

Reporte Técnico N° 01-2025-CF/ST**Análisis de la autógrafa que propone un nuevo marco legal para las Asociaciones Público-Privadas y Proyectos en Activos**

El presente documento contiene el análisis realizado por la Dirección de Estudios Macrofiscales de la Secretaría Técnica del Consejo Fiscal (DEM-STCF) que sustenta el Comunicado N° 04-2025-CF¹, en donde el Consejo Fiscal (CF) expresa su preocupación por las implicancias fiscales que generarían las modificaciones propuestas al marco legal que regula la inversión mediante Asociaciones Público-Privadas (APP) y Proyectos en Activos (PA). Cabe indicar que dichas modificaciones se han propuesto en la autógrafa recaída en los proyectos de ley N° 10512/2024-CR y 10752/2024-CR, y que dicha autógrafa está pendiente de promulgación u observación hasta el 30 de mayo de 2025. La reforma aprobada busca impulsar las APP, pero introduce cambios normativos que debilitan seriamente disposiciones diseñadas para salvaguardar el efecto fiscal de este tipo de proyectos y evitar contingencias que comprometan la sostenibilidad fiscal.

I. La autógrafa que modifica el marco normativo del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada (SNPIP) debilita disposiciones diseñadas para salvaguardar el equilibrio fiscal en APP y evitar contingencias que comprometan la sostenibilidad fiscal.

- La autógrafa de ley transfiere la rectoría del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada (SNPIP) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSIÓN) y limita las competencias del MEF en la administración financiera de los recursos públicos y su capacidad de realizar un control fiscal efectivo sobre los proyectos de inversión en APP.
- En ese sentido, la autógrafa de ley establece limitaciones al MEF para el ejercicio de sus competencias exclusivas en materia hacendaria, financiera y fiscal, en las distintas fases del proceso de una APP:
 - Se elimina la obligación del MEF para emitir opinión sobre el impacto y consistencia de los proyectos con el cumplimiento de las reglas fiscales.
 - Se restringe su participación en situaciones de modificaciones al equilibrio económico-financiero, limitándola únicamente a proyectos cuyo costo total sea igual o superior a 100 mil UIT (aproximadamente US\$ 150 millones).
 - Se excluye al MEF de emitir opinión en proyectos declarados autofinanciados por PROINVERSIÓN, con lo cual podrían activarse contingencias fiscales derivadas de garantías brindadas sin una correcta evaluación previa (proyectos cofinanciados incorrectamente clasificados como autofinanciados).
 - Se elimina el análisis de capacidad presupuestal para las carteras de proyectos del Gobierno Nacional, a cargo del ente rector en materia presupuestal, sustituyéndolo por un análisis de “*disponibilidad financiera*” que no satisfaría requerimientos de control presupuestal ni de capacidad fiscal.

¹ Disponible [aquí](#).

