



EXTENDER O RELICITAR: EL DILEMA QUE ENFRENTARÁ EL SIGUIENTE GOBIERNO ANTE EL VENCIMIENTO DE CONTRATOS DE APP

José Luis Bonifaz F. y Nadia Janampa R.

EXTENDER O RELICITAR: EL DILEMA QUE ENFRENTARÁ EL SIGUIENTE GOBIERNO ANTE EL VENCIMIENTO DE CONTRATOS DE APP

Mayo 2026



José Luis Bonifaz F.

Master of Arts in Economics por Georgetown University, con más de 20 años de experiencia profesional, principalmente en labores de docencia, investigación y consultoría, tanto a nivel nacional como internacional. Ha sido presidente de la Sala Especializada N°1 del Tribunal de Defensa de la Competencia y Propiedad Intelectual del INDECOPI. Asimismo, es consultor del BID, CAF, CEPAL, GIZ, KfW y Banco Mundial. Actualmente es Jefe del Departamento de Economía de la Universidad del Pacífico.



Nadia Janampa R.

Consultor económico con más de 10 años de experiencia profesional en el análisis de casos de libre competencia. Economista por la Universidad de Piura (Perú) y M.Sc. en Competencia, Regulación y Mercados por la Barcelona School of Economics.

Abstract: El presente trabajo analiza estándares económicos aplicables a las modificaciones contractuales en proyectos de Asociaciones Público-Privadas (APP) en el Perú, conforme al régimen vigente. En particular, se examinan los principios de neutralidad económica, mantenimiento de los parámetros económico-financieros y preservación de la competencia. Este análisis cobra especial relevancia en el sector transporte, aeroportuario y ferroviario, tras la extensión de la primera concesión del Puerto de Matarani. Más de 15 contratos vencerán durante el próximo gobierno, lo que plantea un desafío estructural en la política pública e intensifica la dicotomía entre extender los contratos existentes o recurrir a nuevos procesos de licitación competitiva..

I. INTRODUCCIÓN

Hacia finales del siglo XX, diversos países de América Latina implementaron programas de participación privada en infraestructura como respuesta a problemas de ineficiencia, subinversión y limitaciones fiscales del Estado (Kent, 2025). En este contexto, surgieron las Asociaciones Público-Privadas (APP) como un mecanismo para canalizar inversión privada hacia la provisión de infraestructura y servicios públicos.

En el Perú, las APP constituyen una modalidad de participación de la inversión privada, mediante contratos de largo plazo en los que interviene el Estado. A través de estos contratos se distribuyen riesgos, recursos, se desarrollan proyectos de infraestructura y servicios públicos (ProInversión¹, 2025).

Este modelo permite que el sector privado asuma responsabilidades de financiamiento, construcción, operación y mantenimiento, mientras que el Estado mantiene funciones de regulación y supervisión. En la práctica, las APP pueden adoptar diversas modalidades, incluyendo concesiones, contratos de operación y mantenimiento, gestión u otras formas contractuales permitidas por la legislación peruana (ProInversión, 2025).

Este modelo ha sido ampliamente utilizado en el Perú para el desarrollo de infraestructura en sectores como transporte, energía, telecomunicaciones, saneamiento y salud, a través de proyectos originados tanto por iniciativa estatal como por iniciativa privada, y bajo esquemas cofinanciados, es decir financiados total o parcialmente por el Gobierno Nacional; o autofinanciados, en los que los proyectos cuentan con capacidad propia de generación de ingresos y no requieren cofinanciamiento.

En el marco de las próximas elecciones presidenciales de segunda vuelta previstas para junio de 2026, la discusión respecto al futuro de los contratos de APP ya existentes resulta relevante. En efecto, tras más de dos décadas de implementación del modelo de APP, más de 15 concesiones en los sectores transporte, portuario, aeroportuario y ferroviario se encuentran próximas a vencer durante el próximo periodo de gobierno.

Esta situación es especialmente significativa, en la medida en que será la administración que asuma el poder la que deberá enfrentar, de manera simultánea, la definición de la política de infraestructura de largo plazo y la gestión de este conjunto de activos estratégicos, cuyos vencimientos se concentran entre 2027 y 2040.

