

LOS RIESGOS SOCIALES EN LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS (APP): BASES DOCTRINALES Y HERRAMIENTAS JURÍDICAS PARA UNA GESTIÓN EFICIENTE.

*Social risks in Public-Private Partnerships (PPPs):
Doctrinal bases and legal tools for efficient
management.*

JEAN BARREDA VÍLCHEZ

- Egresado en Derecho por la Facultad de Derecho y Ciencia Política, Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú). Coordinador General del Taller de Investigación en Derecho Administrativo (TIDA).

RODRIGO BECERRA ROMERO

- Egresado en Derecho por la Facultad de Derecho y Ciencia Política, Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú). Coordinador de Publicaciones del Taller de Investigación en Derecho Administrativo (TIDA).

RENZO INCHE JANAMPA

- Estudiante de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú). Miembro principal del Taller de Investigación en Derecho Administrativo (TIDA).

GERALDIN SÁNCHEZ ROSARIO

- Estudiante de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú). Coordinadora de Eventos del Taller de Investigación en Derecho Administrativo (TIDA).

Los riesgos sociales en las Asociaciones Público-Privadas (APP): Bases doctrinales y herramientas jurídicas para una gestión eficiente.

Social risks in Public-Private Partnerships (PPPs): Doctrinal bases and legal tools for efficient management.

Resumen:

Las Asociaciones Público-Privadas (APP) en el Perú enfrentan desafíos crecientes en la gestión de riesgos sociales, cuya desatención afecta su sostenibilidad y legitimidad. Este artículo analiza los casos de las concesiones viales Rutas de Lima y Red Vial N.º 4 Pativilca–Santa–Trujillo y Puerto Salaverry (Perú), junto con la Concesión Vial del Área Metropolitana de Cúcuta (Colombia), a fin de identificar lecciones y herramientas jurídicas para una gestión adecuada del riesgo social en las APP. Se sostiene que la ausencia de planificación social temprana, la débil coordinación estatal y la limitada participación ciudadana agravan la conflictividad. Por ello, se propone fortalecer la gestión institucional y contractual de los riesgos sociales como condición para la legitimidad y sostenibilidad de las APP.

Abstract:

Public-Private Partnerships (PPPs) in Peru face growing challenges in managing social risks, the neglect of which affects their sustainability and legitimacy. This article analyzes the cases of the Rutas de Lima and Red Vial N.º 4 Pativilca–Santa–Trujillo and Puerto Salaverry road concessions (Peru), along with the Cúcuta Metropolitan Area Road Concession (Colombia), in order to identify lessons

learned and legal tools for the proper management of social risk in PPPs. It argues that the lack of early social planning, weak state coordination, and limited citizen participation exacerbate conflict. Therefore, it proposes strengthening the institutional and contractual management of social risks as a condition for the legitimacy and sustainability of PPPs.

Palabras clave:

Asociaciones Público-Privadas (APP), asignación de riesgos, riesgos sociales, Derecho administrativo, gestión de conflictos.

Keywords:

Public-Private Partnerships (PPPs), risk allocation, social risks, administrative law, conflict management.

Introducción

Las Asociaciones Público-Privadas (APP) se han consolidado en América Latina como instrumentos esenciales para atraer inversión privada en infraestructura de transporte. Dentro de ellas, las concesiones viales autofinanciadas destacan porque los ingresos del concesionario provienen principalmente del cobro de peajes a los usuarios,

sin aportes estatales directos. Este modelo, aunque eficiente en términos financieros, traslada al sector privado no solo el riesgo de demanda, sino también la exposición a factores sociales que inciden en la aceptación y sostenibilidad del contrato.

Durante los últimos años, los conflictos sociales en torno a las concesiones Rutas de Lima y Red Vial N.º 4 Pativilca–Santa–Trujillo y Puerto Salaverry (Aunor) han evidenciado que la percepción de lucro privado, la oposición al cobro de peajes y la falta de comunicación efectiva entre Estado y ciudadanía pueden comprometer la estabilidad jurídica y económica de los proyectos. De manera similar, la experiencia colombiana con la Concesión Vial del Área Metropolitana de Cúcuta demuestra que los riesgos sociales, cuando no se gestionan oportunamente, pueden escalar hasta paralizar operaciones e impactar en la gobernabilidad.

Este artículo parte de la hipótesis de que, en las concesiones viales autofinanciadas, los riesgos sociales y los riesgos de demanda están estrechamente vinculados: la conflictividad social reduce la demanda efectiva, altera los flujos de ingreso y debilita la legitimidad institucional del modelo concesional. A partir de una revisión doctrinal, normativa y comparada, así como del análisis de los tres casos mencionados, se propone un marco de gestión integrada que articule legitimidad social, seguridad jurídica y sostenibilidad financiera como ejes para fortalecer la gobernanza de las APP.

1. Marco Teórico

1.1. Concepto y evolución de las Asociaciones Público-Privadas (APP)

Las APP surgieron como una evolución de los contratos de concesión, siendo el Reino Unido uno de los primeros países en adoptar formalmente este modelo a inicios de los años 90. En 1992 se introdujo el esque-

ma Private Finance Initiative (PFI), donde el sector privado financia, construye y opera infraestructuras públicas a cambio de pagos periódicos del gobierno. Este mecanismo permitió atraer inversión privada para proyectos públicos esenciales, asegurando la transferencia de riesgos al sector privado.

A partir del éxito británico, las APP se extendieron a otros países, incluyendo a varias economías en desarrollo, donde adquirieron relevancia normativa desde los años 90. Hoy en día, las APP son ampliamente utilizadas en sectores como transporte, salud y educación, tanto para infraestructura nueva como para modernización de la existente. Sin embargo, su implementación exige un manejo técnico, legal y financiero sofisticado, debido a la complejidad y el alto valor económico de los proyectos.

El término APP abarca diversas formas de colaboración entre el sector público y privado para desarrollar infraestructura y servicios. Aunque es de uso frecuente, su significado puede prestarse a diversas interpretaciones, desde privatizaciones hasta contratos de inversión privada en proyectos públicos¹. En tal sentido, si bien no existe una definición universalmente aceptada de lo que constituye una APP, diversos autores coinciden en caracterizarlas como acuerdos de colaboración entre el sector público y el sector privado, en los cuales este último asume responsabilidades significativas en el desarrollo de proyectos de infraestructura o servicios públicos.

En esa línea, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) señala que las APP pueden entenderse como acuerdos de largo plazo suscritos entre una entidad pública y un inversionista privado, a través de los cuales este último se encarga de desarrollar y gestionar un activo o servicio destinado

¹ Umezawa, A. y Reaño, M. (2013). "Evolución de las Asociaciones Público Privadas – APPs, conforme a la regulación normativa: una visión a través de experiencias", *Revista De Derecho Administrativo*: (13): 54 <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13467>

al uso público. Dentro de este esquema, el sector privado asume riesgos relevantes asociados al proyecto y su retribución económica depende directamente de los resultados obtenidos en función del desempeño pactado².

Cabe señalar que la definición de las APP varía en cada país, en función de su contexto normativo y económico. En el caso de Costa Rica, por ejemplo, a través de su Reglamento No. 39965, Reglamento para los Contratos de Colaboración Público-Privada, estos contratos se configuran cuando la Administración encarga a una persona jurídica privada, pública o mixta la ejecución de obras nuevas o la modernización de infraestructura. Estos incluyen diseño, construcción, operación y mantenimiento, asignando riesgos al colaborador y condicionando su retribución al cumplimiento de los niveles de desempeño pactados³.

En el caso de Perú, el marco normativo de las APP está regulado por el Decreto Legislativo No. 1362, Decreto Legislativo que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público-Privadas y Proyectos en Activos (en adelante, D.L No. 1362) y su reglamento. Dicha norma define a las APP como una "(...) modalidad de participación de la inversión privada, mediante contratos de largo plazo en los que interviene el Estado, a través de alguna entidad pública y uno o más inversionistas privados para garantizar niveles de servicio óptimos para los usuarios (...) "⁴.

