

APP, PEAJES Y CIUDAD: ¿QUIÉN RECAUDA POR LIMA?



JUAN MIGUEL GUERRERO ORBEGOZO



IDEOs
Centro de Investigación
y Producción Científica

APP, Peajes y Ciudad

¿Quién Recauda por Lima?

Editor



Juan Miguel Guerrero Orbegozo

 <https://orcid.org/0000-0001-5780-0824>

miguelguerreroorbegozo@gmail.com

Universidad Cesar Vallejo, Lima, Perú

DEDICATORIA

A Lita, compañera de vida y madre de mis hijos, a Chayito, mi madre, cuyo amor guía cada uno de mis pasos, a Diego, Rodrigo y Melissa, pilares de mi existencia, y a mis nietos: Juan Diego, Juan Ignacio, Micaela Milagros, Tiago Miguel y Filippo Miguel, por su infinita paciencia frente a mi obstinación por hacer realidad, en el Perú, el sueño de consolidar la Auditoría Forense Gubernamental.

A todos ustedes, que con amor, silencio y comprensión me acompañaron en este camino, les ofrezco esta obra como testimonio de gratitud y perseverancia.

AGRADECIMIENTO

Al Estado peruano, por su tenaz resistencia a entregar información pública sobre el incumplimiento de sus propias políticas; esa obstinación institucional no hizo más que alimentar la mía, y motivarme aún más a llevar a cabo esta investigación.

Al Colegio de Arquitectos del Perú – Regional Lima, por brindarme acceso a información valiosa, muchas veces inalcanzable para el ciudadano común.

A Daniel Yovera, por la excelencia y profundidad de sus reportajes televisivos, fuente de inspiración y referencia para esta obra.

A María Elena, Víctor y Hernán, respetados colegas maestristas, con quienes compartí 52 sábados de aprendizaje mutuo y reflexión académica; y a Karina, joven ejemplo de vida. A Miriam Villavicencio, a quien recordaremos siempre como la más valiente.

A las autoridades de la Escuela de Posgrado de la Universidad César Vallejo, y a los docentes de la Maestría por sus enseñanzas. A mi asesora, Magíster María del Carmen Emilia Ancaya Martínez, por su trato respetuoso, su paciencia incansable, y su guía serena que supo facilitar cada paso de este proceso.

A Micaela y Tiago, por su invaluable ayuda en los cursos de inglés. Y especialmente a Tiago, quien además de su apoyo académico, fue el inesperado responsable de mi singular apariencia de tesista.

A todos, mi gratitud sincera.

ÍNDICE

DEDICATORIA	3
AGRADECIMIENTO.....	4
RESEÑA.....	7
INTRODUCCIÓN.....	8
PRIMERA PARTE	11
Realidad problemática	12
Trabajos previos.....	33
Teorías relacionadas a los contratos de Asociación Público-Privada (APP).....	41
Fundamentos conceptuales y doctrinarios sobre concesiones viales	41
Clasificación de las Apps.	44
Naturaleza de la Asociación Público Privada	48
Dimensiones de la Asociación Público Privada	49
Aspectos contractuales, financieros, administrativos, normativos y fiscales.....	49
El peaje y la relación jurídica desde la perspectiva tributaria.....	54
Introducción: más que un cobro, un instrumento fiscal	54
El peaje como tributo: su naturaleza jurídica	55
La delegación de la potestad tributaria y sus límites.....	55
Legalidad, proporcionalidad y control social: principios vulnerados	56
El peaje como recurso municipal y su captura por empresas privadas	57
Ciudadanía y el derecho a fiscalizar el tributo	57
Hacia una nueva política fiscal urbana.....	58
SEGUNDA PARTE	61
Planteamiento general y específico del conflicto de investigación	63
Importancia social, económica y política del tema abordado	65
Relaciones anticipadas entre las variables investigadas	68
Lo que esta obra busca demostrar y comprender.....	70
Metodología	72
Diseño, tipo y nivel de investigación aplicada en el estudio.....	73
Enfoque	74
Tipo	74
Método y diseño	74
Nivel.....	75

Variables y Operacionalización	76
Definición conceptual de la variable contratos de APP de concesión de peajes.....	76
Definición conceptual de la variable recaudación de recursos	78
Definición operacional de la variable recaudación de recursos	78
Delimitación y estrategia de muestreo aplicada	79
TERCERA PARTE	89
Análisis descriptivo.....	90
Estadística inferencial	98
Contrastación hipótesis general.....	98
CUARTA PARTE	103
CONCLUSIONES	108
RECOMENDACIONES	112
REFERENCIAS	115

RESEÑA

APP, Peajes y Ciudad: ¿Quién Recauda por Lima? es una investigación crítica y reveladora que aborda la compleja relación entre los contratos de Asociación Público-Privada (APP) para la concesión de peajes y la recaudación de recursos municipales en la ciudad de Lima, durante el periodo 2013-2018. A partir de un riguroso enfoque cuantitativo, el estudio busca determinar el impacto real de dichos contratos en la economía de la Municipalidad Metropolitana de Lima y su incidencia en la calidad de la gestión pública.

La obra se fundamenta en una investigación de tipo básica, con un nivel descriptivo-correlacional, bajo un diseño no experimental de corte transversal. Su análisis estadístico establece una correlación muy alta entre la firma de los contratos de concesión vial y el debilitamiento progresivo de la capacidad recaudadora municipal, revelando patrones de ineficiencia, opacidad contractual y, en muchos casos, posibles actos de corrupción.

A través de un enfoque crítico, el autor cuestiona no solo la sostenibilidad del modelo APP en el contexto limeño, sino también la lógica de privatización de servicios estratégicos sin la debida transparencia, fiscalización ni participación ciudadana. Este libro constituye una herramienta valiosa para tomadores de decisiones, investigadores, urbanistas, periodistas de investigación y ciudadanos interesados en comprender cómo se estructura –y distorsiona– la economía urbana desde el poder político y empresarial.

Más allá de las cifras, esta obra propone una reflexión sobre el derecho a la ciudad y el uso legítimo de los recursos públicos, en una Lima que sigue debatiéndose entre el desarrollo y la desigualdad, entre la inversión privada y el interés colectivo.

INTRODUCCIÓN

La ciudad de Lima, como capital y núcleo económico del Perú, enfrenta desde hace décadas una contradicción estructural: mientras crece su demanda por infraestructura vial moderna y funcional, disminuye progresivamente su capacidad de decidir sobre los recursos con los que se construye y mantiene dicha infraestructura. ¿Qué ha sucedido? ¿Cómo se ha llegado al punto en que la principal fuente de ingresos propios de la Municipalidad Metropolitana —los peajes— se encuentra en manos de concesionarios privados por plazos que alcanzan los 30 y hasta 40 años?

Este libro se propone responder esa pregunta a través de un estudio crítico, técnico y empírico sobre los contratos de Asociación Público Privada (APP) que transfirieron la recaudación de peajes en Lima a empresas privadas, mediante concesiones que comprometen seriamente la sostenibilidad fiscal, la gobernabilidad urbana y el acceso equitativo a la infraestructura pública.

Desde una perspectiva que combina el análisis jurídico, económico y administrativo, esta investigación examina los contratos Línea Amarilla y Rutas de Lima como casos paradigmáticos del uso inadecuado del modelo APP en gobiernos locales. Se ha determinado, con sustento estadístico, que existe una correlación directa —aunque débil— entre los contratos de APP y la pérdida de capacidad recaudadora de la Municipalidad de Lima, confirmando que este modelo, tal como ha sido implementado, **no ha garantizado eficiencia pública ni equidad tributaria, y ha distorsionado gravemente el uso del patrimonio vial metropolitano.**

En un contexto de corrupción estructural, débil fiscalización y adendas lesivas, esta obra se convierte en una alerta para repensar los mecanismos con los que se financia y gestiona el desarrollo urbano. A lo largo de sus capítulos, se plantean no solo las fallas del modelo actual, sino también recomendaciones concretas para su reforma profunda, incluyendo la creación de un organismo regulador autónomo, la implementación de controles preventivos por parte de la Contraloría y el rediseño legal del régimen concesional.

Así, *APP, Peajes y Ciudad: ¿Quién Recauda por Lima?* es más que un estudio académico: es una contribución al debate público, un llamado a la acción institucional y una herramienta para fortalecer la ciudadanía fiscal en el Perú.

El libro está organizado en **cuatro grandes partes** que desarrollan, en orden lógico y progresivo, el problema, la metodología, el análisis y las soluciones:

Primera Parte: Fundamentos teóricos y problemática de las APP

Esta sección examina los antecedentes, el marco legal, doctrinal y los elementos conceptuales que sustentan las APP en el Perú y el mundo. Se expone la realidad problemática de las concesiones viales en Lima y se analizan sus dimensiones clave: inversión inicial, normatividad, obras ejecutadas, tiempo de concesión y recaudación. Incluye un análisis crítico sobre cómo el modelo ha sido desvirtuado y utilizado para transferir recursos públicos sin el debido control.

Segunda Parte: Marco metodológico de la investigación

Se describe detalladamente el enfoque cuantitativo empleado, el diseño no experimental, la formulación del problema, hipótesis, objetivos, muestra y técnica de recolección de datos. Esta parte legitima científicamente el estudio y sus hallazgos.

Tercera Parte: Resultados y análisis estadístico

Se presentan los hallazgos obtenidos a partir del tratamiento estadístico con SPSS. Se detallan las correlaciones encontradas entre las variables, lo cual demuestra cómo el modelo APP afecta la recaudación municipal. Esta sección incluye análisis descriptivo e inferencial.

Cuarta Parte: Discusión crítica, conclusiones y recomendaciones

Esta última parte interpreta los resultados desde una perspectiva crítica y contextual. A partir de los datos, se extraen conclusiones que ponen en evidencia la afectación del interés público, y se formulan recomendaciones de política pública, reforma legal y control institucional para evitar la repetición de este tipo de concesiones nocivas.

Este no es solo un libro sobre contratos, peajes o cifras. Es una mirada aguda a cómo las decisiones públicas —a menudo firmadas entre bastidores— pueden condicionar el futuro de una ciudad entera.

En estas páginas, te invitamos a recorrer una Lima que entrega sus rutas, pero también sus recursos, su autonomía y su voz. Aquí descubrirás cómo una fórmula pensada para unir esfuerzos entre lo público y lo privado, terminó alejando al ciudadano de lo que le pertenece.

Este libro no solo informa. Indigna, cuestiona y, sobre todo, propone. **Te invitamos a leer con ojos atentos, con mente crítica y con espíritu ciudadano. Porque entender quién recauda por Lima... es comenzar a recuperar la ciudad.**

PRIMERA PARTE

EL PROBLEMA DE LA CIUDAD PRIVATIZADA

En esta primera parte del libro se plantea una revisión crítica y contextualizada del modelo de Asociación Público-Privada (APP) aplicado en Lima Metropolitana, específicamente en relación con los contratos de concesión de peajes suscritos por la Municipalidad Metropolitana de Lima entre 2009 y 2013. A través de este recorrido, se exponen los elementos fundamentales que configuran la problemática de fondo: la transferencia de recursos públicos al sector privado sin la correspondiente vigilancia institucional, la distorsión de los principios de equidad tributaria, y la vulneración del equilibrio presupuestal de la comuna limeña.

La sección se inicia con la caracterización legal y económica de las APP, tanto desde la perspectiva nacional como desde enfoques internacionales, para luego adentrarse en el análisis específico de las concesiones viales Línea Amarilla y Rutas de Lima. A partir del examen de documentos oficiales, informes de control, estudios de opinión y reportajes de investigación, se revela un patrón sistemático de sobrecostos, cláusulas abusivas, adendas contractuales con impacto negativo para el erario público y una débil defensa institucional por parte del Estado.

Asimismo, se examinan las implicancias tributarias del sistema de peajes, los mecanismos de recaudación, y la pérdida de soberanía fiscal del municipio, identificando cómo los ingresos propios de la MML fueron, en los hechos, entregados a empresas concesionarias que hoy concentran el cobro de tarifas en rutas claves para la conectividad urbana. Todo ello se desarrolla en el marco de un análisis más amplio sobre el debilitamiento de la gestión pública local, la falta de planificación estratégica y el crecimiento urbano desregulado.

Esta parte, por tanto, no solo describe el problema, sino que lo articula a una hipótesis de investigación: que la suscripción de contratos APP en Lima Metropolitana ha tenido una correlación directa con la pérdida de capacidad recaudadora de la entidad

municipal, afectando su autonomía financiera y la calidad del servicio público vial. Las evidencias presentadas buscan ofrecer al lector elementos para comprender la magnitud del impacto que estas decisiones administrativas han tenido sobre la ciudad, su presupuesto y su ciudadanía.

Realidad problemática

En las últimas décadas, Lima ha sido testigo de un agresivo proceso de transformación urbana sustentado en la implementación de contratos de Asociación Público-Privada (APP), un modelo promovido por el Estado con la finalidad de atraer inversión privada para la ejecución, operación y mantenimiento de infraestructuras públicas, especialmente aquellas relacionadas con el sistema vial metropolitano. Desde su formulación legal en el Decreto Legislativo N.º 1012, las APP han sido presentadas como una solución eficiente frente a la insuficiencia de recursos públicos. Sin embargo, su aplicación en el contexto limeño ha sido cualquier cosa menos transparente, y sus consecuencias han comprometido severamente el equilibrio financiero y la soberanía administrativa de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML).

De acuerdo con la definición de la OCDE, las APP constituyen mecanismos contractuales mediante los cuales el sector privado asume riesgos y responsabilidades sobre infraestructuras tradicionalmente gestionadas por el Estado. A primera vista, este modelo implica ventajas como la eficiencia técnica, el ahorro presupuestal y la transferencia de riesgos. No obstante, en el Perú –y particularmente en Lima– estos beneficios teóricos se han visto erosionados por la opacidad de los contratos, la captura regulatoria por parte de grupos empresariales, el uso sistemático de adendas contractuales y, lo más grave, la revelación de múltiples casos de corrupción asociados al escándalo Lava Jato.

En el caso específico del sistema de peajes limeño, se han suscrito dos contratos de concesión emblemáticos: el de Línea Amarilla (LAMSAC) y el de Rutas de Lima. Ambos acuerdos, firmados en los años 2009 y 2013 respectivamente, transfirieron al capital privado no solo la ejecución de nuevas infraestructuras viales, sino también el cobro de peajes en vías ya existentes, cuyos ingresos constituían hasta entonces rentas propias del municipio. Esta cesión no solo implicó una renuncia a recursos de carácter

tributario –considerados como Recursos Directamente Recaudados (RDR)–, sino que permitió a los concesionarios capitalizar derechos sobre bienes públicos, estructurar fideicomisos, vender acciones y obtener millonarias rentabilidades a partir de activos municipales, sin que la MML tuviera participación efectiva en esos ingresos.

El informe Lava Jato del Congreso de la República (2018) denunció que estos contratos fueron diseñados con estimaciones falsas, sobrecostos encubiertos y cláusulas contractuales altamente desventajosas para el concedente. Por ejemplo, en el caso de Línea Amarilla, se calculó una inversión de USD \$871 millones por apenas 9 kilómetros de obra nueva, lo que elevó el costo por kilómetro a cifras sin precedentes –hasta 97 millones de dólares por kilómetro–. Esta sobrevaloración, que escapa a cualquier estándar de racionalidad técnica o económica, ha sido calificada por diversos especialistas como un acto flagrante de corrupción.

A pesar de las alertas de organismos como la Contraloría General de la República y el Colegio de Arquitectos del Perú, y de los informes auditados que revelan el impacto fiscal negativo de estas concesiones, los contratos siguen vigentes. Según las proyecciones financieras, entre 2019 y 2022 la MML habría dejado de percibir alrededor de S/. 3,593 millones en ingresos por peajes, recursos que podrían haber financiado importantes obras públicas o programas sociales. Además, los costos de mantenimiento asumidos por los concesionarios resultan 53 veces superiores a los que paga el Ministerio de Transportes por el mantenimiento de vías nacionales, lo que refuerza la idea de que estas concesiones son financieramente lesivas para el interés público.

La concentración de puntos de cobro –18 en apenas 139 kilómetros de vías concesionadas– y el aumento injustificado de tarifas, con incrementos del 90% frente a un IPC de apenas 4.26% en el mismo periodo, reflejan un esquema de recaudación altamente regresivo, que recae directamente sobre el bolsillo del ciudadano, sin la contraprestación proporcional en calidad o cobertura del servicio vial.

Todo ello se ha desarrollado en un contexto de debilidad institucional: falta de fiscalización técnica, ausencia de diagnósticos sobre brechas de infraestructura, incapacidad de la MML para diseñar planes estratégicos de inversión, y una clara subordinación política a los intereses de las concesionarias. Lejos de constituir una alianza

equilibrada entre el sector público y privado, las APP viales en Lima han funcionado como mecanismos de transferencia de rentas públicas hacia manos privadas, sin control ni rendición de cuentas.

Por ello, el presente libro plantea la necesidad de revisar críticamente el modelo de APP implementado en Lima, con el objetivo de evaluar su impacto real sobre la capacidad recaudadora municipal, la gestión de la infraestructura vial y la vigencia del principio de interés público. El caso de las concesiones de peajes constituye un laboratorio perfecto para entender las disfuncionalidades del modelo y para cuestionar si realmente este tipo de alianzas cumple con sus objetivos declarados o, por el contrario, reproduce patrones de ineficiencia, clientelismo y despojo institucional.

Las Asociaciones Público Privadas (APP) son modalidades de participación de la inversión privada en las que se incorpora experiencia, conocimientos, equipos, tecnología, y se distribuyen riesgos y recursos, preferentemente privados, con el objeto de crear, desarrollar, mejorar, operar o mantener infraestructura pública o proveer servicios públicos. (Art. 3° DL N° 1012); es decir que el Estado a través de alguna entidad pública solicita la inversión privada para operar, mejorar, desarrollar o mantener infraestructura pública o brindar servicios públicos a la población.

De otro lado, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, por sus siglas en inglés) ha catalogado a las APPs como acuerdos mediante los cuales el sector privado provee infraestructura y servicios que tradicionalmente han sido provistos por el gobierno y en los que existe transferencia de riesgos del gobierno al sector privado.

Siendo los recursos limitados para financiar los proyectos y los montos de capital muy elevados para la ejecución de los proyectos, los gobiernos no solo buscan a sus contrapartes de los contratos de APPs en sus propios países sino que especialmente, incentivan a inversionistas extranjeros a invertir en sus países. Los inversionistas (sea que se trate de las empresas constructoras u operadoras, fondos de inversión en infraestructura o de las empresas o instituciones que proveerán el financiamiento) analizarán, antes de invertir en determinado proyecto, cuál es el escenario del país comprometido en el

proyecto, su contexto político, económico, social y, especialmente, cuál es su regulación o marco legal sobre APPs (y materias afines).

Guerrero (2017), afirma que han sido modalidades de contratación, en las que, al amparo de la normativa peruana, estado y Empresa privada, gestionaban asociadamente la ejecución de proyectos de infraestructura, en el ámbito de la inversión pública.

En ese sentido, Guerrero (2017) agrega que las asociaciones público privadas, APPs, promovidas por el estado peruano, se inspiran en un modelo diseñado y utilizado en países desarrollados, en los que tiene mucho éxito (punto de partida Canal de la Mancha, 1987, Gran Bretaña). Esto se debe, al estricto cumplimiento del modelo y a un control eficiente, de su desarrollo y ejecución. La globalización, trajo consigo la intensificación del modelo de contratación Asociaciones Publico Privadas, APP y Perú, no fue la excepción.

En nuestro país, este modelo funciona desde 1998 con la creación de CEPRI y es a partir del año 1999 (Vía Expresa del Callao, cuyo autor intelectual se encuentra actualmente en prisión), que el modelo aparece como burdamente forzado por concedentes, concesionarios, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo (legislando impunemente para mutilar la perfección del modelo, casi siempre a favor del concesionario), con enormes omisiones de Congresistas de la República, del Ministerio Público, el Poder Judicial, la Contraloría General de la República e incluso instituciones representativas de la Sociedad Civil; por lo que el modelo, durante 16 años habría devenido en un vehículo importante, de la corrupción puesta en evidencia en el caso Lavajato Brasil, (2014).

Así, en Lima, Perú, estas asociaciones no han funcionado de una manera eficiente, como lo expone el Informe Lavajato del Congreso de la Republica (2018), ya que han generado una serie de problemas, debido a la aplicación de las adendas y beneficios legales que terminaban elevando los costos con posterioridad a la entrega de la obra y, en otras ocasiones, incumpliendo la asunción de los riesgos compartidos, como habían sido explicitados en el contrato. Los concesionarios de obras, ocasionaron incomodidad en el público por su estilo administrativo y por los cobros excesivos, expresados casi diariamente en los medios de prensa (radio Exitosa, 2018), como en el caso de los peajes.

En Lima, el sistema de peajes está compuesto de dos contratos de concesión: Línea Amarilla y Nuevas Vías de Lima. Invermet (2018).

Tabla N° 1 Sistema de peajes de Lima Metropolitana

Tramos	Línea amarilla	Nuevas vías de Lima
Concesión	34.0 KM	114.6 KM
Panamericana norte		31.5 KM
Vía evitamiento	25.0 KM	
Duarez y túnel	9.0 KM	
Ramiro priale		29.0 KM
Panamericana sur		54.1 KM
Casetas de peaje	8 UDS	12 UDS

Es probable que la voracidad empresarial y la falta de un marco legal consistente, desarrollado para regular el funcionamiento de la APP en gobiernos regionales y gobiernos locales, como lo propone el Proyecto de Ley de la Municipalidad de La Molina (2018), hayan sido las principales razones del cuestionamiento ciudadano a este modelo de contratación, por lo debemos recurrir a una revisión y reestructuración del concepto de Asociación público privada en Lima, Perú.

Figura N° 1



Benavente y Segura (2017), analizan estas modalidades de contrato de inversión. Sobre la problemática detrás de su implementación señalan:

Es evidente, que contratos tan complejos implican diversos temas debatibles y de posiciones disímiles durante su ejecución; y que colisionen técnicamente con los derechos del usuario y también, las relaciones con los poderes intervinientes. Por eso, se deben analizar económica, política y jurídicamente. El Estado, debe velar por la defensa de los intereses las partes y usuarios, (...) por eso, que las APP deben analizarse tanto en sus beneficios como en sus riesgos. (p. 16)

El análisis de los riesgos y beneficios, es el indicador más relevante para evaluar la implementación de las Asociaciones público-privadas. Cuando trabajamos la evaluación de cómo se ha gestionado esta modalidad de inversión en los diferentes casos, revela una clara ventaja para el concesionario privado, con respecto a los riesgos y costos que asume el Estado.

Según Mancipe, Colombia (2015), sin un comparador público de precios, no existirá un control de la verdadera inversión del concesionario. Cualquier sobre precio, tergiversa la distribución de riesgos en la APP y linda, con un acto de corrupción.

Sin embargo, D' Azevedo, M (2017) afirma en el informe final de la Comisión investigadora sobre la ejecución del contrato de concesión línea amarilla/vía parque Rímac, sus adendas, actas de trato directo y constitución, ejecución de fideicomiso-administración LAMSAC/MML; incluidos los procesos de expropiación realizados y los hechos denunciados por IDL reporteros. Lima, Perú, lo siguiente:

Se evidencia que el proceso seguido por la Gerencia de Promoción de la Inversión Privada en el año 2009, para la declaración de interés y adjudicación de la Iniciativa privada Línea Amarilla, cumplió con los procedimientos exigidos a dicha fecha, recabándose las opiniones de las áreas técnicas competentes de la Municipalidad Metropolitana de Lima, así como de consultores externos, entre los que se puede señalar a Jaime Shimabukuro, Aldo Solimanop Semorile, Elba Vargas, Maximixe Consult SA y Apoyo Consultorías, Estudio Benites Forno y Ugaz y Santisteban de Noriega. El contenido de las opiniones técnicas que acompañaron los acuerdos municipales son responsabilidad de cada órgano o profesional consultado.

MTC e INVERMET, para nuestra investigación registran datos que nos permiten cuestionar los costos de las obras, declarados por los concesionarios en las concesiones Línea amarilla y Nuevas Vías de Lima.

Tabla N° 2

INFRAESTRUCTURA CONCESIONADA	Fecha de inicio de la Concesión	Plazo de la Concesión Años	Compromiso de Inversión	Descripción de la Inversión en la Ficha Técnica de la obra					
				Magnitud				Costo por Km	
				Vías	Construido	Concesionado	UNIDAD	Construido	Concesionado
1 Red Vial N° 5 - Tramo Ancón-Huacho-Pativilca ²¹	2003	25	75,048,073	4	57.3	182.7	KM	1,310,654	410,862
2 IIRSA Norte: Paita-Yurimaguas ⁴¹	2005	25	463,047,777	2	472.0	955.0	KM	981,033	484,867
3 IIRSA Sur, Tramo 2 : Urcos-Inambari ⁵¹	2005	25	647,462,735	2	300.0	300.0	KM	2,158,209	2,158,209
4 IIRSA Sur, Tramo 4: Azángaro-Inambari ⁵¹	2005	25	603,533,427	2	305.9	305.9	KM	1,972,976	1,972,976
5 IIRSA Sur, Tramo 3: Inambari-Iñapari ⁵¹	2005	25	591,701,431	2	403.2	403.2	KM	1,467,513	1,467,513
6 Red Vial N° 6 - Pucallpa-Cerro Azul-Ica ³¹	2005	30	231,856,390	4	149.0	221.7	KM	1,556,083	1,045,811
7 Buenos Aires-Canchaque ⁶¹	2007	15	36,746,461	2	55.0	76.9	KM	668,361	477,599
8 Vía Expresa Línea Amarilla	2009	40	703,000,000	6	9.0	16.0	KM	78,111,111	43,937,500
9 Red Vial N° 4 - Pativilca - Puerto Salaverry ⁷¹	2009	25	286,165,961	2	356.2	356.2	KM	803,386	803,363
10 Autopista del Sol - Trujillo-Sullana ⁹¹	2009	25	299,962,658	2	475.0	475.0	KM	631,514	631,514
11 Nuevas Vías de Lima	2013	30	872,268,804	6	19.0	114.9	KM	45,908,884	7,591,547
			4,810,793,717						

La distribución de los riesgos ha sido uno de los temas polémicos en torno a los problemas generados por la implementación de las APP. En el caso de las concesiones de recaudación de peajes existió una incongruencia cuyo resultado fue el descontento de los usuarios, el abuso por parte de la empresa y una pérdida de eficiencia y costos onerosos adicionales para la administración del Estado. Según el Colegio de Arquitectos del Perú, Regional Lima (2018), existe un grave desequilibrio entre el monto de inversión del concesionario, todavía sujeto a un comparador de precios y la recaudación de peajes otorgada.

Bartra (2018), en el Informe de la Comisión especial multipartidaria que estaba encargada de realizar la investigación sobre actos de corrupción de los presuntos ilícitos como dádivas, sobornos que hayan existido entre los funcionarios gubernamentales en los diferentes sectores que pertenecen a área de concesión de obras y proyectos de Congreso de la República se ha llegado a establecer lo siguiente:

Entre 2005 y 2012, EMAPE registró ingresos por recaudación del orden de los S/. 1,448'476,037, unos US\$ 438'932,132.42 millones al tipo de cambio de S/. 3.30, una cantidad suficiente para servir de apalancamiento financiero de cualquier obra pública o de APP, en mejores condiciones de negociación.

La MML entregó la explotación de los peajes de las vías metropolitanas por 30 años y 40 años, sin una proyección adecuada de la recaudación a obtener en esos plazos. Las concesionarias, con poca inversión, recuperarían su capital en poco tiempo y aumentarían sus ganancias muy por encima de lo declarado en su iniciativa privada, en agravio de las finanzas de la MML y del bolsillo de los usuarios de los peajes.

Línea Amarilla

Recaudación: A 40 años

Recaudación estimada en la IP: S/. 20,886'986,150.00

Estimación de lo que realmente se recaudará: S/. 31,050'487,759.00

Vías Nuevas de Lima: A 30 años

Recaudación estimada en la IP: S/. 13,414'724,400.00

Estimación de lo que realmente se recaudará: S/. 15,171'303,650.00

Los costos estimados para la construcción de las obras en ambos proyectos, son de:

US\$ 7'985,014.03 por kilómetro construido para el caso del proyecto Línea Amarilla.