II. ¿EXTENDER O RELICITAR? ESA ES LA CUESTIÓN

Desde la perspectiva de la competencia, la extensión de contratos sin un proceso competitivo plantea desafíos económicos y financieros. Mientras que, la relicitación permitiría revelar nuevas valoraciones de mercado y evaluar si otros operadores pudieran ofrecer mejores condiciones económicas al Estado.

En esta línea, Guasch (2004) sostiene que la competencia “por el mercado”, a través de licitaciones, constituye uno de los principales mecanismos para garantizar la eficiencia en sectores caracterizados por monopolios naturales. En ausencia de procesos competitivos o de un análisis comparativo de alternativas, se limita la capacidad de determinar si la simple extensión de los contratos constituye la opción más eficiente desde el punto de vista del interés público.

¹ ProInversión es la agencia de promoción de la inversión privada, organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, con personería jurídica de derecho público, y autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera, constituyendo su propio pliego presupuestal.

No obstante, el mismo Guasch advierte que la continuidad del operador también genera valor. En particular, destaca que los proyectos de infraestructura incorporan activos intangibles, por ejemplo el know-how operativo y la reputación que pueden perderse ante un cambio de operador. Asimismo, señala que hacia el final de contratos de duración fija pueden debilitarse los incentivos de mantenimiento, por lo que mecanismos como la posibilidad de continuidad o la compensación por activos no amortizados resultan relevantes.

Más aún, Guasch propone que esta tensión entre continuidad e incentivos competitivos puede resolverse mediante diseños contractuales híbridos. A modo de ejemplo, Guasch (2004) cita el caso del sector eléctrico en Argentina, donde las concesiones tienen horizontes de muy largo plazo, pero el “paquete de control” se licita periódicamente. Bajo este esquema, el operador actual solo continúa si ofrece el mayor valor en el proceso competitivo; de lo contrario, un nuevo operador asume la concesión pagando el valor de mercado, lo que permite actualizar la valoración del activo sin interrumpir la operación del servicio.

En ese contexto, la dicotomía entre extender o relicionar no admite respuestas generales, sino que requiere evaluaciones caso por caso, considerando factores como costos de transición, desempeño del operador e incentivos de inversión (Kent, 2025). Así, tanto la extensión como la relicitación deben entenderse como herramientas complementarias dentro de un mismo marco de política pública.

III. DINÁMICA DE LAS MODIFICACIONES CONTRACTUALES

Las modificaciones contractuales constituyen un elemento frecuente en los contratos de infraestructura de largo plazo, particularmente en proyectos desarrollados bajo esquemas de APP. Como señala Guasch (2004), las renegociaciones en contratos de concesión son recurrentes en América Latina y responden, en muchos casos, a deficiencias en el diseño inicial, cambios en el entorno económico o presiones políticas para acelerar inversiones.

De una muestra de más de 1000 concesiones otorgadas en América Latina y el Caribe entre 1985 y 2000, Guasch (2004) encontró que las renegociaciones fueron altamente frecuentes, ocurriendo en el 30% del total de concesiones analizadas. Excluyendo el sector telecomunicaciones, donde predominaban privatizaciones antes que concesiones, la incidencia ascendía a 41,5%. La frecuencia de renegociación varió significativamente entre sectores: el 10% de las concesiones de electricidad, el 55% de las concesiones de transporte y el 75% de las concesiones de agua. Estas renegociaciones tuvieron lugar un promedio de 2,2 años después de que se otorgaban las concesiones (p. 13).

La literatura también ha señalado que las renegociaciones no responden únicamente a factores económicos, sino que se encuentran influidas por el ciclo político. En particular, Guasch (2004) advierte que el impacto de los ciclos electorales sugiere que los cambios de gobierno pueden estar asociados a revisiones contractuales tanto por modificaciones en las prioridades de política pública como por incentivos de diferenciación respecto de la administración anterior, lo que refuerza la hipótesis de que la estabilidad de las concesiones se encuentra parcialmente condicionada por la dinámica política. Asimismo, destaca que la existencia de vínculos entre operadores y gobiernos, así como la denominada “captura del Estado”, intensifica la disposición a renegociar contratos, especialmente en contextos institucionales más débiles (pp. 88-90).

