

LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA EN EL PERÚ Y SUS PERSPECTIVAS

José Hernández Pino

Economista Senior

jhernandez@comercia.com.pe

Resumen

El Perú tiene una brecha de infraestructura de US\$ 110 mil millones en el largo plazo según el BID. El MEF aprobó en 2022 un Plan de Infraestructura (PNISC) con 72 proyectos priorizados, concentrados en transporte, hidrocarburos y telecomunicaciones. Además del lanzamiento de APP's, se espera continuar con Acuerdos Gobierno a Gobierno (G2G) para los proyectos de gran envergadura (Línea 3, por ejemplo). La incertidumbre política y el bajo desempeño en ejecución por constantes cambios de ministros en los últimos años afectó la inversión pública. La intervención en regiones para mejorar capacidades de gestión que desarrolla el MEF puede contribuir incrementar la gestión de inversiones.

Summary

Peru has an infrastructure gap of \$110 billion in the long term according to the IDB. The MEF approved an Infrastructure Plan with 72 prioritized projects, focused on transport, hydrocarbons and telecommunications. In addition to the launch of PPPs, it is expected to continue with Government-to-Government (G2G) Agreements for the most important projects. Political uncertainty and poor performance in execution due to constant changes of Ministers in recent years affected public investment. The intervention in regions to improve management capacities developed by the MEF can contribute to increasing it.

Datos clave



72 proyectos del PNISC:
US\$ 39,700 millones
36 proyectos 2023- 2024:
US\$ 9,100 millones
Inversión pública 2023:
+ 15.8% en el primer trimestre respecto a
2022

Key facts



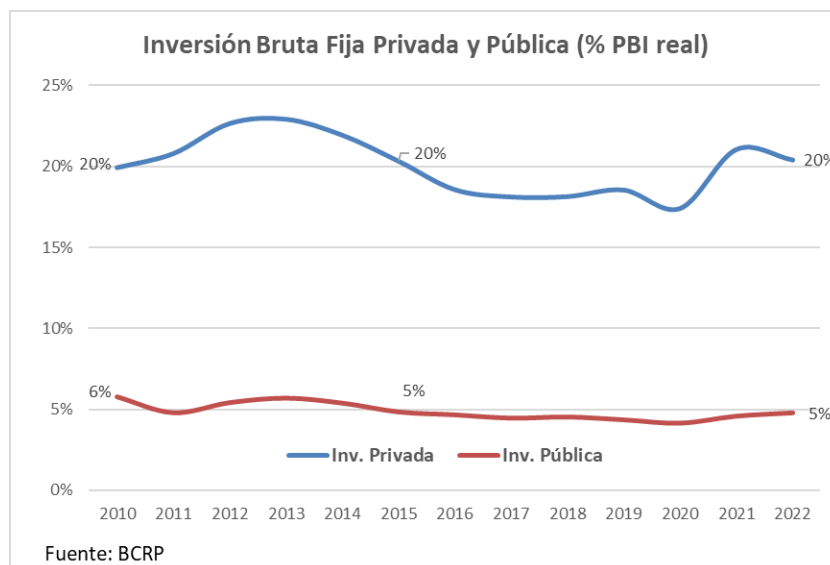
72 projects of the PNISC:
US\$ 39,700 million
36 projects 2023- 2024:
US\$ 9,100 million
Public investment 2023:
increased 15.8% first quarter compared to
2022



La inversión en infraestructura en el Perú y sus perspectivas

1. Importancia de la inversión en el PBI nacional

La inversión ha representado el 25% del PBI peruano en los últimos 12 años. El 20% de dicha inversión correspondió a inversión privada y el 5% a inversión pública, siendo la inversión privada la que ha tenido un mayor dinamismo en este período. Cabe destacar que la inversión privada en 2022 cayó 0.5%, después de haber crecido 37% en 2021. En este contexto, resulta prioritario brindar las condiciones para atraer y facilitar la ejecución de proyectos de inversión privada en el presente año. El Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) en su último reporte de inflación y variables macroeconómicas, sin embargo, redujo su proyección de crecimiento de la inversión privada de 1% a -0.5%. Esto responde a múltiples factores que generan una fuerte incertidumbre, y que, en la actualidad, no fomentan un clima de negocios adecuado para la inversión.