US\$ 4'337,664.45 para el caso del proyecto Vías Nuevas de Lima y

US\$ 258'016,610.00 como valor estimado para la construcción del túnel debajo del río Rímac.

En los tres casos, estos costos se encontrarían por encima de los valores estimados para este tipo de construcciones. (Bartra, 2018, p. 669)

Sin embargo, a opinión del autor, los costos estimados por Bartra (2018) para la construcción de las obras del sistema de peajes de Lima, están errados. El costo por kilómetro de ambos contratos, se ha calculado en base a datos errados. Así tenemos que, el contrato Línea Amarilla tiene solo 9 kilómetros de construcción nueva; lo que haría

que esta obra tenga un costo de USD \$ 78'000,000.00, por kilómetro. Un error de casi 1,000%, a favor del concesionario.

Por otro lado, el contrato Nuevas Vías de Lima tiene solo 19 kilómetros de construcción nueva; lo que haría que esta obra tenga un costo de USD \$ 26'000,000.00, por kilómetro. Un error de casi 600%, a favor del concesionario. Esta situación, agrava las condiciones en que se desarrollaron las concesiones de peajes en Lima. Adicionalmente, ambos cálculos no han considerado el incremento anual de las tarifas. Por tanto, el perjuicio causado por estos contratos, sería mucho mayor.

Según la Universidad del Pacífico (2018) al presente año, la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) tiene registradas deudas por un total de S/1.773 millones y de acuerdo a su Presupuesto Institucional de Apertura, PIA 2018, sus ingresos corrientes alcanzan los S/1.273 millones. Esta situación económica, refleja una crítica situación presupuestal de la comuna, como consecuencia directa de haber entregado el año 2009, los recursos del peaje a las concesionarias línea amarilla y Nuevas Vías de Lima.

De acuerdo con el MEF, (2018) el año 2017, la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) registró 359 inversiones para el período 2018-2020 en el Módulo de Programación Multianual de Inversiones (MPMI). Para el año 2018, se programaron 201 inversiones con un monto total de S/2.450 millones, 136 inversiones para el año 2019 con un monto total de S/497 millones y 11 inversiones para el año 2020 con un monto de S/280 millones. De las 359 inversiones incluidas en el MPMI, 39% corresponde a muros y escaleras, 16% a ciclovías y solo 4% a transporte urbano, entre otros. Los montos de inversión programados para los años 2019 y 2020, son ostensiblemente menores a los del 2018. Asimismo, llama la atención que solo 4% del total se destine a transporte público.

Según la misma fuente, la MML no cuenta con un diagnóstico de la infraestructura y acceso a los servicios públicos. De hecho, no cuenta con un estudio sobre el estado de las condiciones físicas y del nivel de servicio de la red vial metropolitana que permita determinar, la línea base para el diagnóstico de la brecha.

Al revisar la información presupuestal sobre las transferencias destinadas a gobiernos locales para el ejercicio fiscal 2019, se observa que las inversiones son financiadas con las transferencias del gobierno nacional y por endeudamiento. En este

último caso, el Consejo Municipal Metropolitano autorizó en el 2016, un endeudamiento por S/899 millones sin garantía del gobierno nacional, a un plazo de ocho años, con lo que se descarta la posibilidad de financiar inversiones mediante deuda en los próximos años.

De acuerdo con el segundo reporte trimestral del 2018 sobre cumplimiento de las reglas fiscales, la MML incumple la regla fiscal de saldo de deuda total. Según este reporte, la MML tiene deudas por un total de S/1.773 millones y sus ingresos corrientes alcanzan los S/1.273 millones. Por lo tanto, el nivel de endeudamiento asciende a 139,4%. Las consecuencias de este elevado nivel de endeudamiento, repercuten en la capacidad de emprender cualquier asociación público privada (APP) cofinanciada y por supuesto en el financiamiento de la ejecución de obras públicas importantes. Por consiguiente, no es necesario realizar una auditoría contable para determinar que las posibilidades financieras para acometer las obras que necesita la ciudad, son ínfimas.

La administración debiera realizar un diagnóstico integral de la infraestructura y acceso a los servicios públicos. Además, debiera proponer un plan de infraestructura de 3 años y buscar que sea financiado, en parte, en última instancia por el gobierno nacional.

Los artículos N° 55 y N° 69.11 de la LOM, establecen que los peajes forman parte de las rentas municipales y que ellas a su vez, forman parte del patrimonio municipal; dentro del presupuesto de la institución, estos ingresos se contabilizan en la partida Recursos Directamente Recaudados, RDR;

Según INVERMET (2018), con fecha 12 de noviembre del 2009 la municipalidad metropolitana de Lima, suscribió el contrato de concesión con la empresa Línea Amarilla SAC. La municipalidad metropolitana de Lima, a partir del 05 de octubre del 2013, cede al concesionario la cobranza de los 6 centros de cobro de peaje, comprendidos en el ámbito de la concesión (Ramiro Prialé, Santa Anita, El Pino, Separadora Industrial, Monterrico, Túnel);

Con fecha 09 de enero del 2013 la municipalidad metropolitana de Lima, suscribió el contrato de concesión con la empresa Rutas de Lima SAC. La municipalidad metropolitana de Lima, desde la firma del contrato, cede al concesionario la cobranza de los 12 centros de cobro de peaje, comprendidas en el ámbito de la concesión (Chillón,

APP, Peajes y Ciudad: ¿Quién Recauda por Lima?

Chillón Espejo, Huaylas, Villa, Conchán, San Pedro, Acceso San Pedro, Arica, Acceso Arica, Quebrada Seca, Punta Negra, Acceso Punta Negra);

Estas rentas municipales por concepto de peajes pasaron a las arcas de dos empresas privadas, a partir del 09 de enero del 2013 en el caso de Rutas de Lima SAC y el 05 de octubre del 2013, en caso de Línea Amarilla SAC.

Figura N° 2



Figura N° 3



Según el Colegio de Arquitectos del Perú Regional Lima (2018), hasta el presente año la entrega de estas rentas municipales en las concesiones otorgadas a las empresas Rutas de Lima SAC y Línea Amarilla SAC, “ha afectado seriamente el equilibrio presupuestario municipal”, violando el artículo N° 32 de la LOM, en beneficio de dos empresas privadas de accionistas extranjeros, “comprometidos en el escándalo de corrupción llamado Lavajato”;

Según la página web de la comuna (2018), en el periodo 2013-2018 la proyección de RDR de la MML asciende a 2,125 millones de soles; mientras que según sus informes presentados a INVERMET, la recaudación de los concesionarios en el mismo periodo (para la ejecución de 19 km de autopista y 12 Intercambios Viales), asciende a 2,581 millones de soles; lo que evidencia una “grave afectación al equilibrio presupuestal municipal”.

Figura N° 4

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS DEL PERIODO 2013/2018
EN MILLONES DE SOLES

	POR LA MML	POR CONCESIONARIOS	TOTAL
AÑO 2013	426.0	143.0	569.0
AÑO 2014	292.0	363.0	655.0
AÑO 2015	327.0	422.0	749.0
AÑO 2016	338.0	481.0	819.0
AÑO 2017	350.0	547.0	897.0
AÑO 2018	362.0	625.0	987.0
	2,125.0	2,581.0	4,706.0

FUENTE: PAGINA WEB MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA E INVERMET

Figura N° 5

SISTEMA DE PEAJES LIMA METROPOLITANA
RECAUDACION DE PEAJES DE CONCESIONARIOS
HASTA EL 2018, REDONDEADO EN MILLONES DE SOLES

EMPRESA	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
LINEA AMARILLA	50	237	269	296	325	356	1,532
NUEVAS VIAS DE LIMA	93	126	152	184	223	270	1,049
TOTAL	143	363	421	480	543	626	2,581

El diario Gestión en su edición del 27 de julio del 2018, informa que en los últimos tres años la MML ejecuto 359 proyectos por un monto inicial de 1,621.8 millones de soles; “lo que evidencia el notorio sobre precio de las obras concesionadas por la MML (19 km de autopista y 12 Intercambios Viales, por 2,581 millones de soles)”.

Figura N° 6

GESTIÓN Economía • Portada • Tendencias • Tu Dinero • Gestión TV • Blogs

Proyectos que se ejecutan en la gestión de Luis Castañeda generan sobrecostos por más S/660 millones

Son más de 350 los proyectos con sobrecostos, desde el año 2016 a la fecha. Obras han obligado a dejar algunos proyectos prioritarios para los Juegos Panamericanos Lima 2019.

En suma, como se indicó se trata de 359 proyectos que en conjunto se debió invertir S/ 1,621.8 millones, pero que al final se terminó destinando, hasta la fecha, S/ 2,288.3 millones.

Figura N° 7

MTC transfiere cerca de S/. 1 800 millones a Gobiernos Regionales y Municipales para Obras
Publicado el 25/05/18

Más recursos para mejorar la calidad de vida de los peruanos. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) transfiere S/. 1,794.35 millones a Gobiernos Regionales y Locales de todo el país para la ejecución de 643 Proyectos de mejoramiento de Carreteras y Obras en favor de la transitabilidad.

Según el diario Oficial El Peruano, el 25 de mayo del 2018 el MTC “transfiere la suma de 1,735.38 millones de soles a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, para la ejecución de 643 proyectos viales”; lo cual al comparar envergaduras de inversión, evidencia el notorio sobre precio de las obras concesionadas por la MML (19 km de autopista y 12 Intercambios Viales, por 2,581 millones de soles);

De la comparación de precios mostrada es evidente que los costos totales de la “inversión de los concesionarios”, ha sido cubierta por los peajes cobrados hasta el presente año; por consiguiente, a partir del año 2019 los ingresos por concepto de peajes

de los concesionarios, se invertirán exclusivamente en el mantenimiento de las vías del ámbito de ambas concesiones;

Según los Estados Financieros Auditados de los concesionarios presentados a INVERMET, para el año 2017 los ingresos por conceptos de peaje, en números redondos ascendieron a 543 millones de soles; este monto, significa un costo por km de mantenimiento anual de vías de 4 millones de soles, mientras que el MTC paga anualmente 75 mil soles por km de mantenimiento de la red vial nacional; es decir, cada año los concesionarios cobran 53 veces más, “lo que representa un agravio al interés público”;

Figura N° 8



De acuerdo a los informes mensuales presentados por los concesionarios a INVERMET, el flujo de vehículos que pagan peaje en Lima metropolitana cada año, es de 105 millones de vehículos; por la tarifa vigente, esta es la recaudación de la que los concesionarios disponen cada año, exclusivamente para el mantenimiento de las vías por los siguientes 25 años, en el caso de Rutas de Lima SAC y los siguientes 32 años, en el caso de Línea Amarilla SAC; “lo que representa un agravio al interés público y una grave afectación al equilibrio presupuestal municipal”;

Figura N° 9



Según la recaudación de peajes registrada en los Estados financieros Auditados de los concesionarios al 2018 y siguiendo la tendencia de sus ingresos, los concesionarios cobrarían en los próximos 4 años, la suma de 3,593 millones de soles; de mantenerse la vigencia de estos contratos de concesión, la municipalidad metropolitana de Lima entre el 2019 y el 2022, dejaría de percibir esos 3,593 millones de soles (lo que le impediría a la próxima gestión municipal, realizar obras importantes coincidiendo con lo afirmado por la Universidad del Pacífico), lo que representa “un agravio al interés público y una grave afectación al equilibrio presupuestal municipal”;

Figura N° 10

SISTEMA DE PEAJES LIMA METROPOLITANA					
RECAUDACION DE PEAJES PERIODO 2019/2022					
PROYECCION DE ESTADOS FINANCIEROS AUDITADOS DE CONCESIONARIOS. REDONDEADO EN MILLONES DE SOLES					
CONTRATO	2019	2020	2021	2022	TOTAL
LINEA AMARILLA	391	430	472	518	1,811
NUEVAS VIAS DE LIMA	327	396	479	580	1,782
TOTAL	718	826	951	1,098	3,593

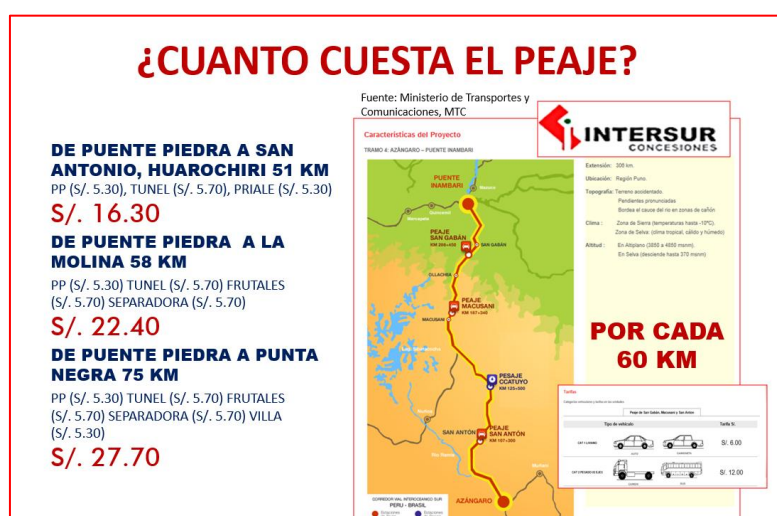
Es de público conocimiento que las tarifas de peaje que cobran los concesionarios, no responden a una estructura técnica de costos y no han respetado siquiera las cláusulas de reajuste de tarifas de peaje, del propio contrato de concesión; hasta el año 2017, las tarifas de peaje se han incrementado en 90.0%, mientras que, según SUNAT, en el mismo periodo el IPC se incrementó en 4.26% (122.0/127.2); abusivo reajuste de tarifas de peaje, que representa un agravio al interés público;

Figura N° 11

REAJUSTE DE TARIFAS HASTA EL 2018			
3.00/3.47/4.00	05OCT2013/33.33%		
3.47/3.54/4.50	14DIC2014/50.00%		
3.54/3.88/5.00	29MAR2016/66.66%		
3.88/4.32/5.30	06MAY2017/76.66%		
4.32/4.36/5.70	14OCT2018/90.00%		

Dentro del ambito de las dos concesiones, en Lima Metropolitana existen 18 puntos de cobro de peajes en 139.6 km de vias concesionadas; lo que representa un punto de cobranza de peaje cada 7.75 km; según el estándar internacional, este numero de puntos de cobro de peajes, deberian cubrir por lo menos 1800 km de vias; esto se refleja en el altisimo costo de transitar por estas vias, en agravio del interes publico;

Figura N° 12



APP, Peajes y Ciudad: ¿Quién Recauda por Lima?

Según el informe N° 001-2012-2-0434 de la Oficina General de Control institucional de la municipalidad metropolitana de Lima, correspondiente al período comprendido entre el 01 de enero del 2009 al 31 de diciembre del 2010, en su anexo N° 05 establece como se determinó el costo estimado de la concesión Vía Expresa Línea Amarilla; esta estimación fue realizada por un ingeniero mecánico electricista, que utilizó como referencia costos de obras terminadas, a los que incremento imprevistos y 24.55% de gastos generales y utilidad, cuando estos ya estaban incluidos en los costos de esas obras terminadas (duplicándolos); adicionalmente, el presupuesto estimado de esta obra (sin ningún sustento técnico razonable), se incrementó un solo día en 111.4 millones de soles, lo cual comprueba la inconsistencia del precio estimado de la obra y su diseño basado en datos falsos; esto es un acto de corrupción, realizado por malos funcionarios públicos;

Figura N° 13

ESTIMACIÓN DEL COSTO DE LAS OBRAS INCLUIDAS EN LA IP "VÍA EXPRESA LÍNEA AMARILLA" CONSULTOR EXTERNO ING. MECÁNICO ELECTRICISTA ALDO LUIS SOLIMANO SEMORILE

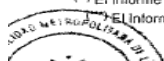
FASE	DETALLES	COSTO US\$	
		Informe de 11 de junio de 2009	Informe de 12 de junio de 2009
Fase 1			
Tramo 3	Recuperación de 1 420m. de vía doble y construcción de dos vías de 3,5m de ancho. Ejecución de veredas laterales y berma central. Expropiación de pistas 15m de ancho	1,602,044.00	1,602,044.00
Tramo 4	En un tramo de la vía de 384m se contempla construir un trébol que considera 2 282m de pistas, 1 918 m de veredas y 3 000m de sardineles, 50m de puente y 200m de viaducto. Expropiación de 50 000m2 de residencias.	6,379,728.00	6,379,728.00
Tramo 5	Construcción de 547m de pistas, veredas y sardineles con una extensión de 350m de conexión de acceso, la construcción de dos viaductos. Expropiación de vía de 275m de longitud.	10,154,927.00	10,154,927.00
Tramo 6	Construcción de 839m de pista de 10,5m de ancho, veredas y sardineles y 409m de pista de 7m de ancho, veredas y sardineles. Ejecución de viaducto y puente. Construcción de muro con malla de 1 149m.	5,007,089.00	6,065,800.00
Tramo 7	Construcción de 1 350m de pistas, veredas y sardineles y la construcción de un puente de 150m y la ejecución de un muro de 1 208m.	4,408,415.00	5,507,049.00
Tramo 8 y 9	Construcción de túnel bajo agua de 26m de ancho, 1 913m de largo y 7.35m de altura, 5 071m de pistas, un viaducto de 150m, un muro de malla de 1 714m y encauzamiento del río 2 500m. (*)	187,124,380.00	258,016,610.00
Tramo 10	Construcción de tramo de pistas de 1 125m de veredas, sardinet y un muro de 1 920m.	2,636,235.00	2,636,235.00
Tramo 11	Construcción de viaducto, pistas, veredas y muro de 544.5m.	8,163,960.00	8,163,960.00
Fase 2			
Corredor de Ómnibus	Construcción de 18 500m de pistas y 114 paraderos	6,636,915.00	6,636,915.00
Tramo 1	Construcción de 7 350m de pistas; 5 350m de veredas y un viaducto.	5,438,745.00	6,288,755.00
Tramo 2	Construcción de 3 550m de pistas, 2 650m de veredas y un viaducto.	4,453,240.00	4,615,225.00
Tramo 12	Construcción de 809m de pista, vereda y muro.	1,343,142.00	1,343,142.00
Tramo 13	Construcción de 697m de pista, 432m de veredas, 167m de muro y 265m de viaducto.	5,448,551.00	5,489,017.00
Tramo 14	Construcción de 521m de pista.	147,964.00	147,964.00
Tramo 15	Construcción de 550m de viaducto y pista, construcción de 1 100m de veredas y 444m de muros de contención.	7,538,787.00	7,594,777.00
Tramo 16	Construcción de 742m de pista.	195,888.00	195,888.00
SUB TOTAL		256,680,010.00	330,838,036.00
Imprevistos 10% / Auxiliares y Obras varias (**)		25,285,915.00	33,083,803.00
SUB TOTAL		281,965,925.00	363,921,839.00
GASTOS GENERALES Y UTILIDAD (***)		69,536,265.00	98,980,459.00
TOTAL		351,502,190.00	462,902,298.00

Fuente: Informe del Consultor Externo denominado Vía Expresa Línea Amarilla - Evaluación del Proyecto de Iniciativa Privada presentado por la Constructora OAS a la Municipalidad Metropolitana de Lima, remitido mediante las Cartas N° 02-AS-2009 y 03-AS-2009 del 11 y 12 de junio de 2009.

(*) El Informe del 11.JUN.2009, respecto a los tramos 8 y 9, no consideró el encauzamiento del río de 2500m.

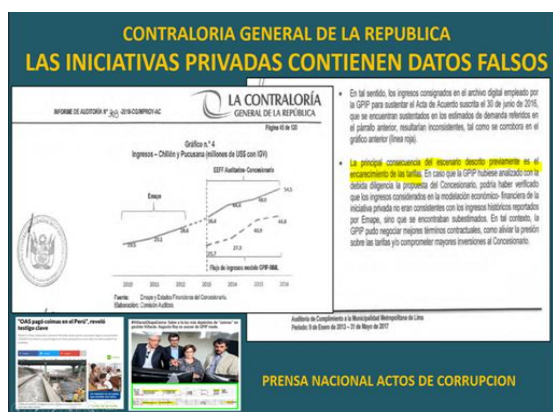
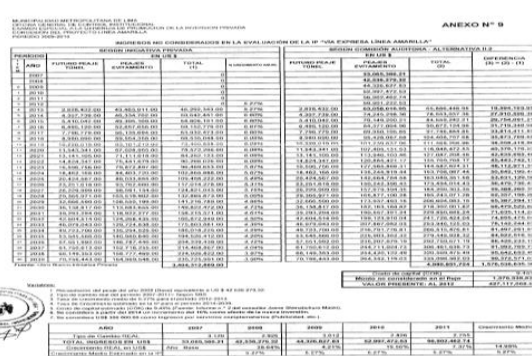
(**) El Informe del 11.JUN.2009, consideró el rubro imprevistos 10% y en el Informe del 12.JUN.2009 consideró Auxiliares y Obras.

(***) El Informe del 11.JUN.2009, consideró el rubro Gastos Generales y Utilidad 24,7% y en el Informe del 12.JUN.2009 se incrementa la cifra.



APP, Peajes y Ciudad: ¿Quién Recauda por Lima?

El Informe de Auditoria N° 309-2018-CG/IMPROY-AC de la Contraloría General de la Republica y el informe N° 001-2012-2-0434 de la Oficina General de Control institucional de la municipalidad metropolitana de Lima, establecen que los datos de los ingresos de peajes de los años 2009 al 2013, utilizados para diseñar las dos concesiones, no eran los que registraba EMAPE; es decir, los funcionarios municipales aceptaron el diseño de la concesión, con datos falsos a pesar de que EMAPE es una empresa municipal de la propia comuna; ambas concesiones son producto de un acto de corrupción, realizado por malos funcionarios públicos;

Figura N° 14**Figura N° 15**

El año 2005, la Contraloría General de la República, estableció el costo por kilómetro de carretera de 2 vías, en USD 400 mil dólares (interpolando, USD un millón 200 mil dólares por carretera de 6 vías). Según información proporcionada por el concesionario LAMSAC a la Comisión Lavajato del Congreso de la República, mediante Carta LAMSAC- General N° 229-2018, Línea Amarilla, autopista de tres vías, tiene a la fecha una inversión de USD 871 millones de dólares; lo que representa un costo de USD 97 millones de dólares por kilómetro (USD 871 millones de dólares de inversión, por construir una obra de 9 kilómetros). Esta comparación, permite inferir razonablemente, que los costos de la obra Línea Amarilla, estarían notoriamente sobre valorados.

Figura N° 16

CUADRO COMPARATIVO DE COSTOS POR Km										
Tramo	Documento	Costo				Km	Costo por Km			
		Unidad		Total			Directo		Indirecto	
		Dólares	%	Dólares	%		Dólares	%	Dólares	%
2	Estudio de factibilidad	125,266,118.00	100.00%	186,295,107.10	100.00%	300.00	419,893.73	100.00%	520,883.68	100.00%
	Estudio de Adecuación	162,733,053.80	120.37%	277,248,863.40	148.85%	300.00	555,721.84	129.27%	729,455.88	145.87%
	Monto de la Concesión	163,857,816.93	120.90%	283,061,648.51	141.21%	300.00	537,818.38	127.89%	826,672.46	147.21%
3	Estudio de factibilidad	175,498,747.07	100.00%	271,276,497.81	100.00%	403.33	445,105.39	100.00%	872,405.85	100.00%
	Estudio de Adecuación	302,731,229.43	172.45%	349,774,862.47	128.84%	403.33	502,819.23	113.89%	887,497.18	100.84%
	Monto de la Concesión	478,230,076.50	272.45%	621,051,360.28	228.84%	403.33	947,924.62	213.89%	1,369,903.03	156.84%
4	Estudio de factibilidad	101,486,432.00	100.00%	153,884,734.81	100.00%	311.00	326,978.85	100.00%	484,163.13	100.00%
	Estudio de Adecuación	131,188,121.00	129.26%	229,335,621.48	149.27%	311.00	421,898.81	128.82%	727,786.93	147.27%
	Monto de la Concesión	232,674,553.00	229.26%	383,220,356.29	249.27%	311.00	748,877.66	228.82%	1,211,950.06	247.27%
Total	Estudio de factibilidad	404,417,288.26	100.00%	611,208,259.74	100.00%	1,014.33	388,794.41	100.00%	608,092.89	100.00%
	Estudio de Adecuación	648,858,397.80	159.97%	1,050,389,492.11	172.61%	1,014.33	1,087,734.00	280.00%	1,811,111.08	297.61%
	Monto de la Concesión	1,053,375,686.06	259.97%	1,661,597,751.85	272.61%	1,014.33	1,476,528.41	380.00%	2,419,203.97	397.61%
CDR	Región Oeste	Promedio según estudios auditados								
	Promedio según instituciones	Promedio según instituciones								
		US \$								
		60,528,642.25								
		Costo total obras de arte y drenaje según estudio de fact.								
		77,499,180.00								
		Costo de puentes según estudio de factibilidad								
		117,089,760.00								
		Rub Total								
		194,588,940.00								
		Costo general (17%) según estudio de factibilidad								
		33,060,873.00								
		Utilidad 10% según estudio de factibilidad								
		174,028,485.24								
		I.G.V. 10%								
		25,203,052.77								
		Costo total de obras de arte y drenaje y puentes								
		209,291,537.91								
		US \$								
		60,528,642.25								
		Costo total estudio de factibilidad								
		611,208,259.74								
		Costo total de obras de arte y drenaje y puentes								
		1,087,734.00								
		Costo neto								
		484,163.13								
		Total Kilómetros								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		388,794.41								
		Rub Total								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		1,087,734.00								
		Costo neto								
		484,163.13								
		Total Kilómetros								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		388,794.41								
		Rub Total								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		1,087,734.00								
		Costo neto								
		484,163.13								
		Total Kilómetros								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		388,794.41								
		Rub Total								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		1,087,734.00								
		Costo neto								
		484,163.13								
		Total Kilómetros								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		388,794.41								
		Rub Total								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		1,087,734.00								
		Costo neto								
		484,163.13								
		Total Kilómetros								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		388,794.41								
		Rub Total								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		1,087,734.00								
		Costo neto								
		484,163.13								
		Total Kilómetros								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		388,794.41								
		Rub Total								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		1,087,734.00								
		Costo neto								
		484,163.13								
		Total Kilómetros								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		388,794.41								
		Rub Total								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		1,087,734.00								
		Costo neto								
		484,163.13								
		Total Kilómetros								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		388,794.41								
		Rub Total								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		1,087,734.00								
		Costo neto								
		484,163.13								
		Total Kilómetros								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		388,794.41								
		Rub Total								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		1,087,734.00								
		Costo neto								
		484,163.13								
		Total Kilómetros								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		388,794.41								
		Rub Total								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		1,087,734.00								
		Costo neto								
		484,163.13								
		Total Kilómetros								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		388,794.41								
		Rub Total								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		1,087,734.00								
		Costo neto								
		484,163.13								
		Total Kilómetros								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		388,794.41								
		Rub Total								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		1,087,734.00								
		Costo neto								
		484,163.13								
		Total Kilómetros								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		388,794.41								
		Rub Total								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		1,087,734.00								
		Costo neto								
		484,163.13								
		Total Kilómetros								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		388,794.41								
		Rub Total								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		1,087,734.00								
		Costo neto								
		484,163.13								
		Total Kilómetros								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		388,794.41								
		Rub Total								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		1,087,734.00								
		Costo neto								
		484,163.13								
		Total Kilómetros								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		388,794.41								
		Rub Total								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		1,087,734.00								
		Costo neto								
		484,163.13								
		Total Kilómetros								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		388,794.41								
		Rub Total								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		1,087,734.00								
		Costo neto								
		484,163.13								
		Total Kilómetros								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		388,794.41								
		Rub Total								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		1,087,734.00								
		Costo neto								
		484,163.13								
		Total Kilómetros								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		388,794.41								
		Rub Total								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		1,087,734.00								
		Costo neto								
		484,163.13								
		Total Kilómetros								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		388,794.41								
		Rub Total								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		1,087,734.00								
		Costo neto								
		484,163.13								
		Total Kilómetros								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		388,794.41								
		Rub Total								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		1,087,734.00								
		Costo neto								
		484,163.13								
		Total Kilómetros								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		388,794.41								
		Rub Total								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		1,087,734.00								
		Costo neto								
		484,163.13								
		Total Kilómetros								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		388,794.41								
		Rub Total								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		1,087,734.00								
		Costo neto								
		484,163.13								
		Total Kilómetros								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		388,794.41								
		Rub Total								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		1,087,734.00								
		Costo neto								
		484,163.13								
		Total Kilómetros								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		388,794.41								
		Rub Total								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		1,087,734.00								
		Costo neto								
		484,163.13								
		Total Kilómetros								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		388,794.41								
		Rub Total								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		1,087,734.00								
		Costo neto								
		484,163.13								
		Total Kilómetros								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		388,794.41								
		Rub Total								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		1,087,734.00								
		Costo neto								
		484,163.13								
		Total Kilómetros								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		388,794.41								
		Rub Total								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		1,087,734.00								
		Costo neto								
		484,163.13								
		Total Kilómetros								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		388,794.41								
		Rub Total								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		1,087,734.00								
		Costo neto								
		484,163.13								
		Total Kilómetros								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		388,794.41								
		Rub Total								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		1,087,734.00								
		Costo neto								
		484,163.13								
		Total Kilómetros								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		388,794.41								
		Rub Total								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		1,087,734.00								
		Costo neto								
		484,163.13								
		Total Kilómetros								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		388,794.41								
		Rub Total								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		1,087,734.00								
		Costo neto								
		484,163.13								
		Total Kilómetros								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		388,794.41								
		Rub Total								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		1,087,734.00								
		Costo neto								
		484,163.13								
		Total Kilómetros								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		388,794.41								
		Rub Total								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		1,087,734.00								
		Costo neto								
		484,163.13								
		Total Kilómetros								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		388,794.41								
		Rub Total								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		1,087,734.00								
		Costo neto								
		484,163.13								
		Total Kilómetros								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		388,794.41								
		Rub Total								
		1,014.33								
		Costo por Km en US \$								
		1								

de Lima, no ha dispuesto como le correspondería; los concesionarios han vendido como acciones de su empresa, el derecho de la infraestructura de propiedad patrimonial; con el patrimonio municipal, las concesionarias con autorización municipal, han obtenido 7,504 millones de soles (de los cuales la municipalidad metropolitana de Lima no ha recibido ni un centavo), a parte de los ingresos cobrados del peaje durante 5 años; lo que representa “un agravio al interés público y una grave afectación al equilibrio presupuestal municipal”;

Figura N° 18



En el Informe Final de la Comisión Investigadora Multipartidaria a cargo de realizar la investigación sobre los presuntos actos de corrupción de los funcionarios públicos del gobierno con relación a las concesiones de las diferentes obras y proyectos que fueron adjudicados a las empresas transnacionales como son Odebrecht, Queiroz Galvao, OAS, Camargo Correa, etc Desde cuando comenzaron sus acciones hasta la fecha por cualquier tipo de contrato con el gobierno peruano (2018), como hipótesis general está referida a las contrataciones en forma irregular entre las empresas transnacionales (Brasil) y las diferentes autoridades gubernamentales gestoras del área de adjudicación de obras y proyectos para obtener la buena pro o la concesión.