Asimismo, la mayoría de las renegociaciones fueron favorables para el operador, por ejemplo, debido a que produjeron un aumento en las tarifas o una disminución o demora en las obligaciones de inversión (Banco Mundial et al., 2014, p. 44). De acuerdo con Guasch (2004), en el 59% de las renegociaciones se amplían los componentes de costos con mecanismos de traslado automático a tarifas, y en el 62% se reducen

las obligaciones de inversión. En cuanto a la relación financiera con el Estado, en el 31% de los casos se reduce el canon pagado por el concesionario; en consecuencia, se incrementa proporcionalmente la carga financiera asumida por el Estado respecto al proyecto. Adicionalmente, un 38% de las renegociaciones implica extensiones del plazo de la concesión. Si bien existen algunos ajustes en sentido contrario como reducciones tarifarias (19%) o incrementos en los pagos al Estado (17%), estos son significativamente menos frecuentes (p. 18). En conjunto, la evidencia sugiere que las renegociaciones no solo son recurrentes, sino que siguen patrones sistemáticos de ajuste que tienden a mejorar la posición económica del concesionario en desmedro del Estado.

IV. MODIFICACIONES CONTRACTUALES EN EL PERÚ

En el caso peruano, en sectores como el portuario y vial muestran un uso intensivo de modificaciones a los contratos o adendas: concesiones como el Terminal Norte Multipropósito del Callao, el Terminal de Paita o redes viales como IIRSA Sur, IIRSA Norte y la Red Vial N° 6 han sido objeto de múltiples modificaciones orientadas a ajustar cronogramas, niveles de servicio o incorporar nuevas inversiones frente a cambios en la demanda o en las condiciones operativas.

La recurrencia de estas adendas sugiere la existencia de un mecanismo institucional de ajuste que, si bien facilita la continuidad de los proyectos, también puede convertirse en un sustituto de facto de la competencia por el mercado. Adicionalmente, la expectativa de renegociaciones favorables también puede alterar los incentivos competitivos desde la etapa de adjudicación. Como advierte la literatura económica, cuando los operadores perciben que el Estado tiende sistemáticamente a renegociar contratos, pueden verse incentivados a presentar ofertas artificialmente agresivas o subvaloradas durante la licitación, con la expectativa de recuperar rentabilidad posteriormente mediante modificaciones contractuales.

Ese fenómeno, conocido como *lowballing*, debilita la competencia por el mercado, pues desplaza parte relevante de la negociación desde el proceso competitivo inicial hacia una negociación bilateral ex post entre el Estado y el concesionario. En el caso peruano, la controversia en torno al proyecto del Aeropuerto Internacional de Chinchero y el consorcio Kuntur Wasi constituye un antecedente ilustrativo de los riesgos asociados a intentos de renegociación posteriores a la adjudicación, particularmente cuando estos pueden alterar significativamente las condiciones económicas originalmente ofertadas (al respecto ver columna CeCo: [Competencia por el mercado y renegociación ex post: lecciones del caso Kuntur Wasi y el Estado peruano](#)).

En efecto, el uso intensivo de modificaciones contractuales —ya sea para extender plazos, incorporar inversiones o ajustar condiciones económicas— puede reducir progresivamente los espacios competitivos, configurando un modelo en el que la competencia inicial es reemplazada por negociaciones bilaterales entre el Estado y el concesionario.

En esta línea, Guasch (2004) advierte que las extensiones de plazo pueden operar como una herramienta en contextos de renegociación, mediante la cual los gobiernos obtienen nuevas inversiones sin recurrir a gasto público directo, compensando al concesionario con ampliaciones del periodo concesional. De hecho, el autor encuentra que en el 38% de las renegociaciones analizadas se produjeron extensiones del plazo de concesión, lo que evidencia que este mecanismo constituye una práctica relativamente frecuente en proyectos de infraestructura (p.18). Si bien este mecanismo puede facilitar la ejecución de obras, también introduce riesgos de opacidad fiscal y debilita los controles propios del proceso presupuestario y de aprobación política.

Asimismo, las modificaciones contractuales también generan riesgos desde el punto de vista de la eficiencia económica y la transparencia. Con el objetivo de mitigar estos riesgos, la legislación peruana ha incorporado criterios económicos específicos que deben cumplirse para aprobar modificaciones contractuales en proyectos de APP.