1.2. Teoría de la asignación y distribución de

2 Banco Interamericano de Desarrollo (2015), *Asociaciones Público-Privadas: Implementando soluciones en Latinoamérica y el Caribe*, Módulo I: "Introducción a las asociaciones público-privadas. Unidad 1: Visión general de las APPs", , https://www.mef.gob.pe/contenidos/cafae/informativo/material/modulo1_unidad1.pdf.

3 Reglamento para los Contratos de Colaboración Público Privada, Decreto Ejecutivo N° 39965-H-MP (2016), Costa Rica.

4 Decreto Legislativo N.º 1362, Decreto Legislativo que regula la promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos (2018) Perú.

riesgos en APP

Estudiar las APP implica necesariamente analizar la asignación de riesgos. Es importante considerar que el éxito de un proyecto depende de una gestión eficaz de los riesgos, lo cual se evidencia en tres factores clave: el cronograma, la calidad y los costos. Cuando un proyecto se ejecuta dentro del plazo establecido, cumple con los estándares de calidad esperados y mantiene los costos dentro del presupuesto previsto, significa que los riesgos fueron asignados y gestionados adecuadamente en el momento oportuno⁵.

Además, esta característica constituye uno de los pilares del *project finance*, técnica predominante en este tipo de iniciativas, donde será la apropiada aplicación de principios de asignación de riesgos lo que determine si un proyecto APP pueda ser financiado por la banca y si podrá ser de larga duración⁶.

La adecuada distribución de riesgos es un elemento clave en la estructuración de proyectos APP. En el marco normativo peruano, estos criterios se encuentran definidos en los "Lineamientos para la asignación de riesgos en los Contratos de APP" (R.M. No.167-2016-EF/15), que establece un listado de los riesgos más relevantes del proyecto, presentes en dos etapas: i) diseño y construcción; ii) operación y mantenimiento. Entre ellos, el riesgo social ocupa un lugar destacado, ya que su gestión es fundamental para la aceptación y viabilidad del proyecto. Por ello, este artículo se redacta con el objetivo de analizar específicamente el riesgo social en las APP, abordando su tratamiento normativo, institucional y operativo.

5 Cuba Meneses, E. G. (2024). "Nuevas perspectivas y tendencias sobre la asignación de riesgos contractuales en las Asociaciones Público-Privadas (APP)," *Revista Iberoamericana de Derecho Administrativo y Regulación Económica* 32, <https://ijeditores.com/pop.php?idedicion=22260&idpublicacion=46&opcion=publicacion>.

6 BID, *Asignación de riesgos en Contratos de Asociaciones Público-Privadas (APP) en infraestructura de Transporte*, 2018, p. 9.

Para comprender adecuadamente la relevancia de esta dimensión en el contexto de las APP, es necesario precisar qué se entiende por riesgo y cómo se gestiona. Por un lado, el riesgo se define como el efecto de la incertidumbre sobre los objetivos⁷. Por otro lado, siendo los riesgos inherentes a todo proyecto, su gestión debe ser metodológica, a través de cuatro etapas:

i) La identificación es determinar qué riesgos principales pueden afectar el proyecto y documentar sus características⁸.

ii) La asignación recae en aquel quien esté más capacitado para eliminar, controlar, o mitigar el riesgo al menor costo posible, cuyas estrategias para gestionar los riesgos incluyen: evitar, transferir, compartir y retener los riesgos.

iii) La cuantificación del riesgo, que permite determinar el impacto de los costos del proyecto si los riesgos se materializan⁹.

iv) La mitigación del riesgo que limita, ya sea la ocurrencia o el impacto, en caso de que se materialice el riesgo.

En el caso peruano se reconoce expresamente la relevancia de la gestión de riesgos como parte estructural de la formulación de los proyectos APP. Así, el artículo 8 del Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1362¹⁰ establece que la fase de estructuración “comprende el diseño del proyecto como APP, incluida su estructuración económico-financiera, mecanismo de retribución, asignación de riesgos y diseño del contrato”. Esta disposición evidencia que el análisis y la distribución de riesgos no constituyen un aspecto accesorio, sino un componente central en la preparación de estos proyectos, reafirmando su rol como condición indispensable para la viabilidad jurídica, económica y financiera de las APP.

Una adecuada distribución de los ries-

gos consiste en asignar cada riesgo al actor que esté en posición de manejarlo¹¹. Bajo esta lógica, el diseño contractual no puede desligarse de una adecuada estrategia de gestión de riesgos, especialmente en contextos como el peruano, donde los proyectos de infraestructura y servicios públicos están expuestos a elevados niveles de incertidumbre social, económica e institucional.

Finalmente, las APP representan un modelo de colaboración que ha evolucionado y se ha adaptado a diversos contextos, permitiendo combinar capacidades del sector público y privado para el desarrollo de infraestructura y servicios públicos. Además, cómo la clara identificación y asignación de riesgos entre las partes es fundamental para que la APP pueda generar ganancias de eficiencia y el valor por dinero que justifique su razón de ser¹². Bajo esta lógica, el riesgo social cobra especial relevancia, ya que su origen externo y su potencial de afectar la viabilidad de los proyectos exige una gestión conjunta y retos de ambas partes.

1.3. Riesgos sociales en el contexto de las APP: Marco teórico y normativo

El concepto de riesgo social en proyectos de inversión ha adquirido particular relevancia en el contexto de las APP, donde la interacción entre actores estatales, privados y comunidades locales genera dinámicas complejas. En el caso peruano, los Lineamientos de Gestión Social y Ambiental¹³ de la Agencia Nacional de Inversión Privada (“PROINVERSIÓN”) definen a los riesgos sociales como “situaciones manifiestas o percibidas en unidades sociales, territoriales,

11 Rozas Balbontín, P., Bonifaz, J. L. y Guerra-García, G. (2012) *El financiamiento de la infraestructura: propuestas para el desarrollo sostenible de una política sectorial* (CEPAL), 12, <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/342dc655-9459-4278-97d3-2bb64f5f2ee5/content>.

12 Benavente, P., Távora, J. E. y Segura, A. (2017). *Las Alianzas Público-Privadas (APP) en el Perú: Beneficios y Riesgos* (Pontificia Universidad Católica del Perú), 28, <http://files.pucp.edu.pe/departamento/economia/Las-APP-en-el-Peru-PUCP-1.pdf>.

13 Contenido en la Resolución de la Dirección Ejecutiva No. 042-2020, emitida el 25 de agosto de 2020.

7 Loc. cit.

8 Resolución Ministerial No. 167-2016-EF/15L. *Lineamientos para la asignación de riesgos en los contratos de Asociaciones Público Privadas*, 2016.

9 Loc. cit.

10 Aprobado por Decreto Supremo N° 240-2018-EF.

culturales y políticas que emiten señales de vulnerabilidad, que alertan sobre peligros y amenazas a la seguridad y modos de vida de la población".

Este concepto resulta particularmente valioso por tres aspectos fundamentales: (i) reconoce tanto las situaciones objetivas como las percepciones subjetivas; (ii) enfatiza la multidimensionalidad del fenómeno (social, territorial, cultural y político); y (iii) vincula el riesgo con la vulnerabilidad de los modos de vida, lo que trasciende una visión meramente economicista del desarrollo.

En ese sentido, el riesgo social se refiere a la posibilidad de que un proyecto se vea afectado por la oposición o presión de la sociedad, ya sea por razones demográficas, culturales, económicas o políticas. Este tipo de riesgo se manifiesta cuando la opinión pública influye en decisiones gubernamentales que pueden alterar o paralizar un proyecto, especialmente en iniciativas de infraestructura a largo plazo¹⁴. En esencia, se trata del nivel de resistencia social que puede surgir y afectar la continuidad, ejecución o condiciones de un proyecto.

