

Inversión pública: ¿solo las Asociaciones Público Privadas (APP) salvarán al Perú?

Armando Mendoza Nava

Sumilla

En un contexto de creciente presión sobre los recursos fiscales, donde no alcanza el financiamiento para atender todas las demandas, estamos asistiendo al segundo debut de las Asociaciones Público Privadas (APP), así como de otros mecanismos de participación de agentes privados en la inversión pública, promocionados estos como la respuesta ideal a las necesidades de financiamiento estatal. Pero las experiencias, no lejanas, de los escandalosos fiascos que fueron la Interoceánica Sur, el Aeropuerto de Chinchero y la Línea 2 del Metro de Lima, por citar algunos ejemplos, dejan en claro que no todo es color de rosa en el mundo de las APP. Problemas de eficiencia, economía y transparencia, que son lamentablemente consustanciales al funcionamiento del Estado peruano, también se observan en el caso de las APP. Así, en el actual contexto en que un gobierno débil y con legitimidad menguada recurre a las APP como una carta de popularidad frente al poder económico y político, cabe preguntarse si no se están replicando los yerros u omisiones que tanto nos costaron en el pasado, y si no se estarán incubando con la presente oleada de APP una nueva camada de futuros escándalos de manejos indebidos y de actos dolosos en la inversión pública.

EN EL KILOMÉTRICO MENSAJE A LA NACIÓN DEL PASADO 28 DE JULIO con el que nos amodorró la presidenta Dina Boluarte, la palabra «inversión» fue mencionada nada menos que 130 veces. Entre los párrafos inacabables y la retahíla de anuncios que se prolongaron por cinco horas, una y otra vez el tema de la inversión pública apareció como la gran promesa para reactivar la economía, fortalecer al Estado y, en general, sacar al país de su marasmo, vía una lluvia de proyectos tan ambiciosa como larga.

Ciertamente, el mensaje del Gobierno fue claro y repetitivo: múltiples promesas de inversión en obras públicas (grandes y menudas), en infraestructura, salud, educación, agro, etc.; pero donde el detalle es que dicha inversión va aparejada con la intervención privada mediante diversos mecanismos: Asociaciones Público Privadas (APP), Inversiones en Activos, Obras por Impuestos, etc., etc., con todo lo que ello implica en oportunidades de rentabilidad para aquellos grupos con poder económico y llegada política a los que el Gobierno busca cortejar.

De esta forma, se viene una oleada de megaconcesiones: Anillo Vial Periférico, Tren Macho, Longitudinal de la Sierra, Parque Industrial de Ancón, etc. También se anuncia (por enésima vez) que sí, que esta vez sí viene la Petroquímica del Sur. Pero hay más, se apunta a avanzar múltiples APP en los servicios públicos: en educación, salud y saneamiento, en administración de hospitales

y colegios, en servicios de agua potable y alcantarillado. Solos las APP salvaran al Perú, pareciera ser el mensaje.

Igualmente, hay que señalar entre los anuncios más interesantes del mensaje del 28 de julio, la propuesta para establecer un Ministerio de Infraestructura, lo que ciertamente tiene su atractivo, aunque habrá que considerar qué es lo que realmente implica, más allá de la etiqueta.

A falta de pan...

Un punto importante que hay que considerar en relación a la inversión pública y sus posibilidades, es la creciente restricción de ingresos fiscales. En el proyecto de Presupuesto Público 2025, el incremento de recursos en general es el menor en casi diez años, con apenas un modesto 4.6% de incremento nominal. Más específicamente, en lo que se refiere a los recursos para la inversión, identificados en el rubro «Adquisición de activos no financieros», los mismos se incrementan en escasamente 7.5%, ascendiendo a un total de S/ 59 523 millones para el 2025¹.

