



Los G2G no son el problema: lo que falta son criterios para decidir cuándo y cómo invertir en infraestructura

Opinión APOYO Consultoría
Marzo 2026

En enero de 2026, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) anunció una revisión integral de los acuerdos Gobierno a Gobierno (G2G), señalando que la cartera heredada supera los US\$30 mil millones —equivalente a cerca del 9% del PBI o casi dos años de inversión pública—. Poco después, se procedió a la resolución del contrato con la PMO francesa encargada de la Nueva Carretera Central y de los accesos al aeropuerto.

La revisión se enmarca en un contexto de crecimiento sostenido del gasto en remuneraciones que obliga al gobierno a ajustar la inversión pública para contener el déficit fiscal. El presupuesto 2026 refleja esa tendencia: las remuneraciones crecen 12% mientras la inversión pública cae 13%. Ya en 2025, el MEF optó por no ampliar las asignaciones para varios proyectos de prevención de inundaciones bajo G2G, paralizando parte de esta cartera para cumplir con la

meta de déficit. Aun así, la inversión ejecutada bajo este esquema alcanzó los US\$2,000 millones — equivalente al 12% de la inversión pública total —.

El problema de fondo no es el G2G como instrumento, sino el desorden en la gestión de infraestructura pública del país. Los G2G han aportado calidad y velocidad de ejecución, pero terminaron usándose como una salida fácil para el desarrollo de cualquier tipo de infraestructura, sin considerar los límites presupuestales ni una evaluación de la capacidad del Estado para sostener los compromisos en el tiempo. Cuatro factores explican ese desorden.

1. El Perú carece de un plan nacional de infraestructura con horizonte de largo plazo y carácter realmente vinculante. El país ha tenido diversos planes —el PNISC 2022-2025 es el más reciente—, pero ninguno ha operado como instrumento rector efectivo. Al ser aprobados por decreto supremo, pueden ser modificados o ignorados por la siguiente gestión sin mayor trámite. De hecho, el PNIC 2019-2022 cerró su vigencia con apenas 22% de avance financiero. Así, con demasiada frecuencia, cada gestión redefine prioridades y cambia mecanismos.

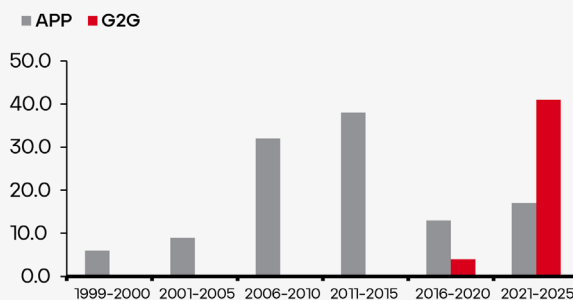
2. El portafolio creció sin una regla fiscal multianual explícita. Varios contratos firmados en 2021 se aprobaron sin opinión técnica del MEF sobre capacidad presupuestal, como advirtió, en su momento, el Consejo Fiscal. Con los acuerdos ya firmados, se esperaba que el gasto bajo este esquema crezca hasta representar cerca de 60% de la inversión pública en el 2028, en línea con el ingreso a fase de construcción de proyectos relevantes en los próximos dos años.

3. La alternancia de mecanismos sin criterios consistentes. Las grandes obras han alternado entre obra pública regular, Asociaciones Público-Privadas (APP) y G2G sin reglas claras que definan cuándo corresponde usar cada modalidad, desaprovechando las ventajas comparativas de cada instrumento.

4. La fragmentación institucional impide sostener una cartera priorizada y hacer un seguimiento transversal del portafolio. No existe una entidad con el mandato, la capacidad y la continuidad suficientes para planificar, priorizar y hacer seguimiento de la infraestructura de manera integrada, incluyendo la articulación con los gobiernos subnacionales. La ANIN fue creada para ejecutar grandes proyectos de inversión nacional y forma parte de un esfuerzo de articulación, pero su mandato actual no le permite diseñar política de infraestructura ni articular la cartera entre sectores y niveles de gobierno.

G2G GANA TERRENO FRENTE A APP EN GRANDES PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA¹

N° de contratos



¹ APP: contratos de concesión adjudicados. G2G: contratos de construcción licitados bajo acuerdo marco con gobierno extranjero.

FUENTE: Seace, Gobierno del Perú, medios, APOYO Consultoría

La nueva gestión del Ejecutivo deberá definir, además del futuro de la Nueva Carretera Central, si mantiene el esquema G2G en los seis acuerdos aún pendientes de renegociación —entre ellos un proyecto de irrigación en Piura recientemente adjudicado a China— o si opta por otro mecanismo. Más allá de estos casos, el país necesita reglas claras para asignar cada instrumento según su ventaja comparativa. **Desde APOYO Consultoría proponemos los siguientes lineamientos.**

1



Publicar un nuevo Plan Nacional de Infraestructura con carácter vinculante y un horizonte de planificación más amplio.

El PNISC 2022–2025 ya venció y su versión sucesora continúa retrasada. El nuevo plan debería contar con rango de ley para garantizar su carácter vinculante y definir un horizonte más acorde con los plazos reales de los proyectos prioritarios. Asimismo, debería incorporar reportes bianuales de avance que fortalezcan la rendición de cuentas sin afectar la continuidad de la planificación.

2



Establecer un techo multianual vinculante para los compromisos de infraestructura.