Los criterios de identificación señalados en los Lineamientos de Gestión Social y Ambiental de PROINVERSIÓN revelan un enfoque sistémico para el análisis de riesgos sociales, incluyendo, entre otros: (i) la presencia de actores políticos locales, que pueden influir en la percepción del proyecto; (ii) características culturales de la población, que determinan sus patrones de valoración y respuesta; (iii) densidad de presencia estatal, relacionada con la legitimidad institucional; (iv) niveles de pobreza, como factor de vulnerabilidad; y (v) características específicas de la inversión privada y el proyecto. Esta

enumeración, aunque no exhaustiva, proporciona un marco analítico completo para la evaluación preliminar de riesgos.

De forma complementaria, Patiño señala que, las reacciones de rechazo a proyectos de inversión suelen originarse en cuatro factores interrelacionados¹⁵: (i) desconocimiento de los beneficios sociales y económicos del proyecto por parte de la población; (ii) persistencia de creencias y prejuicios arraigados; (iii) atención inoportuna a problemas latentes; y (iv) falta de información sobre el avance del proyecto. Estos elementos destacan la importancia crítica de los procesos comunicacionales en la gestión de riesgos sociales, particularmente cuando, como señala el autor, existen deficiencias en las competencias del personal encargado, opacidad en la información proporcionada e ineficacia en los canales de diálogo establecidos.

En cuanto a la asignación de estos riesgos, si bien la normativa peruana no establece explícitamente que los riesgos sociales deban ser retenidos por el Estado, la práctica administrativa así lo ha entendido. Como demuestra el estudio del BID sobre APP en salud¹⁶, existen riesgos que, pese a no estar formalmente asignados, terminan siendo asumidos por el sector público debido a su naturaleza y alcance. El caso analizado por los autores es ilustrativo: proyectos que cumplían cabalmente con sus especificaciones técnicas pero fracasaban en su implementación por falta de personal calificado o baja demanda de servicios -riesgos que, por

15 Patiño Cornejo, R. L. (2015). "Gestión social en la inversión pública en infraestructura: licencia social y sostenibilidad," comunicación presentada en el XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú, 10-13 de noviembre. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F42A25B1A3873E-840525809500542C45/\\$FILE/paticor.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F42A25B1A3873E-840525809500542C45/$FILE/paticor.pdf).

16 Astorga, I. et al., (2016). *10 años de Asociaciones Público-Privadas (APP) en salud en América Latina: ¿Qué hemos aprendido? Nota 4 de la serie de notas técnicas sobre asociaciones público-privadas en el sector de la salud en América Latina* (Banco Interamericano de Desarrollo).

14 Recabeitia, J. I. (2018). Asignación de riesgos en concesiones de agua y saneamiento en Latinoamérica, Serie Documentos de Trabajo, no. 648 (Buenos Aires: Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (UCEMA) <https://hdl.handle.net/10419/203789>).

su vinculación con políticas públicas sectoriales, recayeron finalmente en el Estado. Esta experiencia regional confirma que ciertas categorías de riesgo social, particularmente aquellas relacionadas con la capacidad institucional y la aceptación comunitaria, son intrínsecamente estatales.

En el Perú, el artículo 30 del Reglamento de Organización y Funciones de PROINVERSIÓN¹⁷, crea la Subdirección de Asuntos Sociales y Ambientales ("SASA"), una unidad técnica especializada en el análisis de los entornos sociales vinculados a los proyectos de inversión. Las funciones asignadas a la SASA pueden agruparse en tres categorías principales: (i) capacidades analítico-diagnósticas, (ii) facultades propositivas y (iii) competencias de coordinación. En el primer grupo destacan las funciones de análisis de impacto e identificación de riesgos, los cuales dotan a la unidad de herramientas para el diagnóstico de riesgos sociales. El segundo grupo incluye las facultades para proponer medidas de mitigación, lineamientos y acciones correctivas, estableciendo un marco de recomendaciones técnicas. El tercer grupo comprende las funciones de coordinación con otros niveles de gobierno y promoción del diálogo, con lo cual se reconoce el carácter multiactoral de la gestión social.

Al examinar estas tres categorías funcionales -diagnóstico, propuesta y coordinación- surge naturalmente la cuestión acerca de su articulación operativa. Si bien el marco normativo establece claramente las capacidades técnicas de la SASA, queda por analizar cómo estas se traducen en la práctica institucional, con especial énfasis en el tránsito desde las recomendaciones técnicas hasta su implementación efectiva en los proyectos APP.

1.4. La gestión de riesgos sociales en su

marco procedimental y sus desafíos institucionales

Los Lineamientos de Gestión Social y Ambiental de PROINVERSIÓN establecen un adecuado marco procedimental que va desde la identificación técnica de riesgos hasta la implementación de medidas operativas. Ahora bien, su eficacia reside en la capacidad de las instituciones para traducir estos lineamientos en acciones concretas que generen impactos tangibles en la prevención y manejo de conflictos.

El procedimiento inicia con una fase diagnóstica a cargo de especialistas de la SASA, quienes elaboran un análisis del contexto sociopolítico, identifican actores clave y evalúan percepciones locales (literal b). Este insumo técnico deriva en el Plan de Gestión Social y Ambiental, que debería funcionar como puente entre el diagnóstico y la acción al definir estrategias, cronogramas y recursos específicos (literales c y d). Sin embargo, como advierte el BID, muchos países enfrentan dificultades para traducir estos instrumentos en prácticas efectivas, especialmente cuando existen "brechas entre las capacidades técnicas y la autoridad para implementar decisiones"¹⁸.

En el plano operativo, estos lineamientos establecen mecanismos de coordinación entre la SASA y otras unidades de PROINVERSIÓN, particularmente mediante la revisión y visto bueno de términos de referencia y documentos contractuales (literal g), así como a través de la emisión de opiniones técnicas sobre aspectos sociales en los instrumentos clave del proyecto (literal h). Estos dispositivos buscan garantizar que la dimensión social sea incorporada en las distintas fases del proyecto, desde su formulación hasta su contratación. No obstante, como sugiere la experiencia internacional, la mera existencia

¹⁷ Aprobado mediante Decreto Supremo N.º 185-2017-EF, publicado el 23 de junio del 2017, a través del cual se establece la estructura orgánica de PROINVERSIÓN.

¹⁸ Graham George Watkins, et al. (2017). *Lecciones de cuatro décadas de conflicto en torno a proyectos de infraestructura en América Latina y el Caribe* (Banco Interamericano de Desarrollo), 38.

de estos mecanismos no garantiza su efectividad, especialmente cuando las unidades técnicas carecen de autoridad formal para incidir en decisiones estratégicas.

La comparación con estándares internacionales revela áreas potenciales de mejora. Un estudio del BID en 2017 enfatiza que "mejorar la capacidad institucional para manejar los conflictos proactivamente debería ser una prioridad de primer nivel para los gobiernos"¹⁹, recomendando medidas como la integración formal de procesos de consulta y la adopción de diseños participativos. En el caso peruano, si bien los Lineamientos mencionan la consulta previa (literal l) y la coordinación interinstitucional (literal k), no establecen con suficiente claridad los recursos, plazos y responsabilidades específicas para su implementación efectiva.

Esta revisión sugiere que el caso peruano, pese a su solidez conceptual, enfrenta desafíos análogos a los identificados en otros contextos regionales: brechas entre el diagnóstico y la acción, limitaciones en la capacidad ejecutiva de las unidades técnicas, y necesidades de fortalecimiento institucional para la gestión proactiva de conflictos. El camino hacia una gestión más efectiva requerirá de combinaciones específicas de fortalecimiento institucional, mejoras regulatorias y desarrollo de capacidades técnicas especializadas²⁰, por lo que será necesario analizar situaciones concretas no solamente en el Perú, sino también en países de la región.