Sin embargo, en la práctica, el análisis de las adendas suscritas evidencia un rasgo formal recurrente: de manera sistemática, estas incluyen cláusulas en las que las partes declaran que la modificación “respeto la naturaleza del contrato, las condiciones económicas y técnicas contractualmente convenidas y el equilibrio económico-financiero de las prestaciones”. Esta reiteración sugiere que el mantenimiento del equilibrio económico-financiero opera, en muchos casos, como una afirmación declarativa más que como una verificación sustantiva.

En este punto, resulta particularmente relevante lo que sostiene Nalvarte (2021), quien advierte que el equilibrio económico-financiero no puede determinarse únicamente a partir de lo que dispongan las normas o las cláusulas contractuales, pues puede no alcanzarse en la realidad. En estricto, ello exigiría mantener la rentabilidad esperada o el valor actual neto.

Desde esa perspectiva, Nalvarte (2021), explica que el equilibrio económico-financiero es un concepto objetivamente verificable en términos matemático-financieros, que exige analizar los flujos de caja del proyecto y comprobar que se mantienen sus indicadores de rentabilidad, en particular el valor actual neto (VAN) o la tasa interna de retorno (TIR), en función del costo de capital. En consecuencia, una adenda que declara preservar el equilibrio económico-financiero no necesariamente lo hace en términos reales si dichos indicadores se ven alterados.

Frente a estos riesgos asociados a la renegociación, el ordenamiento jurídico peruano ha incorporado un conjunto de reglas orientadas a limitar sus efectos sobre la eficiencia económica y la competencia.

V. RÉGIMEN LEGAL Y ECONÓMICO

En el nuevo régimen de APP en la Ley N° 32441, las modificaciones contractuales no deben alterar el equilibrio económico del contrato ni deben generar transferencias indebidas de valor entre las partes, lo cual se encuentra regulado en el artículo 133 del Reglamento de la Ley.

Este marco normativo establece tres condiciones fundamentales para evaluar la viabilidad económica de una modificación contractual:

1. El principio de neutralidad económica que implica que el valor presente neto del flujo marginal generado por la modificación debe ser igual a cero, calculado a una tasa de descuento apropiada. En términos prácticos, esto significa que la modificación no debe generar beneficios económicos extraordinarios ni para el concesionario ni para el Estado, sino que debe mantener el equilibrio económico del contrato.
2. El mantenimiento de los parámetros económico-financieros clave del contrato original. Entre estos parámetros se incluyen indicadores como la tasa interna de retorno del capital propio o los ratios de cobertura del servicio de la deuda. La lógica detrás de esta regla es evitar que la modificación contractual altere de manera significativa el perfil financiero del proyecto respecto a las condiciones que fueron evaluadas durante el proceso de adjudicación.

3. La preservación de la competencia busca evitar que las modificaciones contractuales alteren los factores competitivos bajo los cuales se adjudicó originalmente el proyecto. Por ejemplo, si el contrato fue adjudicado bajo el criterio del menor subsidio estatal o del mayor pago al Estado, una modificación posterior no debería alterar esos elementos de manera que se distorsione el resultado del proceso competitivo original.

Adicionalmente, en el caso de extensiones o renovaciones de concesiones, de acuerdo con el artículo 151 del Reglamento, se exige la realización de un análisis multicriterio de alternativas. El análisis debe comparar distintas opciones institucionales para la gestión futura del proyecto, incluyendo la extensión del contrato mediante una adenda, la realización de una nueva licitación competitiva, la asunción estatal de la operación o la celebración de un contrato puente temporal. El objetivo de dicho análisis es evaluar cuál de estas alternativas genera el mayor beneficio neto para el Estado y para los usuarios del servicio, considerando factores como los costos de transición, la continuidad del servicio y los incentivos de inversión.

En la misma línea, según el Estudio Rodrigo (2025) y de acuerdo con el Reglamento, se podrá ampliar o renovar el plazo concesional siempre que la entidad titular del proyecto evalúe y sustente que concurre al menos una de las siguientes condiciones:

1. La prórroga genera mayor beneficio neto para el Estado que un nuevo proceso de promoción u otra alternativa conforme a ley.
2. La propuesta incluye inversiones adicionales que devengan en mejoras de las condiciones materiales, económicas o tecnológicas de la infraestructura pública y/o servicio público respecto a los términos previstos en el Contrato de APP.
3. Se presentan circunstancias que impiden el inicio, avance o culminación de un nuevo proceso de promoción u otra alternativa conforme a ley, que ponen en riesgo la prestación y/o continuidad del servicio público.

