

Sugerencia de citación: Pérez Baylón, M. J. (2025). Historia de las carreteras en el Perú, 1896-2024. *tiempo&economía*, 12(1), 1-21.
<https://doi.org/10.21789/24222704.2147>

DOI:
<https://doi.org/10.21789/24222704.2147>

Historia de las carreteras en el Perú, 1896-2024*

History of roads in Peru, 1896-2024

Mauricio Javier Pérez Baylón

Estudiante de Economía, Universidad del Pacífico, Perú
mj.perezba@alum.up.edu.pe

RESUMEN

Las carreteras juegan un papel muy importante en la economía peruana, pues son las arterias que transportan los flujos de bienes y personas por todo el territorio nacional. Si bien hoy el país cuenta con una importante red de carreteras, constituirla no ha sido tarea fácil. Estas dificultades han sido causadas tanto por factores inherentes, como la compleja geografía, como por factores contextuales, como las crisis económicas y políticas. Por otro lado, además de difícil, el proceso de constitución ha sido largo y, por si fuera poco, sigue vigente. Asimismo, los actores involucrados han sido varios, pero pueden reducirse a dos: el sector público y el sector privado. En ese sentido, los inicios de la constitución de la red de carreteras en el Perú republicano se remontan a 1896, con la creación del Ministerio de Fomento. Más adelante, este sería reemplazado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, pero el rol del sector público seguiría siendo predominante. El cambio se sentiría recién en 1990 con la liberalización de la economía peruana. De ahí en adelante, el sector privado tendría una participación cada vez más activa y tenaz en la construcción y operación de carreteras.

* Ensayo ganador del II Concurso de Ensayos en Historia Económica y Empresarial Bruno Seminario organizado por el Club HEE UP.

Palabras clave: carreteras; infraestructura vial; instituciones; historia económica.

Códigos JEL: N76, R42, O18

ABSTRACT

Roads play a very important role in the Peruvian economy because they are the arteries that transport the flow of goods and people throughout the national territory. Although the country now has an important road network, establishing it has not been an easy task. The difficulties in its construction have been caused by inherent factors (the complex geography) or by contextual factors (the economic and political crises). On the other hand, in addition to being difficult, the process of establishing it has been long. As a matter of fact, it is still ongoing. Although there have been several stakeholders involved, they can be reduced to two: the public sector and the private sector. The beginnings of the creation of the road network in republican Peru date back to 1896, with the creation of the Ministry of Development. Later, this would be replaced by the Ministry of Transport and Communications. The role of the public sector would continue to be predominant until 1990, with the liberalization of the Peruvian economy. From then on, the private sector would have an increasingly active and tenacious participation in the construction and operation of roads.

Keywords: Roads; Road infrastructure; Institutions; Economic history.

JEL Codes: N76, R42, O18

Introducción

La importancia de las carreteras en la economía de un país radica en la capacidad que estas tienen para conectarlo geográficamente y dinamizar la actividad económica. De hecho, tal como señalan Vásquez y Bendezú (2008), la infraestructura vial genera externalidades positivas para el desarrollo de las actividades económicas privadas, ya que funciona como un conjunto de activos públicos que influyen sobre las decisiones de producción y consumo de las firmas y hogares. De manera más puntual, y en concordancia con Durán (2021), su mejora reduce el costo y tiempo de transporte tanto a las empresas como a las personas, lo cual propicia el incremento de la cantidad y la calidad de las transacciones.

Así pues, es evidente el importante rol que las carreteras juegan para el funcionamiento y desarrollo de las economías. Por ello, su construcción y mantenimiento figuran dentro de las principales preocupaciones de los países hasta el día de hoy. En cuanto a Perú, el país cuenta con el Sistema Nacional de Carreteras (Sinac), que registra cerca de 170 000 km de red vial. Asimismo, el Sinac clasifica esta red en tres grupos: red vial nacional, red vial departamental y red vial vecinal. La red vial nacional comprende las carreteras principales que conectan las capitales y ciudades importantes de los diferentes departamentos del Perú entre ellas y con los países vecinos (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2021). Así, al recorrer transversal y longitudinalmente el territorio nacional, la red vial nacional es la que presenta mayores retos para su construcción, mantenimiento y operación, especialmente porque, como señala Durán (2021), la cordillera de los Andes “rompe” el país y establece condiciones geográficas complejas para el transporte entre las tres regiones. Por ello, la construcción y operación de carreteras requiere de inversiones más grandes.