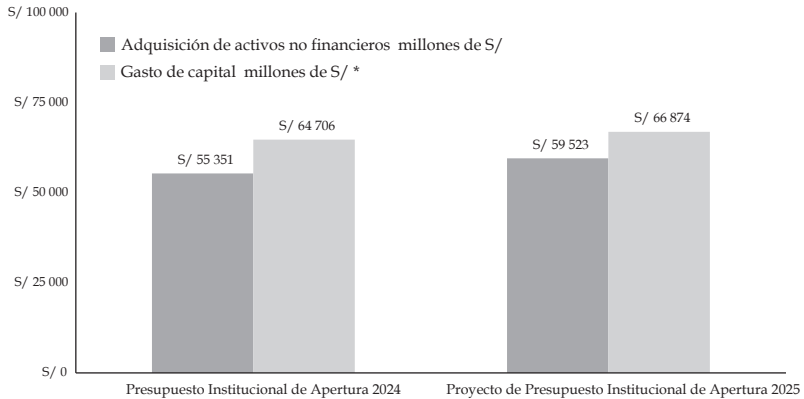
Más revelador aún es que, incluso si se suman otras fuentes de financiamiento del gasto de capital, tales como la reserva de contingencia, se tiene que el incremento es aun menor. Mientras que en el año 2024 el total de fondos para el gasto de capital fue S/ 64 706 millones, en el año 2025 será S/ 66 874 millones², monto que puede parecer impresionante, pero que representa un incremento del 2024 al 2025 de escasamente 3.4%, lo que equivale a un virtual estancamiento, una vez considerado el impacto de la inflación.

¹ Acorde al proyecto de Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2025, que el Ejecutivo presentó al Congreso a finales de agosto del 2024.

² Congreso de la República del Perú. *Análisis al Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025 - Reporte Temático N° 19/2024-2025*. Lima: Congreso de la República, 2024.

Gráfico n° 1

Presupuesto para inversión 2023-2025



* Incluye fondos de la reserva de contingencia, donaciones y transferencias, y otros.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Ante la realidad de un presupuesto público cada vez más apretado entre la degradación de los ingresos y la inflación de los gastos, y con menos espacio fiscal, se podría asumir que sería la inversión pública el gran pagano del ajuste, dada su naturaleza de gasto variable. Más aún, hay que considerar las proyecciones de crecimiento económico para los próximos años que apuntan a un modesto 3% anual en promedio, así como las perspectivas conservadoras para los precios que pagan por nuestras exportaciones, nada de lo cual ayuda a la caja fiscal³. Agreguemos a lo anterior el persistente sabotaje al sistema tributario por parte del Ejecutivo y el Legislativo, lo que ha contribuido a la reducción de la recaudación en los últimos tiempos.

³ Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). *Marco Macroeconómico Multi-anual 2025 - 2027*. Lima: MEF, 2024.

En ese escenario complicado de creciente incertidumbre fiscal, cabe preguntarse de dónde saldrá la cera para las velas y cómo se podrán asegurar recursos para la inversión pública, especialmente considerando las enormes presiones por mayor gasto de inversión por parte de los diversos actores políticos y sociales. Hay que tener en cuenta también las promesas del Gobierno a los gobiernos subnacionales de mayores recursos para inversión en el presupuesto del 2025⁴, así como no perder de vista al Congreso, que de manera tan voluntariosa como antitécnica se ha empoderado como un ente sin responsabilidad fiscal, pero con cheque en blanco para generar gastos. Tan solo en el marco del debate del presupuesto 2024, las diversas bancadas del Congreso presentaron demandas de inversiones adicionales por más de S/ 16 000 millones⁵. Así, entre el oportunismo político y el interés económico, ciertamente puede preverse que para el debate del presupuesto 2025 nuevamente los padres de la patria presentarán, es decir, impondrán, su pliego de inversiones adicionales, incrementando la presión por recursos.

Es en este contexto que aparentemente la tecnocracia y el empresariado se han dado la mano para supuestamente resolver la cuadratura del círculo: mayor inversión pública, sin mayor incremento del gasto; es decir, el mejor de los mundos. ¿Dónde radicaría la magia?, pues básicamente en la participación del capital privado, vía las APP, Inversiones en Activos, Obras por Impuestos, entre otras modalidades. ¿Qué se promete?: eficiencia, transparencia y economía, el santo grial de la inversión. O para decirlo en criollo: bueno, bonito y barato. El problema es que esa meta del bueno, bonito y barato no siempre cumple, y, en el caso del Perú, hay un largo historial de casos de APP que terminaron

⁴ Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). *Ejecutivo anuncia que el presupuesto del 2025 garantizará proyectos en todas las regiones y municipios del país - Nota de Prensa*. Lima: PCM, 2024.