2. Brecha de infraestructura en el Perú

Un estudio del BID¹ estimó que el Perú tiene una brecha de infraestructura de corto plazo de US\$ 35.5 mil millones y de largo plazo, de US\$ 110.1 mil millones. Al respecto, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) viene promoviendo la inversión privada y pública en infraestructura en el país, habiendo aprobado en octubre de 2022² el Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad 2022-2025 que ha priorizado 72 proyectos en diversos sectores, que en conjunto suman un monto de inversión de US\$ 39,687 millones³. Los principales sectores a los que se enfocan estos proyectos son: transportes (57%), hidrocarburos (13%), comunicaciones (8%), educación (5%), salud (5%) y agua y saneamiento (5%).

¹ Brecha de infraestructura en el Perú. 2020. Banco Interamericano de Desarrollo. Páginas. 60-61.

² Aprobado mediante Decreto Supremo N° 242-2022-EF publicado el 24 de octubre de 2022.

³ Considerando el tipo de cambio promedio compra-venta del día 10 de marzo del 2023. Ver: https://www.sbs.gob.pe/app/pp/sistip_portal/paginas/publicacion/tipocambiopromedio.aspx

Proyectos priorizados en el Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad 2022-2025 según sector

Sector	Número de Proyectos	Inversión (millones US\$)
Transportes	18	22,202
Hidrocarburos	1	5,055
Comunicaciones	9	2,938
Educación	4	2,018
Salud	22	1,971
Agua y Saneamiento	12	1,794
Agricultura y Riego	2	1,364
Producción	1	756
Electricidad	2	513
Ambiente	1	75
Total	72	38,687

Fuente: PNISC 2022-2025

La ejecución de estos proyectos contribuirá con acortar la brecha de infraestructura que posee el país, teniendo el gobierno diversas modalidades de contratación para el desarrollo de tales proyectos.

3. Modalidades para el desarrollo de proyectos de infraestructura

Los principales proyectos de infraestructura pública en el Perú se desarrollan bajo diversas modalidades, como son las Asociaciones Público-Privadas (APP), Proyectos en Activos, Obras por Impuesto, Contratación Pública y, recientemente, los contratos o convenios de Gobierno a Gobierno (G2G)⁴.

- Asociaciones Público-Privadas: modalidad de participación de la inversión privada, mediante contratos de largo plazo en los que interviene el Estado y uno o más inversionistas privados. Bajo esta modalidad se desarrollan proyectos de infraestructura pública, servicios públicos, investigación aplicada, y/o innovación tecnológica. En las APP, se distribuyen riesgos y recursos; en este último caso, preferentemente privados.⁵ Los proyectos vía APP pueden ser (i) cofinanciados, que requieren cofinanciamiento estatal; y, (ii) autofinanciados, con capacidad propia de generación de ingresos, sin cofinanciamiento estatal.
- Proyectos en Activos: modalidad de participación de la inversión privada promovida por las entidades públicas con facultad de disposición de sus activos. Su aplicación está a cargo PROINVERSION, Gobiernos Regionales y Locales y recae sobre activos presentes o futuros de titularidad de las entidades públicas. Los contratos de Proyectos en Activos no pueden comprometer recursos públicos, ni trasladar riesgos al Estado, salvo ley expresa.⁶
- Obras por impuesto: mecanismo que permite a las empresas privadas adelantar el pago del impuesto a la renta para financiar y ejecutar directamente proyectos de inversión pública que los gobiernos regionales o nacional han priorizado. Al finalizar la ejecución del proyecto, el Tesoro Público devuelve el monto invertido a la empresa mediante Certificados que podrán ser utilizados para el pago del impuesto a la renta.