Teniendo en cuenta lo anterior, surge la interrogante de cómo se ha constituido la red de carreteras en el Perú y quiénes han participado en dicho proceso. En primera instancia, se sabe que al ser de interés nacional e involucrar la creación de activos públicos, la política de infraestructura vial es, por lo general, direccionada por entidades del Estado. Sin embargo, la envergadura y la complejidad de las inversiones en infraestructura de transporte abren espacio a la participación de otros actores, pues los recursos financieros, técnicos y humanos públicos no siempre son suficientes. Así, en la construcción y operación de las carreteras toman lugar tanto la participación del sector público como la del sector privado. En ese sentido, el presente trabajo tiene como objetivo analizar, desde un enfoque institucional, los mecanismos utilizados y los niveles de participación del sector público y el sector privado en la construcción y operación de las carreteras, especialmente de la red vial nacional, desde 1896 hasta la actualidad. Más aún, este trabajo asume el reto de situar a la política de infraestructura vial dentro de la historia económica del Perú y develar patrones y tendencias sobre ella.

Para tal efecto, el estudio comprende dos secciones que subdividen el período total de análisis. La primera sección corresponde a un primer período, que va desde 1896 hasta 1990, en el que se analiza cómo la constitución del sistema de carreteras y la política de infraestructura vial estuvieron, en su mayoría, guiadas por la participación de entidades públicas, tales como el Ministerio de Fomento y, posteriormente, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Luego, la segunda sección hace un análisis desde 1990 hasta la actualidad. En esencia, allí se examina cómo la liberalización de la economía nacional abrió paso a un mayor protagonismo del sector privado y a la aparición de nuevos mecanismos para la construcción y operación de las carreteras.

Instituciones, infraestructura vial y su desarrollo en el Perú, 1896-1990

El Ministerio de Fomento y la política de infraestructura vial, 1896-1968

En 1896 se creó el Ministerio de Fomento durante el gobierno de Nicolás de Piérola. Su creación significó la institucionalización de los esfuerzos modernizadores del empresariado peruano. Dentro de sus primeros funcionarios figuraban ingenieros y médicos, lo cual daba muestra de su visión pragmática y orientación técnica. Por otro lado, situándose en el contexto de la primera globalización, el buen momento que atravesaba la economía peruana exigía la creación de una institución pública que velase por la mejora de la infraestructura nacional y acompañase el latente proceso de modernización (Quiñones, 2014). Así, en principio, esta cartera contó con dos direcciones: la Dirección de Fomento y la Dirección de Obras Públicas, la cual sería la encargada del planteamiento y ejecución de los proyectos de infraestructura de transporte y comunicaciones (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2021).

Por otro lado, en la época las vías férreas eran aún la principal vía de comunicación y transporte interregional de mercancías y materias primas dentro del territorio peruano. No obstante, según Durán (2021), Perú sería de los primeros países sudamericanos en apostar por la construcción de carreteras para automóviles, empezando por la construcción de caminos de carreta en 1895. Así pues, a inicios del siglo XX la extensión total de caminos para el transporte rodado era de 140 km y, dentro de los discursos modernizantes, las ventajas de las carreteras empezaron a posicionarse cada vez más por encima de las de las vías férreas. Esta creciente preferencia por los caminos y carreteras se sustentaría por el menor costo de construcción en zonas andinas, su mayor disponibilidad de uso y su mejor respuesta a las necesidades del

creciente sector de pequeñas empresas con volúmenes de carga menores (Contreras, 2010).