2. Análisis de Casos

1.1. El caso de la concesión vial Rutas de Lima y el "dilema de los peajes" (Perú)

Un caso ilustrativo que refleja la importancia de la gestión de riesgos sociales es el caso de

la concesión vial autofinanciada de Rutas de Lima. Este proyecto, denominado *Vías Nuevas de Lima*²¹, fue suscrito en el año 2013 entre la Municipalidad Metropolitana de Lima y la empresa Rutas de Lima S.A.C. mediante el cual se le otorga al concesionario el derecho al aprovechamiento exclusivo de los bienes de la concesión y el cobro de la tarifa por el derecho de paso en las unidades de peaje durante la vigencia de la concesión.

Al ser un proyecto de carácter autosostenible²², el mecanismo de compensación sería cubierto por la recaudación de las unidades de peajes. En este tipo de concesiones viales, el derecho de explotación mediante el cobro de peajes constituye un elemento esencial para garantizar la recuperación de la inversión y la sostenibilidad económica del proyecto. Debido a ello, es necesario que el Estado garantice su ejercicio ininterrumpido²³.

Este contrato de concesión tuvo una serie de modificaciones²⁴ entre ellas el establecer como mecanismo de compensación una modificación del alza de tarifas (cláusula 10.7 del Contrato de Concesión), así como la implementación de la Nueva Unidad de Peaje Chillón (cláusula 10.3 del Contrato de Concesión), la cual debía producirse el 21 de diciembre de 2016.

21 El Proyecto tiene como objetivo la integración de 23 distritos de la ciudad de Lima mediante autopistas y consta de tres tramos (i) Panamericana Norte; (ii) Panamericana Sur; y (iii) Ramiro Prialé.

Disponible https://rutasdelima.pe/wp-content/uploads/2018/11/contrato_concesion.pdf

22 Los proyectos autosostenibles son aquellos que se estiman que generan ingresos suficientes para cubrir la inversión en la infraestructura y dar margen de ganancia al inversionista, cuando por ejemplo, cuando lo cobrado a los usuarios es suficiente para retribuir los costos de inversión, operación y mantenimiento.

Disponible https://rutasdelima.pe/wp-content/uploads/2018/11/contrato_concesion.pdf

23 Paz Sime, M. A. (2025). "El derecho de explotación en las concesiones de infraestructura vial en el Perú: relevancia, riesgos y casos críticos", *Revista Themis* (87), p. 133-155, <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/31852>

24 Una Adenda de Bancabilidad, firmada el 13 de febrero de 2014, y treinta y un (31) acuerdos extracontractuales.

19 Ibid.

20 Ibid.

Al respecto y como lo señala la Defensoría del Pueblo, en todo el iter contractual no se han desarrollado mecanismos de participación ciudadana, ni de difusión previa de los alcances, ni de su impacto en la población de Lima, debido a que la normativa de Asociaciones Público Privadas no prevé el desarrollo de actividades en ese sentido²⁵.

Posterior a la implementación de la Nueva Unidad de Peaje Chillón, específicamente los días 5 y 12 de enero de 2017 se produjeron masivas protestas sociales en rechazo a dicha medida, hechos que dieron lugar a la suspensión del cobro de las tarifas por concepto de peaje²⁶, hecho que fue respaldado por la Municipalidad Metropolitana de Lima quien optó por eliminar definitivamente el peaje²⁷.

Cabe precisar que el contrato de concesión establecía expresamente la obligación del concedente de subrogarse en el pago a cargo de los usuarios en caso de que protestas sociales impidiesen el cobro de peajes²⁸. Ante la negativa del concedente de cumplir esta obligación, Rutas de Lima inició un primer arbitraje, el cual concluyó con un laudo favorable a la concesionaria. En el segundo arbitraje²⁹ la situación se repitió, y nuevamente el Tribunal resolvió a favor de la concesionaria.

No obstante, la problemática del Peaje Chillón escaló a un ámbito judicial y constitucional. Siendo así, que en enero del 2024 el Séptimo Juzgado Civil de Lima mediante

una medida cautelar dispuso la suspensión provisional de las cláusulas referidas al peaje y ordenó a la concesionaria abstenerse del cobro de los peajes, argumentando que el cobro vulneraba el derecho constitucional al libre tránsito al no existir rutas alternas gratuitas³⁰.

A su vez, el Tribunal Constitucional, mediante la sentencia N° 84/2024 señaló que la inexistencia de vías alternas configuraba una vulneración al derecho al libre tránsito y que debía suspenderse el cobro de peajes hasta que cesen los actos lesivos o se esclarezca la validez del contrato y sus adendas³¹.

Estos fallos reflejan un complejo escenario donde colisionan dos garantías constitucionales: por un lado, el principio de inmutabilidad de lo pactado en los contratos, que protege la seguridad jurídica y la estabilidad de las inversiones;³²; y, por otro, el derecho a la libertad de tránsito, que resguarda los intereses de los ciudadanos afectados por decisiones percibidas como injustas o carentes de legitimidad social.

Este caso constituye un punto de inflexión en la relación entre seguridad jurídica, interés público y gestión del riesgo social. Si bien los términos de un contrato deben cumplirse y el Estado tiene el deber de honrar lo pactado, el caso Rutas de Lima demuestra que la ausencia de mecanismos adecuados de participación y evaluación social puede desembocar en conflictos que comprometen la viabilidad económica del proyecto, genera inseguridad jurídica para la inversión privada en el país³³, pero sobre todo deterio-

25 Defensoría del Pueblo, *Informe Defensorial N° 003-2023-DP/AMASPP*. Julio 2023, Lima-Perú, p. 6

26 Defensoría del Pueblo, *Reporte de Conflictos Sociales N° 154*. Diciembre 2016, Lima-Perú, p.72

27 Laudo Final: Rutas de Lima S.A.C. v. Municipalidad Metropolitana de Lima, 2020, considerando 125. p. 18-19

28 Inciso i. del numeral 10.4 de la Cláusula X del Contrato de Concesión del Proyecto Vías Nuevas de Lima: "(...) el CONCEDENTE reconocerá al CONCESIONARIO un monto equivalente a la recaudación de las Tarifas de las Unidades de Peaje Existentes y/o de la Unidad Nueva de Peaje en Chillón, según corresponda, que el CONCESIONARIO no puede recaudar debido a dichos actos (...)".

29 Laudo Final: Rutas de Lima S.A.C. v. Municipalidad Metropolitana de Lima, 2022.

30 Resolución N° 01, contenida en el Expediente 2608-2024-3, del 25 de enero de 2024.

31 Sentencia 84/2024 del Expediente N° 01072-2023-PHC/TC, del 08 de marzo de 2024.

32 Artículo 62°.- "(...) **Los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase.** Los conflictos derivados de la relación contractual sólo se solucionan en la vía arbitral o en la judicial, según los mecanismos de protección previstos en el contrato o contemplados en la ley".

33 Rutas de Lima S.A.C., *Comunicado institucional sobre inicio de proceso de liquidación por actos del Estado peruano*, Lima, 30 de septiembre de 2025.

ra la confianza ciudadana en los esquemas de APP.

1.2. El caso de la concesión vial “Red Vial No. 4 Pativilca-Santa-Trujillo y Puerto Salaverry” (Perú)

Uno de los casos que merecen un análisis profundo, con relación al alcance de la reacción social y su relación con el financiamiento del proyecto es el de la Concesión Red Vial No. 4 Pativilca-Santa-Trujillo y Puerto Salaverry.

El 19 de febrero de 2009, Autopista del Norte S.A.C. (en adelante, “Aunor”) y el MTC suscribieron un Contrato de Concesión para la prestación del servicio de transporte de carretera. Al tratarse de una concesión autofinanciada, la caseta de Peaje Virú era la más importante fuente de ingreso para su sustento.