- Se aplica silencio administrativo positivo a las opiniones del MEF.
- Se crea un procedimiento simplificado o mecanismo de *fast track* para proyectos de APP cuyo costo total de inversión sea menor o igual a 100 mil UIT, así como para las APP que involucren exclusivamente actividades de operación y mantenimiento. No obstante, la norma no establece cómo se ejecutará tal procedimiento simplificado, por lo que deberá desarrollarse en el reglamento correspondiente. Ello no garantiza que el impacto fiscal de tales proyectos sea correctamente identificado y evaluado.
- Se elimina la participación del MEF en el “Informe de Evaluación”. Dicho documento, elaborado por el Organismo Promotor de la Inversión Privada, debe contener la información necesaria para: (i) definir si es técnica, económica y legalmente conveniente desarrollar el proyecto como APP; (ii) estructurar el proyecto y, como resultado de ello, detectar contingencias vinculadas principalmente a aspectos legales, financieros y técnicos; (iii) delimitar competencias de gestión de la entidad pública.
- Se excluye a los proyectos de APP de evaluación por el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe), bajo la rectoría del MEF, sin que se sustente que garantías existirían de una evaluación rigurosa de los proyectos en el procedimiento alternativo que se proponga.
- Además, la autógrafa concentra funciones en PROINVERSIÓN, no sólo confiriéndole la rectoría del SNPIP, sino también la titularidad de los proyectos del Gobierno Nacional (PROINVERSIÓN pasaría a ser el “concedente” de los proyectos, es decir, la contraparte pública de los concesionarios privados). En este contexto, PROINVERSIÓN asumiría la conducción normativa y operativa del sistema, así como la conducción integral de los procesos de formulación, estructuración, transacción y ejecución contractual².
- Además, la autógrafa asigna a PROINVERSIÓN la responsabilidad de la aplicación de los criterios de elegibilidad en el Gobierno Nacional, confiriéndole la competencia exclusiva del análisis del principio de valor por dinero³, es decir, decidir la modalidad de ejecución de todos los proyectos de infraestructura pública nacional, y de la definición del esquema de distribución de riesgos entre los sectores público y privado, entre otros.
- Estas modificaciones **generan un potencial conflicto de interés por parte de PROINVERSIÓN, entidad que sería juez y parte en la decisión de determinar la modalidad de ejecución de todos los proyectos de infraestructura pública nacional. Dado que su función se limita a la promoción de la inversión privada en APP o PA, no puede asegurarse la maximización de valor por dinero ni el cumplimiento de los principios de responsabilidad fiscal al exceder sus competencias. Esta situación se ve agravada por las restricciones propuestas a la participación de entidades externas en el proceso de promoción, pues también se limitan las opiniones de los Organismos Reguladores y de la Contraloría General de la República.**

² PROINVERSIÓN únicamente compartiría la responsabilidad en la fase de planeamiento y programación con el MEF.

³ El concepto de “valor por dinero” en el contexto de las APP hace referencia a la elección de la alternativa que genera mayores beneficios netos para el Estado, considerando no solo el costo, sino también la calidad del servicio, la eficiencia en la ejecución, la adecuada asignación de riesgos y la sostenibilidad del proyecto. Su análisis implica comparar la modalidad APP frente a la ejecución mediante obra pública tradicional, con el fin de identificar la opción más favorable para el interés público. Para mayor detalle, véase: OCDE (2025). *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships* (OECD/LEGAL/0392).

- Adicionalmente, la autógrafa generaría un severo problema de gobernanza y legalidad al interior de PROINVERSIÓN dadas las modificaciones propuestas a su Alta Dirección. En efecto, la autógrafa concentra en la figura del Presidente Ejecutivo de la entidad (a quien se designaría mediante Resolución Suprema) la toma de decisiones más importantes (artículo 17.3), en desmedro de las competencias que con el marco legal vigente recaen en su Consejo Directivo (compuesto por Ministros de Estado y presidido por el titular del MEF). Ello generaría una concentración de funciones peligrosa que no responde a buenas prácticas internacionales de gobernanza de toma de decisiones por un cuerpo colegiado. La autógrafa retiene la figura del Consejo Directivo (artículos 15.3 y 16.1), pero omite asignarle competencias y funciones, creando un vacío legal pues estas no podrán ser desarrolladas en el reglamento si es que la ley no las asigna ni define.
- En ese sentido, el CF considera que el MEF, como ente técnico responsable de administrar la hacienda pública, debe seguir cumpliendo su rol rector y de control fiscal en las distintas fases de las APP, a fin de preservar la sostenibilidad fiscal, como se verá a continuación.

II. La reforma contraviene mejores prácticas internacionales y recomendaciones de organismos multilaterales en materia de APP y PA.