⁵ Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). *Análisis de las solicitudes de inclusión de inversiones por parte de los Congresistas - Debate de la Comisión de Presupuesto, Proyecto de Presupuesto Público 2024*. Lima: MEF, 2023.

paradójicamente siendo mucho más caras, lentas e ineficientes que los esquemas tradicionales de la tan criticada inversión pública.

¿Todo bien con las APP?

En su definición más simple, las APP son justamente eso: una asociación o acuerdo entre el Estado y un privado, con la finalidad de que el privado participe en un proyecto o programa de inversión pública para crear, desarrollar, mejorar, operar o mantener infraestructura o proveer servicios públicos. Idealmente, la participación de este privado incorpora recursos, experiencia, conocimientos, equipos, tecnología, etc., que van más allá de lo que el Estado puede aportar, potenciando y haciendo más eficaz y eficiente la inversión pública.

El marco legal vigente para las APP permite la intervención privada en prácticamente todos los rubros de actividad estatal. Así, las APP pueden incluir proyectos de infraestructura como redes viales, vías férreas, aeropuertos, puertos, plataformas logísticas, infraestructura urbana de recreación y cultural, infraestructura penitenciaria, de riego, infraestructura de salud y de educación, entre otros rubros. Además, las APP pueden establecerse sobre servicios públicos, incluyendo telecomunicaciones, energía y alumbrado, agua y saneamiento, y otros de interés social, como servicios de educación, salud, ambientales, etc. Prácticamente no hay ámbito de la acción estatal que escape al influjo de las APP.

Pero en el esquema de las APP el elemento crucial es la existencia de un equilibrio entre el Estado y el privado, donde los riesgos y los recursos se distribuyen entre ambos participantes de manera transparente y razonable. En otras palabras, ni todo para el privado ni todo para el Estado. En una APP el interés público y el interés privado tienen que estar armonizados de tal forma que compartan costos y beneficios. El gran problema es que en el Perú este esquema ideal no siempre ha funcionado.

Un diseño inadecuado de APP, que sea excesivamente concesivo para el privado, genera una situación de riesgo moral, donde el privado tiene todos los incentivos para obrar de manera arriesgada, desleal y precaria, porque sabe que el Estado asume todos los riesgos y carga con todos los costos si algo sale mal. Es así como en el pasado hemos terminado con APP con costos inflados, con plazos vencidos, con estándares vulnerados, con objetivos incumplidos, donde al final fue el Estado, y a la larga las/los ciudadanos, quien terminó pagando los platos rotos. ¿Se habrán aprendido estas lecciones?, ¿o acaso sigue imperando el mantra de que lo privado es automáticamente mejor?

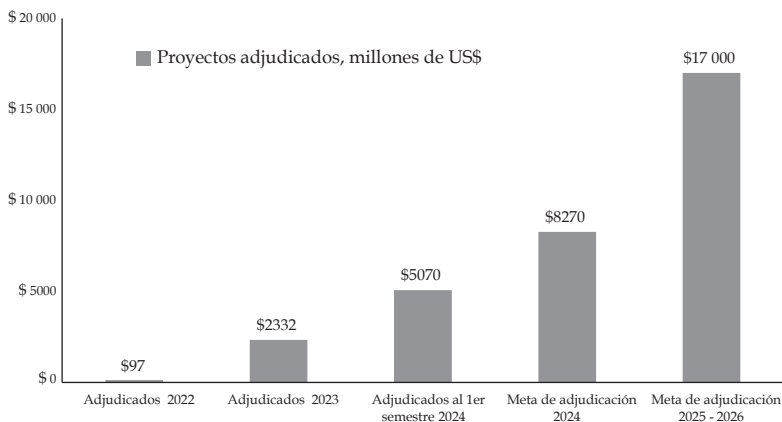
Hay que recordar que hace unos pocos años las APP cayeron en descrédito justamente como resultado de los escándalos de Odebrecht y otros casos de corrupción de alto vuelo. Abundante evidencia surgió en ese entonces de APP amañadas en su diseño y ejecución, de forma tal que las empresas se beneficiaron indebidamente en los proyectos de obras públicas, inflando descaradamente costos y generando enormes perjuicios al Estado. Una larga lista de APP con problemas y cuestionamientos surgió en esos años: Aeropuerto de Chinchero, Gasoducto Sur Andino, Carreteras IIRSA, Línea 2 del Metro de Lima, Terminal Norte y Sur del Puerto del Callao, Vía Urbana de Puente Piedra, entre otros casos.