Sin embargo, en 2024, el Gobernador Regional de la Libertad y el alcalde de la provincia de Virú inauguraron una vía alterna que “*permitirá a los moradores de toda la provincia de Virú acceder a Puerto Morín sin pagar peaje*”³⁴. Lo que sucedió en el día a día fue que esta vía de acceso fue utilizada para que los vehículos de todo tipo evadan el pago del peaje. En resumen, la sociedad civil apoyada por una entidad del mismo Estado Peruano que suscribió el Contrato de Concesión, facilitó el incumplimiento de una de sus cláusulas³⁵.

Esta situación no solamente genera un efecto negativo hacia Aunor, sino también hacia las inversiones que proponga el

Estado Peruano. En tal sentido, no se trataría estrictamente de un riesgo regulatorio, toda vez que no se produjo un impedimento de aprovechar la concesión a través de la emisión de una norma. Se trata de un riesgo social, puesto que requiere de la conducta de las personas, pero con la peculiaridad de que se condensa únicamente con una conducta del mismo concedente.

1.3. El caso de la Concesión Vial “Área Metropolitana de Cúcuta y Norte de Santander” (Colombia)

La problemática de la falta de asignación de riesgos sociales en proyectos de APP no se reduce únicamente al Perú. En el año 2007, el Instituto Nacional de Concesiones de Colombia (INCO) y San Simón S.A., suscribieron un Contrato de Concesión en el que este último se comprometía a realizar “*todas aquellas actividades necesarias para la adecuada y oportuna prestación del servicio y el correcto funcionamiento del Proyecto de Concesión Vial*”³⁶.

Esta ha sido una zona de constantes disputas por el establecimiento del peaje La Parada. Así, en agosto del 2007 se produjo una tensa relación entre los gobiernos de Colombia y Venezuela; por un lado, Colombia señaló que el monto del peaje La Parada era moderado y necesario para una mayor inversión en infraestructura vial. Sin embargo, desde Venezuela se cuestionó la falta de reciprocidad en el cobro del peaje, pues en la zona fronteriza venezolana el costo era mucho menor y en algunos casos, inexistente³⁷.

34 Gobierno de la República del Perú. Comienza construcción de carretera desde Santa Elena a Puerto Morín. Recuperado de: <https://www.gob.pe/institucion/regionallibertad/noticias/955447-comienza-construccion-de-carretera-desde-santa-elena-a-puerto-morin>

35 Cláusula 8.1 del Contrato de Concesión Proyecto Red Vial No. 4: “La Explotación de los Tramos de la Concesión por el CONCESIONARIO constituye un derecho, en la medida que es el mecanismo mediante el cual el CONCESIONARIO recuperará la inversión como consecuencia de la prestación del Servicio”.

36 De conformidad con el “Contrato de Concesión No. 006 para los estudios, diseños definitivos, gestión predial, gestión ambiental, gestión social, financiación, construcción, mejoramiento, rehabilitación, operación y mantenimiento del proyecto de concesión vial “Área Metropolitana de Cúcuta y Norte de Santander” celebrado entre el Instituto Nacional de Concesiones - INCO y la Sociedad San Simón S.A.” (en adelante, el “Contrato de Concesión - Cúcuta”).

37 IPS Noticias, “VENEZUELA-COLOMBIA: Bloqueo fronterizo sigue y se tiñe de sangre,” IPS Noticias, 2 de octubre de 2007, <https://ipsnoticias.net/2007/10/venezuela-colombia-bloqueo-fronterizo-sigue-y-se-ti-ne-de-sangre/>.

Este problema trajo consigo conflictos para los pobladores aledaños a la frontera en ambos países. En razón de ello, se produjo una serie de disturbios que terminaron con doce (12) heridos, vehículos incendiados y cuantiosos daños materiales³⁸. Frente a ello, el entonces presidente de Colombia, Álvaro Uribe, declaró que los peajes se mantendrían, ante el riesgo de exponer a su nación a una demanda por incumplimiento de contrato. Fue el Ministerio de Transportes³⁹, a través de una tarifa diferencial, quien puso fin a tal discusión.

Años más adelante, en 2022, el Instituto Nacional de Vías (INVIAS), decidió aumentar la tarifa del peaje La Parada⁴⁰. Como respuesta a ello, se accionó judicialmente en contra de tal medida, siendo admitida por el Consejo de Estado, en contra no solo del cobro del peaje de La Parada, sino también solicitando su reubicación. Actualmente el proceso se encuentra en trámite, a la espera de una sentencia que ponga fin a la controversia⁴¹.

Recientemente, el 19 de febrero de 2025, el peaje La Parada fue destruido por un atentado terrorista presuntamente perpetrado por el Ejército de Liberación Nacional⁴². A pesar de que el Gobierno Colombiano inició los trabajos de reconstrucción de las instalaciones de La Parada, se produjo una tensa relación con la comunidad local, la cual

inició medidas de protesta contra la reconstrucción del peaje. En virtud de una decisión administrativa y por razones de seguridad, a la fecha, el Peaje La Parada se encuentra suspendido⁴³.

Frente a este recuento histórico, es preciso analizar cuál fue la asignación de riesgos al momento de suscribir el contrato. Efectivamente, el Capítulo III “Asignación de riesgos y régimen de seguros y garantías del proyecto” del Contrato de Concesión - Cúcuta, determina la asunción de determinados tipos de riesgos: de construcción, de operación, comercial, de compra de predios, por obligaciones ambientales, entre otros. Los riesgos sociales no fueron contemplados de ninguna forma dentro del Contrato de Concesión - Cúcuta. Y esto tuvo repercusión directa, inmediata y transversal en el desarrollo del proyecto.

Asociar los riesgos sociales netamente a quien asuma la carga del saneamiento de terrenos (componente expropiatorio) no basta para reducir la existencia de riesgos no asignados a las partes. En este caso, debió haberse previsto el factor territorial, en tanto que el comercio entre países fronterizos fue, durante mucho tiempo, un motor de impulso para tal región. Además, debió estimarse adecuadamente el beneficio del cobro del peaje a la ciudadanía, máxime si el establecimiento de peajes siempre es un foco de desacuerdos sociales en los proyectos de inversión.

Tampoco los riesgos ambientales resultan suficientes para abarcar los riesgos sociales. Sería inadecuado hacer una equivalencia entre tales tipos de riesgos, pues como lo señala el mismo Contrato de Concesión, *“el riesgo contractual por obligaciones ambientales se refiere a obligaciones que emanan de la(s) licencia(s) ambiental(es), de los*

38 Caracol Radio, “Doce heridos y muchas pérdidas dejan los disturbios en la frontera”, Caracol Radio, 1 de octubre de 2007, https://caracol.com.co/radio/2007/10/01/nacional/1191261600_487277.html?outputType=amp.

39 Resolución No. 003694, de fecha 7 de setiembre de 2007.

40 Caracol Radio, “Consejo de Estado acepta demanda contra peaje de Villa del Rosario en frontera”, Caracol Radio, 20 de diciembre de 2022, <https://caracol.com.co/2022/12/20/consejo-de-estado-acepta-demanda-contra-peaje-de-villa-del-rosario-en-frontera/>.

41 Proceso judicial tramitado ante el Consejo de Estado de Colombia, con número de radicación: 11001032400020220040700 (actualmente en trámite).

42 France 24, “Escalada de violencia en Colombia: ataque destruye un peaje en la frontera con Venezuela”, France 24, 20 de febrero de 2025, <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20250220-escalada-de-violencia-en-colombia-ataque-destruye-un-peaje-en-la-frontera-con-venezuela>.

43 Márquez, J. (2025). «Ordenan suspender obra de reconstrucción del peaje La Parada,» Caracol Radio, 26 de febrero, <https://caracol.com.co/2025/02/26/ordenan-suspender-obra-de-reconstruccion-del-peaje-la-parada/>.

planes de manejo ambiental y de la evolución de las tasas de uso del agua y retributivas durante la construcción, rehabilitación, mejoramiento y operación del proyecto". Los riesgos sociales tienen una naturaleza cambiante y evolutiva, por la misma naturaleza del factor social. En suma, la falta de regulación del riesgo de tipo social ha generado que la conflictividad social no solo se mantenga en el tiempo, sino que vaya en aumento.