La hipótesis específica de la Comisión Investigadora Multipartidaria de la presente investigación se centra en que las empresas del Brasil como son: OAS Y Odebrecht y los funcionarios gestores de la Municipalidad de Lima Metropolitana, establecieron ciertos acuerdos de manera colusoria, para ser beneficiados con la

adjudicación de los proyectos de infraestructura en transporte estableciendo contratos y luego adendas con mayor ventaja para el concesionario, que actualmente poseen la explotación de los peajes de todo Lima Metropolitana por más de treinta años.

La hipótesis de investigación es contrastada con el conglomerado de situaciones encontradas, los cuales muestran un contexto parecido, en el que movilizaron estrategias para beneficiar a las empresas OAS en lo que se refiere al proyecto Línea amarilla y a Odebrecht en el proyecto Vías de Lima.

La comisión investigadora Multipartidaria en su informe final afirma que la Según el Informe Final de la Comisión Investigadora Multipartidaria la característica de estos proyectos, se basa en que la Municipalidad los consideró en primer plano, dejando de atender a otros proyectos prioritarios para la mejora de sistema vial metropolitano de Lima, ya que por intereses particulares como recibir beneficios de financiamiento para sus campañas políticas, todo ello sin consideración de las normativas existentes sobre contrataciones de los gestores del estado y empresas privadas.

La Constitución Política del Perú, protege los derechos ciudadanos; nuestro ordenamiento legal y el ordenamiento legal internacional, establece que los actos jurídicos que se originan en actos de corrupción, son nulos; que adicionalmente, si afectan el equilibrio presupuestal municipal, violan la LOM;

Los contratos suscritos por la municipalidad metropolitana de Lima con Línea Amarilla SAC, LAMSAC y Rutas de Lima SAC, se diseñaron con datos falsos; y que perjudican y perjudicaran el equilibrio presupuestal municipal, durante los próximos 25 años por lo menos;

Los concesionarios ante la posibilidad de poner término unilateral a los contratos suscritos, pretenderían acudir al CIADI; sin embargo, hasta la fecha el Perú ha afrontado en el CIADI, 19 demandas de las cuales ha ganado 16 y perdido 3; las demandas sobre contratos que se originan en actos de corrupción, no son aceptados por el CIADI; es evidente que “ambos contratos de concesión agravan el interés público”, por lo que la MML debe de poner término unilateral a ambos contratos;

Ciudades sin carácter, desordenadas, caóticas, con destacables excepcionales, micro esfuerzos individuales e institucionales (pese a multimillonarias inversiones en APPs), evidencian notoria falta de políticas y planes de desarrollo vigentes, que obligan a analizar las “inversiones privadas” de miles de millones de dólares en APPs; en especial en infraestructura vial, que se realizaron en el país.

Todo dependerá de que se adecuen las normas a la necesidad de compartir equitativamente la distribución de los riesgos entre el sector público y el privado y en base a un control razonable, orientarlas hacia el real beneficio del usuario.

Figura N° 19



El presente estudio, intenta determinar la relación entre los contratos APP de concesión de peajes y la recaudación de los recursos, de la entidad concedente; en el presente caso, la Municipalidad Metropolitana de Lima. De esta manera se trata de aportar al esclarecimiento de la realidad sobre la eficiencia de las gestiones concesionadas y los beneficios que se obtienen a costa de las condiciones de la negociación reguladas por leyes específicas.

Trabajos previos

La revisión de los trabajos previos constituye un paso fundamental para comprender el estado del conocimiento en torno a las Asociaciones Público-Privadas (APP) y, en particular, a los contratos de concesión de peajes suscritos por gobiernos locales como la Municipalidad Metropolitana de Lima. Esta sección tiene por objetivo identificar las principales líneas de investigación, las problemáticas detectadas por diversos autores, así como los vacíos teóricos y prácticos que esta obra se propone abordar.

Huapaya (2013), Expone diez tesis o proposiciones jurídicas, en las que plantea un debate que se refiere a las normativas existentes actualmente en el Perú sobre las relaciones entre las APP y su cohesión práctica. Por ello por esta innovadora tendencia de la APP (Asociaciones Público Privadas) se da un gran cambio de modelos en el País los que requieren ser amoldados sobre las experiencias que se adquieren de la propia aplicación y de las diversas otras maneras contractuales del gobierno con un debido proceso de regulación.

Según Velásquez (2018), las concesiones públicas otorgadas en Perú para promover proyectos de infraestructura de transporte público que, en el periodo 2008-2015, presentaron un notable incremento en la inversión involucrada en tales proyectos, siendo muy notable la alta inversión comprometida en el año 2014, la que lamentablemente corresponde a varias concesiones con contratos muy cuestionados.

Esta modalidad de concesiones debería ofrecer la ventaja de permitir al Concedente desarrollar proyectos sin necesidad de realizar mayores esfuerzos financieros, mientras presenta como principal debilidad su complejo proceso de gestión, ya que se requiere llevar adelante un complicado procedimiento de concurso o licitación, bastante más complejo que el de otras formas de desarrollar proyectos. Otra ventaja teórica que se atribuye, al sistema de concesiones es el “ahorro en el tiempo total requerido” para desarrollar los proyectos, sin embargo, esta esperada ventaja no se ha dado realmente en la mayor parte de las concesiones de proyectos de infraestructura de transporte en el país, dado que, en prácticamente todos los casos, los procesos de concurso y contratación en tales proyectos ha tomado un tiempo exageradamente extenso. Además,

se presentan serias dudas sobre la solvencia profesional de los equipos del concedente a cargo de los concursos y la concertación de los contratos, ocurriendo frecuentes situaciones no previstas en los contratos las que han obligado a negociar las discutidas adendas. Además, esta preocupación se agrava por la frecuente injerencia de los niveles políticos en buena parte de los casos.

Actualmente, luego de la experiencia de más de 20 años de concesiones, se aprecia que una importante cantidad de proyectos concesionados sufren diversos problemas en su desarrollo, lo que llevará necesariamente a la renegociación de sus contratos, por lo cual se podría afirmar que la modalidad de concesiones para infraestructura de transportes ha fracasado en su aplicación en el país.”

Céspedes y Paz (2018) afirma: Las sugerencias que se plantean, con el objeto de evitar que se suscriban las adendas que perjudiquen de forma injustificada la creación de riesgos, son las que a continuación se detallan: En primer lugar, “El estado no debe dejarse influenciar por aquellos que discuten sobre la existencia de adendas, ya que están clasificados como herramientas que se utilizan para la formalización de acuerdos o compromisos estratégicos los cuales benefician únicamente a intereses particulares y que mantienen la posición de que el gobierno asume siempre riesgos mayores como consecuencia de las renegociaciones contractuales. La teoría y la evidencia han demostrado que no siempre las adendas son para que el estado asuma riesgos que lo perjudiquen muchas veces la variación de las adendas sirve para regularizar y reformular los incumplimientos contractuales de parte de los concesionarios. Poseer un enfoque sin ideologías erradas da la oportunidad de considerar las adendas en su correcta dimensión, son herramientas que sirven para que el que da la concesión y el concesionario concretizan una renegociación contractual, la cual debe tener coherencia con el interés público, por ello en esta investigación, las reestructuraciones contractuales han sido efectuados con el supuesto que es legítimo., no obstante, el desempeño, los valores e intereses de los gestores participantes en las adendas va determinar el uso positivo o negativo de las mismas. En segundo lugar, es indispensable que las adendas sean reguladas orientando a los gestores responsables del gobierno para que las renegociaciones tengan concordancia con el interés público y no otros ajenos que perjudiquen al estado Este factor es indispensable las personas deben mostrar un perfil profesional con principios y valores y puedan realizar un trabajo eficaz y eficiente en bien

del interés público. La actual regulación que si bien es cierto contiene todos los lineamientos para procurar no asignar riesgos para el estado no siempre se siguen las recomendaciones estipuladas.

De acuerdo con Conpes (2018) en Colombia, El promedio de las reestructuraciones y renegociaciones es equivalente a un porcentaje de 280% del precio al inicio del contrato. En las 25 concesiones que pasaron evaluación en el país Colombia un total de 430 han sufrido cambios en sus contratos, lo cual significa un gasto fiscal de USD\$5,6 billones y 131 años adicionales desde inicios de 1980 Colombia ha reestructurado diferentes concesiones público privadas. este formato trajo muchísimos problemas por lo que ha sido corregido con la ley APP

no se paga si el servicio no es bueno las app brindan el mantenimiento de la infraestructura dentro de los lineamientos de disponibilidad y eficacia del servicio. no se invierte en proyectos inmaduros los proyectos deben de contar con un análisis de los riesgos y justificación del esquema organizativo de la modalidad de los contratos. desafíos hacia la competitividad enero 2018. cumplimiento de plazo de construcción la realización del pago se debe hacer de acuerdo con la normatividad del servicio. precios realistas, se limitan las adiciones en recursos al 20% del valor del contrato (CAPEX y OPEX).”

Para Encinas (2016) “La experiencia británica en el desarrollo de infraestructura con participación pública y / o privada, cuyas características principales del modelo PFI/PF2 (APP): el sector público compra servicios; define sus requerimientos en términos de resultados (outputs) y sigue a cargo de proveer servicios públicos; el sector privado provee infraestructura y servicios de operación y mantenimiento; el sector privado está a cargo del diseño, construcción, financiamiento, operación y mantenimiento de la infraestructura pública. En cuanto a los pagos, están basados en resultados (output based): el pago está relacionado con la entrega del “bien público” y el desempeño de los servicios relacionados a ese bien; capital a riesgo: con incentivos para cumplir en tiempo y en costo. Precio fijo: Certitud de los costos durante la vida del proyecto; Certitud de la inversión durante la vida del proyecto PFI (APP) representa aproximadamente el 11% de la inversión en infraestructura del sector público total de Reino Unido.

PFI (APP) es una técnica importante para la compra de servicios públicos, pero es sólo uno de los métodos de compra.

Desempeño Operacional: Usuarios satisfechos con los servicios provistos dentro de los PFI; PFI cumple con los servicios requeridos, con 90% de los jefes de proyecto del sector público declarando que los servicios cumplen satisfactoriamente con todos los requerimientos acordados; Los incentivos dentro de los PFI funciona, con el mecanismo de pagos incentivando al sector privado a entregar la infraestructura bajo los tiempos y costos acordados, y proveer de los servicios a los estándares de calidad fijados

PERO el modelo tuvo que evolucionar junto con los cambios en el mercado y la críticas hechas al modelo PFI

Recomendaciones al utilizar APP/PFI: cuando no sea la ruta de licitación más adecuada para el proyecto; por razones puramente contables - (ej. Off Balance sheet); Antes de que la política pública en el sector sea estable; Cuando no haya una necesidad / demanda por el servicio provisto de largo plazo; Cuando el activo fijo provisto requiera cambios importantes o periódicos o este sujeto a la obsolescencia (ej. olímpicos /IT /telecomunicaciones); Cuando el proyecto sea demasiado pequeño; Cuando el proyecto sea demasiado complicado; Cuando el sector privado no sea capaz de manejar los riesgos transferidos (NPL).

Recomendaciones antes de licitar: EVITEN depender únicamente de un análisis “puramente cuantitativo” de VxD para decidir la mejor opción de ruta de licitación; EVITEN enfoque de proyecto cuando puedan adoptar programas; EVITEN tener autoridades ejecutoras, evaluadoras y aprobadores sin suficientes recursos humanos, financieros y en tiempo.

Para Erazo (2017), en Colombia, “la realización de las asociación de una entidad pública y la privada, es un trabajo minucioso, por ello en lo que corresponde a la parte constitutiva los compromisos y acuerdos de los socios deben ser asesorados por la experticia de especialistas ya que no es un simple negocio va más allá ya que se debe velar por el bienestar general, tanto del sector privado como del sector público buscando el equilibrio contractual de las mismas sin perjudicar a nadie. de tal forma que ambos sean beneficiados de forma tal que se materialice el Derecho a retribución en proyectos

de Asociación Público Privada que menciona el Artículo 2.2.2.1.2.2 del Decreto 1682 de 2015, de tal forma que se concrete la ejecución de los proyectos en forma armoniosa a pesar de la existencia de los riesgos y las condiciones que se presenten sea un negocio rentable para los APP y se puedan llevar a cabo. de forma tal que a pesar de las condiciones frente a la calidad y a la buena ejecución de los proyectos sea un buen negocio para el socio privado aunque la esencia de este modelo no siempre es correctamente interpretado en su real dimensión atravesando por ello por problemas como el caso colombiano pues se debe garantizar la buena culminación conociendo la parte financiera y económica de la entidad atendiendo a las sugerencias y caminos a seguir para que sea un beneficio para ambas partes de la sociedad APP, utilizando la experiencia de situaciones similares de negociaciones de otros países observando y cumpliendo con las necesidades tanto legales como financieras y comerciales para salvaguardar los intereses de ambas partes de la sociedad asesorados por órganos de control administrativo y técnico accediendo a contar con la confiabilidad de esta forma de esquemas y su adecuada aplicación”.

Guasch (2017), afirma que la APP es “Es un contrato de larga duración para proveer un servicio público: 10 a 30 años (requiere financiamiento a largo plazo-tema a atacar), Características: Se basa en nivel y calidad de servicios y no en la infraestructura física (por eso se supervisa en forma distinta a una obra pública); la obtención del privado/concesionario; Financiamiento es responsabilidad de la propiedad de los activos es del Estado (muy raras excepciones); La recuperación de las inversiones por parte del inversionista es a través mezcla de tarifa y cofinanciamiento, a lo largo de la vida de la de los pagos de las tarifas por los usuarios o de pagos del Estado, o una concesión. Se comparten riesgos, que deben ser preferentemente del sector privado según la Ley de APPs. El operador privado tiene el derecho/obligación de prestar el servicio por pagos de los usuarios o del Estado. El Estado fiscaliza y regula con la duración del contrato. Su único activo son los derechos al flujo de autonomía, y asegura cumplimiento contractual al terminar el contrato, el servicio y los activos vuelven al Estado sin compensación adicional (en general).

Con un buen diseño y desempeño las APP pueden inducir altos beneficios – eficiencia, reducir costos, promover bienestar, inclusión social, y beneficios financieros y fiscales. Acelerar el programa de inversiones y mejorar los niveles de servicio. Mejorar

la prestación de los servicios públicos: calidad, confiabilidad, reducir tiempos Incrementar la cobertura y acceso a servicios públicos aliviar presión fiscal y crear espacio fiscal.

Efecto empaquetamiento de obligaciones: soluciona el enorme problema de mantenimiento; generando impacto en la reducción de los costos de mantenimiento, calidad del stock de infraestructura y servicio

Reducción de costos y demoras en proceso constructivo. Transferencia de riesgos al privado. Mayor transparencia en la inversión y adjudicación (sistema de Ley de APPs tiene más garitas de control).

Pero no es automático: -requiere conocimiento y compromiso- desarrollar capacidades, procedimientos, filtros, institucionalidad, conocimiento, instrumentos, fiscalización y uso de las mejores prácticas para elaborar las transacciones/contratos, así como su fiscalización.

Requieren mayor tiempo de preparación: 20 meses (APP) versus 12 meses (OP)

Requieren de Regulación y Fiscalización efectivas. Implica altos costos en la preparación del proyecto y (supervisión de APP es diferente a la de OP) más aun en la fiscalización y regulación de los proyectos

Vulnerables a apuestas agresivas. Vulnerables a renegociaciones y conflictos Generan impacto fiscal: compromisos firmes y contingentes que deben ser registrados y programados adecuadamente.”

“En el mejor de los casos, las PPP pueden proporcionar inyecciones rápidas de dinero en efectivo de parte de financistas privados, la prestación de servicios de calidad y una rentabilidad global que el sector público no puede lograr por sí solo. Pero, en el peor de los casos, las PPP también pueden aumentar los costos, ofrecer servicios deficientes, dañar el interés público e introducir nuevas oportunidades para el fraude, la colusión y la corrupción”

Hinojosa y Lora (2016), refiere “Un tema que desde treinta años ya se viene implementando es el nivel de conocimiento de la vinculación del gobierno en la

economía, es sobre brindar los servicios públicos de forma eficaz, lo que trae como consecuencia la creación de una nueva gestión pública (New Public Management) sobre la incorporación del sector privado con la gestión pública lo cual es catalogado como una política de derecha se ha comprobado que también se da en la política de izquierda lo cierto es que se da en varias sociedades en general, con el nombre de app (asociaciones público privadas) ante esta situación nace la interrogante elemental de este artículo : ¿Influye la ideología política de los encargados del gobierno en la elección de implementar una política APP? Usando un modelo de econometría de datos de panel con 19 países de América Latina y el Caribe se muestra que la ideología no tiene influencia en el uso de las APP.

Para Mancipe (2015), en Colombia, “Las APP son una modificación en la interacción de la sociedad con el estado, desde dos posiciones: por un lado la persona que es empresaria que realiza sus ideales de negocio en lo público, que de algún modo reemplaza algunos roles del gobierno en cuanto a la infraestructura y otros servicios generales. Por otro lado la persona garante de los bienes e intereses comunes, que se transforma en el fiscalizador de sus semejantes, de los que desarrollan proyectos APP, desde esta posición el ciudadano se enfoca en el seguimiento vigilancia y control hacia los gestores particulares que desarrollan proyectos APP y que gestionan servicios públicos. Bajo esa premisa el ciudadano se enfrasca en el control y vigilancia del bienestar público del estado contemporáneo actual.

El régimen jurídico de las APP en nuestro ordenamiento, se caracteriza principalmente por los siguientes elementos: (i) Incentiva la participación privada en la provisión de bienes, infraestructura y servicios relacionados. (ii) La retribución o pago de los proyectos está sujeta a conceptos como disponibilidad de la infraestructura, cumplimiento de niveles de servicio y estándares de calidad. (iii) La asignación de riesgos a quien esté en mejores condiciones de gestionarlos, controlarlos, administrarlos y mitigarlos, esto es, a quien pueda manejarlos a un menor costo. (iv) Los proyectos que se desarrollan a través de estos esquemas, se ejecutan por amplios periodos de tiempo, con estrictas reglas de adiciones y prórrogas. (v) A los esquemas APP les son aplicables los principios de la función administrativa, de contratación y criterios de sostenibilidad fiscal, así como los procedimientos del Estatuto General de la Contratación Pública.

La viabilidad de los proyectos APP se determina, entre otros, aplicando metodologías y herramientas de análisis que han sido adaptadas y desarrolladas por el Departamento Nacional de Planeación como el Comparador Público Privado -Resolución 3656 de 2012-, el Método de las Cinco Justificaciones y, la Metodología de Análisis Multicriterio y Elegibilidad.”

Para Benites (2014), “Las instituciones gubernamentales que son beneficiadas con grandes sumas de dinero producto de acciones y transferencias que provienen del canon (por mencionar uno) no tienen la experticia técnica para realizar con éxito los proyectos de inversión pública importantes. Del mismo forma algunas municipalidades que reciben grandes cantidades de dinero bajo este concepto han demostrado que no están capacitados de responder a los gastos de las cantidades recibidas y tampoco han podido demostrar la aplicación adecuada de obras de infraestructura importantes para su comunidad.”

Según Bartra (2018), para el caso específico que nos ocupa, “La hipótesis general que se estableció por la comisión investigadora Multipartidaria está referida a los acuerdos irregulares entre las empresas de Brasil y sus consorcios con las diferentes autoridades gestoras del gobierno los que recibieron a cambio sobornos coimas y dádivas para adjudicar a estas empresas la concesión de obras y proyectos. Siendo la hipótesis para esta investigación la siguiente: Las empresas brasileñas OAS y Odebrecht los funcionarios gestores de la Municipalidad de Lima Metropolitana, realizaron contrataciones irregulares en los cuales primaron los intereses personales antes que los de la población realizaron las adendas en las cuales se beneficiaron recibiendo sobornos y otorgaron la concesión de los peajes de todo Lima Metropolitana por más de treinta años. La referida hipótesis es corroborada con el conjunto de hechos encontrados, los mismos que reflejan un escenario similar en que accionaron mecanismos para favorecer a las empresas OAS en el proyecto Línea Amarilla y a Odebrecht en el proyecto Vías Nuevas de Lima. La particularidad en estos proyectos es que en las gestiones de Luis Castañeda Lossio y Susana Villarán, se dejaron de lado proyectos priorizados para mejorar el sistema vial metropolitano de Lima. Con esta finalidad, los funcionarios de la Municipalidad actuaron valiéndose de la discrecionalidad y de la omisión del cumplimiento de partes de la normativa sobre asociaciones público-privadas. Los funcionarios públicos habrían recibido a cambio de estas conductas, beneficios para el financiamiento de campañas de revocatoria y elecciones municipales para su beneficio particular.”

En conjunto, estos trabajos previos revelan una serie de coincidencias preocupantes: la debilidad del Estado como concedente, la opacidad de los contratos, la concentración de beneficios en el concesionario, y el deterioro de la gestión pública. Sin embargo, también muestran que existen marcos teóricos y experiencias internacionales que pueden orientar una reforma profunda del modelo, siempre que se anteponga el interés público al afán de lucro y se fortalezca la capacidad reguladora del Estado.

Este libro se construye sobre estos antecedentes, no solo para documentar un caso específico –el de los peajes de Lima–, sino para aportar al debate nacional sobre la legitimidad, eficacia y justicia del modelo de concesión bajo APP en el contexto urbano peruano.

Teorías relacionadas a los contratos de Asociación Público-Privada (APP)

Fundamentos conceptuales y doctrinarios sobre concesiones viales

Las Asociaciones Público-Privadas (APP) constituyen una modalidad de gestión compartida entre el Estado y el sector privado para la realización de proyectos de infraestructura o la prestación de servicios públicos. En esencia, se trata de un mecanismo de colaboración estructurado contractualmente, en el cual el Estado transfiere determinadas responsabilidades operativas y financieras al sector privado, bajo la premisa de que este último es capaz de ejecutar ciertas actividades con mayor eficiencia, capacidad tecnológica y velocidad de implementación que la administración pública tradicional.

Desde una perspectiva teórica, los contratos de APP surgen como una respuesta a los desafíos estructurales del Estado moderno: limitaciones presupuestales, rigidez administrativa y demandas crecientes por parte de la ciudadanía. En esta línea, los contratos de concesión vial –como los observados en Lima– representan una de las formas más comunes y controversiales de aplicación del modelo. Estos contratos otorgan al concesionario privado el derecho de diseñar, construir, operar y mantener una vía, a

cambio de recuperar su inversión mediante el cobro directo al usuario (peaje) o a través de pagos del Estado.

Según el **Decreto Legislativo N.º 1012**, que regula el marco general de las APP en el Perú, estas son “modalidades de participación de la inversión privada mediante las cuales se incorpora experiencia, conocimientos, equipos, tecnología, y se distribuyen riesgos y recursos, preferentemente privados, con el objeto de crear, desarrollar, mejorar, operar o mantener infraestructura pública o proveer servicios públicos.” Esta definición legal pone énfasis en la distribución de riesgos, la incorporación de innovación y la asociación de capacidades entre el sector público y privado.

Sin embargo, como sostiene **Prialé (2016)**, estos contratos adolecen de una característica intrínseca: su inevitable incompletitud. Es decir, nunca es posible anticipar todas las contingencias o eventos futuros durante la formulación contractual, razón por la cual las renegociaciones y las adendas son, en muchos casos, inevitables. Si bien estas modificaciones pueden responder a necesidades técnicas reales, también pueden abrir espacio para prácticas opacas y desventajosas para el concedente, sobre todo si no existe un sistema de control externo eficiente. Prialé subraya que el verdadero reto no está en eliminar las adendas, sino en establecer mecanismos que eviten que estas se conviertan en instrumentos de sobre costos injustificados o beneficios desproporcionados.

Por su parte, **Bravo (2017)** plantea que las concesiones viales dentro del esquema APP se estructuran bajo una lógica de financiamiento mixto, donde el operador privado financia a su propio riesgo la obra pública, con el derecho a recuperar su inversión mediante tarifas cobradas a los usuarios o mediante cofinanciamiento estatal. Este modelo no solo traslada parte del esfuerzo presupuestal al sector privado, sino que también redefine la relación entre inversión pública, gestión del riesgo y recaudación fiscal. La lógica que justifica esta asociación es que cada parte –pública o privada– asuma aquellos riesgos que puede gestionar de manera más eficiente.

Así, en los contratos de peaje, el riesgo de demanda (número de vehículos que usarán la vía) puede ser transferido al privado, quien asume las pérdidas si la demanda es menor a la proyectada, pero también recibe los beneficios si la demanda supera las expectativas. No obstante, cuando los contratos no establecen claramente esta

distribución de riesgos, o cuando las renegociaciones alteran las condiciones iniciales a favor del concesionario, el modelo pierde legitimidad y se convierte en un mecanismo de transferencia de rentas públicas sin retorno proporcional en beneficios para el Estado o los ciudadanos.

Es importante destacar que, dentro de las modalidades de APP, la concesión representa un tipo particular en el cual se otorgan derechos de explotación temporal de la infraestructura pública, sin transferir la propiedad de los activos. En teoría, estos activos deben retornar al Estado al finalizar el contrato, en condiciones adecuadas y sin compensación adicional. No obstante, en la práctica, este retorno puede verse condicionado por cláusulas lesivas o litigios arbitrales, especialmente si los contratos han sido diseñados sin suficiente capacidad técnica del concedente.