- Las mejores prácticas internacionales señalan que el ministerio encargado de la hacienda pública debe ejercer sus competencias bajo un mecanismo de “gateways” o garitas por razones de impacto fiscal. Esto le da la facultad de decidir en cada etapa de los procesos, mediante opiniones vinculantes, cuándo los proyectos pueden proceder a la siguiente etapa. En esa línea, la OCDE⁴ resalta que:
 - *“Dada la complejidad de las APP, se requieren habilidades críticas que pueden concentrarse en una unidad especializada (...). Esta unidad debería asegurar que los pasos procedimentales son seguidos a cabalidad. (...) a pesar de ello, está unidad no debe decidir si la APP tiene luz verde para operar, dar el visto bueno debe ser potestad de la autoridad presupuestaria central”.*
 - *“Para asegurar la capacidad presupuestaria y la calidad de los proyectos, la autoridad presupuestaria central debe encargarse del escrutinio de cada APP (...). Este escrutinio incluye también el análisis de “valor por dinero”, disponibilidad presupuestal, seguimiento de procesos, y concordancia con lineamientos políticos (...). La autoridad presupuestaria central debe asegurar que los gastos de capital se alineen con las metas macroeconómicas y fiscales, de corto y mediano plazo.”*
- Por otro lado, el FMI⁵ señala que:
 - Asegurar la disciplina fiscal en materia de APP demanda un proceso de garitas (“gateway process”) administrado por el ministerio de hacienda, que asegure que en cada puerta (“gate”) se realice un *due-dilligence* y evaluación de aprobación, donde la autoridad fiscal central tenga la potestad de denegar la transición a la

⁴ Ver OCDE (2025) “Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships”

⁵ FMI (2021) “Mastering the Risky Business of Public-Private Partnerships in Infrastructure”

siguiente etapa si considera que el proyecto es excesivamente oneroso fiscalmente o si expone al gobierno a riesgos fiscales excesivos.

Un proceso de garitas ("gateways") para la gestión de APP

Fase en el ciclo del proyecto de infraestructura	Garita	Tareas de la autoridad fiscal previo a la aprobación/rechazo de proyectos, incluyendo APP
Fase 1: Estudios de prefactibilidad	Proveer opinión sobre el proyecto	Revisión del análisis de prefactibilidad; análisis preliminar de costos y riesgos fiscales, e impacto sobre la sostenibilidad y eficiencia presupuestal.
Fase 2: Estudios de factibilidad	Aprobar/rechazar proyecto	Revisión de estudios, tales como una evaluación socioeconómica y el sustento para la adjudicación mediante APP; reevaluación de costos y riesgos fiscales, e impacto sobre la sostenibilidad y eficiencia presupuestal.
Fase 3: Preparación del presupuesto	Aprobar/rechazar proyecto a ser incluido en la propuesta presupuestal	Selección de proyectos en línea con el espacio presupuestal, prioridades de política, y el marco fiscal de mediano plazo.
Fase 4: Convocatoria a licitación	Aprobar/rechazar la convocatoria a licitación	Revisión del borrador de contrato y documentación relacionada a la convocatoria de licitación; reevaluación de costos y riesgos fiscales, e impacto sobre la sostenibilidad y eficiencia presupuestal.
Fase 5: Licitación y definición del contrato	Aprobar/rechazar contrato	Revisión del contrato previo a su firma, reevaluación de costos y riesgos fiscales, e impacto sobre la sostenibilidad y eficiencia presupuestal.
Fase 6: Construcción y operación	Aprobar/rechazar modificaciones contractuales	Gestión de costos y riesgos fiscales del portafolio de infraestructura; evaluación ex ante del impacto de adendas o renegociaciones del contrato sobre la eficiencia y sostenibilidad del presupuesto.

Fuente: "Mastering the Risky Business of PPPs in Infrastructure", FMI (2021). Traducción propia.