⁴ Cabe precisar que, según la Ley de Contrataciones del Estado, el término empleado es Contrato de Estado a Estado; sin embargo, también se les conoce como contratos o convenios de Gobierno a Gobierno o G2G.

⁵ Artículo 20 del Decreto Legislativo N° 1362.

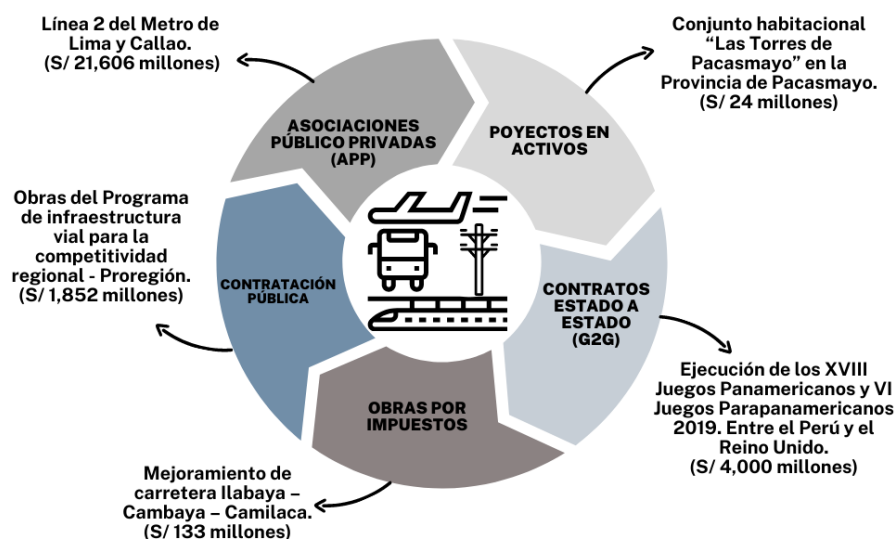
⁶ Artículo 49 del Decreto Legislativo N° 1362.

Posteriormente, las entidades públicas regionales y locales devuelven al Tesoro Público, el monto financiado para la ejecución de sus proyectos.⁷

- Contratos de Gobierno a Gobierno: permite que la adquisición de bienes, contratación de servicios, ejecución de obras, la gestión, desarrollo u operación, puedan ser ejecutadas por otro Estado a través de sus propios organismos, dependencias, empresas públicas o privadas nacionales o extranjeras. La contratación de Estado a Estado debe autorizarse mediante Decreto Supremo refrendado por el titular del sector correspondiente, declarando de interés nacional el objeto de contratación. Si bien es una modalidad de contratación pública excluida de la Ley de Contrataciones del Estado, pero es supervisada por el OSCE⁸.

Adicionalmente, las obras de infraestructura pública también pueden desarrollarse a través de la Ley de Contrataciones del Estado (Ley N° 30225); en proyectos que han sido declarados viables en el marco del sistema de inversión pública (invierte.pe). Tales obras son licitadas por el sector público en sus diversos niveles de gobierno y se rige bajo los mecanismos establecidos en la referida Ley.

PRINCIPALES MODALIDADES DE EJECUCIÓN DE INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA



Elaboración: Comercia Consulting

4. Proyectos de infraestructura en operación

Los proyectos que contribuyen en mayor proporción a reducir la brecha de infraestructura según el PNISC son los de transporte: carreteras, aeropuertos, puertos, vías férreas y vías navegables. Según información del OSITRAN⁹ al mes de enero de 2023 existían 32 contratos de proyectos concesionados bajo la modalidad de APP, que en conjunto constituyen un monto de inversión comprometida por US\$ 17 mil millones. Gran parte de estos proyectos se vienen ejecutando desde hace varios años, sin que se reporten nuevos proyectos