El diseño adecuado de los contratos APP requiere no solo de un marco legal claro, sino de una institucionalidad técnica fuerte, capaz de anticipar escenarios, calcular riesgos, evaluar costos reales y negociar condiciones justas. En ausencia de estas capacidades, como ocurre frecuentemente en el ámbito municipal, los contratos terminan favoreciendo al operador privado y desnaturalizando el objetivo de servicio público que los justifica.

Además, cabe señalar que las APP no deben confundirse con procesos de privatización. A diferencia de esta última –donde se transfiere la propiedad del activo al privado–, en las APP la titularidad sigue siendo pública, aunque el control operacional sea delegado temporalmente. Esta distinción es relevante, pues muchas veces el discurso oficial disfraza procesos de privatización encubierta bajo el ropaje técnico de las APP.

En resumen, los fundamentos doctrinarios de las APP y, en particular, de las concesiones viales, reposan sobre los siguientes pilares:

1. **Colaboración institucional** entre Estado y sector privado para la provisión de bienes y servicios públicos.
2. **Distribución racional de riesgos**, de acuerdo con la capacidad de gestión de cada parte.
3. **Financiamiento compartido**, que reduzca la presión fiscal sobre el Estado.

4. **Transferencia de conocimiento y tecnología**, aprovechando la experiencia privada.
5. **Garantía de retorno del activo al Estado**, en condiciones óptimas al final del contrato.

Cuando estos principios son respetados, el modelo APP puede funcionar como un mecanismo legítimo de gestión de infraestructura. Sin embargo, cuando se incumplen – por debilidad del concedente, corrupción o diseño deficiente del contrato –, se genera un escenario de inequidad y vulneración al interés público, como ha ocurrido con los contratos de concesión de peajes en Lima Metropolitana.

Esta sección sienta las bases conceptuales que permitirán, en los próximos capítulos, analizar la manera en que se aplicaron –o se distorsionaron– estos principios en los contratos Línea Amarilla y Rutas de Lima, y cómo ello impactó de forma negativa en la capacidad recaudadora de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Clasificación de las Apps.

Según Bravo (2017), las APPs se clasifican de la siguiente forma:

Autosostenible: sin financiamiento del estado ni los seguros financieros del gobierno superiores al 5% de lo invertido. Para que sea auto sostenible deben de presentar un porcentaje menor al 10% para ser realizadas dentro de los cinco primeros años y pueda ser considerado como autosostenible.

Cofinanciada: Precisa cofinanciamiento o del otorgamiento o contratación de garantías financieras o garantías no financieras. Esto significa que los proyectos que se presenten tendrán que estar allanados a los requerimientos y procesos normativos por ley del sistema Nacional de Inversión Pública con sus respectivas modificaciones. De igual forma no hay cofinanciamiento cuando el bien o servicio está en uso. Los proyectos tendrán que cumplir con los requisitos y procedimientos determinados por la Ley del sistema Nacional de inversión Pública, la Ley del sistema Nacional de endeudamiento y sus modificatorias y normas complementarias. De la misma manera, no se denomina cofinanciamiento la cesión en uso, en usufructo, o bajo cualquier figura similar, de

infraestructura o inmuebles pre existentes, siempre que no exista transferencia de propiedad y estén directamente vinculados al objeto del proyecto. (p. 199)

El esquema de financiamiento de los proyectos se estructura bajo la asignación de distribución de riesgos, sobre ello, Bravo nos indica:

En ese sentido, si el estado es el que absorbe el riesgo de la demanda del servicio – caso carreteras – entonces le deberá reconocer a los operadores privados el costo de la inversión y los costos de operación y mantenimiento. Los déficits y excedentes de demanda corresponden al estado; se trataría de una estructuración bajo un modelo de costos. De lo contrario, si el operador absorbe el riesgo de la demanda, (caso aeropuertos) asume el riesgo que esta sea inferior a lo esperado, en compensación ante las posibles pérdidas deberá tener el derecho de obtener las ganancias de los momentos en que la demanda supere lo esperado. La estructuración del contrato sería bajo un modelo de demanda.” (p. 199)

También ha sido importante entender el concepto de cofinanciamiento. En este modelo, el estado asume la parte más cuantiosa de la inversión, otra parte es asumida por los bancos y otra porción de la inversión, la menor, por el empresario privado. La intención de la intervención del estado bajo este esquema, indica que se trata de un fortalecimiento del financiamiento del proyecto, para hacerlo viable y sostenible, cuando se trata de un proyecto cuya ejecución es de interés público.

Si bien estos procesos de financiamiento están adecuadamente estructurados, las insuficiencias que se presentan son de carácter legal; como habíamos señalado, el desarrollo de una normativa clara y consistente es una de las razones en las que se sustenta las deficientes gestiones generadas por la aplicación de los convenios de concesión.

Por ejemplo, haciendo referencia al cofinanciamiento, Paz (2017) nos indica:

“Al pago que otorga el Estado para cumplir con las obligaciones del Estado en un contrato de asociación público privada, independientemente del hecho que se trate o no de un aporte financiero en sentido estricto. Dicho pago puede estar orientado a conseguir que la prestación de un servicio o que la ejecución de un proyecto de infraestructura sea

económicamente sostenible, lo cual no podría lograrse sin la intervención estatal.” (p. 342)

El cofinanciamiento, es frecuente, que sea asumido en mayor proporción por el estado. La lógica subyacente es que si el Estado tiene interés en la ejecución de un proyecto debe poner más, ya que el privado solamente buscará la rentabilidad, haciéndose cargo de un segmento de la inversión y la gestión y mantenimiento.

La ley sobre las APPs, ha tenido la perspectiva de atender a la conveniencia pública. La legalidad y el corresponder al interés de los usuarios y de la vigencia de la autoridad del estado, o la legalidad, son criterios convergentes, en el momento de establecer la distribución adecuada de riesgos.

Fonseca (2002), dice sobre la distribución de riesgos contractuales lo siguiente:

Para explicarlo más sencillo se puede afirmar que los riesgos contractuales para quien brinda la concesión y el concesionario se en el caso que la obra llegue a costar más de lo previsto y la disyuntiva está, en ¿A cuál de las partes contractuales va pagar la diferencia del costo de la obra? Corresponderá a una de las partes asumirlo el problema realmente se origina cuando el costo mayor se da por situaciones ajenas al costo de la construcción (p. 36)

Sin embargo, considerando el planteo de la normativa de las contrataciones por convenio con el sector privado, vemos que una cosa es lo que dice la norma y otra lo que ocurre en la realidad. Las APPs, son asociaciones de derecho privado, por lo tanto, la distribución de riesgos no funciona igual que en las contrataciones por licitación pública.

El resultado de esta difusividad de la norma, se describe en Fonseca (2002):

He utilizado la expresión "demagogia" en el sentido de que se trata de sistemas que permiten una fácil presentación de conveniencia pública, que no tienen en la realidad. Supuestamente el gobierno no corre riesgos. Aparentemente, el Estado se beneficia de no correr con los riesgos, los corre el contratista pero en realidad no funciona de ese modo. pues el costo de la obra es muchas veces mayor para poder cubrir todas las contingencias el sobreprecio que se cobra generalmente es excesivamente elevado, si el riesgo no se presenta, si el riesgo se concreta una de las dos partes se perjudica y generalmente no

funciona la equidad y con riesgos donde se compromete e involucra al interés público.. No dudo en afirmar que el inadecuado traslado de riesgos al contratista estatal ha conducido al fracaso de los más importantes proyectos... (p. 40)

En este contexto, observamos que la diferencia de la modalidad de contratación por convenio publico privado presenta diferencias notorias con otro tipo de contrataciones, debiéndose estas, distinguir más claramente.

Benavente y Segura (2017) hacen la distinción con otro tipo de contratos:

Es muy importante poder comprender la diferencia entre las obras públicas tradicionales, una APP y las privatizaciones. En una obra pública los activos y la responsabilidad de la operación corresponden al gobierno. La actuación del sector particular se limita al rol del concesionario bajo los términos que están determinados en las cláusulas del expediente técnico. Los riesgos de la obra son asumidos en el sector público, en el cual resaltan dos aspectos determinantes: el financiamiento y el diseño del proyecto. Al otro lado están las privatizaciones a través de las cuales los activos se transfieren al sector privado, el cual asume también su operatividad y mantenimiento. Entonces la transferencia de riesgos también es completa el gobierno sólo regula su adecuada provisión. (p. 21)

Existen diversas modalidades, a su vez, de asociaciones público privadas, las cuales tienen características comunes, Benavente y Segura (2017) agregan:

En el medio de estas dos modalidades se encuentran otras, entre las cuales se presentan una variedad de APP, en las cuales destaca siempre la misma modalidad los activos los recauda el sector público es el contratista privado el que generalmente asume las obligaciones en su integridad tanto como los diseños de la construcción el financiamiento, y mantenimiento de la infraestructura etc. La inversión privada es totalmente activa a lo largo del tiempo de acuerdo a lo pactado en el contrato. Las APP contienen una gama de tipos de contratos y modalidades, con diferentes mecanismos tanto de financiamiento como de pago. Las concesiones por ejemplo sólo es una de las modalidades de las APP. (p. 22)

Naturaleza de la Asociación Público Privada

Las APP's constituyen una conjunción de capitales públicos y privados con un objetivo común. No se trata de una privatización solamente, tampoco es una concesión. Es un trabajo conjunto que intenta llevar a cabo un proyecto de interés social, entre un órgano público y un sujeto privado, a través de contribuciones acordadas por ambas partes.

Para Umezawa y Reaño (2013), las APPS, contribuyen capitalizando, emitiendo valores, titularizando, poniendo el saber cómo, y formas intangibles cuya valorización es necesaria para lograr el equilibrio financiero entre las partes contratantes.

Por otra parte, Robalino (2010), señala los siguientes beneficios de las APPs: La Asociación Público Privada presenta varios beneficios relevantes: permite promover la coordinación y gestión conjunta de proyectos entre el sector privado y el público; fomenta la compatibilización de intereses de los sectores públicos y privados; permite la coexistencia de las fortalezas de los sectores público y privado; fomenta la sostenibilidad de los proyectos, evitando reacciones extremas a favor o en contra del sector privado o del sector público. (p. 102)

El mismo autor, revisando las limitaciones existentes en la implementación de esta modalidad contractual, menciona las siguientes:

Las principales limitaciones u obstáculos que se presentan en el desarrollo de la sociedad entre una empresa privada y otra pública que deciden entablar los organismos gubernamentales y los consorcios se han observado los siguientes factores: La falta de compromiso político, la ausencia de potestad para el desarrollo de la asociación público privada, la carencia de garantía y seguridad jurídica. El rechazo a realizar negocios con dinero equivalente a la misma moneda. Estableciendo que una APP necesita un equilibrio entre el derecho público y el privado. (p. 103)

Además de esto, observamos que existen costos políticos que son asumidos por el Estado, entrando en un círculo vicioso de onerosidad para el prestigio de los actores gubernamentales, ya que por un lado las APPs, son una iniciativa que también busca contrarrestar la percepción de una pérdida de soberanía por parte del Estado sobre los

recursos del país, pero a la vez, terminan siendo percibidas como fracasos contractuales, en los que el estado cumple un rol de entreguismo al interés del empresario privado, volviendo a asumir los costos que quería evitar en términos de percepción de la gestión.

Dimensiones de la Asociación Público Privada

Aspectos contractuales, financieros, administrativos, normativos y fiscales

El modelo de Asociación Público-Privada (APP), adoptado por el Estado peruano desde finales del siglo XX, ha sido promovido como una herramienta eficiente para atender el déficit de infraestructura, modernizar los servicios públicos y dinamizar la inversión. Sin embargo, la experiencia concreta de aplicación, particularmente en los gobiernos locales como la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), ha evidenciado profundas limitaciones estructurales, técnicas y éticas.

Entender las APP requiere ir más allá de su marco legal: supone analizar las distintas **dimensiones que las componen**, cada una de las cuales configura el modo en que el Estado y el privado se relacionan, comparten riesgos, se retribuyen y se fiscalizan. En esta sección se profundiza en las principales dimensiones: **contractual, financiera, administrativa, normativa, de obras ejecutadas, del tiempo de concesión y de recaudación tributaria**, con especial énfasis en cómo estas han sido distorsionadas en las concesiones viales limeñas.

1. Dimensión contractual: entre la delegación legítima y el privilegio contractual

El contrato es el acto jurídico que formaliza la voluntad de las partes. En las APP, este adquiere un carácter excepcional porque vincula a una entidad pública, portadora del interés general, con una entidad privada guiada por la lógica del beneficio. Esta dualidad exige, por tanto, un diseño contractual que logre equilibrar eficiencia económica con justicia social y respeto al patrimonio público.

Sin embargo, como advierte **Prialé (2016)**, los contratos de APP son intrínsecamente incompletos. Su horizonte temporal, usualmente de 20 a 40 años, hace

imposible prever todas las contingencias. De ahí que el uso de adendas se haya normalizado. Pero en el caso limeño, estas no solo fueron frecuentes, sino que alteraron el contrato matriz a favor del concesionario, modificando el equilibrio económico-financiero de manera opaca y arbitraria.

En vez de servir como mecanismos de ajuste técnico, muchas adendas se convirtieron en instrumentos para extender plazos, elevar tarifas, reducir obligaciones o aliviar penalidades al privado. Esta degeneración del instrumento contractual terminó por debilitar la posición del concedente, minar su capacidad de control y generar un ambiente de impunidad en la ejecución del contrato.

2. Dimensión financiera: desequilibrio en la inversión, la rentabilidad y el riesgo

La dimensión financiera de una APP es, en teoría, uno de sus principales atractivos. Se parte de la premisa de que el privado financiará la infraestructura a su propio riesgo, recuperando la inversión mediante tarifas (modelo autosostenible) o pagos del Estado (modelo cofinanciado). Pero en la práctica, esta distribución de responsabilidades ha estado profundamente desvirtuada.

En primer lugar, se **sobreestimaron artificialmente los costos de las obras**. Tal como se evidenció en el caso Línea Amarilla, el costo declarado por kilómetro llegó a ser hasta 97 millones de dólares, mientras que los parámetros internacionales fijaban márgenes significativamente menores. La diferencia no respondió a condiciones técnicas extraordinarias, sino a una clara estrategia de **inflar presupuestos para justificar plazos de concesión extensos y tarifas elevadas**.

En segundo lugar, los **ingresos por concepto de peaje superaron ampliamente las estimaciones contenidas en las iniciativas privadas**. El concesionario recuperó su inversión en menos de la mitad del plazo previsto, sin que existieran cláusulas de redistribución del excedente a favor del municipio ni mecanismos de reducción tarifaria proporcional.

A esto se suma la **ausencia de un comparador público de precios** o benchmarks técnicos, lo cual dejó a la administración municipal sin herramientas para evaluar la

razonabilidad de las cifras propuestas por los privados. Este vacío estructural impidió detectar sobrecostos o simular escenarios de inversión alternativos, como una ejecución pública directa, que habría resultado financieramente más favorable para el Estado.

El resultado fue un **modelo de rentabilidad asimétrica**, donde el concesionario asumió riesgos mínimos, pero obtuvo ganancias máximas y estables durante décadas, mientras la Municipalidad Metropolitana de Lima quedó subordinada a flujos financieros que ya no controlaba ni podía renegociar sin incurrir en costosos arbitrajes internacionales.

3. Dimensión administrativa: una estructura municipal sin capacidad de control

Más allá del contrato y de las cifras, la ejecución real de una APP depende de la capacidad administrativa del concedente. Esta dimensión refiere a la organización, recursos humanos, mecanismos de fiscalización y sistemas de supervisión que permiten garantizar el cumplimiento de lo pactado.

En Lima, la debilidad institucional fue manifiesta. La MML no contaba con **un diagnóstico integral de su infraestructura vial**, ni con una proyección coherente de necesidades de mantenimiento y expansión. La entidad encargada de promover la inversión privada, INVERMET, actuó más como facilitador del concesionario que como ente técnico al servicio del interés público. Las funciones de control estuvieron fragmentadas, sin sistemas de seguimiento, sin penalidades efectivas ni procesos de rendición de cuentas oportunos.

El monitoreo de indicadores de calidad vial, flujos vehiculares, tarifas aplicadas y condiciones de mantenimiento fue superficial, casi inexistente. Ello permitió que los **estándares de mantenimiento fueran deficientes** a pesar del cobro excesivo, y que las decisiones de reajuste tarifario se adoptaran sin consulta técnica o social.

Este vacío administrativo no solo afectó la fiscalización de las obras y servicios, sino que **rompió el principio de legitimidad democrática** del contrato. La ciudadanía, excluida del proceso de toma de decisiones, se enfrentó a un esquema donde no podía impugnar ni exigir corrección, salvo mediante protesta o litigio.

4. Dimensión normativa: leyes capturadas y marcos débiles

Todo contrato se inscribe en un marco legal. La dimensión normativa de las APP alude al conjunto de normas que rigen su formulación, ejecución, supervisión y terminación. En el Perú, el **Decreto Legislativo N.º 1012** establece el marco general de estas asociaciones, bajo principios como la eficiencia, transparencia, sostenibilidad fiscal y adecuada asignación de riesgos.

No obstante, este marco ha demostrado ser **ambiguo, permisivo y vulnerable a la captura legislativa**. Existen disposiciones que han sido utilizadas para justificar plazos excesivos, limitar la competencia en los procesos de adjudicación, o facilitar la renegociación sin control externo.

Según **Vela (2009)**, para que un contrato APP sea legítimo debe surgir de reglas tangibles, estables y justas. No puede apoyarse en una legislación moldeada para favorecer una parte del contrato. Sin embargo, en Lima, las normas se modificaron y aplicaron según conveniencias coyunturales. Las leyes no defendieron el interés general; fueron utilizadas como instrumentos de ingeniería jurídica para justificar decisiones que, en el fondo, **desprotegían el patrimonio municipal** y permitían que actores privados —muchos de ellos implicados en casos de corrupción— se beneficiaran de las rentas de la ciudad.

5. Dimensión de ejecución de obras: cumplimiento, plazos y penalidades

El eje central de cualquier contrato de APP es la obra prometida. Esta debe ser ejecutada en los plazos pactados, con estándares técnicos definidos y bajo el principio de responsabilidad del operador. Sin embargo, en Lima muchas de las obras proyectadas se ejecutaron con **retrasos considerables, redimensionamientos o incumplimientos parciales**.

La **Municipalidad Metropolitana de Lima no activó las cláusulas de penalidad** correspondientes. En muchos casos, incluso aceptó renegociaciones que permitieron a las concesionarias justificar sus demoras, extender plazos sin sanción o reducir su compromiso de inversión. Además, las obras nuevas —en especial en el caso

de Línea Amarilla— fueron menores a lo proyectado, pero se mantuvo el mismo esquema tarifario, generando un beneficio neto injustificado para el concesionario.

6. Tiempo de concesión: plazos largos, ganancias perpetuas

El tiempo de duración de la concesión debe estar justificado por el volumen de inversión, el riesgo asumido y la necesidad de retorno razonable. No puede ser una cifra arbitraria ni diseñada para maximizar utilidades indefinidamente. En el caso de Lima, los contratos de 30 y 40 años superan cualquier estándar regional o internacional para obras de la misma magnitud.

Esta **desproporcionalidad del plazo frente al capital invertido** constituye, en sí misma, una señal de mal diseño. Una obra amortizada en 7 u 8 años no justifica una explotación de 40. La ganancia no solo se multiplica en exceso, sino que excluye a futuras gestiones municipales de cualquier participación en la reconfiguración de estos ingresos.

Como advierte la doctrina comparada, los contratos de APP no deben perder de vista el **principio de proporcionalidad**: el beneficio no puede exceder al compromiso, y el plazo debe ser coherente con el ciclo de vida útil de la infraestructura. En Lima, esa proporcionalidad fue abandonada desde el diseño inicial.

7. Recaudación de recursos: el peaje como tributo capturado

La última dimensión —y una de las más sensibles— es la recaudación. En las concesiones viales, el **peaje es el mecanismo central de retorno de inversión**. Pero no es simplemente un precio: en el derecho tributario, el peaje es una **contribución especial**. Según **Huapaya (2011)**, constituye una prestación pecuniaria impuesta por norma legal, en tanto se genera por el uso de un bien público.

Al transferirse este derecho al concesionario, el municipio cede una fuente esencial de ingresos tributarios, renunciando a una de sus potestades fiscales más importantes. Esta cesión no solo empobrece al municipio, sino que **desnaturaliza la función del peaje**, transformándolo en una renta privada con lógica de lucro, y no en una herramienta de financiamiento público.

Los ingresos generados por concepto de peaje en Lima —miles de millones de soles— **no retornaron al presupuesto municipal ni se usaron para la mejora de la red vial no concesionada**. Peor aún, se aplicaron incrementos tarifarios del 90% entre 2013 y 2017, sin justificación técnica ni relación con el IPC ni con mejoras sustanciales del servicio, lo cual constituye un verdadero abuso tributario en agravio de los usuarios.

Las dimensiones que integran una Asociación Público-Privada no son aspectos aislados ni técnicos. Son expresiones concretas de cómo se organiza la ciudad, cómo se decide el uso del dinero público, y quién se beneficia de las decisiones tomadas. En Lima Metropolitana, las APP de concesión vial han operado como un **sistema desbalanceado**, donde el interés privado ha primado sobre el bien común, donde el contrato se convirtió en escudo, la norma en excusa, y el peaje en renta capturada.

Se deja claro que el modelo, tal como ha sido aplicado, **requiere una revisión profunda, multidimensional y ética**, si se desea reorientar su uso hacia una herramienta efectiva de desarrollo urbano sostenible y justo.

El peaje y la relación jurídica desde la perspectiva tributaria

Introducción: más que un cobro, un instrumento fiscal

El peaje, lejos de ser una simple tarifa que se paga por circular en determinadas vías, debe ser entendido en su verdadera dimensión jurídica: **como un tributo de carácter especial**, cuya imposición y recaudación están sujetas al derecho público y a los principios fundamentales que rigen la tributación en un Estado de derecho. Su finalidad es precisa: financiar la construcción, conservación y operación de una infraestructura vial que beneficia directamente a los contribuyentes que hacen uso de ella.

La comprensión del peaje desde la perspectiva tributaria no es un ejercicio semántico ni meramente conceptual. Tiene implicancias directas en la legitimidad del cobro, en el destino de los fondos recaudados, en la potestad tributaria del Estado y en la forma como los municipios ejercen (o delegan) su autonomía financiera. En este contexto, lo que se ha desarrollado en Lima Metropolitana no es simplemente una concesión de

servicios, sino una cesión de potestad tributaria a empresas privadas, sin el correspondiente marco de control, fiscalización ni redistribución social de los beneficios.

El peaje como tributo: su naturaleza jurídica

En la doctrina tributaria, los tributos se clasifican en tres grandes grupos: **impuestos, tasas y contribuciones especiales**. Esta última categoría —donde se ubica el peaje— tiene como característica principal el hecho de que el pago se exige a los ciudadanos que reciben un beneficio directo de una obra pública. Tal como establece el artículo 74° de la Constitución Política del Perú, los tributos “se crean, modifican o derogan exclusivamente por ley o decreto legislativo”, y su recaudación debe destinarse al cumplimiento de fines públicos.

El peaje, en ese sentido, es un tributo **afectado a un fin específico**, cuya existencia solo puede justificarse en la medida en que **los recursos recaudados sean destinados a financiar o mantener la vía por la que se cobra**. Como señala Villegas (2010), “lo que se recauda con los pagos del peaje se destina específicamente para el financiamiento, mantenimiento y construcción de obras netamente de orden de comunicación vial”. Esta definición delimita claramente el ámbito de uso del tributo: cualquier desvío, apropiación o uso privado sin control constituye una infracción no solo administrativa, sino constitucional.

La delegación de la potestad tributaria y sus límites

Al establecer contratos de APP que incluyen la concesión del cobro de peajes, el Estado —en este caso, el gobierno municipal— está realizando una **delegación temporal de su potestad tributaria**. Esta delegación, aunque jurídicamente permitida, **no puede vaciar de contenido la soberanía fiscal del Estado ni vulnerar los principios de legalidad, razonabilidad y equidad tributaria**. La transferencia de funciones recaudadoras al concesionario debe estar sujeta a control técnico, rendición de cuentas pública y revisión periódica.

No obstante, en los casos de **Línea Amarilla y Rutas de Lima**, esta delegación se realizó sin establecer los mecanismos adecuados de control financiero, sin establecer topes tarifarios en función del costo de servicio real, sin establecer fórmulas de

redistribución del excedente y sin garantizar la posibilidad de revisión unilateral del contrato por parte del concedente ante alteraciones en el equilibrio económico del mismo. En otras palabras, el municipio **cedió el derecho a cobrar un tributo sin preservar el interés público**.

Este hecho constituye una grave afectación a los derechos colectivos de los ciudadanos, quienes siguen pagando un tributo que no revierte en su beneficio, ni en obras, ni en mantenimiento, ni en mejora del servicio. El peaje, que debió ser un **instrumento de sostenibilidad urbana**, se ha convertido en una **renta privada blindada por contratos lesivos**.

Legalidad, proporcionalidad y control social: principios vulnerados

Todo tributo está sometido a principios esenciales en un Estado constitucional:

- **Legalidad tributaria:** el tributo debe estar regulado por norma con rango de ley. En el caso del peaje concesionado, si bien el contrato puede establecer tarifas, estas **deben estar vinculadas a criterios legales y técnicos, no a la libre negociación o a la rentabilidad del concesionario**.
- **Proporcionalidad:** el monto del peaje debe guardar relación directa con los costos del servicio y con el beneficio efectivo que recibe el contribuyente. En Lima, las tarifas han subido más del 90% entre 2013 y 2017, mientras que el IPC subió apenas un 4.26%. No existen informes técnicos que justifiquen ese incremento desmedido, ni mejoras sustantivas en la calidad del servicio vial que compensen dicho aumento.
- **Equidad fiscal:** el tributo no debe ser regresivo ni afectar desproporcionadamente a los ciudadanos de menor poder adquisitivo. En el caso limeño, se ha configurado un sistema de peajes urbanos que **penaliza a los usuarios de zonas periféricas** (como Villa El Salvador, San Juan de Lurigancho o Carabayllo), obligándolos a pagar por transitar por rutas esenciales, sin alternativas viables y sin subsidios compensatorios.

- **Transparencia y control social:** los ciudadanos deben tener acceso a información clara sobre el destino de los recursos recaudados y deben poder exigir su adecuada utilización. En Lima, la gestión de los fondos por parte de las concesionarias ha sido opaca, con escasa o nula rendición de cuentas pública, y sin mecanismos efectivos de fiscalización ciudadana o institucional.

El peaje como recurso municipal y su captura por empresas privadas

En términos presupuestales, los ingresos por peaje constituían antes del año 2013 una parte sustancial de los **Recursos Directamente Recaudados (RDR)** de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Estos recursos eran utilizados no solo para el mantenimiento vial, sino también para financiar inversiones estratégicas en transporte público, infraestructura urbana y movilidad sostenible. Al entregar el cobro del peaje a las concesionarias por 30 y 40 años, la MML no solo perdió capacidad recaudadora, sino que también **hipotecó su autonomía fiscal**, limitando su margen de acción para futuras gestiones.

La proyección de recaudación al 2022, según los informes presentados a INVERMET, supera los **3,593 millones de soles** —monto que, de mantenerse los contratos actuales, no ingresará a las arcas públicas sino que se concentrará en manos de las concesionarias. Esa pérdida no es solo económica: es también **una pérdida de soberanía, de planificación y de capacidad redistributiva**.

Además, el costo del mantenimiento anual de estas vías ha sido sobrevalorado: **hasta 53 veces más** que el promedio pagado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones por mantenimiento de la red vial nacional. Esto refuerza la hipótesis de que **la recaudación excedente no tiene correlato con el costo real del servicio**, configurándose un esquema de lucro indebido a expensas del erario público.

Ciudadanía y el derecho a fiscalizar el tributo

Frente a este escenario, surge una cuestión de fondo: **¿puede el ciudadano reclamar por el peaje si es un tributo obligatorio?** La respuesta es sí. Si bien el peaje, como tributo, debe ser pagado, ello **no excluye el derecho de fiscalización activa por**

parte del contribuyente, como lo establece la Constitución y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

El ciudadano tiene el derecho a:

- Conocer el contenido íntegro del contrato de concesión.
- Revisar los informes financieros auditados de las concesionarias.
- Solicitar las fórmulas de cálculo tarifario.
- Exigir auditorías técnicas y económicas.
- Promover acciones de amparo si se vulnera el principio de equidad.