- Esta función se debe desempeñar tanto a nivel de proyectos individuales como de todo el portafolio de proyectos de infraestructura, en consideración al riesgo agregado y a la correlación de riesgos a los que están sujetos los proyectos (incluyendo, pero no limitado a riesgos de naturaleza macroeconómica).
- Dada la naturaleza de largo plazo de las APP, el ministerio de hacienda debe ser capaz de determinar la eficiencia y viabilidad fiscal de cada proyecto en el mediano y largo plazo, incluyendo los compromisos y riesgos fiscales en todo su ciclo de vida.
- La decisión de impulsar un proyecto de inversión, bajo cualquier modalidad de infraestructura, primero debe basarse en metodologías técnicas de valorización, donde la elección de modalidad (APP vs. obra pública) es posterior y asegurando que se siga la ruta de APP solo si es más eficiente y fiscalmente viable (decisiones ambas de la autoridad fiscal central).
- En la misma línea, la *Public-Private Infrastructure Advisory Facility* (PPIAF) del Banco Mundial, señala que los proyectos de infraestructura pública normalmente deben someterse a un proceso de evaluación y aprobación (para determinar si se trata de un

buen proyecto), que suele estar estrechamente integrado con el proceso presupuestario (que determina si el proyecto es asequible) y que el ministerio de hacienda suele desempeñar un papel central en este proceso⁶.

- Por su lado, el BID⁷ resalta que la **rectoría del MEF en el SNPIP⁸ guarda coherencia con la buenas prácticas recomendadas por la OCDE⁹**, a los cuales el Perú se adhirió en 2016. Estos principios señalan que *“la autoridad central a cargo del presupuesto público de un país [ministerio de hacienda] es quien debe monitorear estos proyectos durante todas sus fases para asegurarse que estén alineados con metas de estabilidad macroeconómica de corto y mediano plazo”*.
- La experiencia internacional muestra que los marcos institucionales de países con mayor experiencia en APP resaltan la importancia de la participación de los ministerios de hacienda en la evaluación fiscal de las APP. El BID¹⁰, por ejemplo, resalta el caso de Portugal, que a raíz de un inadecuado control del proceso de APP¹¹, tuvo que incluir, en el año 2012, un nuevo marco para la evaluación fiscal de las APP, atribuyéndole más poderes a su ministerio de hacienda.

III. La autógrafa se da en un contexto en el que el gobierno está impulsando una nueva cartera de proyectos de escala fiscal inédita en el mediano y largo plazo.

- La cartera de proyectos anunciados por PROINVERSIÓN¹² asciende a US\$ 70 mil millones, lo que representa cerca del 25% del PBI del 2024 y se clasifica en: (i) proyectos a adjudicarse en 2025 (US\$ 8 815 millones); (ii) proyectos a adjudicarse en 2026 (US\$ 8 283 millones); (iii) proyectos adicionales de transporte vial (US\$ 19 345 millones); (iv) proyectos adicionales en irrigación (US\$ 24 061 millones); y (v) adendas priorizadas (US\$ 9 587 millones). A nivel de sectores, la inversión total está concentrada principalmente en: proyectos viales¹³ (42,2%, 28 proyectos); de irrigación (34,3%, 22 proyectos); puertos (5,1%; 6 proyectos); hidrocarburos (3,6%, 3 proyectos); y saneamiento (3,1%, 14 proyectos).
- Sobre dicha cartera, PROINVERSIÓN ha provisto información sobre la modalidad de cada proyecto (autofinanciado o cofinanciado) únicamente para proyectos que concentran el 40,9% de la cartera. Así, el 12,9% de la inversión total corresponde a 17 proyectos autofinanciados y el 27,9% a 50 proyectos cofinanciados. No obstante, no se dispone de información para el 59,1% restante.
- Al respecto, debe señalarse que usualmente los montos de inversión de los proyectos de infraestructura pública suelen mostrar un crecimiento importante a medida que se avanza desde las ideas iniciales hacia etapas con estudios más detallados. Por ello, la

⁶ Banco Mundial (2012), “Public-Private Partnerships Reference Guide (version1.0)”

⁷ BID (2015) “Asociaciones Público-Privadas en Perú: Análisis del nuevo marco legal”

⁸ Formalmente la creación del SNPIP se estableció en el Decreto Legislativo N° 1224(2015) y desde esa fecha la rectoría del sistema ha recaído en el MEF.