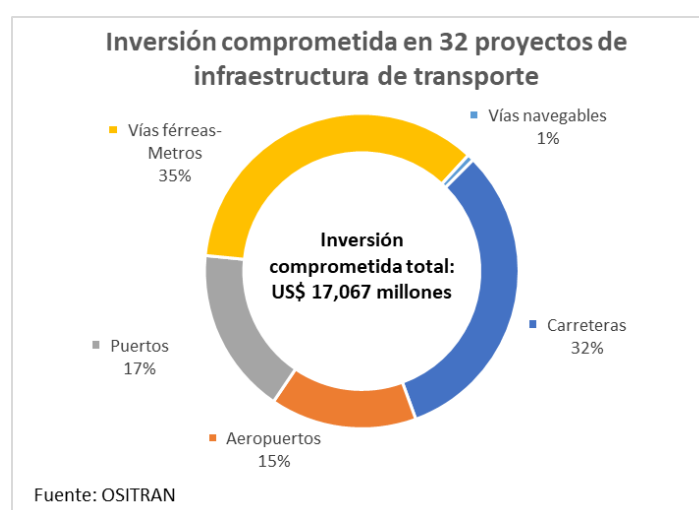
⁷ Ver: https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100270&lang=es-ES&view=article&id=3976

⁸ Vigésimoprimera Disposición Complementaria Final y Artículo 5° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225 Ley de Contrataciones del Estado. Aprobado por Decreto Supremo N° 082-2019-EF.

⁹ Ver: <https://www.ositran.gob.pe/anterior/nosotros/ositran-en-cifras/>

concesionados vía APP en transportes desde hace más de 4 años¹⁰. El total de inversión antes indicado se descompone de la siguiente manera:

- El 35% (US\$ 6,0218 millones) corresponde a **vías férreas** que incluye a los proyectos como la Línea 1 y Línea 2 del Metro de Lima;
- El segundo rubro en relevancia corresponde a **carreteras** con el 32% de la inversión comprometida (US\$ 5,449 millones) e incluye a las carreteras interoceánicas (IIRSA Norte, Centro y Sur), diversos tramos de la Panamericana Norte y Sur, Longitudinal de la Sierra, entre otras.
- El tercer rubro en importancia corresponde a **puertos**, con el 17% de la inversión total (US\$ 2,917 millones) e incluye a los terminales portuarios del Muelle Sur y Muelle Norte en el Callao, los terminales portuarios de Piura, Paracas, Matarani, Salaverry, entre otros;
- Un cuarto rubro corresponde a los **aeropuertos**, con el 15% de la inversión comprometida (US\$ 2,572 millones), que incluye al Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, al Primer y Segundo Grupo de Aeropuertos regionales.



Cabe precisar que, respecto a infraestructura en otros sectores, PROINVERSION¹¹ reporta concesiones en 34 proyectos en energía eléctrica, 22 en minería, 20 en telecomunicaciones¹², 7 en saneamiento, 4 en hidrocarburos y 3 en agricultura; los cuales fueron otorgados en concesión entre 1999 y 2021.

Contratos de Gobierno a Gobierno: a la fecha se tiene conocimiento que los proyectos de infraestructura que se han desarrollado o se vienen ejecutando bajo esta modalidad son los siguientes:

- Cooperación y Asistencia para la Ejecución de los XVIII Juegos Panamericanos y VI Juegos Parapanamericanos 2019 (suscrito el 03 de agosto de 2017 con Reino Unido)¹³, que habría tenido una inversión de S/ 4 mil millones.
- Contratación para la Asesoría y Asistencia Especializada en la Gestión de la Implementación del Plan Integral para la Reconstrucción con Cambios (suscrito el 22 de junio de 2020 con Reino Unido). Este contrato proyecta una inversión de S/ 12,550 millones destinada a la

¹⁰ El último proyecto de infraestructura de transportes entregado en concesión mediante APP fue el “Modernización y Desarrollo del Terminal Portuario Multipropósito de Salaverry” (31 de mayo de 2018).