Este deber ciudadano no es menor. Ante un Estado debilitado, la fiscalización social se convierte en la principal herramienta de control. Y el reconocimiento del peaje como tributo —no como precio— fortalece la base jurídica de dicha exigencia.

Hacia una nueva política fiscal urbana

Reconocer el carácter tributario del peaje es el primer paso para recuperar la potestad del Estado sobre los recursos públicos. Ello implica repensar el modelo de concesión desde la óptica de la **justicia tributaria, la soberanía municipal y el derecho a la ciudad**.

Una nueva política fiscal urbana debe incluir:

- Revisión de contratos que cedan rentas fiscales por plazos desproporcionados.
- Renegociación con cláusulas de redistribución del excedente y reducción tarifaria.
- Fortalecimiento de los sistemas de control externo (Contraloría, Defensoría del Pueblo).
- Reconocimiento del peaje como parte del patrimonio municipal intransferible sin justificación técnica.
- Implementación de mecanismos de consulta ciudadana para decisiones tarifarias.

El peaje es un tributo. Así lo establecen la teoría, la ley y la práctica administrativa. Y como tributo, **debe cumplir con funciones redistributivas, de financiamiento y de equidad urbana**. La transformación del peaje en una fuente de ganancia privada sin control constituye **una violación a los principios tributarios del Estado de derecho**, y un acto que compromete gravemente la sostenibilidad financiera y la autonomía de los gobiernos locales.

En Lima, los contratos de concesión han capturado un instrumento fiscal clave. La ciudad ha sido despojada de una de sus fuentes más importantes de ingreso propio, y los ciudadanos han sido obligados a financiar, durante décadas, proyectos que no siempre respondieron a criterios de eficiencia, equidad ni transparencia.

La recuperación del control sobre el peaje no es solo un acto administrativo: **es una tarea de justicia fiscal, de restauración del equilibrio presupuestario y de defensa del interés público en la ciudad**.

La primera parte de esta investigación ha permitido desentrañar, con una mirada crítica y multidimensional, los pilares conceptuales, normativos, financieros y tributarios que sostienen —y a la vez debilitan— el modelo de concesión de peajes bajo esquemas de Asociación Público-Privada (APP) en Lima Metropolitana. A través de un análisis riguroso de la realidad problemática, el marco teórico y los antecedentes empíricos, ha quedado en evidencia que las concesiones viales otorgadas a operadores privados no solo han reproducido una lógica de acumulación desproporcionada, sino que también han distorsionado el sentido y la finalidad de los instrumentos públicos que debieran estar orientados al bienestar ciudadano.

Se ha demostrado que las APP, lejos de consolidarse como soluciones eficientes frente a la limitada capacidad de inversión estatal, han operado bajo una estructura contractual desequilibrada, donde los riesgos asumidos por el sector privado han sido mínimos y los beneficios extraordinarios, todo ello en un contexto de débil fiscalización, escasa transparencia y opacidad en la gestión administrativa. Las **dimensiones contractual, financiera y administrativa** de las APP se han mostrado no como engranajes complementarios, sino como vectores de transferencia de valor desde lo público hacia lo privado.

Asimismo, el estudio ha evidenciado que **el peaje, en su naturaleza jurídica, no es una tarifa de libre mercado sino un tributo especial**, con características propias del derecho público. Esta distinción no es meramente formal: su desconocimiento ha facilitado la captura de una de las principales fuentes de recaudación directa de la Municipalidad Metropolitana de Lima por parte de empresas privadas, a través de contratos extensos, blindados y carentes de mecanismos correctivos efectivos. La recaudación de peajes, lejos de responder al principio de equidad tributaria o de financiar obras bajo criterios de proporcionalidad y necesidad urbana, ha servido para sostener modelos de explotación vial que excluyen, fragmentan y empobrecen a la ciudad.

En ese contexto, se impone una reflexión profunda sobre el sentido de lo público y sobre la forma en que se negocian, estructuran y fiscalizan los contratos que administran el patrimonio urbano. La cesión de la renta de los peajes no fue un acto técnico, sino político, y por tanto, debe ser revisado desde una perspectiva de **justicia fiscal, defensa del interés público y sostenibilidad institucional**.

Este diagnóstico no pretende deslegitimar la participación del sector privado en la gestión urbana, pero sí cuestionar los términos en que dicha participación ha sido establecida. La primera parte de esta obra ha mostrado, con evidencia empírica y argumentación jurídica, que los modelos actuales de APP en Lima no solo requieren ajustes, sino una **reingeniería estructural**, donde el ciudadano deje de ser tratado como cliente cautivo y recupere su rol como contribuyente soberano y sujeto de derechos urbanos.

Solo así será posible avanzar hacia un nuevo contrato social en la ciudad, donde la infraestructura no se construya para maximizar rentas privadas, sino para garantizar derechos, cohesión territorial y justicia en el uso de los recursos públicos.

SEGUNDA PARTE

MARCO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

La comprensión rigurosa de un fenómeno tan complejo como la recaudación de recursos públicos bajo esquemas de Asociación Público-Privada (APP), exige más que una lectura crítica del entorno legal, económico y político: requiere una estructura metodológica sólida, que permita formular con precisión el problema de investigación, establecer hipótesis coherentes, definir objetivos claros y aplicar técnicas de recolección y análisis de datos que garanticen la validez de las conclusiones.

En este marco, la presente investigación parte de una **problemática estructural** que ha afectado a la Municipalidad Metropolitana de Lima en el periodo 2013–2018: la **sistemática pérdida de soberanía fiscal** sobre los ingresos derivados del cobro de peajes en el sistema vial urbano. Este fenómeno, ligado directamente a la firma de contratos de concesión con operadores privados bajo el modelo APP, ha comprometido los recursos directamente recaudados por el municipio, deteriorando su capacidad presupuestal, hipotecando su autonomía financiera a largo plazo y profundizando la desigualdad en el acceso a la infraestructura vial de calidad.

Desde esta perspectiva, el **planteamiento del problema** no se limita a la existencia de contratos desequilibrados o a la posible corrupción en su adjudicación, sino que se inscribe en una dimensión más amplia: ¿cuál es el impacto real de los contratos de APP sobre la recaudación de recursos municipales en Lima? ¿Hasta qué punto estos contratos contribuyen a la eficiencia de la gestión pública o, por el contrario, generan desequilibrios económicos y sociales que afectan el interés general?

Para responder a estas preguntas, esta investigación se propone **formular con claridad el conflicto investigativo**, tanto en su versión general como en su especificación concreta, en función de variables observables como: monto recaudado, duración de las concesiones, cláusulas tarifarias, inversión inicial, rendimientos acumulados, pérdidas fiscales estimadas, entre otros.

La **justificación del estudio** se sustenta en razones de orden social, económico y político. Social, porque los peajes afectan directamente la vida cotidiana de millones de ciudadanos, particularmente de sectores populares que deben desplazarse grandes distancias para trabajar o acceder a servicios. Económico, porque los contratos vigentes implican la transferencia de miles de millones de soles fuera del presupuesto municipal. Y político, porque se cuestiona el rol del Estado local como garante del interés colectivo y su capacidad de controlar y corregir sus propias decisiones contractuales.

A partir de esta base, se formulan **hipótesis claras** que orientan el análisis empírico: una **hipótesis general** sobre la relación entre los contratos APP de peajes y la pérdida de recaudación municipal, y varias **hipótesis específicas** que abordan aspectos clave del conflicto: rentabilidad desproporcionada del concesionario, afectación al equilibrio presupuestario, incremento injustificado de tarifas, y pérdida de control administrativo sobre el recurso.

En correspondencia con estas hipótesis, se presentan los **objetivos de la investigación**, tanto general como específicos. El objetivo central es demostrar, con datos verificables, que los contratos de APP suscritos por la MML entre 2013 y 2018 han generado un impacto negativo en su recaudación de recursos propios, comprometiendo su capacidad de inversión futura y reproduciendo un modelo de ciudad excluyente y desequilibrado. Los objetivos específicos apuntan a desagregar esta tesis central en dimensiones técnicas, legales, financieras y sociales.

Con este marco conceptual definido, la investigación avanza hacia su **capítulo metodológico**, que describe el diseño adoptado, el tipo y nivel de investigación, el enfoque metodológico, la operacionalización de variables, la delimitación de la población y muestra, las técnicas de recolección de datos y los métodos de análisis aplicados. Además, se incluyen las **consideraciones éticas** que garantizan la transparencia, objetividad y validez del estudio.

Este conjunto de herramientas metodológicas no solo sustenta el rigor académico del trabajo, sino que también **refuerza su compromiso con la verdad pública**, la rendición de cuentas y la necesidad de repensar la gestión urbana a partir de modelos contractuales más justos, fiscalmente sostenibles y socialmente equitativos.

Con ello, se da paso a un análisis técnico y objetivo del fenómeno, que permitirá, en los capítulos siguientes, contrastar las hipótesis planteadas y ofrecer conclusiones fundadas sobre **quién verdaderamente recauda por Lima**.

Planteamiento general y específico del conflicto de investigación

Durante las dos últimas décadas, las Asociaciones Público-Privadas (APP) se han consolidado en América Latina como una de las principales estrategias de participación del sector privado en el financiamiento, construcción y operación de infraestructura pública. El Estado peruano, y en particular los gobiernos locales como la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), han adoptado este modelo con la expectativa de aliviar restricciones presupuestales, acelerar obras públicas y mejorar la calidad de los servicios urbanos. Sin embargo, la aplicación concreta del modelo ha revelado severas inconsistencias en su diseño contractual, ejecución financiera y control público.

En Lima Metropolitana, los contratos de concesión suscritos bajo la modalidad de APP, específicamente para la administración del sistema de peajes urbanos, han tenido un impacto significativo en la estructura de ingresos de la MML. La recaudación generada por los peajes —que anteriormente formaba parte de los Recursos Directamente Recaudados (RDR) del municipio— ha pasado a manos privadas por plazos que oscilan entre 30 y 40 años. Esta cesión ha producido una transformación estructural en la gobernanza fiscal del municipio, generando serias dudas sobre su legalidad, legitimidad y conveniencia económica.

El conflicto de investigación se sitúa entonces en el **corazón de la política fiscal local**: ¿hasta qué punto estos contratos han debilitado la capacidad de recaudación directa del municipio y qué relación existe entre las condiciones contractuales de las APP y la pérdida de autonomía presupuestaria de la ciudad? La desnaturalización del peaje como tributo, la falta de control sobre la inversión inicial, los vacíos normativos, la calidad de las obras ejecutadas, los plazos concesionarios excesivos y la ausencia de cláusulas de renegociación equitativas constituyen factores clave que deben ser analizados para comprender la magnitud del problema.

En este contexto, se formula el siguiente problema general de investigación:

¿Cuál es la relación entre los contratos de APP de concesión de peajes y la recaudación de recursos generados a favor de la Municipalidad Metropolitana de Lima durante el periodo 2013-2018?

Este problema busca determinar si existe una correlación directa entre la implementación de estos contratos y la progresiva pérdida de ingresos municipales por concepto de peajes, evaluando tanto las condiciones técnicas del contrato como sus impactos fiscales reales.

Para responder al problema general, se plantean los siguientes **problemas específicos**, los cuales descomponen el conflicto central en variables más precisas:

1. **¿Existe relación entre la inversión inicial de las Asociaciones Público Privadas de concesión de peajes y la recaudación de recursos generados a favor de la Municipalidad Metropolitana de Lima, 2013-2018?**

Este interrogante permite examinar si los montos declarados como inversión inicial justifican el nivel de ingresos transferidos al concesionario durante la vigencia del contrato, y si existe proporcionalidad entre el capital invertido y la recaudación estimada o real.

2. **¿Cuál es la relación entre la normatividad de las Asociaciones Público Privadas de concesión de peajes y la recaudación de recursos generados a favor de la Municipalidad Metropolitana de Lima, 2013-2018?**

Aquí se analiza cómo el marco legal vigente —nacional y municipal— ha condicionado la cesión de recursos tributarios al sector privado, y si las normas aplicadas han protegido o vulnerado la autonomía fiscal del municipio.

3. **¿Cuál es la relación entre las obras ejecutadas en el marco de las Asociaciones Público Privadas de concesión de peajes y la recaudación de recursos generados a favor de la Municipalidad Metropolitana de Lima, 2013-2018?**

Esta pregunta aborda la correspondencia entre la calidad, cantidad y oportunidad de las obras efectivamente realizadas y los ingresos percibidos por las concesionarias, contrastando inversión con resultado tangible.

4. **¿Cuál es la relación entre el tiempo de concesión de las Asociaciones Público Privadas de concesión de peajes y la recaudación de recursos generados a favor de la Municipalidad Metropolitana de Lima, 2013-2018?**

Finalmente, se indaga si los plazos contractuales establecidos guardan proporcionalidad con la inversión ejecutada, el retorno razonable del capital privado y el perjuicio presupuestal ocasionado al municipio durante el periodo analizado.

Esta formulación de problemas establece con claridad el **marco de tensión entre lo público y lo privado**, entre el diseño teórico del modelo APP y su aplicación práctica en el contexto limeño. A partir de aquí, el estudio avanzará en la definición de hipótesis contrastables y objetivos investigativos que orienten el análisis empírico del fenómeno.

Importancia social, económica y política del tema abordado

El presente estudio surge de la necesidad urgente de comprender y evidenciar los impactos estructurales que han generado los contratos de Asociación Público-Privada (APP) de concesión de peajes en la ciudad de Lima, en particular respecto a su efecto sobre la recaudación de recursos municipales. En un contexto de creciente déficit fiscal local, endeudamiento institucional y percepción social de injusticia tributaria, este trabajo adquiere un valor prioritario tanto en términos académicos como en su proyección social y política.

La investigación no solo expone una problemática técnica, sino que revela una realidad profundamente conflictiva: el uso del modelo APP en el ámbito local, lejos de representar una solución eficiente a los problemas de infraestructura vial, ha devenido en un mecanismo de pérdida progresiva de autonomía financiera para la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), al mismo tiempo que ha generado condiciones de enriquecimiento desproporcionado para las empresas concesionarias privadas, muchas de

ellas vinculadas a redes de corrupción transnacional como las expuestas en el caso Lava Jato.

Justificación práctica

Desde una perspectiva práctica, el estudio permite dimensionar los efectos reales de los contratos APP sobre la gestión pública municipal. La cesión de la recaudación por peajes hasta el año 2049 representa, en la práctica, una **privatización de una de las fuentes más importantes de ingresos tributarios locales**, lo que ha debilitado severamente la capacidad del municipio para invertir en obras, servicios y programas de desarrollo urbano.

Los ingresos que anteriormente eran administrados directamente por la MML ahora se concentran en manos de concesionarios privados, con **mínimos compromisos de inversión nueva** y sin mecanismos efectivos de rendición de cuentas. La ausencia de cláusulas de redistribución del excedente recaudado, la sobreestimación del costo por kilómetro de obra y la falta de un control tarifario real han generado un perjuicio económico sostenido que impide el crecimiento presupuestal del gobierno local.

Este análisis, al ser respaldado por datos empíricos y contractuales, permite al lector, al gestor público y al ciudadano común **comprender el verdadero costo de estos contratos**, que va más allá de lo financiero: se trata también de una pérdida de control político y social sobre el territorio.

Justificación teórica

Desde el plano teórico, la investigación aporta a la discusión crítica sobre la validez, límites y consecuencias del modelo de APP aplicado en gobiernos locales. Si bien la teoría económica promueve las APP como soluciones innovadoras para acelerar inversiones públicas, la evidencia empírica presentada en este estudio demuestra que, **sin un marco regulatorio robusto, sin control público efectivo y sin garantías de equidad fiscal, estas asociaciones pueden convertirse en mecanismos de captura institucional** que reproducen desigualdades, profundizan asimetrías de poder y desnaturalizan la función del tributo como herramienta redistributiva.

Este trabajo propone una lectura alternativa al enfoque instrumentalista de las APP, sugiriendo que su aplicación en contextos de debilidad institucional —como es el caso de muchos municipios peruanos— **no responde a una lógica de eficiencia, sino de dependencia estructural y transferencia regresiva de recursos públicos**. A través del estudio de caso de Lima, se ofrece una base conceptual crítica que puede ser utilizada como referencia comparativa para otros municipios del país y de América Latina.

Justificación de proyección a la comunidad

Finalmente, desde una perspectiva ciudadana y de proyección a la comunidad, la presente investigación cobra especial relevancia al demostrar cómo las decisiones técnico-políticas sobre infraestructura vial y peajes inciden directamente en la vida cotidiana de los vecinos de Lima Metropolitana.

La **inadecuación de las tarifas de peaje respecto a una estructura real de costos**, así como la opacidad de las condiciones contractuales, han generado un clima de malestar social, desconfianza hacia la autoridad municipal y resignación frente al encarecimiento progresivo del transporte urbano. Este estudio propone que una revisión técnica de las tarifas, acompañada de una reestructuración normativa y fiscalizadora del sistema de concesiones, **podría generar beneficios tangibles para el ciudadano común**, tanto en términos económicos como en la calidad de los servicios recibidos.

Asimismo, la eventual **nulidad de contratos contaminados por actos de corrupción**, como se ha planteado en distintas instancias judiciales y parlamentarias, tiene un profundo valor simbólico y pedagógico. En un país donde la impunidad ha sido moneda corriente, demostrar que un municipio puede recuperar el control sobre sus recursos y rectificar decisiones lesivas al interés público **tiene un impacto transformador sobre la cultura ciudadana**, fortaleciendo la participación activa, la vigilancia social y la defensa del bien común.

En síntesis, este estudio se justifica no solo por su valor académico, sino por su **necesidad práctica, su aporte teórico y su utilidad social**. El análisis de la relación entre los contratos APP de concesión de peajes y la recaudación de recursos municipales no es un tema técnico aislado: es un reflejo de cómo se construye (o destruye) la gobernabilidad fiscal en las ciudades, cómo se decide el uso de lo público, y quién

realmente se beneficia del crecimiento urbano. En tiempos de crisis de confianza en las instituciones, esta obra representa un esfuerzo por devolverle al conocimiento su rol transformador y al ciudadano, su derecho a saber quién recauda por Lima.

Relaciones anticipadas entre las variables investigadas

La formulación de hipótesis constituye un paso esencial en todo proceso de investigación científica, pues permite **anticipar las posibles relaciones entre variables** a partir de la observación empírica, la revisión teórica y el juicio razonado del investigador. En el marco de este estudio, orientado a analizar los efectos de los contratos de Asociación Público-Privada (APP) de concesión de peajes sobre la recaudación fiscal de la Municipalidad Metropolitana de Lima, se plantean una **hipótesis general** y cuatro **hipótesis específicas**, que responden a las dimensiones fundamentales del fenómeno investigado.

Estas hipótesis surgen de una lectura crítica del contexto, del análisis documental de los contratos celebrados por la MML entre 2013 y 2018, y de la comparación entre el modelo APP vigente y la situación real de las finanzas públicas locales. La intención no es únicamente validar una relación estadística, sino también **explicar las causas estructurales de un desequilibrio fiscal prolongado**, cuya raíz puede estar en la forma como se diseñan, adjudican y ejecutan los contratos de concesión de infraestructura vial.

A continuación, se exponen las hipótesis que orientan el desarrollo empírico de esta investigación:

Existe relación entre los contratos de Asociación Público-Privada (APP) de concesión de peajes y la recaudación de recursos generados a favor de la Municipalidad Metropolitana de Lima durante el periodo 2013–2018.

Esta hipótesis plantea que la implementación de los contratos APP para la gestión de peajes no ha sido neutra ni marginal, sino que ha tenido un efecto directo en la capacidad del municipio para recaudar recursos propios, afectando su autonomía financiera, presupuestal y operativa. Se presume que los términos contractuales han favorecido a los concesionarios en detrimento de la MML, reduciendo su participación

en los ingresos generados por el uso de infraestructura urbana financiada con fondos públicos.

1. **Existe relación entre la inversión inicial de las Asociaciones Público-Privadas de concesión de peajes y la recaudación de recursos generados a favor de la Municipalidad Metropolitana de Lima, 2013–2018.**

Esta hipótesis evalúa si los montos declarados como inversión inicial por parte de los concesionarios justifican la totalidad de los ingresos proyectados y recibidos a lo largo de la concesión. Se anticipa que **existe una desproporción significativa** entre la inversión ejecutada y la magnitud de la renta recaudada a través del cobro de peajes, lo que revela un modelo de recuperación del capital privado excesivo y favorable unilateralmente al concesionario.

2. **Existe relación entre la normatividad de las Asociaciones Público-Privadas de concesión de peajes y la recaudación de recursos generados a favor de la Municipalidad Metropolitana de Lima, 2013–2018.**

Esta hipótesis explora cómo el marco legal y normativo que regula las APP en el nivel local ha influido en la transferencia de rentas fiscales al sector privado. Se presume que **las normas vigentes han sido insuficientes o permisivas**, favoreciendo contratos con escasa supervisión, debilidad en los mecanismos de control tarifario, y sin salvaguardas efectivas para proteger el equilibrio presupuestal de la MML.

3. **Existe relación entre las obras ejecutadas en el marco de las Asociaciones Público-Privadas de concesión de peajes y la recaudación de recursos generados a favor de la Municipalidad Metropolitana de Lima, 2013–2018.**

Esta hipótesis analiza si la calidad, cantidad y oportunidad de las obras realizadas bajo el modelo APP guarda proporcionalidad con los ingresos transferidos a los concesionarios por concepto de peaje. Se anticipa que **los ingresos recaudados exceden ampliamente el valor real de las obras ejecutadas**, generando una acumulación de renta sin correlato tangible en la infraestructura urbana.

4. Existe relación entre el tiempo de concesión de las Asociaciones Público-Privadas de concesión de peajes y la recaudación de recursos generados a favor de la Municipalidad Metropolitana de Lima, 2013–2018.

Finalmente, esta hipótesis interroga la racionalidad de los plazos contractuales establecidos (30 y 40 años) en relación con los ingresos proyectados y los riesgos asumidos. Se sostiene que **el plazo de vigencia de los contratos ha sido innecesariamente largo y desproporcionado**, permitiendo una explotación continuada de los peajes más allá del retorno razonable del capital invertido, lo que constituye un agravio sostenido a las finanzas municipales y al interés público.

Estas hipótesis guiarán el análisis empírico posterior y permitirán **confirmar o refutar, con base en datos objetivos y verificables, la existencia de relaciones estructurales** entre el diseño contractual de las APP viales y el debilitamiento de la recaudación directa de la MML. Validarlas o no será fundamental para definir si estos contratos pueden continuar vigentes, deben ser renegociados o eventualmente anulados por su afectación al orden tributario y financiero de la ciudad.

Lo que esta obra busca demostrar y comprender

Todo proceso investigativo riguroso parte de un propósito claro: delimitar aquello que se desea comprender, demostrar o evidenciar a partir del análisis sistemático de un fenómeno social. En este caso, el estudio se ha propuesto como finalidad central analizar el impacto que han tenido los contratos de Asociación Público-Privada (APP) de concesión de peajes en la recaudación de recursos propios por parte de la Municipalidad Metropolitana de Lima, en el periodo comprendido entre los años 2013 y 2018.

El planteamiento de los objetivos responde a la necesidad de **estructurar analíticamente la investigación** y orientar los esfuerzos hacia la verificación de relaciones específicas entre variables técnicas, financieras y jurídicas. Se busca, a partir del estudio de caso limeño, **generar conocimiento crítico que contribuya a esclarecer los efectos reales del modelo APP** en el contexto de los gobiernos locales, particularmente en su dimensión tributaria y presupuestal.

El siguiente conjunto de objetivos guía el desarrollo del estudio:

Analizar la relación entre los contratos de Asociación Público-Privada (APP) de concesión de peajes y la recaudación de recursos generados a favor de la Municipalidad Metropolitana de Lima durante el periodo 2013–2018.

Este objetivo general parte del supuesto de que los contratos de concesión, lejos de ser acuerdos neutros o meramente técnicos, han tenido un efecto concreto y mensurable en el deterioro de la capacidad recaudadora del gobierno municipal. Analizar esta relación implica examinar el diseño contractual, la inversión ejecutada, el marco legal aplicable, el tiempo de concesión, la calidad de las obras y los ingresos recaudados, a fin de ofrecer una visión completa del fenómeno.

- 1. Determinar la relación entre la inversión inicial de las Asociaciones Público-Privadas de concesión de peajes y la recaudación de recursos generados a favor de la Municipalidad Metropolitana de Lima, 2013–2018.**

Este objetivo apunta a establecer si existe proporcionalidad entre la inversión ejecutada por las empresas concesionarias y los ingresos obtenidos a lo largo del periodo contractual, a fin de evaluar si la rentabilidad obtenida es razonable o desproporcionada en relación con el capital comprometido.

- 2. Describir la relación entre la normatividad de las Asociaciones Público-Privadas de concesión de peajes y la recaudación de recursos generados a favor de la Municipalidad Metropolitana de Lima, 2013–2018.**

Aquí se examina el papel del marco legal y reglamentario que rige las APP en el contexto limeño. Se analiza si las normas emitidas por el Congreso, el Ejecutivo y la propia MML han favorecido contratos con debilidad normativa, asimetrías contractuales o ausencia de salvaguardas para la defensa del interés público.

- 3. Identificar la relación entre las obras ejecutadas en el marco de las Asociaciones Público-Privadas de concesión de peajes y la recaudación de recursos generados a favor de la Municipalidad Metropolitana de Lima, 2013–2018.**

Este objetivo se centra en analizar si la ejecución material de las obras concesionadas guarda correspondencia con los montos recaudados. Se pretende determinar si hubo subejecución de inversiones, retrasos no justificados, sobreprecios o incumplimientos, y cómo estos han impactado en la eficiencia del gasto público.

4. **Determinar la relación entre el tiempo de concesión de las Asociaciones Público-Privadas de concesión de peajes y la recaudación de recursos generados a favor de la Municipalidad Metropolitana de Lima, 2013–2018.**

Este último objetivo específico analiza la duración de los contratos de concesión y su impacto en la estructura de ingresos municipales. Se pretende establecer si los plazos otorgados fueron razonables en función del retorno esperado de la inversión o si, por el contrario, han generado condiciones de explotación prolongada en perjuicio del erario público local.

En conjunto, estos objetivos estructuran el eje lógico de la investigación y permiten abordar, desde diferentes ángulos, un mismo fenómeno: **la transformación de los peajes limeños en una fuente de renta privada sostenida a costa del debilitamiento fiscal del municipio y del ciudadano como contribuyente**. A partir de su cumplimiento, se buscará no solo validar las hipótesis propuestas, sino también ofrecer recomendaciones viables para una reestructuración del modelo de APP en gobiernos locales.

Metodología

Toda investigación científica debe sustentarse en un enfoque metodológico coherente, que permita vincular el problema identificado con los objetivos propuestos y las hipótesis planteadas. El presente capítulo metodológico describe en detalle el camino seguido para abordar la investigación sobre la relación entre los contratos de Asociación Público-Privada (APP) de concesión de peajes y la recaudación de recursos generados a favor de la Municipalidad Metropolitana de Lima, durante el periodo 2013–2018.

La metodología empleada responde a la necesidad de **analizar un fenómeno económico y político complejo desde un enfoque cuantitativo**, con énfasis en la recolección y sistematización de datos contractuales, financieros y normativos. No se

trata solo de una mirada numérica, sino de una **lectura estructural de las decisiones públicas**, de los modelos de delegación fiscal adoptados por la MML, y de los resultados concretos derivados de la aplicación del modelo APP en el ámbito local.

Este capítulo se estructura en torno a varios ejes fundamentales. En primer lugar, se explica el **tipo, diseño, nivel y enfoque** de la investigación, detallando las razones por las cuales se ha adoptado un diseño no experimental, de corte transversal y de carácter correlacional. Luego, se definen las **variables principales** del estudio —los contratos APP y la recaudación municipal— así como sus respectivas dimensiones e indicadores.

Asimismo, se presenta la **población de estudio y el criterio de selección muestral**, centrado en los casos emblemáticos de los contratos suscritos con Línea Amarilla SAC (LAMSAC) y Rutas de Lima SAC, que representan más del 80% del sistema de peajes urbanos en Lima. También se detallan las **técnicas e instrumentos de recolección de datos**, los cuales han sido tomados de fuentes primarias (contratos, adendas, informes técnicos, estados financieros) y secundarias (reportajes, auditorías, legislación aplicable).