En ese contexto, se hizo evidente que la forma en que las APP se estructuraban en el Perú dejaba múltiples puertas abiertas para el abuso y la corrupción. Cabe preguntarse entonces si ahora, después de la costosísima experiencia pasada, las lecciones sobre transparencia, controles, rendición de cuentas, fiscalización, etc., han sido recogidas y asimiladas, o si simplemente, más allá de lo declarativo, las preocupaciones se han barrido bajo la alfombra con este renovado entusiasmo por las APP.

La expansión de las APP y otros mecanismos de participación privada en la inversión pública ya lleva buen tiempo en marcha.

En ese sentido, los anuncios del 28 de julio antes que una novedad son una mera constatación del fervor gubernamental por enganchar al privado con la inversión pública, con una impresionante celeridad, por no decir apresuramiento. Partiendo de la cuasiparalización de los procesos de adjudicación de APP hasta el año 2022, en lo que va del actual Gobierno el ritmo de adjudicaciones de APP y Proyectos en Activos se ha disparado. Si en todo el año 2023 se adjudicaron USD 2332 millones, tan solo en el primer trimestre del 2024 se adjudicaron USD 5070 millones, más del doble, y se espera cerrar el año con USD 8270 millones⁶. Más aún, las metas para los años siguientes son incluso más ambiciosas: antes de que termine su periodo, el Gobierno pretende adjudicar otros USD 17 000 millones adicionales.

Gráfico n° 2
Adjudicación de Asociaciones Público Privadas (APP)
y de Proyectos Activos
2022-2025



Fuente: MEF y Agencia de Promoción de la Inversión Privada (Proinversión).

⁶ Acorde a la información presentada en el Marco Macroeconómico Multianual 2025-2027. Ver: MEF. *Marco Macroeconómico Multianual 2025-2027*. Lima: MEF, 2024.

Con frecuencia, el otorgamiento de una APP implica que un activo o recurso público pasa a ser controlado por un agente privado de manera absoluta, y, en ocasiones, con carácter cuasiirreversible. Hay que señalar también que el actual auge de las APP significa en la práctica la creciente privatización de los servicios públicos. Si en la década de los 90 la gran apuesta desde el Consenso de Washington fue la privatización de los activos estatales, hoy en día la apuesta es claramente la cuasiprivatización de los servicios públicos, transfiriendo tanto como se pueda las responsabilidades y obligaciones que eran del Estado. Así pues, salvo la concesión, vía APP, todo es ilusión. Y, obviamente, ello no es gratis. La inversión que el privado hace en una APP no es altruismo, sino que tiene la finalidad de generarle ganancia. Así, toda APP implica un costo que al final siempre será asumido o por el Estado o por las/los ciudadanos.

¿Y del Ministerio de Infraestructura, qué?

En principio, no es mala idea tener una entidad que centralice la inversión pública en infraestructura, reemplazando el esquema actual de dispersión entre docenas de entidades a cargo de inversiones que, más allá de los lineamientos y parámetros nominales, usualmente van cada una por su cuenta y a su ritmo. Como bien se ha señalado, existen múltiples ejemplos de otros Estados que cuentan con un Ministerio de Infraestructura, o su equivalente. Así, el Gobierno ha propuesto crear el Ministerio de Infraestructura para que sea el actor central de la inversión pública, a cargo de planificar, coordinar, formular, ejecutar y supervisar los proyectos de infraestructura pública a nivel nacional.