¹¹ Ver: <https://www.investinperu.pe/es/app/estadisticas-de-procesos>

¹² No incluye los proyectos otorgados en el marco del FITEL, que en su mayoría corresponden a proyectos en activos.

¹³ Ver: <https://www.rgbavocats.com/es/blog/contratos-de-estado-a-estado-en-el-peru-rgb-avocats-asesora-en-contratos-gtog>

reconstrucción de 74 colegios, 17 establecimientos de salud y 46 intervenciones de soluciones integrales para ríos, quebradas y sistemas de drenaje.¹⁴

- Contrato para la Asistencia Técnica en la Ejecución del Proyecto de Inversión: “Mejoramiento y Ampliación del Servicio Aeroportuario en la Región Cusco mediante el Nuevo Aeropuerto Internacional de Chinchero – Cusco” (suscrito el 24 de octubre de 2019 con Corea del Sur). El contrato proyecta una inversión de US\$ 427 millones.¹⁵

Contratación Pública: un ejemplo del desarrollo de este tipo de contratación es el Programa de Infraestructura Vial para la Competitividad Regional-PROREGIÓN 1, el cual es un proyecto que está a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), a través del Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Descentralizado - Provías Descentralizado. La inversión requerida es de S/ 1,852.2 millones de soles y comprende la ejecución de 4,927 km de vías departamentales en 16 regiones, 54 provincias, 198 distritos y una población beneficiaria de 1.7 millones de habitantes. En mayo de 2021, el MEF suscribió dos contratos de préstamos, uno con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otro con el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), por más de US\$ 340 millones para financiar infraestructura vial¹⁶.

5. Proyectos de infraestructura priorizados para los próximos años

En cuanto a los proyectos futuros, que aún no están concesionados y por ende constituyen oportunidad de inversión, el BCRP¹⁷ destaca que los principales proyectos de infraestructura priorizados por PROINVERSION en el periodo 2023-2024 sumarían US\$ 9,100 millones, entre APP y proyectos en activos. Siendo los de mayor envergadura el Anillo Vial Periférico, la carretera Longitudinal de la Sierra Tramo 4, el Parque Industrial de Ancón, el Terminal Portuario San Juan de Macona, los Hospitales de Essalud en Piura y Ancash, entre otros. Los 15 más importantes proyectos priorizados son los siguientes:

N°	Proyectos por adjudicar 2023-2024 - PROINVERSION	Monto de inversión (millones US\$)
1	Anillo Vial Periférico	2,380
2	Longitudinal de la sierra tramo 4	929
3	Parque Industrial de Ancón	762
4	Enlace 500 kV Huánuco –Tocache – Celendín – Trujillo y Enlace 500 kV Celendín – Piura	611
5	Obras de Cabecera y Conducción para el Abastecimiento de Agua Potable para Lima	480
6	Nuevo Terminal Portuario San Juan de Marcona	410
7	Essalud Piura y Ancash	323
8	Bandas AWS-3 y 2.3 GHz	267
9	Ferrocarril Huancayo - Huancavelica	263
10	Mejoramiento de los Servicios Turísticos en el Parque Arqueológico Choquequirao	260
11	Colegios en Riesgo: Lima Metropolitana	255
12	Hospital Nacional Hipólito Unanue	250
13	Línea de Transmisión 500 kV Subestación Piura Nueva - Frontera	217
14	Sistema de Tratamiento de Aguas Residuales - Huancayo	172
15	Enlace 220 kV Belaúnde Terry – Tarapoto Norte	164
	Otros	1,357
	Total priorizados	9,100

Fuente: BCRP con información de PROINVERSION

¹⁴ Ver: <https://www.rcc.gob.pe/2020/autoridad-para-la-reconstruccion-con-cambios-amplio-vigencia-del-acuerdo-de-gobierno-a-gobierno-con-el-reino-unido/>

¹⁵ Ver: <https://andina.pe/agencia/noticia-cusco-obras-aeropuerto-internacional-chinchero-presentan-gran-avance-923928.aspx>

¹⁶ Ver: https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101108&view=article&catid=100&id=7009&lang=es-ES

¹⁷ Reporte de inflación. Marzo 2023. BCRP. Página 60.