Todo proyecto nuevo —sea G2G, APP u obra pública regular— debe registrarse con su flujo completo de obligaciones futuras y evaluarse frente a una regla explícita de espacio fiscal. Entre 2012 y 2023, más del 80% de los proyectos nuevos ingresaron al

presupuesto recién durante la ejecución, vía modificaciones presupuestales (PIM), sin pasar por una priorización ex ante rigurosa, según el *Public Finance Review* del Banco Mundial.

3



Usar el esquema G2G solo cuando permite compensar brechas de capacidad, acelerar la ejecución o gestionar proyectos donde el Estado carece de experiencia. Es pertinente en intervenciones especializadas —como las soluciones integrales de prevención— o cuando la agilidad es crítica, como ocurrió con los Juegos Panamericanos. También puede ser útil para agrupar y ejecutar paquetes de infraestructura social —colegios, establecimientos de salud— especialmente en gobiernos subnacionales con cartera relevante pero limitada capacidad de ejecución, donde la transferencia de conocimiento a través de una PMO fortalece capacidades. En cada caso, el tipo de contrato dentro del esquema debe adecuarse a las características del proyecto. Una obra donde la prioridad es la velocidad de ejecución requiere un modelo contractual distinto al de proyectos con diseños replicables, donde es posible optimizar costos con plazos más holgados. Su expansión indiscriminada, sin anclaje fiscal ni adecuación contractual, es lo que debe corregirse, no el instrumento en sí.

4



Concentrar las APPs en proyectos de gran escala y carácter estratégico. Este mecanismo es apropiado cuando la integración de diseño, construcción, operación y mantenimiento en un solo contrato permite transferir riesgos al sector privado —de construcción y operación— que de otra forma recaerían íntegramente en el Estado, alineando incentivos para reducir sobrecostos y mejorar el desempeño del activo. Aunque las APPs no exigen desembolso inmediato del Estado, sí generan obligaciones firmes y contingentes de largo plazo; en el Perú, el *stock* total de compromisos APP está acotado a 12% del PBI. Además, sus costos de estructuración solo

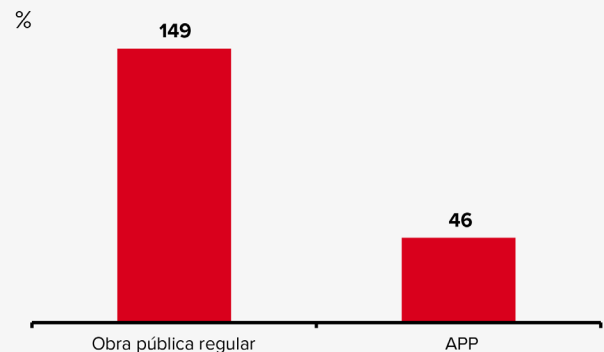
se justifican en proyectos de gran escala, y su implementación exige capacidad técnica para estructurar y supervisar contratos complejos —condición especialmente exigente en el ámbito subnacional—.

5



Avanzar hacia un ente rector con capacidad real de planificación y coordinación. En el corto plazo, la prioridad debería ser fortalecer la ANIN y consolidar su rol ejecutor, dotándola del mandato y los recursos para articular la cartera entre sectores y niveles de gobierno. En el mediano plazo, el país debería avanzar hacia la creación de un Ministerio de Infraestructura que centralice la planificación, priorización y seguimiento de la infraestructura con mayor autoridad institucional y presupuesto propio. Para que ese traspaso sea exitoso, es esencial que la ANIN primero se consolide como entidad ejecutora con resultados demostrables que justifiquen su evolución institucional.

ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS PRESENTAN MENORES SOBRECOSTOS QUE OBRAS PÚBLICAS REGULARES



¹ Para Obra Pública tradicional se consideraron proyectos de transporte con un monto mayor a 50 millones de soles adjudicados a partir de 2018. Para las APP se consideraron proyectos de transporte adjudicados a partir de 2018.

FUENTE: Seace, SSI, Apoyo Consultoría

La discusión actual sobre los G2G es una oportunidad para ir más allá del instrumento y abordar el problema de fondo: el Perú necesita una política de infraestructura con horizonte largo, reglas fiscales explícitas y una institucionalidad que sobreviva los cambios de gestión. Sin esos tres elementos, cualquier mecanismo —sea G2G, APP u obra pública— seguirá siendo vulnerable al mismo patrón de sobreacumulación, parálisis y reinicio.



APOYO CONSULTORIA

Somos una firma líder en servicios de asesoría empresarial para la toma de decisiones estratégicas en temas de economía, finanzas y estrategia.

Contamos con más de 45 años de experiencia en consultoría en el Perú, respaldados por un equipo de profesionales multidisciplinario con amplia experiencia y conocimiento sectorial. Brindamos servicios con altos estándares de calidad y confiabilidad a las principales empresas del país, así como a entidades gubernamentales y organismos internacionales, en el marco de relaciones de confianza y largo plazo.

Algunos de nuestros servicios:

Servicio de Asesoría Empresarial (SAE) | Plameamiento estratégico | Estrategia de crecimiento | Diseño organizacional | Libre competencia | Peritajes de daños | Fusiones y Adquisiciones (M&A) | Reestructuración financiera | Valorizaciones

Av. Armendáriz 424, Lima 15074, Perú | t (511) 213 1100
www.apoyoconsultoria.com



APOYO Consultoría S.A.C. | RUC 20260496281