Según como lo ha anunciado el Gobierno, la idea del Ministerio de Infraestructura tiene mérito y, de ser bien llevado, ordenaría y racionalizaría la jungla que es hoy en día la inversión pública, lo que permitirá generar sinergias y acceder a importantes economías de

ámbito y escala. Pero, por supuesto, como en cualquier otro tema de las políticas públicas, no solo importa tener una buena idea, sino también resulta clave saber quién y cómo se implementa... y ahí es que el panorama comienza a nublarse.

Lo cierto es que el Ministerio de Infraestructura, de concretarse, será una entidad con enorme poder, que manejará un presupuesto elefantiásico. Cómo será la gobernanza y estructura de este nuevo ministerio deja abierto un abanico de preguntas, considerando que se estarían absorbiendo más de dos docenas de programas y entidades dedicadas a la inversión en infraestructura, las cuales hoy operan dispersas a lo largo y ancho del Estado peruano. ¿Cómo se va a encarar el tema de la transparencia y lucha anticorrupción? ¿Qué rol va a jugar el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan), ese convidado de piedra de la planificación estatal, que reina, pero no gobierna? ¿Cómo será la relación con los gobiernos supranacionales, regiones y municipios, que hoy manejan dos tercios de todo el presupuesto de inversión?

Hay que tener en cuenta que la constitución del Ministerio de Infraestructura implica quitarle mucho poder a una multitud de sectores y pliegos, que tendrán que transferir sus oficinas y programas de inversión, y sus recursos, a la nueva entidad. ¿Se adecuarán o se opondrán? Alrededor de las oficinas y programas de inversión pública se mueven enormes intereses y la burocracia y sus aliados pueden ser muy eficientes en bloquear reformas cuando estas les afectan.

En particular cabe preguntarse en qué situación quedará el manejo de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (Proinversión), entidad clave que está a cargo de promover la participación privada en la inversión pública, lo que le otorga enormes poderes y responsabilidades, y que actualmente está adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). No es casualidad ciertamente que el MEF mismo se haya adelantado en rechazar la idea de ceder al nuevo ministerio el manejo de Proinversión (y el poder que su control conlleva).

Al respecto, hay que señalar que, en el pasado, en más de una ocasión Proinversión se ha portado como un literal «gato de despensero»: preocupado principalmente en asegurar la ganancia del privado, sin considerar debidamente, o incluso sacrificando, el interés público. La existencia de evidentes conflictos de intereses y de un marcado sesgo institucional han sido frecuentemente señalados^{7, 8}. Sin embargo, en estos años Proinversión no se ha reformado ni en lo fundamental ha variado su aproximación al tema de las APP, en donde la agencia estatal, para efectos prácticos, funciona como un mero promotor de intereses privados, mientras el interés público no es adecuadamente resguardado.

Finalmente, habrá que ver en qué queda el proyecto de ley que el Ejecutivo ha presentado al Congreso para establecer el Ministerio de Infraestructura, pues, considerando el escenario político, genera enormes dudas qué sucederá cuando entre en debate. No sería la primera vez que una propuesta originalmente razonable termina distorsionada y desnaturalizada una vez que pasa por las manos de nuestros padres de la patria.

Consolidar bajo un único ministerio a todas las entidades que se han propuesto para que conformen el nuevo ministerio será el equivalente de juntar papas, camotes, ollucos, ocas y yucas, y esperar que salga un potaje decente. No será tarea fácil lograr homogeneidad y reglas transversales unificando entidades tan heterogéneas en estructuras, manejos, procedimientos, prácticas y culturas. Y, por supuesto, no hay que olvidar el desafío de fortalecer la transparencia y las medidas contra la corrupción. Entre las entidades a ser absorbidas hay una serie de joyitas: el Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional (Provias Nacional) y el Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Descentralizado

⁷ Baca, Epifanio. *Las asociaciones público-privadas en el Perú: ¿Beneficio público o negocio privado?* Lima: Grupo Propuesta Ciudadana (GPC), 2017.

⁸ Alarco, Germán. *¿Negocio público privado? Ventajas y desventajas de las asociaciones públicas privadas (APP) en América Latina*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP), 2015.

(Provias Descentralizado), entre otras. El anunciado Ministerio de Infraestructura ciertamente tendrá todo un desafío por delante para erradicar prácticas y manejos turbios que históricamente han medrado en estas entidades, y que en los últimos años parecen haber ganado incluso mayor fuerza.