⁹ Ver nota al pie de página N° 4.

¹⁰ Ver nota al pie de página N° 7.

¹¹ Que conllevó a un crecimiento insostenible de los compromisos de pago bajo la modalidad de APP, que se estimaban que podían alcanzar el 1,5% del PBI en 2015 (US\$ 2 100 millones).

¹² PROINVERSIÓN (2025) “Cartera de Inversiones 2025-2026”.

¹³ Proyectos viales agrupa carreteras e infraestructura ferroviaria.

magnitud real de la cartera que viene impulsando PROINVERSIÓN podría ser sustancialmente mayor que los US\$ 70 mil millones referidos.

- En efecto, uno de los principales problemas que se observan en la ejecución de proyectos de infraestructura pública son los frecuentes cambios en sus costos respecto a los montos estimados en las fases iniciales del ciclo de proyecto. De acuerdo con el Banco Mundial¹⁴, para un total de 192 mil proyectos analizados cuya ejecución financiera comenzó entre 2007 y 2020, se encontró que el 42,4% de estos habían incrementado su costo respecto al monto de viabilidad inicialmente aprobado, identificándose un sobrecosto promedio de casi 43% para los proyectos del Gobierno Nacional. Por su parte, el Consejo Privado de Competitividad¹⁵ analizó una muestra de 30 proyectos culminados en 2022 de las unidades ejecutoras con mayor presupuesto en cada nivel de gobierno, encontrando que la variación promedio del costo de los proyectos respecto al costo reportado en el Expediente Técnico, cuya varianza de costos es sustancialmente menor frente a estudios de perfil o viabilidad, fue de 22,8%.
- Un claro ejemplo de ello es el proyecto de la Nueva Carretera Central, que ha duplicado su costo de viabilidad inicial, pasando de un monto de S/ 11,6 a S/ 24,5 mil millones¹⁶ (+112%), y que aún no cuenta con un expediente técnico. Otro ejemplo de proyecto que aumentó de forma importante su costo es el de mejoramiento de la carretera Lima-Canta-La Viuda-Unish¹⁷, cuyo de inversión pasó de S/ 152 millones en la fase de viabilidad, a S/ 810 millones según su expediente técnico, y luego hasta su costo actual que asciende a S/ 1,5 mil millones.

IV. Impulsar una cartera de proyectos de tal magnitud, sin los controles adecuados, podría generar obligaciones o contingencias fiscales que comprometan la sostenibilidad fiscal del país.

- La reasignación de funciones que propone la reforma rompe el vínculo entre la aprobación de proyectos de inversión pública bajo la modalidad de APP y la planificación presupuestaria. **De implementarse sin una adecuada coordinación y priorización, esta reforma podría derivar en la ejecución simultánea de megaproyectos que superen la capacidad fiscal disponible, generando presiones insostenibles sobre el gasto público y poniendo en riesgo la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo.**
- La adjudicación de proyectos de esta magnitud generaría obligaciones presupuestarias rígidas durante la vida de los proyectos —por décadas— ya que la mayoría de ellos requeriría cofinanciamiento público no solo en etapa de inversión, sino también en las fases de operación y mantenimiento. **Ello tendría un impacto material en diversos indicadores de solvencia fiscal.**
- **Debe advertirse que los planes de promoción de inversiones del gobierno no han incluido una evaluación sobre la compatibilidad de los nuevos compromisos de**

¹⁴ Banco Mundial (2025). “Perú: Aprovechando las oportunidades para el crecimiento y la prosperidad”.

¹⁵ Consejo Privado de Competitividad (2023). “Informe de Competitividad 2023-2024”.