- **Obras por impuestos**

PROINVERSIÓN, recientemente¹⁸ ha identificado a nivel nacional 491 proyectos para ser ejecutados mediante el mecanismo de Obras por Impuestos con un monto de inversión aproximado de S/ 5,847 millones; de este total, 30 proyectos (S/ 443 millones) se encuentran en búsqueda de empresas privadas que puedan financiar su ejecución.

Un proyecto importante que se ejecutaría bajo esta modalidad, es la **Construcción del Puente Santa Rosa, accesos, rotonda y paso a desnivel**, el cual tiene como objetivo brindar adecuadas condiciones de transitabilidad en el acceso al Aeropuerto Internacional Jorge Chávez. El proyecto se ha priorizado a través de la Resolución Ministerial N° 258-2023-MTC/01 y requerirá una inversión estimada por PROINVERSIÓN de US\$ 475 millones¹⁹.

- **Contratos de Gobierno a Gobierno**

De acuerdo al PNISC, el proyecto de **la Línea 3 del Metro de Lima** será completamente subterráneo y recorrerá 34.8 kilómetros, atravesando 12 distritos de Lima Metropolitana. La inversión proyectada asciende a **US\$ 6,157 millones** y según el PNISC esta obra sería adjudicada en junio de 2025²⁰; no obstante, el MTC prevé que esta obra podría ser adjudicada antes, en el segundo semestre de 2023.²¹

6. Perspectivas de las inversiones al 2023 y reactivación económica

El Banco Mundial destaca la fortaleza macroeconómica del país basada en un manejo técnico por parte del Ministerio de Economía y Finanzas y el BCRP; no obstante, indica también, una capacidad estatal limitada en varios casos a nivel nacional y subnacional que obstaculiza la prestación de servicios e infraestructura de calidad. Así, refiere que el bajo desempeño en la gestión de la inversión pública, la falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y las brechas de capacidad en el servicio civil son algunos de los desafíos clave que enfrenta el país. A nivel de gobierno local, los municipios que reciben ingresos significativos a través del canon minero que están destinados a infraestructura no pueden gastarlo, y aquellos con la mayor parte de los ingresos del canon tienen los niveles más bajos de ejecución presupuestaria.²²

De otro lado, el Banco Mundial también indica que, a nivel político, los constantes cambios de gabinete, especialmente en la PCM, habrían afectado la capacidad de coordinación tanto vertical como horizontal. Así, desde julio de 2021 se habrían producido 68 cambios de ministros, equivalentes a un cambio cada seis días, la tasa más alta en las últimas dos décadas. Esta alta rotación afecta la coordinación entre las entidades del sector público y con las autoridades subnacionales. Los nombramientos políticos (asesores, secretarios y directores) tienden a rotar con los nuevos ministros, lo que afecta la capacidad de las agencias para administrar los recursos y alcanzar las metas.²³

No obstante, recientemente, el MEF anunció que la inversión pública al primer trimestre de 2023 habría alcanzado un récord en la ejecución. Así, esta llegó a los S/ 7,018 millones que representa un crecimiento de 15.8% con respecto al mismo período de 2022 y que supera los niveles de ejecución de los últimos 5 años. Esta mayor ejecución de la inversión pública se

¹⁸ Ver: <https://www.investinperu.pe/es/pi/detalle-noticia/proinversion-identifica-491-proyectos-de-oxi-a-ni>

¹⁹ Ver: <https://elcomercio.pe/economia/peru/proinversion-priorizan-ejecucion-del-puente-santa-rosa-mediante-obras-por-impuestos-noticia/>

²⁰ Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad 2022-2025. Página 78.