Cuando la lavada sale más cara que la camisa

Básicamente el concepto de las APP se sostiene en la idea de que mediante este mecanismo la inversión pública puede realizarse de manera ventajosa, rápida, eficiente y, ciertamente, más económica que si la inversión la manejara directamente el Estado. El problema es que en el Perú el escenario de las APP está plagado de controversias y deficiencias

Con frecuencia, la decisión de avanzar con una gran obra pública se sustenta en la idea de que es una oportunidad para generar una renta a un privado a partir del usufructo de un activo o recurso público. El problema es que esta idea, mal orientada, termina convirtiéndose en una prioridad que implica poner en segundo lugar el interés público. Así, los esquemas de APP tienden a multiplicar las garantías y protecciones al privado, a costa del interés público. De esta forma, la distribución de riesgos y beneficios queda profundamente desbalanceada. En situaciones en que surgen diferencias y controversias entre el privado y el Estado, debido a la estructura legal de los contratos y las cláusulas de blindaje, el privado con frecuencia tiene las de ganar, más allá de si le asista la razón o el derecho.

Al cierre del 2023, se estimaba que los riesgos fiscales, es decir, riesgo de mayores costos al Estado, derivados de obligaciones, contingencias y demandas de privados, ascendían a la friolera de 10.9% del Producto Bruto Interno (PBI), lo que representaría más de S/ 100 000 millones, siendo que buena parte de dichas obligaciones y controversias con privados se vinculan a esquemas

de inversión como APP y otras. Más específicamente, 6.6% del PBI corresponden a procesos judiciales en cortes nacionales e internacionales, administrativos y arbitrajes nacionales; otros 2.9% del PBI por controversias internacionales en temas de inversión; y, finalmente, 1.4% del PBI por contingencias explícitas que el Estado peruano ha asumido en la forma de obligaciones legales o contractuales, tales como garantías⁹.

En el presente escenario en donde el número de APP y el volumen de recursos comprometidos viene creciendo aceleradamente, es evidente que las obligaciones y contingencias que el Estado asume también crecerán significativamente en los próximos años, con los riesgos que ello conlleva en el plano fiscal. Cabe señalar que al año 2023 el Estado peruano estaba envuelto en un total de 25 procesos internacionales en curso por temas de inversión, con demandas acumuladas por el equivalente al 2.91% del PBI, lo que sería, aproximadamente, USD 7800 millones. Entre estas controversias figuran cuatro que corresponden a contratos de APP vigentes, los cuales han tenido avances en su ejecución, pero que han presentado retrasos e inconvenientes diversos, lo cual es una manera elegante de decir que existen una serie de controversias y escándalos alrededor de estas APP.

Así, entre estas APP con las que hay controversias, figuran la Línea 2 del Metro de Lima, el emblemático caso de corrupción de la transnacional brasileña Odebrecht en el Perú, que hasta el momento ha desembocado en una larga lista de investigaciones y procesos judiciales que han comprometido a políticos y funcionarios/funcionarias de por lo menos dos gobiernos por tráfico de influencias, colusión y cohecho pasivo propio, así como por lavado de activos. Esto al mismo tiempo de que, increíblemente, el Estado peruano haya sido demandado por el privado (Odebrecht) por un

⁹ Acorde a la información presentada en el Marco Macroeconómico Multianual 2025-2027. Ver: MEF. *Marco Macroeconómico Multianual 2025-2027*. Lima: MEF, 2024.

monto que podría ascender a alrededor de USD 600 millones por daños y perjuicios.

Como olvidar tampoco a Pedro Pablo Kuczynski y su pizarra televisiva, remedando al inolvidable profesor Jirafales, empeñado en vendernos a las/los ciudadanos que la APP del Aeropuerto de Chinchero, con el ignoto consorcio Kuntur Wasi al frente, era un negocio redondo para el país. Ocho años después, la esperanza de Chinchero se ha convertido en una costosa frustración. La APP se disolvió entre incumplimientos y recriminaciones. Pero no todos perdieron, Kuntur Wasi, cobijada por la sospechosísima benevolencia de Kuczynski, llevó al Estado a un arbitraje internacional que nos ha costado USD 91 millones¹⁰. Es decir, como en la ranchera, Jalisco nunca pierde con las APP y cuando pierde lleva a arbitraje, especialmente si está bien relacionado con el poder.