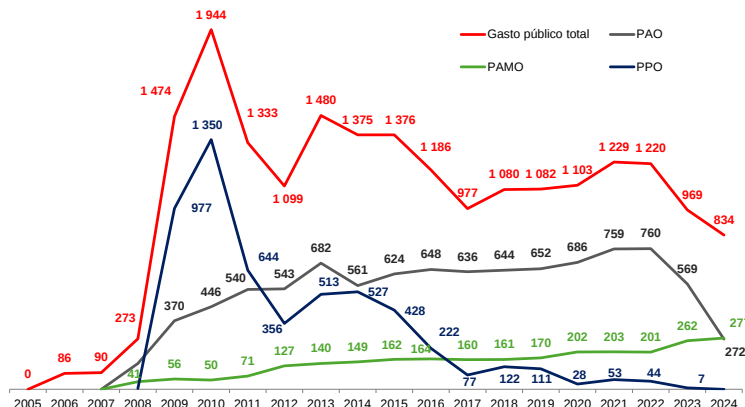
¹⁶ De acuerdo con la información de los Códigos Únicos de Inversión 2436163 y 2623129; fecha de viabilidad inicial: 29 de diciembre de 2018; fecha de viabilidad actualizada: 13 de diciembre de 2020.

¹⁷ De acuerdo con la información del Código Único de Inversión 2057906.

gasto en APP con la capacidad presupuestaria en el mediano plazo o el espacio fiscal disponible para no comprometer la sostenibilidad fiscal en el largo plazo. Estos compromisos de gasto pueden generar obligaciones crecientes y prolongadas en el tiempo, con una parte de ellos generando gasto permanente.

- Ejemplo de ello es el caso del Corredor Vial Interoceánico Sur¹⁸, cuyo gasto anual para el Estado se multiplicó por 16 en una década (de S/ 86 millones en 2006 a S/ 1 400 millones en 2015), registró S/ 800 millones en 2024 y acumula un gasto total de S/ 20 mil millones en los últimos 20 años¹⁹.

IIRSA SUR: gasto de cofinanciamiento del Estado
(Millones de soles)



Nota: Gasto del Estado: PAO (Pago anual por obra); PPO (Pago por Obras adicionales o faltantes); PAMO (Pago por mantenimiento). El gasto público total incluye los conceptos antes señalados, así como otros como expropiaciones. **Fuente:** MEF. **Elaboración:** DEM-STCF.

- Al respecto, **cabe resaltar que los proyectos cofinanciados, además de requerir recursos públicos en etapa de inversión, con frecuencia comprometen recursos presupuestales para operación y mantenimiento, ya sea por obligaciones firmes o contingentes que se activen.** Por ejemplo, por subsidios a tarifas (líneas de metro, como en el caso de la Línea 1 del Metro de Lima²⁰), garantías mínimas de tráfico (carreteras), hospitales y escuelas (personal y gasto en bienes y servicios), irrigaciones (pagos por agua). La duración de los contratos es de un horizonte de largo plazo, en promedio de 30 años, pero al vencimiento del periodo de concesión, la infraestructura debe seguir operando, independientemente de la modalidad contractual que se elija, lo cual extiende las obligaciones financieras para el Estado.
- Por otra parte, **la falta de una evaluación exhaustiva y de controles adecuados podría fomentar la proliferación de adendas o controversias (demandas) entre el Estado y los concesionarios,** problemáticas que ya se han venido experimentando en el sistema de promoción de la inversión privada en el país.

¹⁸ El Corredor vial Interoceánico Sur (Tramo 2, 3 y 4) se adjudicó en 2005, y el Corredor vial Interoceánico Sur (Tramo 1 y 5), en 2007. Desde 2005 hasta 2024, la inversión del concesionario (empresa privada) asciende a US\$ 2 627 millones, equivalente a S/ 8 mil millones.

¹⁹ Considera el gasto registrado como adquisición de activos no financieros (pago anual por obra, principalmente) y mantenimiento.