Finalmente, se explican los **métodos de análisis de datos** y las **consideraciones éticas** que guiaron el proceso investigativo, garantizando la integridad del trabajo, la transparencia en el uso de la información y el respeto al interés público como eje transversal de toda la investigación.

El capítulo metodológico, más allá de una exigencia académica, es la base que **otorga validez, confiabilidad y legitimidad científica** a los hallazgos que serán expuestos en los capítulos siguientes. A través de esta estructura, el lector podrá comprender cómo se construyó el conocimiento aquí presentado, bajo qué condiciones, y con qué criterios se interpretaron las evidencias empíricas que permiten responder a la pregunta central del estudio: ¿quién recauda realmente por Lima?

Diseño, tipo y nivel de investigación aplicada en el estudio

El presente estudio se sustenta en un marco metodológico cuidadosamente estructurado, con el propósito de examinar y contrastar la relación entre los contratos de Asociación Público-Privada (APP) de concesión de peajes y la recaudación de recursos a

favor de la Municipalidad Metropolitana de Lima durante el periodo 2013–2018. El enfoque adoptado, así como el tipo, nivel, método y diseño de la investigación, han sido seleccionados considerando la naturaleza del fenómeno estudiado, la disponibilidad de fuentes de información verificables y la necesidad de generar conocimiento científicamente fundado.

Enfoque

La investigación adopta un **enfoque cuantitativo**, el cual permite medir, correlacionar y analizar, mediante herramientas estadísticas, la relación entre variables concretas y observables. Según Hernández, Fernández y Baptista (2010), el enfoque cuantitativo “emplea la recopilación de datos basados en medición numérica para probar hipótesis a través de un análisis estadístico y de esta manera establecer patrones de comportamiento y probar teorías” (p. 4). Esta perspectiva metodológica se considera adecuada, ya que el objeto de estudio —los efectos económicos de contratos de APP sobre la recaudación fiscal— involucra información financiera, presupuestaria y contractual que puede ser sistematizada y procesada mediante métodos estadísticos descriptivos y correlacionales.

Tipo

El estudio corresponde al **tipo básico**, también conocido como **puro o fundamental**, cuyo propósito es ampliar el conocimiento científico sin la intención inmediata de aplicación práctica. En palabras de Ñaupas, Mejía, Novoa y Villagómez (2014), la investigación básica “pretende probar la fundamentación teórica sin la intención de aplicar los resultados obtenidos a situaciones prácticas; en ese sentido, la preocupación del investigador es el conocimiento científico, no las aplicaciones prácticas de su investigación” (p. 92). En este caso, la investigación contribuye a la comprensión teórica del impacto de las APP en la gobernanza fiscal local, ofreciendo evidencia empírica para futuras decisiones normativas o institucionales.

Método y diseño

El método adoptado es **no experimental**, dado que no se ha manipulado activamente ninguna de las variables, ni se ha intervenido sobre el fenómeno en estudio.

Hernández, Fernández y Baptista (2010) sostienen que el diseño no experimental es aquel en el cual “el investigador no ha efectuado ninguna forma de manipulación activa o experimental en alguna de las variables” (p. 115). Esta característica resulta coherente con la naturaleza documental y retrospectiva del estudio, que se basa en el análisis de contratos ya firmados, ingresos registrados, y datos verificables del periodo comprendido entre 2013 y 2018.

Adicionalmente, el diseño es de tipo **transversal**, ya que la recopilación y análisis de los datos se realizó considerando un periodo de tiempo específico, sin extenderse a fases previas o posteriores de intervención directa. Según Carrasco (2009), los estudios transversales son aquellos “en los que los fenómenos y hechos de la realidad fueron efectuados en un momento determinado del tiempo” (p. 72), lo cual encaja perfectamente con el periodo analizado en esta investigación.

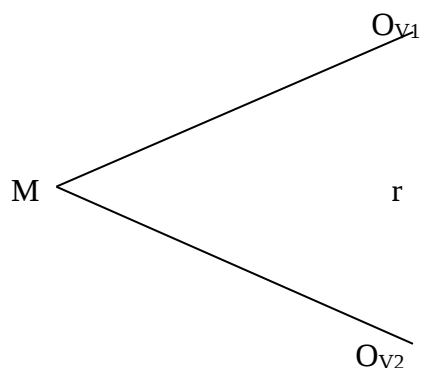
Nivel

La investigación se ubica en el **nivel descriptivo y correlacional**. En su dimensión descriptiva, se propone **recolectar y sistematizar información sobre las características, propiedades y dimensiones de las variables** que están siendo investigadas. Como señalan Ñaupas, Mejía, Novoa y Villagómez (2014), la investigación descriptiva “tiene el propósito de recolectar datos referentes a las características, a las propiedades y dimensiones de las variables que están siendo investigadas” (p. 92). Así, en este estudio se describen en detalle los contratos de APP, los montos recaudados por peajes, los plazos de concesión, las obras ejecutadas, entre otros elementos clave.

En su dimensión correlacional, el estudio busca **establecer la existencia, dirección e intensidad de la relación entre las variables clave**, particularmente entre los aspectos contractuales de las APP (como la inversión inicial, la normatividad, las obras ejecutadas y el tiempo de concesión) y los niveles de recaudación efectivamente generados a favor de la MML. En palabras de Hernández, Fernández y Baptista (2010), una investigación correlacional tiene por finalidad “conocer el grado de influencia o de asociación que existe entre dos o más variables que se dan en un contexto particular, evaluando cada una de forma independiente para luego, mediante la aplicación de un

estadístico, probar la correlación con la finalidad de encontrar el nivel de intensidad o influencia” (p. 91).

Diagrama de diseño correlacional:



Dónde:

OV1: Variable 1 Contratos de APP de concesión de peajes

OV2: Variable 2 Recaudación de recursos

r : Relación entre variables

M : La muestra de la población

Variables y Operacionalización

Definición conceptual de la variable contratos de APP de concesión de peajes

Bravo (2017) indica que:

La concesión se determina porque una entidad privada a su propia cuenta o riesgo financia una obra o realiza la prestación de un servicio público, a cambio recibe el costo de lo que ha invertido vía tarifas o vía cofinanciamiento del gobierno. Por otra parte las APP se crean para cubrir las necesidades de complementar la concesión con un esquema innovador entre el sector público y privado. Ya que existe grandes obras de

infraestructura que muchas veces el gobierno no puede cubrir o financiar en su totalidad.
(p. 198)

Definición operacional de la variable contratos de APP de concesión de peajes

La variable contratos de APP de concesión de peajes se evaluó a través de las dimensiones detalladas e Instrumentos de Gestión; para dicho efecto se aplicó un cuestionario estructurado en 20 ítems de acuerdo a las dimensiones. Los ítems se formulan según la siguiente escala de Likert: Nunca = 1, Casi nunca = 2, A veces = 3, Casi siempre = 4, Siempre = 5. Los resultados se presentaron mediante las siguientes categorías: bajo, moderado y alto

Tabla 3 Operacionalización de la variable contratos de APP de concesión de peajes

Variables	Definición Conceptual	Definición Operacional	Dimensiones	Indicadores
Contratos de APP de concesión de peajes	Aquellas que se financian a través de las tarifas que pagan los usuarios o de precios, peajes o modalidad similar de recuperación de inversión, no requiriendo el uso de recursos públicos para el cofinanciamiento. Erazo (2017)	Se aplicará a través de una inversión inicial, la cual posee una normativa legal, de las obras ejecutadas y el tiempo de las concesiones.	Inversión inicial Normatividad Obras ejecutadas Tiempo de concesión	% de inversión de las partes. Modificaciones reglamentarias. % de las obras ejecutadas. Duración de las concesiones.
Recaudación de recursos	Son los ingresos que perciben las Municipalidades de la recaudación de tasas generales (aquellos que se establecen a favor de todas las Municipalidades). Torres (2012)	Se aplicará las estrategias de control y los procedimientos de cobro, a través de fiscalizaciones y tarifas de peaje.	Estrategias de control. Procedimientos de cobro	Fiscalización Tarifa de peaje

Fuente: Elaboración propia

Definición conceptual de la variable recaudación de recursos

Huapaya (2011) indica, “la prestación pecuniaria debida a un ente público en virtud de una norma legal y en la medida en que esta establezca, por la realización de una actividad del propio ente que afecta de modo particular al obligado” (p.14)

Definición operacional de la variable recaudación de recursos

La recaudación de recursos fue evaluado mediante las dimensiones detalladas en el instrumentos; para dicho efecto se aplicó un cuestionario estructurado en 20 ítems de acuerdo a las dimensiones. Los ítems se formulan según la siguiente escala de Likert: Nunca = 1, Casi nunca = 2, A veces = 3, Casi siempre = 4, Siempre = 5. Los resultados se presentarán mediante las siguientes categorías: bajo, moderado y alto.

Tabla 4 Operacionalización de la variable recaudación de recursos

Variables	Definición Conceptual	Definición Operacional	Dimensiones	Indicadores
Contratos de APP de concesión de peajes	Aquellas que se financian a través de las tarifas que pagan los usuarios o de precios, peajes o modalidad similar de recuperación de inversión, no requiriendo el uso de recursos públicos para el cofinanciamiento. Erazo (2017)	Se aplicará a través de una inversión inicial, la cual posee una normativa legal, de las obras ejecutadas y el tiempo de las concesiones.	Inversión inicial Normatividad Obras ejecutadas Tiempo de concesión	% de inversión de las partes. Modificaciones reglamentarias. % de las obras ejecutadas. Duración de las concesiones.
Recaudación de recursos	Son los ingresos que perciben las Municipalidades de la recaudación de tasas generales (aquellos que se establecen a favor de todas las Municipalidades). Torres (2012)	Se aplicará las estrategias de control y los procedimientos de cobro, a través de fiscalizaciones y tarifas de peaje.	Estrategias de control. Procedimientos de cobro	Fiscalización Tarifa de peaje

Fuente: Elaboración propia

Delimitación y estrategia de muestreo aplicada

Población

Toda investigación requiere delimitar el universo al cual se desea estudiar, ya que ello permite establecer el alcance de los resultados y orientar adecuadamente la recolección de datos. En este caso, la **población de estudio** está conformada por **todos los usuarios del sistema de peajes concesionados en Lima Metropolitana** entre los años 2013 y 2018, periodo de análisis de esta investigación.

Según Tamayo (2003), la población se define como “un conjunto de sujetos que presentan una determinada característica que permite analizarlos, es decir que se refiere a aquellas personas a las que se les va a estudiar” (p. 58). En este sentido, los usuarios de peajes constituyen el grupo objetivo del presente trabajo, por ser los sujetos directa e indirectamente afectados por las condiciones contractuales, tarifarias y operativas de las concesiones viales administradas por empresas privadas bajo el modelo de Asociación Público-Privada (APP).

La elección de esta población responde a que son precisamente los usuarios quienes, mediante el pago del peaje, financian los ingresos transferidos a las concesionarias, y cuyas percepciones y experiencias contribuyen a validar empíricamente los efectos sociales y económicos de estos contratos.

Muestra

Dado que la población de usuarios de peajes en Lima Metropolitana es amplia y heterogénea, se optó por un **muestreo no probabilístico, de tipo intencional o por conveniencia**, en el cual se seleccionaron aquellos participantes que, dentro del marco temporal de la investigación, pudieron ser encuestados de forma directa, considerando criterios de accesibilidad, disponibilidad de tiempo y pertinencia temática.

Carrasco (2009) indica que la muestra “es un fragmento representativo de la población que contiene las características específicas de ella, de tal forma que los resultados que se obtienen se podrán generalizar a todos los sujetos que componen la población” (p. 237). En esta investigación, la **muestra estuvo compuesta por 123 usuarios** activos del sistema de peajes concesionados en Lima, fundamentalmente

conductores de vehículos particulares y profesionales (pilotos de transporte público, transporte de carga y taxis), quienes utilizan con frecuencia las vías concesionadas.

Este grupo fue considerado representativo debido a su contacto directo, habitual y sostenido con el sistema de peajes, así como por su exposición continua a las tarifas, condiciones de infraestructura y normas de uso impuestas por las concesionarias. Se buscó, además, una distribución equitativa en cuanto a zonas geográficas de tránsito (norte, sur y este de Lima), tipos de usuario y frecuencia de pago.

Criterios de selección

Para la selección de los participantes se consideraron los siguientes **criterios de inclusión**:

- Ser conductor o usuaria/o frecuente de las vías concesionadas sujetas a cobro de peaje (Línea Amarilla y Rutas de Lima).
- Tener experiencia directa con el sistema de peajes durante al menos 1 año del periodo 2013-2018.
- Estar disponible para responder el cuestionario completo en el tiempo establecido.

Criterios excluyentes:

- Usuarios ocasionales (menos de una vez al mes).
- Personas que no conducen o no realizan desplazamientos por las vías sujetas a concesión.
- Funcionarios o trabajadores de las empresas concesionarias (por posible sesgo de información).

Técnicas e instrumentos de recolección de datos

La recopilación de datos es una etapa fundamental en todo proceso investigativo, y requiere tanto de **técnicas adecuadas** como de **instrumentos válidos y confiables** que garanticen la calidad y relevancia de la información obtenida.

Técnica utilizada

En este estudio se empleó la **técnica de la encuesta**, por ser un procedimiento sistemático que permite **obtener información directa sobre percepciones, experiencias y conocimientos de los participantes**. Según Arias (1999), las técnicas son “las distintas maneras de recopilar datos” (p. 53), mientras que Carrasco (2010) define la encuesta como “un procedimiento de recopilación de las características, cualidades y propiedades de las personas” (p. 282).

La encuesta fue aplicada de manera presencial y, en algunos casos, digital, garantizando el anonimato de los participantes y la voluntariedad de sus respuestas.

Instrumento de recolección

El instrumento utilizado fue un **cuestionario estructurado**, el cual contenía preguntas cerradas, diseñadas para medir las variables clave de la investigación: conocimiento del contrato de concesión, percepción sobre la tarifa, evaluación de la calidad de las obras ejecutadas, impacto económico del peaje, y opinión sobre la duración de la concesión.

De acuerdo con Arias (1999), el instrumento es “el medio que se utiliza para recopilar la información” (p. 53), mientras que Hurtado (2010) señala que el cuestionario está compuesto por “un grupo de preguntas relacionadas con el suceso de estudio” (p. 26). En este caso, el cuestionario fue validado mediante juicio de expertos y aplicado en campo a lo largo de tres semanas, en diversos puntos de acceso a las vías concesionadas.

Esta sección metodológica refuerza la solidez del estudio al demostrar que los datos recabados **proviene de una muestra pertinente y procesable**, y que fueron recolectados utilizando herramientas acordes al enfoque cuantitativo del trabajo. Los resultados derivados de esta muestra permitirán **ilustrar las dimensiones concretas del impacto de las APP de peajes** desde la perspectiva del usuario común, en diálogo con el análisis documental y financiero de los contratos de concesión.

Técnicas e instrumentos de recolección de datos, validez y confiabilidad

Ficha Técnica Instrumento 1: Contratos de APP de concesión de peajes Datos Generales

Título:	Contratos de APP de concesión de peajes
Autor:	Miguel Guerrero Orbegozo
Procedencia:	Lima, Perú, 2018
Objetivo:	Analizar la relación entre los contratos de APP de concesión de peajes y la recaudación de recursos generados a favor de la Municipalidad Metropolitana de Lima, 2013-2018
Administración:	Individual
Duración:	15 minutos aproximadamente
Significación:	El cuestionario está referido a Analizar la relación entre los contratos de APP de concesión de peajes y la recaudación de recursos generados a favor de la Municipalidad Metropolitana de Lima, 2013-2018.
Estructura:	La escala consta de 20 ítems, con 05 alternativas de respuesta de opción múltiple, de tipo Likert, como: Nunca (1), Casi nunca (2), A veces (3), Casi siempre (4), Siempre (5)

Ficha Técnica Instrumento 2: Recaudación de recursos generados a favor de la Municipalidad Metropolitana de Lima, 2013-2018

Datos Generales

Título:	La recaudación de recursos generados a favor de la Municipalidad Metropolitana de Lima, 2013-2018
Autor:	Miguel Guerrero Orbegozo
Procedencia:	Lima, Perú, 2018
Objetivo:	Analizar la relación entre los contratos de APP de concesión de peajes y la recaudación de recursos generados a favor de la Municipalidad Metropolitana de Lima, 2013-2018.
Administración:	Individual

Duración:	15 minutos aproximadamente
Significación:	El cuestionario está referido a analizar la relación entre los contratos de APP de concesión de peajes y la recaudación de recursos, generados a favor de la Municipalidad Metropolitana de Lima, 2013-2018.
Estructura:	La escala consta de 20 ítems, con 05 alternativas de respuesta de opción múltiple, de tipo Likert, como: Nunca (1), Casi nunca (2), A veces (3), Casi siempre (4), y Siempre (5)

Validez del instrumento

En toda investigación cuantitativa, garantizar la validez de los instrumentos de recolección de datos es esencial para asegurar que los resultados obtenidos reflejen de manera precisa y coherente las variables que se pretenden estudiar. En ese sentido, el **cuestionario aplicado en esta investigación fue previamente validado mediante el juicio de expertos**, con el objetivo de verificar su pertinencia, claridad, coherencia interna y adecuación al marco teórico del estudio.

El procedimiento de validación consistió en someter el instrumento a la evaluación crítica de especialistas en el área de políticas públicas, gestión municipal, economía urbana y metodología de la investigación, quienes revisaron el contenido de cada ítem, su congruencia con las dimensiones teóricas de las variables y su aplicabilidad al contexto limeño. Las observaciones formuladas por los expertos permitieron realizar ajustes al lenguaje de algunas preguntas, reorganizar secuencias y reforzar la coherencia entre dimensiones e indicadores.

Este proceso garantizó que el cuestionario fuera **adecuado para medir con precisión las percepciones de los usuarios de peajes concesionados respecto a los efectos de los contratos APP en la recaudación de recursos municipales**, así como su experiencia directa con la calidad de las obras ejecutadas, las tarifas, el tiempo de concesión y la información sobre la normativa aplicable.

En este sentido, y siguiendo el planteamiento de Carrasco (2006), la validez puede definirse como “el grado en la que la medida refleja con exactitud el rasgo, dimensiones o caracteres que se pretende medir. La validez se da en distintos grados y es necesario caracterizar el tipo de validez de la prueba” (p. 142). En este estudio, se trabajó

principalmente con **validez de contenido**, al garantizar que el cuestionario incluyera todos los aspectos relevantes del fenómeno investigado, evitando omisiones o distorsiones conceptuales.

De este modo, se asegura que los datos recolectados a través del cuestionario no solo son representativos y confiables, sino también **válidos desde una perspectiva científica y metodológica**, permitiendo establecer relaciones legítimas entre las variables planteadas en las hipótesis del estudio.

Tabla 5 Validez del instrumento Contratos de APP de concesión de peajes

Validador	Resultado
María del Carmen Ancaya Martínez	Aplicable
Ilich Pumacayo Palomino	Aplicable
Freddy Ochoa Tataje	Aplicable

Nota: La fuente se obtuvo de los certificados de validez del instrumento

Tabla 6 Validez del instrumento recaudación de recursos generados a favor de la Municipalidad Metropolitana de Lima

Validador	Resultado
María del Carmen Ancaya Martínez	Aplicable
Ilich Pumacayo Palomino	Aplicable
Freddy Ochoa Tataje	Aplicable

Nota: La fuente se obtuvo de los certificados de validez del instrumento

Métodos de análisis de datos

El procesamiento y análisis de los datos constituye una etapa fundamental en toda investigación, ya que permite transformar la información recolectada en evidencias objetivas que sustentan el contraste de hipótesis y la formulación de conclusiones. En este estudio, el análisis de datos fue organizado en dos niveles: **análisis descriptivo** y **análisis inferencial**, utilizando herramientas estadísticas que garantizaran la validez y rigurosidad del tratamiento de la información.

Procesamiento y organización de datos

Inicialmente, la información obtenida a través de los cuestionarios aplicados a los usuarios de peajes concesionados en Lima Metropolitana fue **organizada y tabulada con el programa Microsoft Excel**. En esta etapa se procedió a la codificación de las respuestas conforme a las dimensiones e indicadores de cada variable, lo que permitió una primera sistematización de los datos brutos.

A partir de esta codificación, se elaboraron **baremos para cada variable**, lo cual facilitó la agrupación de frecuencias y el establecimiento de escalas de interpretación. Esta organización preliminar fue clave para dar paso al análisis estadístico más robusto.

Análisis estadístico descriptivo

Con el objetivo de caracterizar las respuestas obtenidas y visualizar patrones iniciales en los datos, se utilizó el software **SPSS v. 23 (Statistical Package for the Social Sciences)**. Este programa permitió generar **tablas de frecuencia, porcentajes y gráficos representativos** (barras, sectores y columnas), con los que se identificaron tendencias generales sobre las percepciones y experiencias de los usuarios respecto a las condiciones de las concesiones, la tarifa de peaje, la calidad de las obras y los efectos económicos del modelo APP.

Este análisis descriptivo fue esencial para construir un diagnóstico inicial de la situación, brindando una mirada estadística clara y organizada sobre el comportamiento de las variables.

Análisis estadístico inferencial

Posteriormente, se procedió a realizar el **análisis inferencial**, con la finalidad de contrastar las hipótesis planteadas y determinar la existencia de relaciones significativas entre las variables de estudio. Para ello se aplicó la **prueba estadística no paramétrica Rho de Spearman**, por ser adecuada en el caso de variables ordinales o no distribuidas normalmente.

La prueba Rho de Spearman permite evaluar el grado de correlación entre dos variables, mediante un coeficiente que puede tomar valores entre **-1 y +1**, donde:

- **+1** indica una correlación positiva perfecta (ambas variables aumentan simultáneamente),
- **0** indica ausencia total de correlación,
- **-1** indica una correlación negativa perfecta (una variable aumenta mientras la otra disminuye).

Este coeficiente fue utilizado para determinar el **nivel de asociación entre los elementos estructurales de los contratos de APP** (como la inversión inicial, el tiempo de concesión, la normatividad y las obras ejecutadas) y el comportamiento de la recaudación fiscal municipal en el periodo 2013–2018.

La elección de esta prueba respondió a la naturaleza de los datos recogidos y a la necesidad de establecer correlaciones robustas sin asumir normalidad en la distribución de las variables.

Tabla 7 Prueba estadística de la correlación de Rho de Spearman.

Correlación	Interpretación de la correlación
0.00	Sin correlación
+ 0.10	Positiva débil
+ 0.50	Positiva media
+ 0.75	Positiva considerable
+ 0.90	Positiva muy fuerte
+ 1.00	Positiva perfecta

Fuente: Hernández, Fernández y Baptista (2006).

Aspectos éticos

La presente investigación se llevó a cabo respetando de manera rigurosa los principios éticos fundamentales que rigen toda actividad científica, garantizando la integridad del proceso investigativo, el respeto por los participantes y la fidelidad en el tratamiento de la información. Estos principios son especialmente relevantes en estudios que involucran a personas, instituciones y datos sensibles vinculados a la gestión pública y la percepción ciudadana.

Entre los principales criterios éticos considerados en el desarrollo del estudio destacan los siguientes:

- **Autonomía y consentimiento informado:** Previamente a la aplicación de los instrumentos de recolección de datos, se solicitó la autorización correspondiente a las personas responsables de los espacios donde se realizaron las encuestas, así como a los propios participantes. Se explicó el objetivo del estudio y se garantizó que su participación sería voluntaria, libre de coerción y con pleno derecho a retirarse en cualquier momento. A todos los encuestados se les solicitó su consentimiento informado, verbal o escrito, antes de proceder con la aplicación del cuestionario.
- **Privacidad y confidencialidad:** La información proporcionada por los participantes fue tratada de forma estrictamente confidencial. No se solicitaron datos personales identificables y los resultados se presentan de manera agregada, impidiendo cualquier forma de individualización o afectación a la privacidad de los encuestados. Todos los datos recogidos fueron utilizados exclusivamente con fines académicos y en el marco de esta investigación.
- **Responsabilidad científica y transparencia:** El investigador se compromete con la veracidad de los resultados obtenidos y la confiabilidad de los datos procesados. En ningún momento se ha manipulado información, ni se han ocultado o tergiversado los resultados con fines personales o ideológicos. La objetividad del análisis se ha resguardado mediante el uso de herramientas estadísticas y la validación de los instrumentos aplicados.
- **Retroalimentación institucional:** Se asumió el compromiso de poner a disposición de las autoridades institucionales correspondientes —en caso de requerimiento o interés— los principales hallazgos del estudio, con el fin de que puedan servir como insumo técnico para procesos de evaluación, fiscalización o diseño de políticas públicas en el ámbito de concesiones municipales.
- **Respeto a los derechos de autor y al conocimiento académico:** Todas las fuentes bibliográficas, normativas, técnicas y científicas utilizadas en la elaboración del presente trabajo han sido citadas conforme a las normas

académicas vigentes. Se ha respetado la autoría intelectual de cada idea, concepto o dato incorporado, evitando cualquier forma de plagio o apropiación indebida de información.

En suma, esta investigación ha sido desarrollada con responsabilidad ética, compromiso académico y rigor metodológico, cumpliendo con las disposiciones normativas y morales que garantizan su legitimidad como aporte al conocimiento público y al debate sobre la gestión fiscal y contractual de las ciudades.

TERCERA PARTE

RESULTADOS, DISCUSIÓN Y PROYECCIONES

La presente sección constituye el núcleo interpretativo de esta investigación, en la que convergen los datos empíricos, el análisis crítico y las proyecciones derivadas del estudio. En primer lugar, se presentan los resultados obtenidos a partir de la aplicación de los instrumentos metodológicos, los cuales han sido procesados, sistematizados y expresados de manera clara mediante tablas, gráficos y descripciones estadísticas. Estos hallazgos ofrecen una visión concreta y cuantificable de la realidad investigada, permitiendo identificar patrones, correlaciones y tendencias relevantes en el marco del problema planteado.

A continuación, se desarrolla la discusión de dichos resultados a la luz del marco teórico y los antecedentes científicos revisados. Esta etapa no solo contrasta los hallazgos con estudios previos, sino que también permite interpretar las implicancias sociales, institucionales y estructurales que emergen de los datos. La discusión se convierte así en un espacio reflexivo en el que se analizan las coincidencias, divergencias y posibles explicaciones de los fenómenos observados, siempre bajo una mirada crítica y sustentada.

Finalmente, se presentan las proyecciones y líneas de acción que surgen a partir del análisis realizado. Estas proyecciones no solo buscan aportar al campo académico, sino también incidir en la mejora de las políticas, estrategias o prácticas vinculadas a la temática investigada. Se trata, por tanto, de una mirada prospectiva que reconoce la necesidad de transformación y propone rutas viables para alcanzar un mayor grado de efectividad, equidad o sostenibilidad en el contexto abordado.

Esta tercera parte, entonces, representa la culminación del esfuerzo investigativo, donde la información recopilada cobra sentido, se transforma en conocimiento aplicable y se proyecta hacia horizontes de mejora y cambio.