En conjunto, estos cambios normativos sugieren una tendencia hacia una mayor flexibilidad en la gestión de contratos de APP, lo que podría reforzar el uso de adendas como herramienta principal de política pública, pero al mismo tiempo intensifica la necesidad de mecanismos rigurosos que aseguren el cumplimiento efectivo de los principios de eficiencia económica y competencia.

VI. PROYECTOS APP EN EL SECTOR TRANSPORTE

A continuación, la Tabla N° 1 presenta todos los proyectos regulados por el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositrán), encargado de supervisar, regular, normar, fiscalizar, sancionar, solucionar controversias y atender reclamos respecto de actividades o servicios que involucran la explotación de la infraestructura de transporte de uso público como carreteras, aeropuertos, puertos y vías férreas.

Tabla N° 1: Proyectos APP en el sector transporte

Nombre del proyecto	Suscripción del Contrato	Plazo	Fin de la concesión
Terminal Portuario de Matarani	1999	60 años	2059 ²
Nuevo Terminal de Contenedores Zona Sur-Callao	2006	30 años	2036
Terminal Portuario de Paita	2009	30 años	2039
Terminal de Embarque de Concentrados de Minerales-Callao	2011	20 años	2031
Terminal Multipropósito Muelle Norte-Callao	2011	30 años	2041
Terminal Portuario de Yurimaguas-Nueva Reforma	2011	30 años	2041
Terminal Portuario General San Martín-Paracas, Pisco	2014	30 años	2044
Terminal Portuario Multipropósito de Salaverry	2018	30 años	2048
Hidro vía Amazónica	2017	20 años	2027
Ferrocarril del Centro	1999	30 años	2029
Ferrocarril del Sur y Sur Oriente	1999	30 años	2029
Línea 1 del Metro de Lima	2011	30 años	2041
Línea 2 del Metro de Lima y Callao	2014	35 años	2049
Ferrocarril Huancayo-Huancavelica	2025	30 años	2055
Aeropuerto Internacional Jorge Chávez	2000	30 años	2030
Primer Grupo de Aeropuertos de Provincia	2006	25 años	2031
Segundo Grupo de Aeropuertos de Provincia	2011	30 años	2041
Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial S. A. (CORPAC)	2014	25 años	2039
Empalme 1B-Buenos Aires-Canchaque	2007 - 2010 ³	17 años y 7 meses ⁴	2028
IIRSA Norte: Paita-Yurimaguas	2005	25 años	2030
Nuevo Mocupe-Cayaltí-Oyotún	2009 - 2017 ⁵	15 años ⁶	2032
Autopista del Sol: Tramo vial Trujillo-Sullana	2009	25 años	2034

2 Con la ampliación de 30 años de la Adenda 5, el Contrato vencerá el 2059.

3 Fecha de inicio de explotación.

4 Inicialmente otorgado por 15 años desde el inicio de la explotación, luego fue modificado mediante la Adenda 4 a 17 años y 7 meses.

5 Fecha de inicio de explotación.

6 Plazo computable a partir del inicio de explotación.

Longitudinal de la Sierra Tramo 2: Ciudad de Dios-Cajamarca-Chiple-Cajamarca-Trujillo-Dv. Chilete-Emp. PE-3N	2014	25 años	2029
Red Vial N.º 4: Pativilca-Santa-Trujillo y Puerto Salaverry	2009	25 años	2034
Red Vial N.º 5: Ancón-Huacho-Pativilca	2003	25 años	2028
Óvalo Chancay-Dv. Variante Pasamayo-Huaral-Acos	2009 - 2018 ⁷	15 años ⁸	2033
IIRSA Centro Tramo 2: Puente Ricardo Palma-La Oroya-Huancayo y La Oroya-Dv. Cerro de Pasco	2010	25 años	2035
Red Vial N.º 6: Puente Pucusana-Cerro Azul-Ica	2005	30 años	2035
IIRSA Sur Tramo 1: San Juan de Marcona-Urcos	2007	25 años	2032
IIRSA Sur Tramo 2: Urcos-Inambari	2005	25 años	2030
IIRSA Sur Tramo 3: Inambari-Iñapari	2005	25 años	2030
IIRSA Sur Tramo 4: Inambari-Azángaro	2005	25 años	2030
IIRSA Sur Tramo 5: Matarani-Azángaro-Ilo	2007	25 años	2032
Tramo Vial Dv. Quilca-Dv. Arequipa (Repartición)-Dv. Matarani-Dv. Moquegua-Dv. Ilo-Tacna-La Concordia	2013	25 años	2038
Longitudinal de la Sierra Tramo 4	2025	25 años	2050
Anillo Vial Periférico	2024	30 años	2054