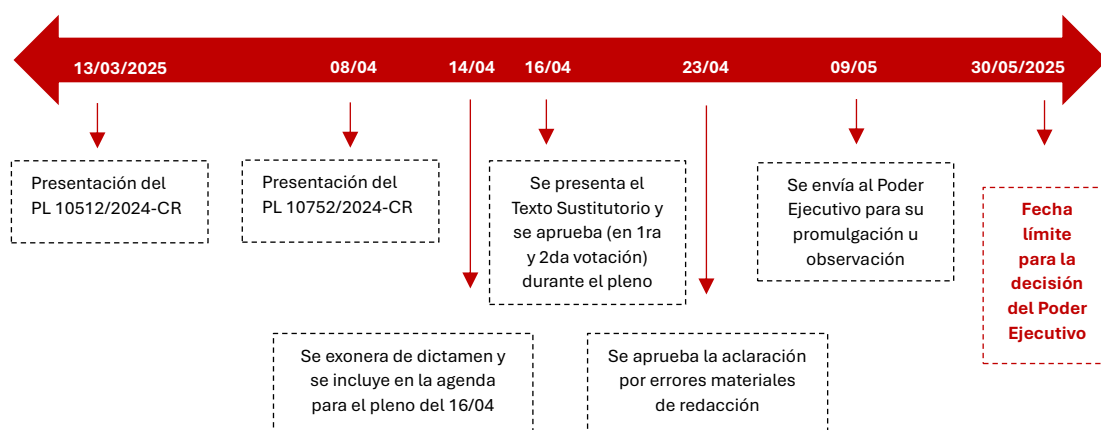
²⁰ En el proyecto de la Línea 1 del Metro de Lima, el Estado paga al concesionario el Precio por Kilómetro recorrido (PKT), el cual es importante para que la empresa brinde una operación adecuada del servicio sin afectar la tarifa que se cobra al usuario.

- Con relación a las adendas, cabe indicar que de acuerdo el Banco Mundial²¹, en el Perú las modificaciones contractuales han sido bastante frecuentes. El porcentaje de concesiones renegociadas en Perú para el periodo 1998-2016 fue cercano al 80%, y se han registrado múltiples renegociaciones de un mismo contrato²². Dicho estudio también revela que, en promedio, cada contrato de APP ha sido renegociado 2,4 veces.
- Con relación a los arbitrajes, debe mencionarse que el Perú es uno de los países con más arbitrajes internacionales en los registros a nivel mundial, con 46 demandas interpuestas ante el CIADI²³. En el periodo 2020-2024, las concesionarias de proyectos APP han demandado a Perú por motivos diversos, como la suspensión de cobros de peaje, incumplimientos de entrega de terrenos, cambios del diseño del proyecto y resolución de contratos. Recientemente, en 2024, la empresa Metro de Lima Línea 2 S.A. obtuvo un fallo a su favor por el CIADI por la demanda originada por cambio del diseño del proyecto, entre otros, con lo cual se dispuso que Perú le pague a la concesionaria un monto de US\$ 394 millones.

V. La reforma fue aprobada con celeridad y sin la necesaria discusión técnica con entidades participantes del SNPIP y organizaciones expertas en la materia.

- La autógrafa de ley recae en los proyectos de ley N° 10512/2024-CR y 10752/2024-CR presentados el 13 de marzo y el 8 de abril de 2025, respectivamente. Dichas iniciativas fueron **exoneradas del debate y evaluación de la comisión correspondiente el 14 de abril**, e incluidas en la agenda del pleno del 16 abril. En la misma fecha el pleno del Congreso aprobó la propuesta (y la exoneró de segunda votación) sin un debate amplio de los diferentes grupos parlamentarios.
- Esta celeridad es más evidente aún porque una semana después se tuvo que aprobar una aclaración de la iniciativa legislativa, ante múltiples errores materiales en la redacción de la propuesta.

Gráfico: proceso de aprobación de la autógrafa de ley



Fuente: Congreso de la República. Elaboración DEM-STCF.

²¹ Banco Mundial (2020) "Policy Note on Attracting Private Investment to Infrastructure in Peru".

²² Como es el caso del proyecto IIRSA Sur, cuyo contrato ha sido renegociado hasta en 22 oportunidades.