Asimismo, desde su creación el Ministerio de Fomento estableció un esquema flexible para que el sector privado pudiera participar en la construcción y/u operación de caminos de carreta (posteriormente carreteras), lo cual permitía celebrar contratos de obra pública con la empresa privada en la fase de construcción de caminos, así como también contratos de concesión para la operación de estos (Durán, 2021). Además, los proyectos de infraestructura vial podían partir de la iniciativa pública o de la iniciativa privada, pero debían ser revisados y aprobados por el Ministerio de Fomento. De igual manera, en 1905 se creó el Cuerpo de Ingenieros de Caminos, órgano técnico dentro del ministerio que se encargaría esencialmente de la supervisión de las obras (Quiñones, 2014).

Si bien en los primeros veinte años desde la creación del Ministerio de Fomento la construcción de caminos y carreteras fue posicionándose como una nueva alternativa de infraestructura de transporte, todavía no existía un plan para la construcción de una red vial: los proyectos ejecutados eran aún iniciativas aisladas y de corto alcance y la construcción de carreteras para automotores como tal arrancarían recién en 1916. Por otro lado, de estos primeros años se rescatan otros sucesos, como la promulgación de la Ley de Clasificación de las Vías de Comunicación durante el segundo gobierno de José Pardo y Barreda, la cual clasificaba las vías de comunicación en cuatro grupos: caminos nacionales, departamentales, provinciales y distritales. En este caso, los caminos nacionales eran los que unían capitales de departamentos entre ellas y con zonas fronterizas, y su responsabilidad caía directamente sobre el Gobierno central (Quiñones, 2014). Esta clasificación serviría de base para el desarrollo de planes de infraestructura vial en los años venideros.

Luego, con la llegada de Augusto B. Leguía al poder en 1919, al mismo tiempo que la demanda de vehículos automotores crecía, la construcción de carreteras pasó a ser prioridad dentro de la política gubernamental. Los ideales de progreso y modernidad promovidos por Leguía durante el Oncenio estuvieron estrechamente asociados a la ejecución de obras públicas de este tipo. Además de los objetivos por integrar el país, la lógica a seguir fue la de crear redes viales que permitieran acceder a los recursos económicos todavía desaprovechados en zonas de difícil acceso (Quiñones, 2014). En esa línea, en 1920 se promulgó la Ley de Conscripción Vial, la cual establecía el servicio civil obligatorio en la construcción de carreteras para todos los adultos varones (Ley N.º 4113, 1920), con lo que garantizaban la mano de obra. Por otro lado, según Durán (2021), el presupuesto asignado para la construcción de carreteras también se incrementó cerca de veinticinco veces en comparación con gobiernos anteriores.

Así pues, queda bastante claro que entre los años 1919 y 1930 el Estado peruano, a través del Ministerio de Fomento, emprendió una agresiva política de infraestructura vial. No obstante, si bien fue el Estado quien lideró esta cruzada, la participación del sector privado no fue menor; por ejemplo, el estrecho contacto del Gobierno central con corporaciones de Estados Unidos, país que se consolidó como potencia mundial tras el fin de la Primera Guerra Mundial, favoreció tanto el financiamiento como la ejecución de una gran parte de las obras públicas por parte de compañías estadounidenses. Gracias a estos acercamientos se comenzó la construcción de la carretera Central en 1924, la cual conectaría Lima con la sierra central minera (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2021; Pérez, 2023).

Sin duda, durante el Oncenio de Leguía se vivió un *boom* de las carreteras. Para el año 1929, la extensión total de la red de carreteras y caminos ascendía a los 18 000 km. Las carreteras se volvieron realidad y las pretensiones de expandir las vías férreas pasaron a segundo plano (Contreras, 2010). No obstante, a pesar de la vertiginosa política de infraestructura vial, todavía no existía un plan vial concreto. El plan vial

de construir una vía troncal para la costa y otra para la sierra recién empezaría a tomar forma en 1927, con la creación de la Dirección de Vías de Comunicación dentro del ministerio (Quiñones, 2014).