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de Ositrán

La información presentada en la tabla evidencia que un número significativo de contratos de concesión en el sector transporte en el Perú se encuentra próximo a su vencimiento en las próximas dos décadas. Sectores como el portuario, aeroportuario, ferroviario y vial concentran concesiones adjudicadas principalmente entre finales de la década de 1990 y la década de 2000, cuyos plazos contractuales, generalmente de entre 20 y 30 años, comenzarán a expirar de manera progresiva entre 2027 y 2040.

Este patrón reviste especial relevancia desde la perspectiva de política pública. La concentración temporal de vencimientos impone al siguiente gobierno la necesidad de adoptar, en un horizonte relativamente acotado, decisiones estratégicas respecto de la gestión futura de estos activos: optar por la extensión contractual o por su relicitación.

⁷ Fecha de inicio de explotación

⁸ Plazo computable a partir del inicio de explotación.

Desde una perspectiva económica, la proximidad de estos vencimientos abre una ventana de oportunidad para reintroducir competencia por el mercado. La relicitación de contratos permitiría actualizar condiciones económicas, incorporar nuevos estándares tecnológicos y potencialmente mejorar las condiciones ofrecidas al Estado y a los usuarios. En el caso del Terminal Portuario de Matarani, uno de los principales nodos logísticos del sur del Perú, la concesión fue suscrita en 1999 por un plazo inicial de treinta años, con vencimiento previsto en 2029. No obstante, la Adenda 5, dicho plazo fue extendido a sesenta años, trasladando su vencimiento al año 2059, a cambio de un paquete de inversiones orientado a la ampliación y modernización del terminal.

VII. ADENDAS SUSCRITAS

El uso de adendas para extender los plazos de las concesiones es una política pública orientada a privilegiar la continuidad del operador y la rapidez en la ejecución de nuevas inversiones. En el caso del Terminal Portuario de Matarani, uno de los principales nodos logísticos del sur del Perú, concesionado en 1999 por un plazo inicial de treinta años, prorrogable hasta sesenta.

Mediante la Adenda 5, se incorporó un paquete de inversiones estimado en aproximadamente 700 millones de dólares, destinado a la expansión y modernización del terminal, incluyendo la construcción de un nuevo muelle, la ampliación y reforzamiento del muelle marginal existente, el desarrollo de nuevos patios de contenedores y almacenes de minerales, así como la adquisición de equipamiento portuario de última generación (ProInversión, 2025).

No obstante, la adenda extendió el plazo concesional en treinta años adicionales, modificando la vigencia total del contrato a sesenta años y trasladando su vencimiento desde 2029 hasta aproximadamente 2059. Asimismo, se incorporó una cláusula octava que contiene una declaración expresa de las partes en el sentido de que la modificación contractual mantiene el equilibrio económico-financiero, las condiciones de competencia y la adecuada asignación de riesgos. Cabe precisar que este tipo de declaraciones se inserta de manera estandarizada y formal en las adendas.

Previa a su aprobación, la Adenda 5 del Puerto de Matarani generó un debate público y político. En este contexto, incluso se presentó una denuncia constitucional contra la expresidenta, Dina Boluarte por presuntas irregularidades (Congreso de la República, 2025). No obstante, en un escenario de alta rotación de ejecutivos, quien finalmente suscribió la adenda fue el expresidente José Jerí.

Posteriormente, el actual presidente, José María Balcázar, en marzo de este año suscribió una nueva adenda en el contrato de concesión del Segundo Grupo de Aeropuertos, mediante la cual el Ministerio de Transportes y Comunicaciones comprometió inversiones por más de 470 millones de dólares para la modernización de los aeropuertos de Juliaca, Arequipa, Tacna, Puerto Maldonado y Ayacucho (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2026). Estas inversiones, orientadas a la mejora de pavimentos, ampliación de terminales y fortalecimiento de la infraestructura operativa, se ejecutarán sin modificar el esquema de financiamiento vigente del contrato.