La controversia por la Línea 2 del Metro de Lima, un sonado caso de corrupción en donde paradójicamente el Estado termina siendo demandado, expresa bien el desbalance bajo el cual se han venido manejando los esquemas de APP. Cuando se da una situación, donde gracias a los blindajes y garantías otorgados al inversionista privado este puede, literalmente, «voltearle la tortilla» al Estado, es necesario preguntarse cómo se llegó a esa situación y cuántos casos más existen de APP suscritas por el Estado bajo condiciones onerosas, poco o nada razonables, donde el privado acapara ventajas, beneficios y garantías, mientras le traslada al Estado los riesgos y perjuicios. Lo ancho para mí, lo angosto para ti, la «ley del embudo» que una y otra vez se ha presentado en estos esquemas de participación privada en la inversión pública, por lo que cabe preguntarse cuántos nuevos casos de futuras controversias y abusivas demandas se están incubando a puerta cerrada en el actual contexto, en donde el Gobierno se ha lanzado entusiastamente a otorgar APP a diestra y siniestra.

¹⁰ «Perú deberá indemnizar con 91 M USD a Kuntur Wasi que pedía cerca de 300». *ciarglobal.com*, Madrid, 13 de mayo del 2024. Ver en: rb.gy/m7eico

Y no olvidarse del tema de la corrupción

Entre las críticas que pueden hacerse a los mecanismos de participación privada en la inversión pública, tarde o temprano aparece la cuestión de la corrupción. Así, una cuestión clave en relación a la oleada de APP que el Gobierno viene impulsando es cómo se va a encarar el enorme desafío de la transparencia y la lucha anticorrupción, considerando que la inversión pública es un área en donde abundan las prácticas ilegales y mafias de todo tipo. La Contraloría General de la República ha señalado que es justamente en el diseño y ejecución de inversiones en donde se dan algunos de los peores casos de corrupción.

Así, el Índice de Riesgos en la Inversión Pública ha identificado la friolera de más de 1 200 000 casos de riesgo en proyectos de inversión pública¹¹. Acorde a la Contraloría General de la República, las oficinas y áreas a cargo de proyectos de inversión figuran entre las más vulnerables a malas prácticas y actos indebidos. Tal es el caso, por ejemplo, del Programa Nacional de Infraestructura Educativa, que es un nodo crítico de corrupción en el sector Educación. El costo para el país debido a la corrupción en proyectos de inversión pública es gigantesco: un estimado de S/ 8963 millones perdidos por corrupción tan solo en el 2023, equivalente al 17.3% del gasto de inversión que el Estado efectuó en dicho año¹².

Frente a esa realidad de persistente y endémica corrupción en la inversión pública, podría alegarse que justamente la aplicación de mecanismos como las APP podría contribuir a reforzar la transparencia, la eficiencia y la competitividad, gracias a la participación del privado, reduciendo los riesgos de manejos indebidos y actos dolosos. Sin embargo, la experiencia ha probado que lejos de ser un dique frente a la corrupción, la participación

¹¹ Contraloría General de la República (CGR). *Incidencia de la corrupción e inconducta funcional, 2023 - Documento de investigación*. Lima: CGR, 2024.

¹² CGR. *Incidencia de la corrupción e inconducta funcional, 2023 - Documento de investigación*. Lima: CGR, 2024.

privada, si no se da bajo parámetros y condiciones claras y estrictas, puede terminar siendo, por el contrario, un catalizador y un estimulante para el avance de la corrupción.

El caso de la carretera Interoceánica Sur, marcada por la corrupción de Odebrecht y del expresidente Alejandro Toledo, es un buen ejemplo de lo que sucede cuando se establece una APP como un mecanismo para defraudar al Estado. El contrato original fue mañosamente renegociado una y otra vez, sobrepasando las 20 adendas, con el costo multiplicándose por siete, hasta alcanzar cerca de USD 5000 millones. La eficiencia y economía que se prometía evidentemente no se dio. Y no es el único caso.