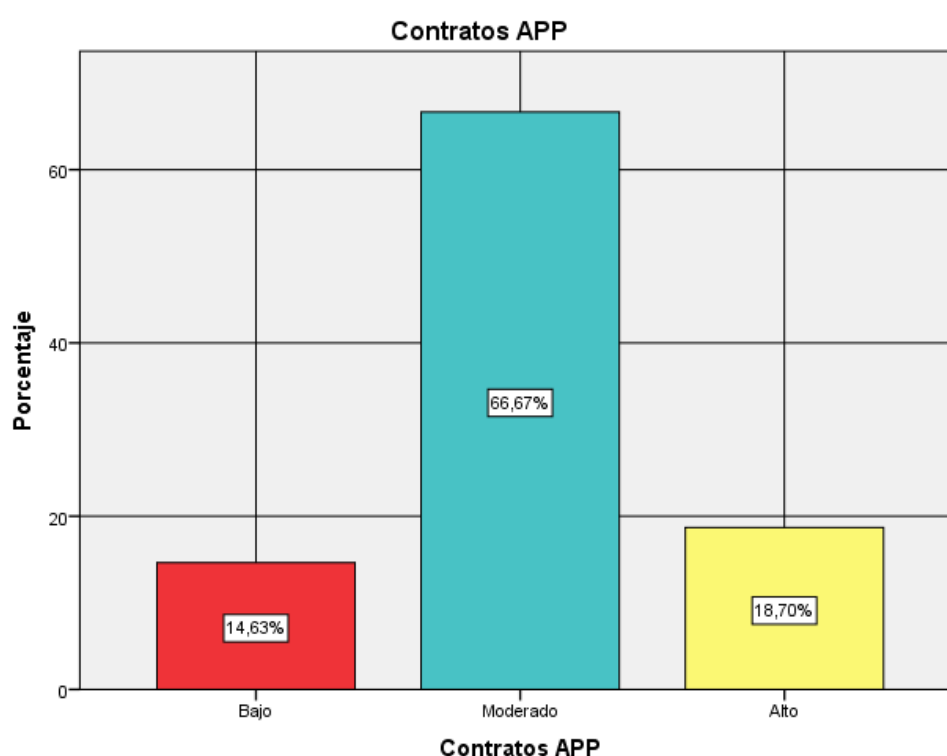
Análisis descriptivo

Tabla 8 Niveles de contratos de APP de concesión de peajes

Nivel	Frecuencia	Porcentaje
Bajo	18	14,6
Moderado	82	66,7
Alto	23	18,7
Total	123	100,00

Fuente: Tomado de los resultados la SPSS v. 23

Figura 20 Distribución de niveles de la variable contratos de APP de concesión de peajes



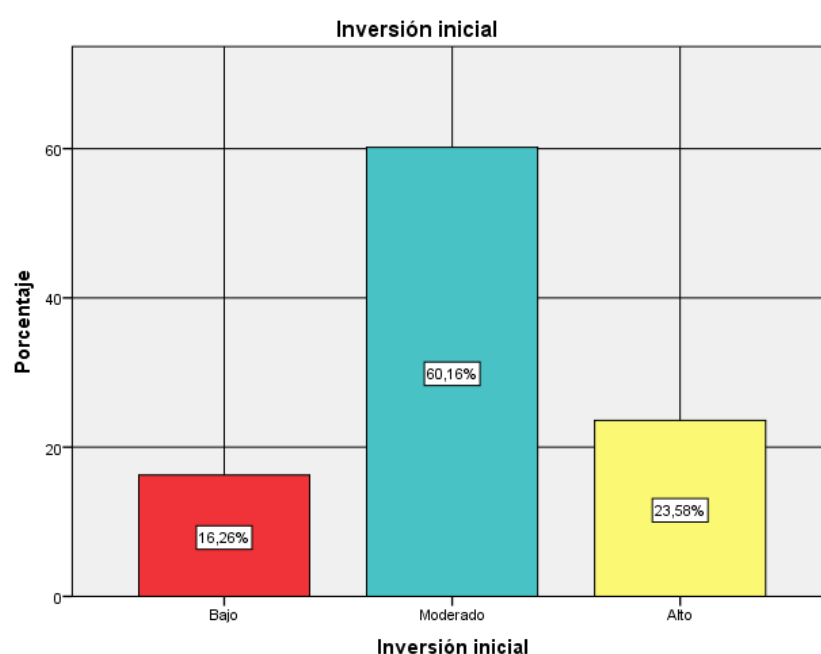
En la tabla 7 y figura 2 se muestran los resultados de la variable contratos de APP de concesión de peajes, el 82% de los encuestados indican un nivel moderado en los contratos APP de concesión de peaje, mientras que el 18,7% lo califican con un nivel alto, mientras que el 14,6 señalan un nivel bajo a los contratos de APP e concesión de peajes.

Tabla 9 Niveles de dimensión inversión inicial

Nivel	Frecuencia	Porcentaje
Bajo	20	16,3
Moderado	74	60,2
Alto	29	23,6
Total	123	100,00

Fuente: Tomado de los resultados la SPSS v. 23

Figura 21 Distribución de niveles de la dimensión inversión inicial



Fuente: Tomado de los resultados la SPSS v. 23

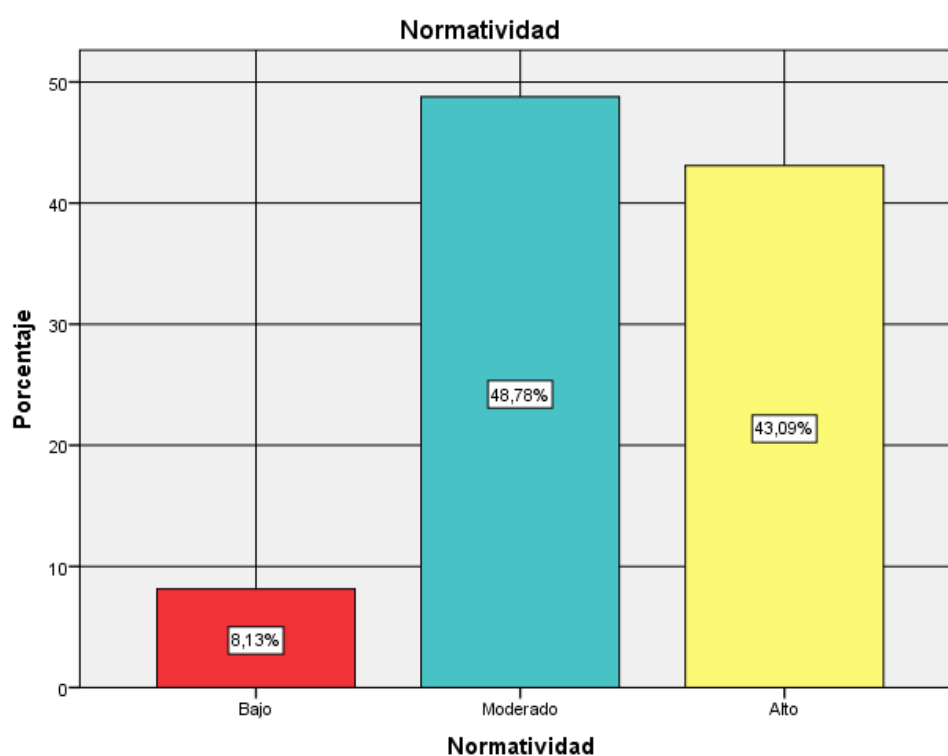
En la tabla 8 y figura 3 se muestran los resultados de la dimensión inversión inicial, el 60,2% de los encuestados indican un nivel moderado en los contratos APP de concesión de peaje, mientras que el 23,6% lo califican con un nivel alto, mientras que el 16,3 señalan un nivel bajo a los contratos de APP de concesión de peajes.

Tabla 10 Niveles de la dimensión normatividad

Nivel	Frecuencia	Porcentaje
Bajo	10	8,1
Moderado	60	48,8
Alto	53	43,1
Total	123	100,00

Fuente: Tomado de los resultados la SPSS v. 23

Figura 22 Distribución de niveles de la dimensión normatividad



Fuente: Tomado de los resultados la SPSS v. 23

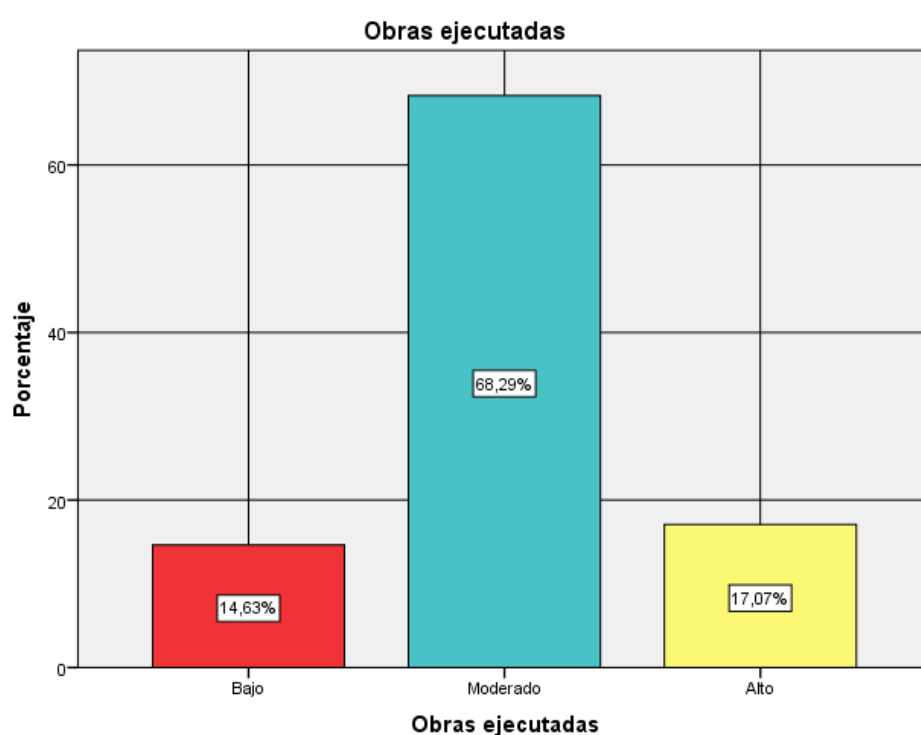
En la tabla 9 y figura 4 se muestran los resultados de la dimensión normatividad, el 48,8% de los encuestados indican un nivel moderado en los contratos APP de concesión de peaje, mientras que el 43,1% lo califican con un nivel alto, mientras que el 8,1 señalan un nivel bajo a los contratos de APP de concesión de peajes.

Tabla 11 Niveles de la dimensión obras ejecutadas

Nivel	Frecuencia	Porcentaje
Bajo	18	14,6
Moderado	84	68,3
Alto	21	17,1
Total	123	100,00

Fuente: Tomado de los resultados la SPSS v. 23

Figura 23 Distribución de niveles de la dimensión obras ejecutadas



Fuente: Tomado de los resultados la SPSS v. 23

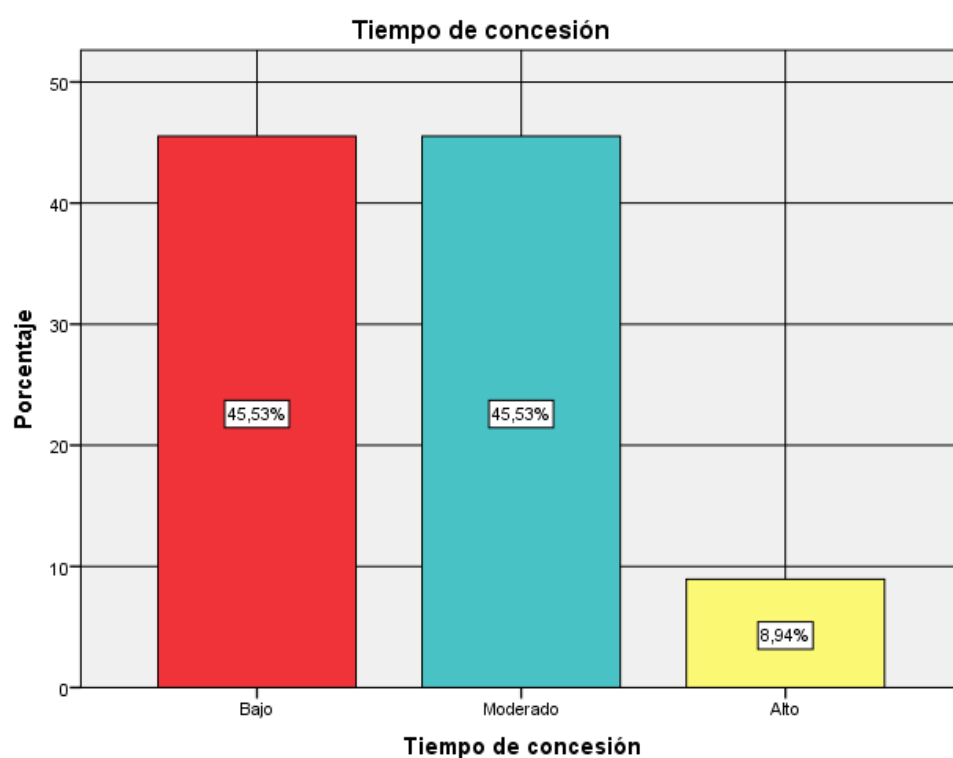
En la tabla 10 y figura 5 se muestran los resultados de la dimensión obras ejecutadas, el 68,3% de los encuestados indican un nivel moderado en los contratos APP de concesión de peaje, mientras que el 17,1% lo califican con un nivel alto, mientras que el 14,6 señalan un nivel bajo a los contratos de APP de concesión de peajes.

Tabla 12 Niveles de la dimensión tiempo de concesión

Nivel	Frecuencia	Porcentaje
Bajo	56	45,5
Moderado	56	45,5
Alto	11	8,9
Total	123	100,00

Fuente: Tomado de los resultados la SPSS v. 23

Figura 24 Distribución de niveles de la dimensión tiempo de concesión



Fuente: Tomado de los resultados la SPSS v. 23

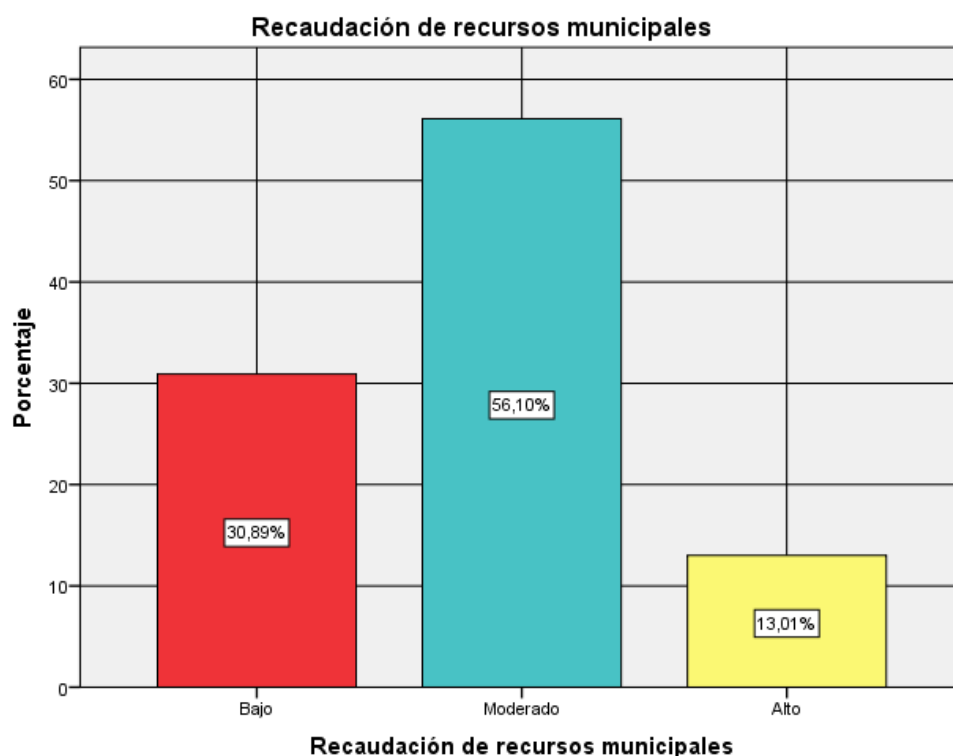
En la tabla 11 y figura 6 se muestran los resultados de la dimensión tiempo de concesión, el 45,5% de los encuestados indican un nivel moderado en los contratos APP de concesión de peaje, mientras que otro 45,5% lo califican con un nivel bajo, mientras que el 8,9% señalan un nivel bajo a los contratos de APP de concesión de peajes.

Tabla 13 Niveles de la variable recaudación de recursos

Nivel	Frecuencia	Porcentaje
Bajo	38	30,9
Moderado	69	56,1
Alto	16	13,0
Total	123	100,00

Fuente: Tomado de los resultados la SPSS v. 23

Figura 25 Distribución de niveles de la variable recaudación de recursos municipales



Fuente: Tomado de los resultados la SPSS v. 23

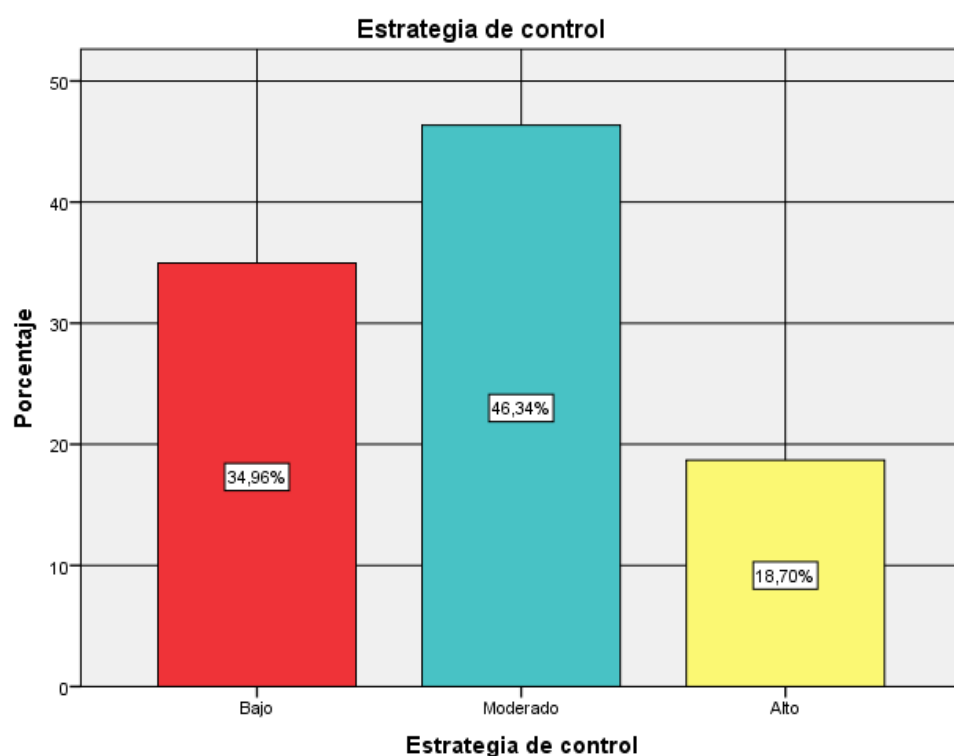
En la tabla 12 y figura 7 se muestran los resultados de la variable recaudación de recursos municipales, el 56,1% de los encuestados indican un nivel moderado en la recaudación de recursos, mientras que el 30,9% lo califican con un nivel bajo, mientras que el 13,0% señalan un nivel alto a la recaudación de recursos generados a favor de la municipalidad metropolitana de Lima, 2013-2018

Tabla 14 Niveles de la dimensión estrategias de control

Nivel	Frecuencia	Porcentaje
Bajo	43	35,0
Moderado	57	46,3
Alto	23	18,7
Total	123	100,00

Fuente: Tomado de los resultados la SPSS v. 23

Figura 26 Distribución de niveles de la variable recaudación de recursos municipales



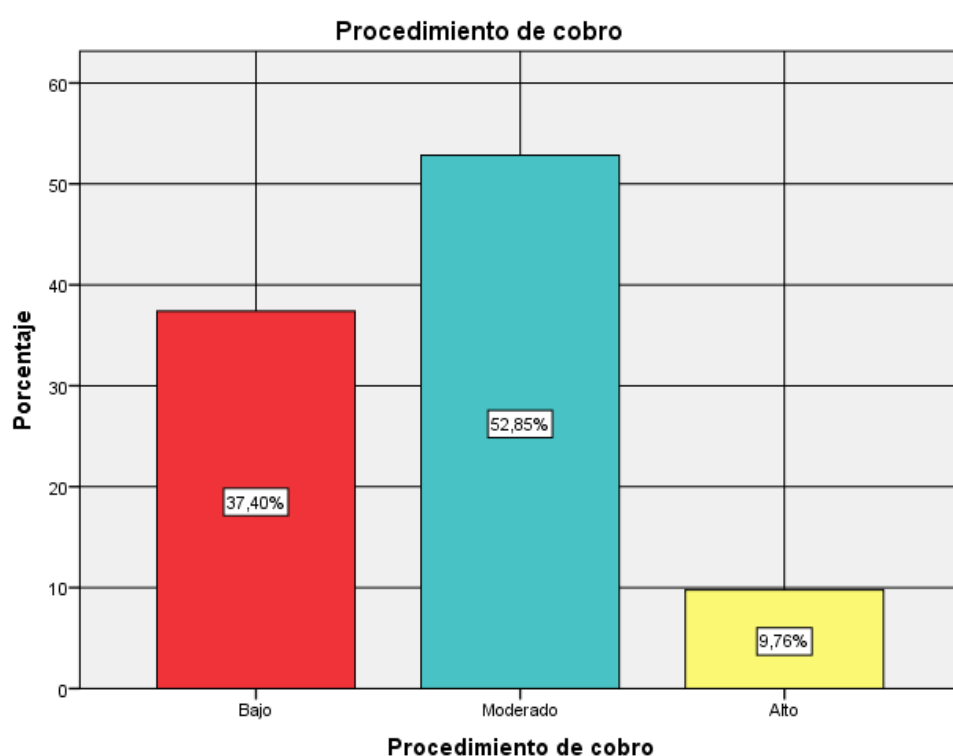
Fuente: Tomado de los resultados la SPSS v. 23

En la tabla 13 y figura 8 se muestran los resultados de la variable recaudación de recursos municipales, el 46,3% de los encuestados indican un nivel moderado en la recaudación de recursos, mientras que el 35,0% lo califican con un nivel bajo, mientras que el 18,7% señalan un nivel alto a la recaudación de recursos generados a favor de la municipalidad metropolitana de Lima, 2013-2018.

Tabla 15 Niveles de la dimensión procedimientos de cobro

Nivel	Frecuencia	Porcentaje
Bajo	46	37,4
Moderado	65	52,8
Alto	12	9,8
Total	123	100,00

Figura 27 Distribución de niveles de la dimensión procedimientos de cobro



Fuente: Tomado de los resultados la SPSS v. 23

En la tabla 14 y figura 9 se muestran los resultados de la dimensión procedimientos de cobro, el 52,8% de los encuestados indican un nivel moderado en la recaudación de recursos, mientras que el 37,4% lo califican con un nivel bajo, mientras que el 9,8% señalan un nivel alto a la recaudación de recursos generados a favor de la municipalidad metropolitana de Lima, 2013-2018

Estadística inferencial

Contrastación hipótesis general

Ha: Existe relación entre los contratos de asociación publico privado de concesión de peajes y la recaudación de recursos generados a favor de la municipalidad metropolitana de Lima, 2013-2018

Ho: No existe relación entre los contratos de asociación publico privado de concesión de peajes y la recaudación de recursos generados a favor de la municipalidad metropolitana de Lima, 2013-2018

Prueba estadística : Rho de Spearman

Regla de decisión : $\alpha=0,05$; si $p \geq \alpha$, se acepta Ho; si $p < \alpha$, se rechaza Ho.

Tabla 16 *Correlación entre los contratos APP de concesión de peajes y la recaudación de recursos*

			Contratos APP	Recaudación de recursos municipales
Rho de Spearman	Contratos APP	Coeficiente de correlación	1,000	,452**
		Sig. (bilateral)	.	,000
		N	123	123
	Recaudación de recursos municipales	Coeficiente de correlación	,452**	1,000
		Sig. (bilateral)	,000	.
		N	123	123
**. La correlación es significativa en el nivel 0.01 (bilateral).				

Fuente: Tomado de los resultados la SPSS v. 23

La Tabla 15 presenta la contrastación de las variables, en ella se observa que la prueba estadística arroja una correlación positiva débil de ,452** y significancia ,000. Como $p < \alpha$ se rechaza la Ho, en consecuencia, se acepta la hipótesis alterna: existe relación entre los contratos de APP de concesión de peajes y la recaudación de recursos generados a favor de la municipalidad metropolitana de Lima, 2013-2018.

Contrastación de hipótesis específica 1

Ha: Existe relación entre la dimensión inversión inicial y la recaudación de recursos generados a favor de la municipalidad metropolitana de Lima, 2013-2018

Ho: No existe relación entre la dimensión inversión inicial y la recaudación de recursos generados a favor de la municipalidad metropolitana de Lima, 2013-2018

Prueba estadística : Rho de Spearman

Regla de decisión : $\alpha=0,05$; si $p \geq \alpha$, se acepta Ho; si $p < \alpha$, se rechaza Ho.

Tabla 17 *Correlación entre la dimensión inversión inicial y la recaudación de recursos*

			Inversión inicial	Recaudación de recursos municipales
Rho de Spearman	Inversión inicial	Coeficiente de correlación	1,000	,302**
		Sig. (bilateral)	.	,001
		N	123	123
	Recaudación de recursos municipales	Coeficiente de correlación	,302**	1,000
		Sig. (bilateral)	,001	.
		N	123	123
**, La correlación es significativa en el nivel 0.01 (bilateral).				

Fuente: Tomado de los resultados la SPSS v. 23

La Tabla 16 presenta la contrastación de las variables, en ella se observa que la prueba estadística arroja una correlación positiva débil de ,302** y significancia ,001. Como $p < \alpha$ se rechaza la Ho, en consecuencia, se acepta la hipótesis alterna: existe relación entre la inversión inicial y la recaudación de recursos generados a favor de la municipalidad metropolitana de Lima, 2013-2018.

Contrastación de la hipótesis específica 2

Ha: Existe relación entre la dimensión normatividad y la recaudación de recursos generados a favor de la municipalidad metropolitana de Lima, 2013-2018

Ho: No existe relación entre la dimensión normatividad y la recaudación de recursos generados a favor de la municipalidad metropolitana de Lima, 2013-2018

Prueba estadística : Rho de Spearman

Regla de decisión : $\alpha=0,05$; si $p \geq \alpha$, se acepta Ho; si $p < \alpha$, se rechaza Ho.

Taba 18 Correlación entre la dimensión entre la dimensión normatividad y la recaudación de recursos

			Normatividad	Recaudación de recursos municipales
Rho de Spearman	Normatividad	Coeficiente de correlación	1,000	,471**
		Sig. (bilateral)	.	,000
		N	123	123
	Recaudación de recursos municipales	Coeficiente de correlación	,471**	1,000
		Sig. (bilateral)	,000	.
		N	123	123
**. La correlación es significativa en el nivel 0.01 (bilateral).				

Fuente: Tomado de los resultados la SPSS v. 23

La Tabla 17 presenta la contrastación de las variables, en ella se observa que la prueba estadística arroja una correlación positiva débil de ,471** y significancia ,000. Como $p < \alpha$ se rechaza la Ho, en consecuencia, se acepta la hipótesis alterna: existe relación entre la dimensión normatividad y la recaudación de recursos generados a favor de la municipalidad metropolitana de Lima, 2013-2018.

Contrastación de la hipótesis específica 3

Ha: Existe relación entre la dimensión obras ejecutadas y la recaudación de recursos generados a favor de la municipalidad metropolitana de Lima, 2013-2018

Ho: No existe relación entre la dimensión obras ejecutadas y la recaudación de recursos generados a favor de la municipalidad metropolitana de Lima, 2013-2018

Prueba estadística : Rho de Spearman

Regla de decisión : $\alpha=0,05$; si $p \geq \alpha$, se acepta H_0 ; si $p < \alpha$, se rechaza H_0 .

Tabla 18 Correlación entre la dimensión obras ejecutadas y la recaudación de recursos

			Obras ejecutadas	Recaudación de recursos municipales
Rho de Spearm an	Obras ejecutadas	Coeficiente de correlación	1,000	,429**
		Sig. (bilateral)	.	,000
		N	123	123
	Recaudación de recursos municipales	Coeficiente de correlación	,429**	1,000
		Sig. (bilateral)	,000	.
		N	123	123
**. La correlación es significativa en el nivel 0.01 (bilateral).				

Fuente: Tomado de los resultados la SPSS v. 23

La Tabla 18 presenta la contrastación de las variables, en ella se observa que la prueba estadística arroja una correlación positiva débil de ,429** y significancia ,000. Como $p < \alpha$ se rechaza la H_0 , en consecuencia, se acepta la hipótesis alterna: existe relación entre la dimensión obras ejecutadas y la recaudación de recursos generados a favor de la municipalidad metropolitana de Lima, 2013-2018.