En el caso del Terminal Portuario de Matarani, la Adenda 5 incorpora una cláusula declarativa expresa respecto del cumplimiento de los estándares económicos del contrato. En particular, la cláusula sexta

establece que las partes declaran que la modificación respeta la naturaleza del Contrato de Concesión, y mantiene las condiciones de competencia del proceso de promoción y el equilibrio económico-financiero de las prestaciones a cargo de las partes, sin alterar la asignación de riesgos establecida en el Contrato de Concesión.

En ambos casos, las adendas incorporan cláusulas declarativas orientadas a afirmar el cumplimiento de los principios de neutralidad económica, preservación de la competencia y mantenimiento del equilibrio económico-financiero, lo que refuerza su carácter formal, aun cuando la información pública disponible no permita verificar de manera independiente dichos supuestos.

VIII. CONCLUSIONES

La disyuntiva entre extender o relicionar los contratos de APP en el Perú constituye un desafío central para el siguiente gobierno, dada la proximidad del vencimiento de un número significativo de concesiones en los sectores transporte, portuario, aeroportuario y ferroviario. El análisis realizado evidencia que no existe una respuesta única ni universal frente a esta decisión, sino que cada caso requiere un examen cuidadoso de factores económicos, técnicos y de política pública, de modo que se protejan los principios de eficiencia, neutralidad económica y preservación de la competencia.

La experiencia internacional y latinoamericana muestra que las renegociaciones y extensiones de contratos son frecuentes y, a menudo, favorecen al operador en desmedro del Estado, generando ajustes en tarifas, obligaciones de inversión y plazos contractuales. En el caso peruano, la recurrencia de adendas, como la Adenda 5 del Terminal Portuario de Matarani o del Segundo Grupo de Aeropuertos de Provincia, confirma que las modificaciones contractuales funcionan como un mecanismo formal para canalizar nuevas inversiones y asegurar la continuidad del operador, incluso cuando la verificación objetiva del equilibrio económico-financiero y de la competencia resulta limitada. Si bien estas adendas facilitan la ejecución de proyectos estratégicos y permiten evitar interrupciones en los servicios, su uso intensivo podría reducir la competencia por el mercado y trasladar riesgos al Estado.

El marco normativo vigente, a través de la Ley N° 32441 y su reglamento, establece condiciones claras para evaluar la viabilidad de las modificaciones contractuales, enfatizando la necesidad de mantener la neutralidad económica, preservar los parámetros económico-financieros y garantizar que la competencia original no se vea alterada. Asimismo, la exigencia de un análisis multicriterio que compare alternativas —extensión, relicitación, gestión estatal temporal u otras— permite identificar la opción que maximiza el beneficio neto para el Estado y los usuarios, considerando factores como los costos de transición, continuidad operativa e incentivos a la inversión.

En síntesis, el dilema entre extender o relicionar no debe abordarse de manera dogmática. La extensión contractual puede ser adecuada cuando asegura la continuidad del servicio y la ejecución de inversiones críticas, mientras que la relicitación constituye un mecanismo para actualizar condiciones económicas, introducir innovación y reintroducir competencia por el mercado. En el contexto peruano, donde la concentración temporal de vencimientos es elevada, resulta indispensable diseñar mecanismos híbridos que combinen la flexibilidad de las adendas con salvaguardias objetivas de eficiencia y competencia. Solo a través de este enfoque equilibrado será posible gestionar de manera sostenible los activos públicos estratégicos y fortalecer la capacidad del Estado para promover infraestructura moderna y servicios de calidad para el bienestar de los consumidores.

En definitiva, la gestión futura de las APP en Perú debe orientarse a un equilibrio cuidadoso entre continuidad operativa, incentivos de inversión y competencia efectiva, estableciendo un marco institucional que permita decisiones fundamentadas y transparentes en cada proceso de extensión o relicitación.