3. Lecciones aprendidas y propuestas para la adecuada gestión de riesgos sociales

1.1. Hallazgos comunes y lecciones aprendidas

4.1.1. Primera lección: la gestión reactiva de los riesgos sociales incrementa el costo y la conflictividad.

En los tres casos analizados, las medidas frente a los impactos sociales se adoptaron de manera tardía, cuando el conflicto ya se encontraba en curso. Esta respuesta reactiva generó mayores costos económicos, institucionales y reputacionales, afectando la continuidad de los proyectos y la confianza ciudadana. En Rutas de Lima, por ejemplo, la falta de mecanismos de participación y comunicación previa sobre la instalación del Peaje Chillón desembocó en protestas masivas y procesos judiciales que comprometieron la ejecución contractual. De modo similar, en la Red Vial N.º 4, la ausencia de una gestión anticipada del malestar local permitió que autoridades regionales impulsaran una vía alterna que desnaturalizó el esquema financiero del contrato. En Cúcuta, la falta de previsión sobre las tensiones sociales y territoriales derivadas del peaje La Parada provocó disturbios y la paralización recurrente del proyecto.

Como advierte el BID⁴⁴, la mitigación de los riesgos sociales debe iniciarse desde

la etapa de preinversión, con diagnósticos tempranos que permitan identificar factores de conflicto y diseñar estrategias de gestión adecuadas. La experiencia demuestra que la planificación social tardía no solo encarece los proyectos, sino que también debilita su legitimidad. Por tanto, incorporar de manera proactiva la evaluación social en las fases iniciales de los proyectos de APP resulta esencial para garantizar su viabilidad y sostenibilidad⁴⁵. En los tres casos, las medidas frente a los impactos sociales se implementaron cuando el conflicto ya había estallado o estaba avanzado. Esto se tradujo en pérdida de legitimidad del proyecto y mayores costos institucionales y económicos. En el caso de la Línea 2, por ejemplo, la ausencia de un plan de reasentamiento desde el inicio generó juicios de expropiación, protestas y un arbitraje internacional. Estos desenlaces podrían haberse evitado mediante una identificación temprana de riesgos sociales y una planificación proactiva.

4.1.2. Segunda lección: el Estado no puede externalizar su rol como garante de derechos

Una práctica recurrente en las APP es que el Estado asume responsabilidades sociales en el papel —por ejemplo, la liberación de predios o la realización de consulta previa—, pero no cuenta con los recursos ni la voluntad política para cumplirlas de manera oportuna y efectiva. Esta brecha entre lo normativo y lo operativo genera vacíos que son llenados, en el mejor de los casos, por los concesionarios, y en el peor, por la judicialización y el conflicto. Se requiere que el Estado ejerza un rol activo, no solo como regulador, sino también como articulador territorial e interlocutor legítimo frente a las comunidades.

Esto ha sido reconocido por el Tribunal

44 . Acevedo-Daunas, R., Sosa, M., González, D. y Partridge, W.L. (2017). *Manual de gestión social* (Banco Interamericano de Desarrollo), 23, <https://doi.org/10.18235/0000755>.

45 Morales Neira, M. L., Ramírez Torres, G. L. y Romano Rebolledo, L. R. (2009). "Distribución del riesgo en el contrato de construcción: perspectiva internacional," *Revista e-Mercatoria* 8, n° 2: 12, <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/emerca/article/view/2032>.

Constitucional del Perú⁴⁶: el sujeto obligado por el derecho a la consulta previa es el Estado, teniendo el deber de garantizar y de desarrollarlo, ya sea con la promoción de procedimientos adecuados, medidas administrativas y legales. En el mismo sentido se ha pronunciado en el año 2007 la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Pueblo de Saramaka vs. Surinam⁴⁷.

De igual forma, en el caso de la liberación de terrenos, como supuesto de intervención del derecho de propiedad, constitucionalmente se ha previsto un remedio para los expropiados: el pago del justiprecio. A fin de evitar conflictos sociales, el Estado se encuentra obligado a indemnizar con anterioridad y totalmente al titular del derecho de propiedad privada, por el daño que no tenía el deber de soportar⁴⁸.

Como lo evidencian los casos analizados, esta lección trasciende el ámbito jurídico para convertirse en un imperativo de gestión pública: solo mediante una presencia estatal efectiva como articulador territorial y garante de derechos pueden construirse APP socialmente sostenibles.

4.1.3. Tercera lección: la falta de alineamiento entre niveles de gobierno y sectores del Estado genera disfuncionalidad.

Los casos analizados demuestran consistentemente que la falta de alineamiento entre niveles de gobierno y sectores estatales constituye un factor crítico en la materialización de riesgos sociales en proyectos de APP. Como establece la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMG-P)⁴⁹, "la limitada capacidad de gestión inter-

na para generar servicios de calidad" representa uno de los principales obstáculos para una gestión pública efectiva. Esta situación se agrava en contextos de institucionalidad débil, donde, como señala Villanueva, las capacidades estatales tienden a ser particularmente deficientes.⁵⁰

El diagnóstico de la Secretaría de Gestión Pública en 2020 revela un problema estructural: diseños organizacionales desarticulados que, en lugar de facilitar el cumplimiento de las funciones estatales, terminan por obstaculizarlas⁵¹. Este fenómeno se manifiesta en la creación de órganos que no responden a necesidades territoriales específicas ni al marco normativo vigente, generando ineficiencias que impactan directamente en la ciudadanía.

En el caso de Rutas de Lima, la falta de coordinación entre la Municipalidad Metropolitana y otras instancias del Estado impidió implementar medidas de diálogo y prevención antes del estallido de las protestas por el peaje Chillón, lo que agravó la confrontación entre ciudadanía y concesionario. De manera similar, en la Red Vial N.º 4, la intervención del Gobierno Regional de La Libertad en la habilitación de una vía alterna, sin coordinación con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones ni con el concesionario, afectó directamente el equilibrio económico-financiero del contrato. Estos episodios reflejan cómo la fragmentación del Estado puede socavar la estabilidad jurídica de los proyectos y debilitar la confianza en el modelo de APP.

Como advierte Chessman, en la gestión de proyectos de colaboración público-privada resulta esencial una coordinación intergubernamental efectiva⁵². Sin

46 Sentencia del Expediente. No. 02783-2021-AA/TC; f.j. 13.

47 Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, del caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam de fecha 28 de noviembre de 2007; f.j. 137.

48 Huapaya Tapia, R. A. y Sánchez Povis, L. A. (2016). "El régimen jurídico de la expropiación forzosa en el ordenamiento administrativo peruano. Evolución normativa y perspectivas actuales," *THEMIS Revista de Derecho* 69 : 101, <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/16753>.

49 Política Nacional de Modernización de la Gestión

Pública al 2030. 2022. *Presidencia del Consejo de Ministros, Secretaría de Gestión Pública - SGP*.

50 Villanueva, L. F. A. (Ed.). *La implementación de las políticas* (Porrua, 2007), 35.

51 Secretaría de Gestión Pública (2020). Servicio para la elaboración de modelos de organización de Municipalidades Distritales.

52 Chessman Olachea, Y. A. (2022). "Los mecanismos de articulación y coordinación intergubernamental"

mecanismos de articulación territorial y sectorial, incluso proyectos técnicamente sólidos pueden enfrentar demoras, litigios o pérdida de legitimidad social. Por ello, fortalecer los canales formales de cooperación entre los distintos niveles del Estado es una condición indispensable para prevenir conflictos y garantizar la sostenibilidad de las APP.