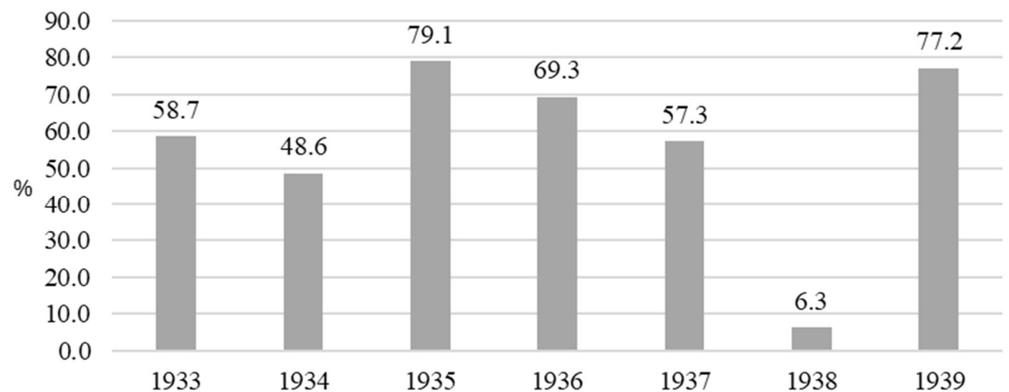
Tras la salida de Leguía, siguió en marcha el proceso de crecimiento del Estado hasta 1968. A partir de la Gran Depresión y la crisis del sistema exportador, el aparato estatal se fue consolidando institucionalmente y su nivel de intervención en la economía se hizo cada vez mayor durante las siguientes cuatro décadas (Monsalve, 2021). Este proceso vino acompañado de la explosión demográfica y el crecimiento de las ciudades, especialmente costeñas (Contreras y Monsalve, 2022). De esa manera, la política de construcción de carreteras se acomodó con las políticas sociales de los gobiernos de la época para reducir el desempleo en las ciudades, contrarrestar los conflictos sociales e integrar a las poblaciones andinas y amazónicas (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2021).

Claro está que en este período de desarrollo dirigido por el Estado la construcción de carreteras fue una de las principales actividades asumidas por el sector público a través del Ministerio de Fomento. Durante su gobierno, Óscar Benavides insistió públicamente en que sus carreteras fueron ejecutadas con recursos financieros, humanos y técnicos propios (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2021). Tal como señala Contreras (2021), las obras se financiaron con impuestos internos y la mano de obra provino del sector exportador en crisis. De esta manera, el rol del Estado en la construcción y operación de carreteras fue preponderante. Por otro lado, en 1950, durante el gobierno de Manuel Odría, se creó la Dirección de Caminos dentro del ministerio, con lo cual se institucionalizaba un órgano administrativo dedicado exclusivamente a impulsar los proyectos de construcción de carreteras (Ministerio de Fomento y Obras Públicas, 1965).

Así pues, Benavides sí se esforzó por promover un sistema vial planificado. Especialmente, buscaba trazar carreteras longitudinales en

la costa y otras que atravesaran el país desde la costa hacia el oriente. De esa manera, durante su gobierno se destacaría la entrega de la carretera Central y la carretera Panamericana (Parodi, 2020). Su plan fue financiado esencialmente con recursos públicos, por lo cual no sorprende que la inversión pública en carreteras llegara a representar aproximadamente el 79 % de la inversión pública total en 1935 (Gráfica 1).

Gráfica 1. Porcentaje de la inversión pública total destinado a carreteras durante el gobierno de Óscar Benavides (1933-1939).



Nota. Elaboración propia a partir de Portocarrero et al. (1988).

El plan vial pautado fue continuado por los siguientes gobiernos y, así, para el año 1948 la extensión total de la red de carreteras bordeaba los 35 000 km (Jaramillo y Huamán, 2020). Más adelante se sumaron otros planes viales para articular y colonizar la selva peruana a fin de promover el desarrollo regional y la industria forestal. Estos esfuerzos se materializaron durante el primer gobierno de Fernando Belaunde Terry con el inicio de la construcción de la carretera Marginal de la Selva en los sesenta (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2021).