²³ Dichas demandas incluyen a todas las modalidades de proyectos o todas las formas de inversión privada.

- Cabe indicar que la OCDE²⁴ tras su análisis de calidad del marco regulatorio en el Perú, recomienda establecer un sistema de evaluación de impacto ex ante como parte de su proceso administrativo regulatorio, y la aplicación de la Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR)²⁵. Una recomendación de esta institución, como parte de la EIR, por ejemplo, es que los proyectos de ley estén disponibles 30 días como mínimo para la consulta del público.
- Además, esta institución resalta que en el Congreso del Perú “es frecuente que se convoquen a interesados y especialistas, a través de sus comisiones”, para que participen, con el objetivo de “entender mejor las necesidades y asuntos en cuestión, para mejorar las propuestas legislativas”. En el caso de la propuesta en cuestión, esto no ocurrió.
- El CF considera que una propuesta legislativa de este tipo (en la cual participó el sector economía) debería surgir de los entes técnicos del Poder Ejecutivo y después debe exigirse un debate técnico amplio y riguroso que incluya a los múltiples actores involucrados. Un diseño normativo de tal relevancia debe conglomerar en su convocatoria a los sectores competentes del Poder Ejecutivo (sectores, MEF y PROINVERSIÓN), y considerar la opinión, acompañamiento o asistencia de agencias internacionales con experiencia en formulación y estructuración de APP, así como en la gestión de riesgos asociados a las mismas. De igual manera, resulta importante la presencia de organismos especializados en evaluación del potencial impacto sobre las finanzas públicas.

VI. El desarrollo de las APP debe enmarcarse en una política nacional de infraestructura integral y coherente.

- La reforma del SNPIP se da en un contexto en cual el Poder Ejecutivo ha venido planteando diversas medidas y brindando anuncios relacionados a la forma en que debe gestionarse la infraestructura pública en el país, pero que no muestran integralidad ni coherencia técnica.
- Por ejemplo, en julio de 2023 el gobierno apoyó la creación de la “Autoridad Nacional de Infraestructura” (ANIN), la cual es un organismo público ejecutor para la formulación, ejecución y mantenimiento de los proyectos o programas de inversión a su cargo. Un año después, en julio de 2024, el Poder Ejecutivo planteó la creación del “Ministerio de Infraestructura”, como entidad encargada de planificar, coordinar, formular, ejecutar y supervisar la gestión de la infraestructura pública a nivel nacional y que absorbería, entre otras instituciones, a la ANIN²⁶. Recientemente, en mayo de 2025, también se anunció la propuesta de extinguir 14 programas del Gobierno Nacional que realizan inversión pública e integrar sus carteras de proyectos a la ANIN para consolidar una “Unidad Central de Inversión Pública”.

²⁴ Ver OCDE (2018) “*Política Regulatoria en el Perú: Uniendo el Marco para la Calidad Regulatoria*”

²⁵ La EIR consiste en el análisis y la medición de los beneficios, costos y efectos probables de las nuevas normativas. Es un instrumento fundamental para garantizar la calidad de las nuevas normas a través de un proceso basado en evidencia para la toma de decisiones.

²⁶ Esta propuesta se mantiene en la Comisión de Constitución y Reglamento sin haber sido objeto de dictamen.

- A estas iniciativas se suman diversos anuncios para la implementación de proyectos altamente costosos mediante el mecanismo de gobierno a gobierno (G2G), a pesar de su alta demanda de uso de recursos públicos y de sus limitaciones para la administración adecuada de riesgos; y los ya mencionados anuncios de carteras costosas en APP que podrían tener un elevado cofinanciamiento público.
- El CF considera que dichos anuncios muestran una falta de coordinación en materia de infraestructura pública a pesar de que existe un Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad. En ese sentido, el Gobierno debería marcar una hoja de ruta clara, definida técnicamente, que aborde integralmente la problemática de las brechas de infraestructura y de servicios públicos en el país, y que se sujete, en todos los plazos, al espacio fiscal disponible.