4.1.4. Cuarta lección: la participación comunitaria no debe limitarse a informar, sino a construir legitimidad.

En los tres casos analizados, las comunidades locales sintieron que las decisiones ya estaban tomadas cuando fueron convocadas, lo que generó desconfianza y resistencia. La experiencia muestra que los procesos de participación son más eficaces cuando se conciben como espacios de deliberación genuina, donde las comunidades pueden incidir en decisiones sustantivas, como la localización del proyecto, la forma de compensación o el acceso a beneficios. No se trata solo de prevenir conflictos, sino de generar valor compartido, no siendo las APP un fin en sí mismo, sino un mecanismo para lograr un objetivo social⁵³.

Como se ha señalado, las APP se basan en un enfoque que valora el bienestar generado en toda la vida del proyecto⁵⁴. Esto implica que el bienestar social constituye el eje central de esta modalidad contractual, dado que los proyectos priorizados son aquellos con mayor impacto en el bienestar de la población y que además contribuyen a reducir las brechas y disparidades sociales.

En ese sentido, la adecuada gestión de los riesgos sociales en las APP exige superar enfoques reactivos y reconocer que estos riesgos son dimensiones estructurales del proyecto, no externalidades. La evidencia muestra que la falta de planificación social

temprana, la delegación indebida del rol estatal y la débil coordinación intergubernamental generan altos costos y conflictos. Asimismo, la participación comunitaria debe ser auténtica, permitiendo incidencia real en las decisiones. Solo articulando eficiencia técnica con legitimidad social será posible garantizar la sostenibilidad y éxito de las APP en contextos complejos.

1.2. Propuestas para una gestión adecuada

En primer lugar, se requiere un ajuste normativo y contractual que permita incorporar de manera explícita en los contratos de APP cláusulas relativas a la gestión de riesgos sociales, la consulta previa, los mecanismos de compensación y la resolución de disputas. Estas disposiciones deben tener carácter vinculante y asignar responsabilidades diferenciadas entre el Estado y el concesionario, reconociendo que no todos los riesgos pueden o deben ser transferidos. De este modo, se busca cerrar la brecha existente entre el diseño técnico-legal de los proyectos y las dinámicas sociales que enfrentan en su implementación.

En segundo lugar, se requiere fortalecer las capacidades estatales y articular efectivamente el territorio. Para ello, es fundamental crear unidades especializadas en gestión social dentro de las entidades promotoras de APP y establecer mecanismos formales de coordinación entre niveles de gobierno y sectores del Estado, con un enfoque territorial e intercultural. En contextos rurales o indígenas, donde la fragmentación institucional agrava los conflictos, resulta aún más crítico incorporar la gestión social y ambiental en todas las etapas del proyecto, de manera preventiva y predecible, empleando estrategias de socialización basadas en la confianza y el enfoque intercultural, e involucrando al sector pertinente desde el diseño de las intervenciones sociales⁵⁵. En efecto, el

tal de políticas nacionales y territoriales en el Perú," *IUS ET VERITAS*, n.º 65: 24-40, <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202202.002>.

⁵³ Benavente, Escaffi, Távara y Segura, *Las Alianzas Público-Privadas...*, 12.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 67.

⁵⁵ PROINVERSIÓN (Agencia de Promoción de la Inversión Privada del Perú), *Lecciones aprendidas: Segundo semestre del año 2019* (Lima: Subdirección de Gestión del Conocimiento, 2019), 26.

autor Rodríguez-Arana ha destacado que, la participación privada en proyectos de interés general, a través de marcos normativos de APP, puede generar réditos económicos y sociales significativos cuando se adapta a las realidades concretas (institucionales y territoriales). En tales casos, estas alianzas no solo impulsan el desarrollo económico, sino que también contribuyen a mejorar las condiciones de vida de los usuarios de la infraestructura involucrada⁵⁶.

Por último, es clave el diseño de mecanismos de participación auténticos y de distribución equitativa de beneficios. La participación no debe limitarse a instancias informativas o rituales, sino concebirse como un proceso temprano, continuo y con capacidad de incidencia real en las decisiones del proyecto. En esa línea, se propone la creación de fondos de desarrollo local asociados a cada iniciativa, administrados de manera transparente y con participación directa de las comunidades. Estos fondos permitirían canalizar beneficios tangibles hacia las poblaciones más directamente afectadas, contribuyendo a equilibrar la relación entre costo social y retorno del proyecto.

Más allá de los mecanismos contractuales, la gestión de los riesgos sociales en las APP representa también una oportunidad para promover un modelo de desarrollo local basado en la participación activa de la ciudadanía en la planificación, ejecución y evaluación de los proyectos. En ese sentido, como sostiene Francisco de Oliveira, el verdadero desarrollo local exige la creación de “un locus interactivo de ciudadanos, recuperando la iniciativa y la autonomía en la gestión del bien común”, superando la distancia entre gobernantes y gobernados que caracteriza a las democracias modernas⁵⁷.

Así, integrar la dimensión participativa en las APP no solo fortalecería la legitimidad de los proyectos, sino que contribuiría a consolidar una gobernanza territorial más democrática y sostenible.

En suma, gestionar adecuadamente los riesgos sociales en APP no es únicamente una tarea técnica o contractual, sino una apuesta política por construir legitimidad y sostenibilidad a largo plazo. La evidencia muestra que cuando el Estado actúa de manera fragmentada, sin capacidades territoriales ni mecanismos genuinos de participación, los conflictos son inevitables. Frente a ello, la propuesta es clara: es imprescindible fortalecer la dimensión social como eje central del ciclo de vida de las APP.

4. Conclusiones

Los casos analizados confirman la hipótesis planteada: en las concesiones viales autofinanciadas, los riesgos sociales y los riesgos de demanda se encuentran estrechamente vinculados. La conflictividad social reduce la demanda efectiva, altera los flujos económicos y debilita la legitimidad institucional del modelo concesional. La normativa peruana, al priorizar los riesgos técnicos y financieros, ha dejado en segundo plano la gestión social, lo que limita la capacidad del Estado y de los concesionarios para anticipar y mitigar conflictos. Por ello, resulta indispensable incorporar cláusulas específicas sobre gestión social, mecanismos de participación y compensación en los contratos de APP, asignando responsabilidades de manera diferenciada según las capacidades reales de cada parte.

El fortalecimiento institucional y la coordinación intergubernamental son condiciones esenciales para reducir los riesgos sociales. Los casos de Rutas de Lima y Aunor demuestran que la falta de alineamiento entre niveles de gobierno y la ausencia de mecanismos efectivos de diálogo agravan

56 Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2023). “Los puertos y el derecho de las infraestructuras,” *Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance* 7, no. 26 (julio-septiembre): 191, <https://doi.org/10.48143/RDA.26.munoz>.

57 De Oliveira, F. (2002). “Aproximações ao enigma: que quer dizer desenvolvimento local?”, en *Nos contornos da gestão local: conceitos em construção*, ed. Peter Spink et al. (São Paulo: Polis; Programa Gestão

los conflictos y generan inseguridad jurídica. A su vez, la experiencia de Cúcuta evidencia que, sin una gestión territorial sensible y oportuna, los proyectos pueden enfrentarse a paralizaciones prolongadas y pérdida de legitimidad social.

La participación ciudadana, entendida como un proceso continuo y no meramente informativo, debe constituir un eje transversal de la planificación de las APP. Los espacios de diálogo temprano permiten identificar percepciones locales, equilibrar intereses y construir confianza, evitando que el conflicto social se transforme en un riesgo económico o político.

En contextos donde el Estado enfrenta limitaciones presupuestarias y demanda creciente de infraestructura, las APP constituyen un instrumento clave para la colaboración entre gobierno, sector privado y sociedad. Como sostienen Ortiz y Alvarado, estos mecanismos permiten atender necesidades sociales inmediatas sin sobrecargar al Estado con responsabilidades que no puede cumplir plenamente⁵⁸. Sin embargo, su éxito depende de una gestión coherente y fortalecida de los riesgos sociales, capaz de articular legitimidad, sostenibilidad y eficiencia.