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones y la política de infraestructura vial, 1968-1990

El golpe de Estado del general Juan Velasco Alvarado en 1968 dio inicio al Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, el cual duraría hasta 1980. El nuevo régimen estaba convencido de que el Estado debía liderar el desarrollo industrial de la nación (Rojas, 2021), por lo que sucedieron múltiples transformaciones dentro de la administración pública y la burocracia estatal a fin de alinearlas con los nuevos objetivos nacionales y la política desarrollista. Entre estos cambios figura la disolución del Ministerio de Fomento y la creación del Ministerio de Transportes y Comunicaciones en 1969. Esto respondía a los planes del nuevo régimen para consolidar un sistema de transportes y comunicaciones que sirviera de soporte a las nuevas actividades económicas y acompañara el proceso de industrialización por sustitución de importaciones (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2021).

Así pues, a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones el Estado peruano siguió siendo actor principal en la política de construcción de carreteras. Durante la estancia de Velasco, esta institución permitió al Estado empresario ejecutar acciones directas y centralizar los esfuerzos para construir nuevas carreteras. De igual manera, el financiamiento para la construcción de la red vial nacional y proyectos viales de ejecución más larga provino mayoritariamente de los recursos del erario. Luego, cuando Morales Bermúdez relevó a Velasco en 1975, el ministerio siguió impulsando la construcción de obras viales, pero pronto vería limitaciones para continuar su ejecución debido a las tensiones fiscales y financieras generadas por la reducción de ingresos fiscales y el incremento de la deuda externa (Contreras y Monsalve, 2022). Por ello, pronto el ministerio inició un proceso de desconcentración administrativa y tuvo que delegar algunas de sus actividades a órganos subnacionales (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2021).

Queda claro que la ampliación y mejoramiento de las carreteras de todo el territorio nacional fue prioridad para el Ministerio de Transportes y Comunicaciones desde su creación. Así, para 1978 la extensión total de la red de carreteras rozaba los 57 000 km, de los cuales cerca de 15 000 pertenecían a la red vial nacional. De igual manera, se impulsaron obras de asfaltado para elevar la transitabilidad y durabilidad de las vías. No obstante, en los últimos años del régimen la mala situación económica no permitió seguir adelante con los proyectos. De hecho, el presupuesto para el mantenimiento de las vías se vio reducido, lo cual comprometió la calidad de estas (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2021).

El fin del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas y la nueva victoria electoral de Fernando Belaunde Terry en 1980 significaron el retorno a la democracia. No obstante, los gobiernos de la década heredaron los desajustes económicos y financieros de los anteriores, a lo que se le sumó el fuerte fenómeno de El Niño de 1983, que llegó a dañar más de 2 600 km de carreteras (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2021). Unos años más tarde, en 1985, Alan García asumió la presidencia y con su política económica heterodoxa terminó de fracturar las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica (Parodi, 2019). Por otro lado, si bien la nueva Constitución de 1979 inauguraba un modelo de economía social de mercado, los gobiernos de la década de los ochenta no abandonaron el rol intervencionista del Estado sobre la economía (Contreras, 2021).

En materia de carreteras, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones siguió siendo actor clave. Uno de sus principales retos fue reparar los daños generados a la infraestructura vial tras el fenómeno de El Niño, por lo que prepararon un plan de rehabilitación vial que recibió un importante respaldo financiero por parte del Banco Mundial gracias a algunas medidas liberalizadoras promovidas por Belaunde (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2021; Contreras, 2021). Por otra parte, con la llegada de García al poder, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones experimentó un

importante cambio: mediante un decreto supremo en 1985, las actividades ministeriales de construcción y mantenimiento de las carreteras se limitaron solo a las de la red vial nacional.