²¹ Ver: <https://gestion.pe/economia/linea-3-del-metro-de-lima-gobierno-contempla-adjudicar-linea-3-del-metro-de-lima-en-el-segundo-semester-de-2023-noticia/>

²² Systematic Country Diagnostic: Perú. Banco Mundial. Octubre 2022 Página 21.

²³ Systematic Country Diagnostic: Perú. Banco Mundial. Octubre 2022 Página 17.

debería a las acciones tomadas por el Gobierno Nacional, destacando la coordinación de los funcionarios con los gerentes de los diferentes niveles de gobierno a fin de generar una institucionalidad que permita el desarrollo de capacidades y el consecuente logro de las metas de ejecución.²⁴

En relación con las perspectivas para el segundo trimestre del 2023, el ministro de economía señaló que será necesaria la aprobación de un crédito suplementario para mantener el ritmo de crecimiento de la economía, ante los posibles efectos de los fenómenos naturales. Al respecto, la Comisión de Presupuesto del Congreso de la República, recientemente aprobó dicho crédito por S/ 8,275 millones²⁵ que se emplearían en atender emergencias ante el Fenómeno del Niño costero y para la reactivación económica, el cual debe ser aprobado posteriormente por el pleno del Congreso.²⁶

Conclusiones

- Existe una cartera de proyectos priorizados que deben ser adjudicados en este y el siguiente año bajo diversas modalidades de adjudicación, a fin de contribuir a cerrar las brechas de infraestructura de corto plazo, dinamizando la economía y mejorando la calidad de vida de la población. Del mismo modo, resulta necesario brindar las condiciones favorables para dinamizar la inversión privada que si bien, se proyecta que caiga 0.5% este año, podría revertirse si se dan las señales adecuadas al mercado, y mejora el contexto de negocios para la inversión. El Perú es reconocido internacionalmente por su estabilidad macroeconómica y sus políticas de largo plazo. No obstante, también es importante que el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales trabajen en conjunto para atender las demandas sociales en las regiones y avanzar en el desarrollo de la infraestructura necesaria para la población.
- Esperamos que el gobierno actual contribuya a fortalecer las instituciones públicas clave para el desarrollo de infraestructura en el país y tenga un liderazgo sostenido en el tiempo que de continuidad a los cuadros técnicos y de alto nivel. Los proyectos para crear una agencia especializada de infraestructura van en esa dirección, pero pueden generar desajustes y demoras en el corto plazo en la ejecución de proyectos urgentes, sobre todo en un contexto de posibles fenómenos climáticos con efectos adversos para el país. Esto se debe considerar evidentemente.
- Finalmente, es destacable que el MEF desarrolle estrategias de intervención en las regiones para dotar de herramientas y capacidades técnicas a los funcionarios regionales que acaban de asumir funciones, porque ello permitirá una mayor ejecución de inversión pública a nivel regional en el corto plazo, que repercutirá en la atención de las necesidades básicas de los pobladores y con ello contribuir a la estabilidad social, sobre todo en las regiones que poseen recursos del canon y que no han podido beneficiarse del mismo ante la limitada capacidad técnica de los exfuncionarios en gobiernos subnacionales.

²⁴ Ver: <https://gestion.pe/economia/inversion-publica-total-crece-en-primer-trimestre-pero-se-hunde-en-municipios-mef-noticia/>

²⁵ Corresponde al Proyecto de Ley N° 4482/2022-PE. Proyecto de Ley que Aprueba Créditos Suplementarios para el financiamiento de mayores gastos en el marco de la reactivación nacional.

²⁶ Ver: <https://rpp.pe/economia/economia/comision-del-congreso-aprobo-credito-suplementario-para-el-gobierno-que-implica-noticia-1476863>