En suma, reconocer y gestionar los riesgos sociales como parte estructural del ciclo de vida de las APP es condición necesaria para equilibrar la promoción de inversiones con la protección de derechos. Solo mediante una gestión social temprana, una institucionalidad sólida y una participación ciudadana efectiva será posible consolidar proyectos de infraestructura sostenibles, legítimos y económicamente viables.

5. Referencias

Doctrina

58 L. A. Ortiz Zamora y G. Alvarado León (2021) "Regulación para la competencia en el mercado de las telecomunicaciones en Costa Rica. Un cambio de paradigma," Revista de Derecho Administrativo 20 : 66, <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/25201>.

Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSIÓN). Lecciones aprendidas: Segundo semestre del año 2019. Lima: Subdirección de Gestión del Conocimiento, 2019.

Angie Umezawa y Maria Reaño. "Evolución de las Asociaciones Público Privadas – APPs, conforme a la regulación normativa: una visión a través de experiencias". Revista De Derecho Administrativo 13 (2013): 54. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derecho-administrativo/article/view/13467>.

Astorga, P., et al. (2016) *10 años de Asociaciones Público-Privadas (APP) en salud en América Latina: ¿Qué hemos aprendido?* Nota Técnica IDB-TN-1113. Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Asignación de riesgos en Contratos de Asociaciones Público-Privadas (APP) en infraestructura de Transporte. 2018.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Asociaciones Público-Privadas: Implementando soluciones en Latinoamérica y el Caribe, Módulo I: "Introducción a las asociaciones público-privadas. Unidad 1: Visión general de las APPs"* . 2015. https://www.mef.gob.pe/contenidos/cafae/informativo/material/modulo1_unidad_1.pdf.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Manual de Gestión Social. Dirección de Gestión Socioambiental, 2017.

Benavente, P., Escaffi, J., Segura, A., y Távara, J. (2017) Las Alianzas Público-Privadas (APP) en el Perú.

Chessman Olachea, Y. A.(2022). "Los mecanismos de articulación y coordinación intergubernamental de Políticas Nacionales y Territoriales en el Perú." IUS ET VERITAS, núm. 65: 24–40.

Defensoría del Pueblo, *Reporte de Conflictos Sociales N° 154*. Diciembre 2016, Lima-Perú.

Defensoría del Pueblo, *Informe Defensorial N° 003-2023-DP/AMASPP*. Julio 2023, Lima-Perú.

Cuba Meneses, E. G. (2024). "Nuevas perspectivas y tendencias sobre la asignación de riesgos contractuales en las Asociaciones Público-Privadas (APP)." *Revista Iberoamericana de Derecho Administrativo y Regulación Económica* 32 :<https://ijeditores.com/pop.php?idedicion=22260&idpublicacion=46&option=publicacion>.

Huapaya & Sánchez. (2016). El régimen jurídico de la expropiación forzosa en el ordenamiento administrativo peruano. Evolución normativa y perspectivas actuales. *Themis Revista de Derecho*.

Laudo Final: Rutas de Lima S.A.C. v. Municipalidad Metropolitana de Lima, 2022.

Laudo Final: Rutas de Lima S.A.C. v. Municipalidad Metropolitana de Lima, 2020.

Paz Sime, M. A. (2025). "El derecho de explotación en las concesiones de infraestructura vial en el Perú: relevancia, riesgos y casos críticos", *Revista Themis* (87), p. 133-155

Morales Neira, M. L., Ramírez Torres, G. L y Romano Rebolledo, L. E. (2009). "Distribución del riesgo en el contrato de construcción: perspectiva internacional." *Revista e-Mercatoria* 8, n° 2 : 1-25. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/emerca/article/view/2032>.

De Oliveira, F. . (2002) "Aproximações ao enigma: que quer dizer desenvolvimento local?" En *Nos contornos da gestão local: conceitos em construção*, editado por Peter Spink et al., 13. São Paulo: Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP.

Patiño Cornejo, R. L. (2015). "Gestión social en la inversión pública en infraestructura: licencia social y sostenibilidad." Ponencia presentada en el XX Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y Administración Pública, Lima.

Recabeitia, J. I. (2018). Asignación de riesgos en concesiones de agua y saneamiento en Latinoamérica. Serie Documentos de Trabajo, no. 648. Buenos Aires: Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (UCEMA). <https://hdl.handle.net/10419/203789>.

Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2023). "Los puentes y el derecho de las infraestructuras." *Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance* 7, no. 26 (julio-septiembre): 185–212. São Paulo: Ed. RT. <https://doi.org/10.48143/RDA.26.munoz>.

Rozas Balbontín, P.; Bonifaz, L., y Guerra García, G. (2012). El financiamiento de la infraestructura: propuestas para el desarrollo sostenible de una política sectorial. CEPAL.

Ortiz Zamora, L. A., y G. Alvarado León. (2021). "Regulación para la competencia en el mercado de las telecomunicaciones en Costa Rica. Un cambio de paradigma." *Revista de Derecho Administrativo* 20: 46–67. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/25201>.

Villanueva, L. F. A., ed. La implementación de las políticas. Porrúa, 2007.

Watkins, G. G., et al. (2017). Lecciones de cuatro décadas de conflicto en torno a proyectos de infraestructura en América Latina y el Caribe.

Fuentes Periodísticas

Caracol Radio. "Consejo de Estado acepta demanda contra peaje de Villa del Rosario en frontera." *Caracol Radio*, 20 de diciembre de 2022. <https://caracol.com.co/2022/12/20/consejo-de-estado-acepta-demanda-contrapeaje-de-villa-del-rosario-en-frontera/>.

Caracol Radio. Doce heridos y muchas pérdidas dejan los disturbios en la frontera. 1 de octubre de 2007.

Defensoría del Pueblo, *Reporte de Conflictos*

sociales No. 253, marzo del 2025.

<https://www.google.com/url?q=https://www.defensoria.gob.pe/documentos/reporte-de-conflictos-sociales-n-o-253-marzo-2025/&sa=D&source=docs&ust=1746019347688354&usq=AOvVaw3p-0QCEtsMy6N-LkuSSM7zy>

France 24. "Escalada de violencia en Colombia: ataque destruye un peaje en la frontera con Venezuela." *France 24*, 20 de febrero de 2025. <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20250220-escalada-de-violencia-en-colombia-ataque-destruye-un-peaje-en-la-frontera-con-venezuela>.

Gobierno de la República del Perú. Comienza construcción de carretera desde Santa Elena a Puerto Morín. Recuperado de: <https://www.gob.pe/institucion/regional/libertad/noticias/955447-comienza-construccion-de-carretera-desde-santa-elena-a-puerto-morin>

Inter Press Service Noticias. "VENEZUELA-COLOMBIA: Bloqueo fronterizo sigue y se tiñe de sangre." *IPS Noticias*, 2 de octubre de 2007. <https://ipsnoticias.net/2007/10/venezuela-colombia-bloqueo-fronterizo-sigue-y-se-tiñe-de-sangre/>.

Márquez, J. (2025). "Ordenan suspender obra de reconstrucción del peaje La Parada." *Caracol Radio*, 26 de febrero de 2025. <https://caracol.com.co/2025/02/26/ordenan-suspender-obra-de-reconstruccion-del-peaje-la-parada/>.

Resolución N° 01 del Séptimo Juzgado Civil Subespecialidad en lo Comercial, contenida en el Expediente 2608-2024-3, del 25 de enero de 2024.

Secretaría de Gestión Pública (Perú). Servicio para la elaboración de modelos de organización de Municipalidades Distritales. 2020.

Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Pueblo Sara-

maka vs. Surinam. 28 de noviembre de 2007.

Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N° 01072-2023-PHC/TC, del 08 de marzo de 2024.

Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, Expediente No. 02783-2021-AA/TC. 23 de setiembre de 2024.

TRIBUNA LIBRE

EDICIÓN
DIGITAL

Edición 19 / 1, Diciembre 2025

Costa Rica