Contrastación de la hipótesis específica 4

H_a : Existe relación entre la dimensión obras ejecutadas y la recaudación de recursos generados a favor de la municipalidad metropolitana de Lima, 2013-2018

H_0 : No existe relación entre la dimensión obras ejecutadas y la recaudación de recursos generados a favor de la municipalidad metropolitana de Lima, 2013-2018

Prueba estadística : Rho de Spearman

Regla de decisión : $\alpha=0,05$; si $p \geq \alpha$, se acepta H_0 ; si $p < \alpha$, se rechaza H_0 .

Tabla 19 *Correlación entre la dimensión tiempo de concesión y la recaudación de recursos*

			Tiempo de concesión	Recaudación de recursos municipales
Rho de Spearman	Tiempo de concesión	Coeficiente de correlación	1,000	,587**
		Sig. (bilateral)	.	,000
		N	123	123
	Recaudación de recursos municipales	Coeficiente de correlación	,587**	1,000
		Sig. (bilateral)	,000	.
		N	123	123
**. La correlación es significativa en el nivel 0.01 (bilateral).				

Fuente: Tomado de los resultados la SPSS v. 23

La Tabla 19 presenta la contrastación de las variables, en ella se observa que la prueba estadística arroja una correlación positiva débil de ,587** y significancia ,000. Como $p < \alpha$ se rechaza la H_0 , en consecuencia, se acepta la hipótesis alterna: existe relación entre la dimensión tiempo de concesión y la recaudación de recursos generados a favor de la municipalidad metropolitana de Lima, 2013-2018.

CUARTA PARTE

INTERPRETACIÓN CRÍTICA DE RESULTADOS Y CONTRASTE TEÓRICO

La discusión constituye una de las secciones más relevantes en toda investigación científica, pues es en este espacio donde los resultados empíricos obtenidos son interpretados a la luz del marco teórico, los antecedentes y la problemática planteada. En esta cuarta parte del estudio, se presenta un análisis reflexivo y comparativo de los hallazgos derivados del procesamiento de datos, poniendo especial énfasis en el grado de relación entre los contratos de Asociación Público-Privada (APP) de concesión de peajes y la recaudación de recursos a favor de la Municipalidad Metropolitana de Lima durante el periodo 2013–2018.

Más allá de verificar si las hipótesis han sido confirmadas o refutadas, el propósito de esta sección es **comprender las implicancias estructurales y sociales** que subyacen a los resultados, y revelar si los efectos observados corresponden con lo que se esperaba desde el punto de vista normativo, económico y político. En este sentido, se busca identificar tanto los aciertos como las inconsistencias del modelo de concesión vigente, así como **el nivel de alineación entre el diseño contractual y los intereses públicos municipales**.

Este apartado articula los hallazgos con las **teorías revisadas previamente**, retomando conceptos clave como eficiencia fiscal, equilibrio presupuestal, distribución de riesgos, legalidad contractual, y gestión patrimonial de los recursos municipales. Asimismo, se confrontan los resultados con las experiencias documentadas en estudios previos y con las recomendaciones de organismos especializados, como la Contraloría General de la República, la OCDE, el Congreso de la República y centros de investigación académica.

De esta manera, la discusión ofrece una **lectura crítica y explicativa** de los datos, reconociendo que el impacto de los contratos APP no puede reducirse a cifras absolutas, sino que debe analizarse considerando las condiciones en las que se gestaron, las

estructuras de poder que los facilitaron y las consecuencias concretas que generaron en la vida económica y social de la ciudad. El objetivo es, por tanto, ir más allá de la estadística y reconstruir una narrativa comprensiva sobre **quién recaudó realmente por Lima**, en qué condiciones lo hizo y con qué efectos para la ciudadanía y la administración pública.

Desnaturalización de los principios fundamentales de las APP en el Perú

A pesar de que el modelo de Asociación Público-Privada (APP) se ha concebido en el ámbito internacional como una herramienta para **fortalecer la eficiencia del gasto público, optimizar la prestación de servicios esenciales y compartir riesgos entre el Estado y la empresa privada**, su implementación en el Perú ha derivado, en muchos casos, en un esquema profundamente desvirtuado de su propósito original. En lugar de responder a una lógica de planificación técnica de mediano y largo plazo, las APP en el contexto peruano **aparecen como iniciativas particulares de agentes privados**, amparadas por un marco normativo débil y un aparato estatal permeable a la presión empresarial y política.

En su concepción ideal, las APP deben alinearse con **siete principios rectores** que garantizan su viabilidad técnica, su legitimidad social y su sostenibilidad financiera. Sin embargo, la experiencia reciente —en especial en proyectos emblemáticos como Línea Amarilla y Rutas de Lima— demuestra que en el Perú estos principios han sido **sistemáticamente vulnerados**, en perjuicio del interés público y de la hacienda municipal. A continuación, se expone de forma crítica cada uno de estos principios, contrastando su formulación teórica con su aplicación práctica en el país.

1. Seguridad jurídica

Este principio establece que el marco normativo y contractual debe mantenerse estable desde la suscripción del contrato hasta su culminación, ofreciendo garantías tanto al Estado como al privado. No obstante, en el Perú, la seguridad jurídica ha sido **asimétrica y selectiva**: protegió al concesionario, pero no al concedente. Las múltiples adendas a los contratos de Línea Amarilla y Vías Nuevas de Lima, suscritas muchas veces sin transparencia, alteraron las condiciones contractuales de forma reiterada, **siempre en favor de la empresa privada**, con la anuencia del Poder Ejecutivo y del Legislativo. Esta

conducta convirtió a los contratos “ley” en instrumentos maleables, minando la predictibilidad jurídica que debería sostener toda política de inversión pública.

2. Eficiencia y eficacia

El modelo APP exige que tanto el Estado como el privado actúen de forma técnica, oportuna y racional en el uso de los recursos. Sin embargo, en las concesiones analizadas, se evidencian **graves ineficiencias tanto en la planificación como en la ejecución de las obras**. Presupuestos sobrevalorados, estudios técnicos deficientes, y una proliferación de adendas justificadas por “imprevistos” que, en realidad, revelan **la falta de control y la baja solvencia profesional de los funcionarios públicos involucrados**. Así, la eficacia no ha sido evaluada en términos del cumplimiento de objetivos sociales o de rentabilidad pública, sino simplemente como la capacidad de firmar contratos y ejecutar presupuestos, sin importar su impacto estructural o financiero.

3. Responsabilidad fiscal

El principio de responsabilidad fiscal exige que los contratos APP no generen cargas indebidas al erario público ni comprometan la estabilidad de las finanzas estatales. En los casos peruanos, se ha incumplido flagrantemente este principio: las concesiones han sido utilizadas como **estrategia de liquidez inmediata para los gobiernos de turno**, sin considerar el costo futuro del compromiso. Lejos de liberar recursos públicos, los contratos han comprometido ingresos por peajes —como en Vía de Evitamiento o Panamericana Norte y Sur— durante **30 o 40 años**, sin evidencia clara de qué nuevas obras fueron financiadas con los “ahorros” generados por la concesión. En vez de generar espacio fiscal, las APP se convirtieron en vehículos de deuda indirecta y pérdida de autonomía municipal.

4. Optimización de los recursos

Una de las promesas del modelo APP es hacer más con menos, esto es, construir obras de calidad a precios razonables. En Perú, esto ha sido una **ficción perversa**. Se han detectado sobrepresos escandalosos: contratos para la construcción de vías urbanas de pocos kilómetros con presupuestos superiores a megaproyectos en países desarrollados. Un ejemplo irrefutable es el de Línea Amarilla: una autopista de apenas 9 km cuyo costo

unitario superó los 78 millones de dólares por kilómetro, cinco a seis veces más que el estándar internacional. Además, los concesionarios vendieron sus acciones a precios que **quintuplicaron la inversión ejecutada**, con la autorización del concedente, sin que este recibiera participación alguna. El modelo, lejos de optimizar recursos, **facilitó su concentración y transferencia opaca a manos privadas**.

5. Sostenibilidad económica y financiera

Los contratos APP deben sustentarse en estudios técnicos que demuestren su viabilidad a lo largo del tiempo. Pero en Perú, las proyecciones financieras fueron elaboradas por consultoras que **sobrestimaron beneficios y omitieron costos reales**, incorporando TIR y VAN altamente favorables al concesionario. Se ignoraron factores como el valor del dinero recaudado a largo plazo, los intereses generados en fideicomisos, o el riesgo de incumplimientos. Estos estudios sirvieron más para **legitimar decisiones políticas preestablecidas** que para evaluar rigurosamente la sostenibilidad de los proyectos.

6. Distribución equitativa de riesgos y beneficios

Uno de los pilares de las APP es que los riesgos deben asignarse a la parte que está en mejores condiciones de asumirlos. En el Perú, esta asignación ha sido **profundamente desigual**: el Estado asumió el mayor peso del riesgo —entregando infraestructura preexistente, garantizando peajes mínimos, permitiendo ajustes tarifarios automáticos—, mientras que el concesionario gozó de **ingresos anticipados, tasas de retorno extraordinarias y mínima exposición financiera**. Incluso en proyectos cuya ejecución fue parcial, los ingresos por peajes fueron cedidos de inmediato, sin garantía de cumplimiento de metas físicas ni condiciones técnicas mínimas.

7. Propósito social del servicio y su rentabilidad pública

Más allá de lo financiero, las APP deben ser un **instrumento de desarrollo**, mejorando la calidad de vida de la población mediante servicios accesibles, modernos y sostenibles. En el Perú, los proyectos APP de infraestructura vial **han marginado el enfoque social**: no se construyeron vías alternas gratuitas como exige la Constitución; los procesos de expropiación fueron lesivos para los derechos de los ciudadanos; y las

obras entregadas no justifican la magnitud de las recaudaciones proyectadas. La rentabilidad de estos megaproyectos ha sido **económica para las empresas, pero nula para el Estado y regresiva para la ciudadanía.**

La revisión crítica de los 10 megaproyectos de infraestructura vial ejecutados mediante APP en el Perú revela que **todos podrían haberse ejecutado con inversión pública directa**, con un costo menor y mayor control social. El Estado, en vez de ahorrar y redirigir recursos a nuevas obras, **perdió su principal fuente de ingreso —el peaje— a cambio de obras mal valorizadas y con bajo impacto redistributivo.**

Los contratos de concesión fueron diseñados bajo la lógica de que el privado financia y asume los riesgos, pero en la práctica se configuró un sistema donde el **privado usufructúa recursos públicos sin haber aportado proporcionalmente**, respaldado por normativas complacientes y funcionarios negligentes. La reflexión urgente es si este modelo debe continuar tal como está o si debe ser transformado profundamente.

CONCLUSIONES

La presente investigación tuvo como objetivo principal analizar la relación entre los contratos de Asociación Público Privada (APP) de concesión de peajes y la recaudación de recursos generados a favor de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) durante el periodo 2013–2018. A partir de la aplicación de un enfoque cuantitativo, con diseño no experimental, correlacional y transversal, se obtuvieron resultados que permiten formular un conjunto de conclusiones sustantivas sobre la operatividad, el impacto financiero y el diseño estructural del modelo de concesión implementado en la capital peruana.

Los hallazgos, sustentados en el procesamiento estadístico mediante la prueba Rho de Spearman, muestran correlaciones positivas y significativas entre las variables analizadas, lo que permite afirmar, con evidencia empírica, que los contratos APP no son instrumentos neutrales: **generan efectos reales, directos y medibles en la capacidad recaudatoria del gobierno local**, influyendo en su autonomía fiscal, su planificación territorial y la ejecución de políticas públicas.

A continuación, se presenta una síntesis analítica de las principales conclusiones:

1. Relación general entre contratos APP de concesión de peajes y recaudación municipal

El estudio revela una **correlación positiva significativa** ($r = ,452$, $p < 0.000$)** entre los contratos de APP y la recaudación de recursos a favor de la MML. Aunque la intensidad de la correlación es débil, su significancia estadística permite confirmar que **la configuración y ejecución de los contratos APP influye en los ingresos municipales de forma estructural**.

Esta relación implica que no basta con analizar el contrato desde una perspectiva técnica-legal; es fundamental **evaluar sus efectos fiscales y presupuestales**. En Lima, el traslado de la administración de peajes a empresas privadas ha significado una reducción drástica en la capacidad del gobierno metropolitano para **gestionar recursos propios**,

situación que ha sido agravada por **la ausencia de contraprestaciones tangibles de igual valor y por condiciones contractuales excesivamente favorables al concesionario.**

2. Relación entre la inversión inicial del concesionario y la recaudación municipal

La correlación entre la inversión inicial comprometida por el concesionario y la recaudación generada a favor del municipio es **positiva, aunque débil** ($r = ,302$, $p = 0.001$)**. Este resultado sugiere que los montos de inversión no siempre se corresponden con el volumen real de ingresos percibidos por la administración pública.

Esta conclusión es crucial porque revela una **asimetría en la lógica del retorno financiero del modelo APP**: mientras el concesionario recupera rápidamente su inversión (muchas veces sobrestimada), el municipio pierde capacidad recaudatoria sin garantías de que los ingresos hayan sido reinvertidos en nuevos proyectos. Además, en varios contratos se detectó que **la inversión real fue mucho menor a la estimada inicialmente**, debido a que se incorporaron tramos viales preexistentes como parte de la concesión, lo que falsea el verdadero valor de la intervención privada.

3. Relación entre el marco normativo y la recaudación de recursos

La dimensión normatividad muestra una **correlación positiva débil pero significativa** ($r = ,471$, $p < 0.000$)** con la recaudación de recursos. Este resultado demuestra que **el diseño legal y regulatorio de las APP es determinante en el comportamiento financiero de los contratos**. En otras palabras, cuando el marco normativo es permisivo o carente de controles efectivos, los contratos tienden a beneficiar de manera desproporcionada al privado, afectando los ingresos estatales.

En el contexto peruano, la abundancia de **adendas contractuales, la falta de participación ciudadana en la aprobación de términos claves, y la debilidad de los órganos fiscalizadores**, han generado condiciones jurídicas que no solo limitan la autonomía municipal, sino que **consolidan un modelo concesional que normaliza la desigualdad contractual**, favoreciendo la captura privada de rentas públicas.

4. Relación entre las obras ejecutadas y la recaudación

También se evidencia una **correlación positiva significativa** ($r = ,429$, $p < 0.000$)** entre la cantidad y calidad de obras ejecutadas y la recaudación. Este hallazgo pone de manifiesto que **la valorización de lo construido no siempre guarda relación con los ingresos que recibe el municipio**.

En la mayoría de los proyectos analizados, **la inversión ejecutada fue mínima en proporción a los flujos de ingresos esperados por peajes**. Esta desproporción ha generado un escenario de rentismo empresarial, donde las empresas usufructúan infraestructura pública o parcialmente mejorada, mientras que **el Estado queda fuera de los beneficios económicos** derivados del cobro continuo y creciente de tarifas. Además, **no se han construido vías alternas gratuitas**, en contravención del artículo 70 de la Constitución, lo cual agrava el impacto social de la concesión.

5. Relación entre el tiempo de concesión y la recaudación

La correlación más alta encontrada fue entre el **tiempo de concesión y la recaudación de recursos** ($r = ,587$, $p < 0.000$)**, lo que evidencia que **la duración del contrato incide directamente en el grado de pérdida de ingresos para el municipio**. Este resultado es crítico, ya que muestra que **cuanto mayor es el plazo de la concesión, menor es la posibilidad del gobierno local de recuperar el control de su principal fuente de financiamiento autónomo**.

Los contratos analizados —algunos con plazos de 30 a 40 años— no solo comprometen los recursos de varias gestiones futuras, sino que consolidan un modelo de dependencia estructural que impide planificar obras propias o aplicar estrategias urbanas integradas. Además, estos largos periodos han sido justificados mediante **estimaciones de inversión altamente cuestionables y sin auditorías independientes**, lo que convierte al tiempo de concesión en una variable crítica para evaluar el equilibrio de poder en las APP.

Las correlaciones encontradas, aunque de intensidad débil, son **estadísticamente significativas en todas las dimensiones** evaluadas, lo que confirma que los contratos de

APP no solo influyen en la recaudación fiscal municipal, sino que **reconfiguran las relaciones entre el poder público y el privado, en detrimento del interés colectivo.**

Los resultados de esta investigación invitan a una reflexión profunda: **¿están las APP, tal como se han aplicado en el Perú, cumpliendo con su promesa de eficiencia, sostenibilidad y mejora del servicio público?** La evidencia aquí presentada sugiere que no. Más bien, **el modelo ha sido capturado por intereses particulares, legalizado por normas permisivas y sostenido por estructuras estatales débiles o cooptadas.**

En consecuencia, se hace urgente repensar el diseño institucional de las APP en gobiernos locales. Se requiere no solo revisar los contratos existentes, sino **reconstruir los principios fundacionales del modelo, fortaleciendo los mecanismos de control ciudadano, la transparencia, la rendición de cuentas y la rentabilidad social de la inversión privada.**

RECOMENDACIONES

Derivado del análisis empírico, estadístico y crítico desarrollado en esta investigación, se plantean las siguientes recomendaciones, las cuales buscan **reorientar el modelo de concesiones viales bajo la modalidad de Asociación Público-Privada (APP)** hacia un enfoque más equitativo, transparente y coherente con los principios de la administración pública moderna, la eficiencia fiscal y el respeto al interés ciudadano.

Primera recomendación: revisión inmediata de los contratos vigentes por vulneración del interés público

Dado que la investigación demuestra que los contratos de concesión de peajes suscritos por la Municipalidad Metropolitana de Lima **afectan gravemente el equilibrio presupuestal municipal y vulneran de forma sistemática el interés público**, se recomienda que las autoridades edilicias actuales y futuras **procedan a una revisión exhaustiva, técnica y legal de dichos contratos**, con miras a solicitar su nulidad o resolución unilateral en los casos en que se evidencie causal de corrupción, sobrevaloración de obra, desequilibrio económico-financiero o falta de contraprestación adecuada.

Esta recomendación está respaldada por el principio de legalidad, ya que **el ordenamiento jurídico peruano e internacional establece que los actos jurídicos originados en corrupción son nulos de pleno derecho**. Asimismo, las cláusulas abusivas y los contratos redactados con información falsa deben ser objeto de revisión judicial, administrativa o constitucional, priorizando la restitución del patrimonio público.

Segunda recomendación: anulación o renegociación de contratos con plazos excesivos

Se sugiere dejar sin efecto —o, en su defecto, renegociar profundamente— los contratos cuyas **condiciones de concesión superan los 30 años**, dado que tales plazos no solo perpetúan el despojo de recursos municipales, sino que impiden cualquier forma de planificación a largo plazo por parte del gobierno local.

Es indispensable establecer un **nuevo marco regulador que limite los plazos máximos de concesión** y que condicione su duración a criterios objetivos de recuperación de inversión, eficiencia operativa y rentabilidad social. Esta revisión también debe incorporar un componente de participación ciudadana, que permita a la población conocer y validar los términos bajo los cuales se comprometen sus derechos de tránsito, sus impuestos indirectos y su infraestructura pública.

Tercera recomendación: creación de un ente regulador para contratos de APP en gobiernos regionales y locales

Ante la evidencia de **falta de regulación técnica, fiscalización eficiente y transparencia en los contratos de concesión suscritos por gobiernos subnacionales**, se plantea como urgente la creación de un **organismo autónomo especializado en el seguimiento, control y validación previa de los contratos de APP a nivel regional y municipal**.

Este ente debería cumplir funciones similares a las que ejercen organismos reguladores como OSITRAN o PROINVERSIÓN, pero con un enfoque descentralizado y con facultades específicas para **auditar cláusulas de distribución de riesgos, evaluar el valor razonable de las tarifas de peaje, verificar los cronogramas de obra y controlar las renegociaciones vía adendas**. Su conformación debería incluir representantes del MEF, la Contraloría, colegios profesionales, asociaciones civiles y universidades públicas.

Cuarta recomendación: evaluación técnica y social de la entrega de infraestructura vial en concesión

Considerando que **la infraestructura vial es un activo estratégico para el desarrollo económico y la cohesión territorial**, no puede ser entregada bajo concesión sin una **evaluación técnica, económica, social y ambiental previa**, que justifique la necesidad y conveniencia del modelo APP sobre la alternativa de ejecución pública directa.

Por tanto, se recomienda que toda entrega de infraestructura existente —como la Vía de Evitamiento o la Panamericana Norte y Sur— sea objeto de un **estudio**

comparativo que demuestre la ventaja real de concesionarla. Este análisis debe incluir un *comparador público de precios*, proyección de flujo vehicular, impacto sobre el usuario, rentabilidad social y posibilidad de financiamiento con fondos soberanos. Sin dicho estudio, cualquier concesión debe considerarse ilegítima y contraria a los principios de buena administración pública.

Quinta recomendación: control concurrente de la Contraloría y creación de un comparador público de precios

Se recomienda que la **Contraloría General de la República, como ente superior del control gubernamental, implemente un sistema permanente de control concurrente** para todas las obras ejecutadas bajo contratos APP en el ámbito vial. Este mecanismo permitirá detectar sobrecostos en tiempo real, prevenir actos de corrupción y garantizar que los recursos públicos estén siendo utilizados con racionalidad económica.

Adicionalmente, la Contraloría debe impulsar, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, la **creación de un comparador público de precios estándar por kilómetro de vía construida**, ajustado por región, tipo de obra, nivel de complejidad y condiciones geográficas. Este comparador servirá como referencia obligatoria para todas las negociaciones de concesión, evitando así la proliferación de presupuestos inflados que distorsionan el verdadero costo de las obras y permiten justificar indebidamente contratos de largo plazo.

Estas recomendaciones no solo buscan corregir las distorsiones actuales del modelo APP en Lima Metropolitana, sino también **evitar su reproducción sistemática en otros gobiernos regionales y locales del país**. El rediseño institucional de las APP debe pasar por **la defensa de la autonomía municipal, la transparencia en el uso de bienes públicos, la ética en la función pública y la revalorización del Estado como actor capaz de planificar, ejecutar y mantener infraestructura sin depender estructuralmente del sector privado**.

La implementación de estas medidas requiere voluntad política, presión ciudadana y fortalecimiento del control social. El futuro del financiamiento urbano, la movilidad y el desarrollo sostenible de las ciudades peruanas **depende, en gran medida, de que sepamos quién está recaudando, cómo, por qué y para quién**.

REFERENCIAS

- Benavente, P. y Segura, A. (2017). Las Alianzas Público-Privadas (APP) en el Perú: Beneficios y Riesgos, Lima- Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Benites, G. (2014). “Las asociaciones público privadas como mecanismos para el desarrollo de proyectos de infraestructura en el ámbito de los gobiernos locales”. (Tesis de maestría). Lima- Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú. pp. 1–69
- Bravo, S. (2012). Esquemas de financiamiento de las Asociaciones Público Privadas en el Perú, en: Círculo de Derecho Administrativo.
- Bartra, S. (2018). Comisión especial multipartidaria encargada de investigar los presuntos sobornos, coimas y dádivas que hubieran recibido funcionarios públicos de los diferentes niveles de gobierno, en relación a las concesiones, obras y proyectos, que hayan sido adjudicados a las empresas brasileñas Odebrecht, Camargo Correa, OAS, Andrade Gutiérrez, Queiroz Galvao y otras, desde el inicio de sus actividades hasta la fecha, por cualquier forma de contratación con el Estado peruano. Congreso de la Republica.
- Carrasco, S. (2009). Metodología de la investigación científica. Lima: Editorial. San Marcos.
- Céspedes, J. y Paz, M. (2018). “Alteración en la Asignación de Riesgos en las Concesiones Cofinanciadas de Infraestructura de Transporte de Uso Público mediante modificaciones contractuales”. (Tesis de maestría). Lima- Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- CONPES (2018). Declaración de importancia estratégica del proyecto mejoramiento y mantenimiento carretera Santafé de Bogotá Chiquinquirá-Bucaramanga-San Alberto de la Troncal Central. Cundinamarca-Santander-Norte de Santander - construcción variante San Gil, en el departamento de Santander. Consejo Nacional De Política Económica y Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación. Bogotá- Colombia.

- D' Azevedo, M (2017). Comisión investigadora sobre la ejecución del contrato de concesión línea amarilla/vía parque Rímac, sus adendas, actas de trato directo y constitución, ejecución de fideicomiso-administración LAMSAC/MML; incluidos los procesos de expropiación realizados y los hechos denunciados por IDL reporteros. Lima, Perú.
- D. L. N° 1012 (2008). Las APP's. Decreto Legislativo N° 1012 y su Reglamento decreto supremo N° 146-2008-EF.
- Encinas, J. (2016). Experiencia británica en el desarrollo de proyectos de Infraestructura social con participación Público Privada: Modelo PFI / PF2. Reino Unido.
- Erazo E. (2017) “Las asociaciones público privadas institucionales en Colombia.” Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Argentina.
- Fonseca, E. (2002). La asignación o distribución de riesgos en la contratación de obras públicas.
- Guasch, J. (2017). El control de las Asociaciones Publico Privadas (APP). Lima- Perú.
- Guerrero, M. (2017). Asociaciones público privadas en el Perú. Revista del Colegio de Arquitectos del Perú, Regional Lima, Lima- Perú.
- Hernández, R. Fernández, C., Baptista, M. (2014). Metodología de la Investigación. Sexta edición. México: Ed. Mc Graw Hill.
- Hinojosa, S. y Lora, M. (2016). Asociaciones Público-Privadas e Ideología: ¿Hasta dónde importa la tendencia política gubernamental en América Latina?. Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Huapaya R. (2011) “Administración Pública, Derecho Administrativo y Regulación.” Ara Editores, Lima.
- Mancipe, J. (2015). La gestión de lo público por los particulares en el Estado contemporáneo: Análisis de las Alianzas Público Privadas (APP) en Colombia, pp. 1–272.

- Paz, M. (2017). El “Cofinanciamiento” de las APP: Concepto, Naturaleza, Evolución y Experiencias, en: Derecho y Sociedad, Asociación Civil, 49.
- Priale, G. (2016). Asociaciones público-privadas: Cómo reducir número de adendas. Editorial: AFIN.
- Robalino, J. (2010). Las asociaciones público-privadas (APP): una opción para contratación administrativa en Latinoamérica, en: FORO Revista de Derecho, No. 13, UASB-Ecuador / CEN • Quito, 2010.
- Torres, H. (2012). Impuesto predial urbano. *Análisis teórico y aproximación inicial*
- Umezawa, A. y Reaño, M. (2013) Evolución de las Asociaciones Público Privadas APPs, conforme a la regulación normativa: una visión a través de experiencias, en: Círculo de Derecho Administrativo.
- Vela, A. R. (2009). Nuevos Sistemas Tecnológicos en Peajes, Lima, UNI.
- Velásquez, A. (2018). El fracaso de las Asociaciones Público Privadas (APP) mediante concesión en proyectos de infraestructura de transporte en Perú. Lima- Perú: Universidad Ricardo Palma.
- Villegas, H. (2010) Curso de finanzas, derecho financiero y tributario. 5ª edición actualizada.

Marco Legal

- Constitución Política del Perú de 1993. Art. N° 193, numeral 2; Art. N° 195, numeral 2. Capítulo XIV de la Descentralización.
- Constitución Política del Perú de 1993, art. 198° modificada por la Ley N° 27680 Ley de Reforma Constitucional.
- Ley N° 27783 Ley de Bases de la Descentralización, art. 33°
- Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley N° 27902: Ley que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Ley N° 27972 Ley Orgánica de Municipalidades

Ley N° 28059: Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada.

Decreto Legislativo N° 834: Ley Marco de la Modernización de la Administración Pública

Decreto Legislativo N° 1012: Decreto Legislativo que aprueba la ley marco de asociaciones público - privadas para la generación de empleo productivo y dicta normas para la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada.

Ordenanza N° 867: Aprueban Reglamento para la Promoción de la Inversión Privada en Lima Metropolitana.

Ordenanza N° 812: Reglamento de Organización y Funciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Decreto de Alcaldía N° 127-92-MLM del 13 de agosto de 1992 que aprobó el Plan de Desarrollo Metropolitano Lima-Callao 1990-2010.

Ordenanza N° 341 del 16 de diciembre del 2001 (Periférico Vial Norte como una Vía Expresa dentro del Sistema Vial Metropolitano)

Ordenanza 873 que aprobó el Reglamento de Operación de Corredores Segregados de Alta Capacidad COSAC a cargo del Instituto Metropolitano de Protransporte de Lima.

Ordenanza 954 que estableció los Lineamientos de Política Municipal de Transporte Público Urbano para el Área Metropolitana