Y es que no hay que engañarse: el manejo del sistema de las APP, tal como está estructurado y aplicado, no es inmune a los mismos problemas que afectan en general el funcionamiento del Estado peruano en sus diferentes sectores, dimensiones y niveles. La distorsión y manipulación de los criterios técnicos; el descuido por el control económico; las intromisiones y presiones desde dentro y fuera del Estado; la verticalidad y arbitrariedad en las decisiones tomadas; el manejo poco transparente o, para decirlo más claro, teñido de corrupción; entre otros factores que son, lamentablemente, frecuentes en la gestión estatal, también afectan a la inversión pública en general y, ciertamente, al sistema de participación privada en la inversión.

Considerando los malos referentes de lo que fue la experiencia de las APP durante las pasadas décadas, incluyendo el escándalo de Odebrecht, hay que preguntarse si acaso se han absorbido lecciones e incorporado medidas que refuercen la fiscalización y el control a las APP, cerrando los vacíos y fijando los errores del pasado, no tan lejano, que permitieron que se concretaran inversiones tan onerosas como corruptas; o si, en la urgencia de avanzar con la oleada de APP y satisfacer las demandas de los grupos empresariales, la prudencia y la transparencia nuevamente serán dejadas de lado.

En conclusión: ¿salvo la APP todo es ilusión?

Más allá de lo que se logre concretar de las promesas de inversión, y ya se sabe que del dicho al hecho hay mucho trecho, es evidente la intencionalidad del Gobierno: multiplicar las oportunidades de negocio al empresariado, no solo como mecanismo para estimular la economía, sino también para asegurar adhesiones y soporte, que buena falta le hacen. La pregunta es cómo en ese escenario se va a cautelar y garantizar un balance entre el interés privado y el interés público, especialmente considerando los precedentes de cómo las APP en el Perú, en muchos casos, han sido costosos fracasos.

El actual impulso a las APP más que motivado en cuestiones de economía y eficiencia para el Estado y la sociedad, parece estar sesgado al objetivo de generarle ganancia al privado. Ya no interesaría tanto si tal o cual esquema de inversión es el más conveniente socialmente, lo que importa es maximizar la renta del privado, incluso si es a costa de poner en riesgo o afectar el bienestar público. De esta forma, se termina perdiendo el balance que debería existir entre el interés del Estado y el interés del privado. Y si, además, a este esquema distorsionado le terminamos agregando el elemento de la corrupción, que con frecuencia aparece en estos casos, entonces tenemos una condición de riesgo, que podría desembocar en una situación perjudicial para el país, como ya ha ocurrido en el pasado

Bajo del hojaldre de las promesas sobre las APP, lo que con frecuencia se ha camuflado es el afán de privatizar los beneficios y socializar las pérdidas. Maximizar la ganancia del privado a costa de los recursos del Estado. Más allá de cualquier posición o sesgo ideológico, es innegable que en el Perú el régimen de las APP sufre de problemas en su concepción y aplicación, por lo que en sus resultados se han visto más sombras que luces. Hay múltiples razones que explican ello y, en ese sentido, hay culpas compartidas y múltiples responsabilidades para repartir entre el Estado y el privado.

Ciertamente, la inversión pública con participación privada, trabajada de manera transparente, puede ser muy beneficiosa. Pero para que se dé una simbiosis adecuada entre lo público y lo privado se requieren criterios sólidos, reglas claras y una buena dosis de sentido común, pero justamente de esos elementos no andamos sobrados en el Perú de hoy.

Por ello, ojo atento, pues más allá del discurso edulcorado, lo que se puede estar viniendo es otro episodio, uno más, de una masiva apropiación de activos y recursos públicos. Y, como en el pasado, de una banal privatización de los beneficios y socialización de los perjuicios. Para un Gobierno precario, con poco campo de acción, limitada autoridad y golpeada legitimidad, que además está entrando a su recta final, con la mira puesta en llegar al 2026, resultaría tentadora la opción de granjearse benevolencias vía APP. Avisadas y avisados estamos.