). *Infrascope 2019: Evaluating the environment for public private partnerships in Latin America and the Caribbean*. EIU.
- Escobal, E. (2020, mayo 21). *Infraestructura pública: la grave crisis que no buscamos solucionar*. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/economia/dia-1/infraestructura-publica-la-grave-crisis-que-no-buscamos-solucionar-por-eduardo-escobal-infraestructura-publica-proinversion-app-obras-por-impuestos-eduardo-escobal-noticia/>
- Hart, O. (2003). *Incomplete contracts and public ownership: Remarks, and an application to public private partnerships*. *The Economic Journal*, 113(486), C69–C76.
- Ministerio de Economía y Finanzas [MEF]. (2019). *Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad 2019–2025*. MEF.
- Ministerio de Economía y Finanzas [MEF]. (2022). *Lineamientos para la implementación de los OEGEP*. MEF.
- Ministerio de Economía y Finanzas [MEF]. (2023). *Consulta Amigable de Inversión Pública*. *Portal de Transparencia Económica*. <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual/>

North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2015). *Revisión de gobernanza pública del Perú: Un enfoque hacia el centro de gobierno*. OCDE Publishing.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2016). *OECD principles for public governance of public private partnerships*. OCDE Publishing.

Presidencia de la República del Perú. (2008, 13 de mayo). *Decreto Legislativo N.º 1012, Ley Marco de Asociaciones Público-Privadas*. *Diario Oficial El Peruano*. <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/01012.pdf>

Presidencia de la República del Perú. (2015, 25 de septiembre). *Decreto Legislativo N.º 1224, Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante APP y Proyectos en Activos*. *Diario Oficial El Peruano*. <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/01224.pdf>

Presidencia de la República del Perú. (2018, 31 de diciembre). *Decreto Legislativo N.º 1362, que regula la promoción de la inversión privada mediante APP y Proyectos en Activos*. *Diario Oficial El Peruano*. <https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-sp-29923/por-instrumentos/decretos-legislativos/17955-decreto-legislativo-n-1362-1/file>

Presidencia de la República del Perú. (2022, 25 de marzo). *Decreto Legislativo N.º 1543, que fortalece la gestión de los proyectos APP*. *Diario Oficial El Peruano*. <https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/decreto-legislativo/29153-decreto-legislativo-n-1543/file>

Presidencia de la República del Perú. (2024, 28 de septiembre). *Decreto Legislativo N.º 1668, medidas especiales para fomentar el avance de los proyectos de inversión pública, privada y público privada*. *Diario Oficial El Peruano*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7014541/6042589-d-leg-1668.pdf?v=1727709972>

Presidencia del Consejo de Ministros del Perú. (1992, 17 de julio). *Decreto Supremo N.º 070-92-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley de Promoción de la Inversión Privada en las Empresas del Estado*. *Diario Oficial El Peruano*. [https://www.investinperu.pe/RepositorioAPS/0/0/arc/ML\\_GRAL\\_INVERSION\\_DS\\_070\\_92\\_PCM/13-D\\_S\\_70-92-PCM.pdf](https://www.investinperu.pe/RepositorioAPS/0/0/arc/ML_GRAL_INVERSION_DS_070_92_PCM/13-D_S_70-92-PCM.pdf)

Presidencia del Consejo de Ministros del Perú. (2002, 25 de abril). *Decreto Supremo N.º 027-2002-PCM, que crea la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSIÓN)*. *Diario Oficial El Peruano*. [https://www.investinperu.pe/RepositorioAPS/0/0/arc/ML\\_PROINVERSION\\_FIL\\_ES/1-DS\\_027-2002-PCM.pdf](https://www.investinperu.pe/RepositorioAPS/0/0/arc/ML_PROINVERSION_FIL_ES/1-DS_027-2002-PCM.pdf)

Revista Strategia. (2013, 22 de mayo). *Brecha de infraestructura sigue creciendo*.  
Revista Strategia, 8(28), 54-55.  
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/strategia/article/view/17965/18216>

Sunass & Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2022). *Impacto del agua potable en la salud en áreas periurbanas del Perú*.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). (2000).  
*Investment policy review: Peru*. Naciones Unidas.

Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism*. Free Press.