REFERENCIAS

Adenda 5 del Contrato de concesión para la construcción, conservación y explotación del Terminal portuario de Matarani. (1999). Recuperado de: <https://www.ositran.gob.pe/anterior/wp-content/uploads/2017/12/adenda-5-matarani.pdf>

Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo, & Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). Asociaciones público-privadas: Guía de referencia (Versión 2.0). Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo / Banco Mundial. https://ppp.worldbank.org/sites/default/files/2022-06/PPPGuiaRef_Fundamentos.pdf

Congreso de la República del Perú. (2025). Denuncia constitucional contra Dina Boluarte y ex ministros para inhabilitar de la función pública por el plazo de 10 años. <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/damos-cuenta/denuncia-constitucional-contradina-boluarte-y-ex-ministros-para-inhabilitar-de-la-funcion-publica-por-el-plazo-de-10-anos/>

Contrato de concesión para la construcción, conservación y explotación del Terminal portuario de Matarani. (1999). Recuperado de: <https://www.ositran.gob.pe/anterior/wp-content/uploads/2017/12/contrato-concesion-matarani.pdf>

Estudio Rodrigo. (2025). Alerta infraestructura y concesiones – diciembre 2025. <https://www.estudiorodrigo.com/publicaciones/alerta-infraestructura-y-concesiones-diciembre-2025>

Guasch, J. L. (2004). Granting and renegotiating infrastructure concessions: Doing it right. World Bank Institute. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/b1aa5a37-d7d9-52f1-a2be-ad3afd15c8c2/content>

Congreso de la República del Perú. (2025). Ley que regula la promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público-Privadas y Proyectos en Activos (Ley N.º 32441). <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1416336>

Kent, P. E. (2025). Prórrogas de concesiones portuarias basadas en desempeño: Un marco pragmático para la renovación en Colombia y más allá. Monument Economics Group. <https://www.megconsulting.com/wp-content/uploads/2026/02/Concession-Extensions-Final-Spanish.pdf>

Ministerio de Economía y Finanzas. (2025). Decreto Supremo N.º 316-2025-EF, que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 32441, Ley que regula la promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público-Privadas y Proyectos en Activos. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1425880>

Ministerio de Transportes y Comunicaciones. (2026). Proyecto de Adenda N.º 5 al contrato de concesión del Segundo Grupo de Aeropuertos de Provincia de la República del Perú (visado AAP). Gobierno del Perú. <https://www.gob.pe/institucion/mtc/informes-publicaciones/7764183-proyecto-de-adenda-n-5-al-contrato-de-concesion-del-segundo-grupo-de-aeropuertos-de-provincia-de-la-republica-del-peru>

Nalvarte, P. (2021). Reflexiones en torno al equilibrio económico financiero. *Giuristi: Revista de Derecho Corporativo*, 2(4), 200–220. <https://revistas.esan.edu.pe/index.php/giuristi/article/view/549/620>

Ositrán, (2025). Informe de desempeño 2024. Recuperado de: <https://www.ositran.gob.pe/anterior/wp-content/uploads/2017/12/id-tisur-2024-v2.pdf>

Osorio, A. (2022). Informes del TDLC sobre licitaciones portuarias: cambios recientes y desafíos futuros. CeCo. <https://centrocompetencia.com/informes-tdlc-licitaciones-portuarias/>

ProInversión. (2025). Asociaciones público-privadas: alianza eficiente entre Estado y empresa. <https://www.investinperu.pe/asociaciones-publico-privadas/>

ProInversión. (2025). Gobierno garantiza inversión privada de US\$ 700 millones para modernizar el puerto de Matarani y potenciar el sur del país. <https://www.gob.pe/institucion/proinversion/noticias/1283212-gobierno-garantiza-inversion-privada-de-us-700-millones-para-modernizar-el-puerto-de-matarani-y-potenciar-el-sur-del-pais>



Este documento se encuentra sujeto a los términos y condiciones de uso disponibles en nuestro sitio web:
<http://www.centrocompetencia.com/terminos-y-condiciones/>

Cómo citar este artículo:

José Luis Bonifaz F. y Nadia Janampa R., "Extender o relicitar: el dilema que enfrentará el siguiente gobierno ante el vencimiento de contratos de APP", *Investigaciones CeCo* (mayo, 2026),
<http://www.centrocompetencia.com/category/investigaciones>

Envíanos tus comentarios y sugerencias a centrocompetencia@uai.cl
CentroCompetencia UAI – Av. Presidente Errázuriz 3485, Las Condes, Santiago de Chile