En líneas generales, durante la denominada “década perdida” la construcción de carreteras también se vio afectada. La deuda externa, la inflación, la crisis fiscal, la violencia y los desastres naturales limitaron los proyectos de inversión en nueva infraestructura vial (Vásquez y Bendezú, 2008). Así pues, en la primera parte de esta década Belaunde se concentró en la mejora y ampliación de la carretera Marginal de la Selva, pero pronto tuvo que redirigir sus esfuerzos hacia la rehabilitación de las vías dañadas por el fenómeno de El Niño. Por su parte, García también continuó con la rehabilitación de las vías y promovió algunos proyectos de mejoramiento de carreteras a través de licitaciones (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2021; Contreras, 2021).

Economía de mercado e infraestructura vial, 1990-2024

La liberalización de la economía y los inicios de la nueva política de infraestructura vial, 1990-2000

La llegada de Alberto Fujimori al poder en 1990 marcó un punto de quiebre: se pasó de un Estado interventor a un Estado regulador de las fuerzas del mercado. La liberalización de precios, la privatización y el ajuste fiscal fueron las principales reformas efectuadas para hacerle frente a la grave crisis económica heredada de los gobiernos anteriores. Ahora la inversión privada era la que impulsaba el crecimiento de la economía peruana (Parodi, 2019). Todas estas transformaciones también tuvieron implicancias sobre la política de infraestructura vial; por ejemplo, como parte del ajuste fiscal y el reordenamiento de la administración pública, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones aglutinó otros sectores y pasó a ser el Ministerio de Transportes,

Comunicaciones, Vivienda y Construcción (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2021). Por otro lado, se empezaron a formular las bases legales para que la inversión privada pudiera ser partícipe de los proyectos de infraestructura vial de la nación, por lo que se promulgó la Ley de Promoción de la Inversión Privada en Obras Públicas de Infraestructura y de Servicios Públicos en 1996 (Umezawa y Reaño, 2013).

De esta manera, en este nuevo contexto económico aparecieron nuevos actores y se abrieron nuevos mecanismos de participación del sector privado en la construcción y operación de carreteras. Así, en lo que respecta al sector público, el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción dirigió el plan de rehabilitación y mantenimiento de carreteras, para lo cual creó el Sistema Nacional de Mantenimiento de Carreteras (Sinmac). Estas iniciativas fueron, en gran parte, financiadas por multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2021).

Por otro lado, la participación del sector privado fue motivada por los contratos de concesión, los cuales consistieron en la entrega del derecho de operación de la obra pública, en este caso carreteras, a empresas privadas por un tiempo determinado. De esta forma, durante el tiempo de concesión era obligación del concesionario invertir en el mejoramiento y mantenimiento de las vías y en la medida en que cumpliera sus obligaciones contractuales, podía rentabilizar su inversión a través del cobro de peajes y/o servicios al público usuario (Mendiola et al., 2011; Decreto Legislativo N.º 758, 1991). En este orden de ideas, en 1998 se creó el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositrán), un organismo público de autonomía administrativa cuya función era la supervisión y fiscalización de las acciones de los concesionarios en el marco de los contratos de concesión (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2021).

En suma, en la década que duró el gobierno de Alberto Fujimori se impulsaron diferentes obras de mantenimiento y mejoramiento de carreteras, a fin de garantizar su accesibilidad y transitabilidad: por un lado, se contó con financiamiento externo; por otro lado, se promovió la concesión de carreteras con el fin de modernizar y expandir la infraestructura vial con ayuda del sector privado y con niveles mínimos de inversión pública. Así, la primera concesión celebrada fue la de la carretera Arequipa-Matarani al grupo empresarial Graña y Montero en 1994 (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2021). Más adelante, en 1997, el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción diseñaría el ambicioso Programa de Concesiones de Redes Viales, el cual pretendía otorgar en concesión cerca de 7 000 km de carreteras, pero no se efectuó (Bonifaz et al., 2008).

En síntesis, en esta década se dio inicio a una nueva política de infraestructura vial en la que se introdujeron nuevos actores y mecanismos de participación. La extensión total de la red de carreteras pasó de aproximadamente 70 000 km en 1990 a poco más de 78 000 km en 1999, de los cuales cerca de 17 000 km pertenecían a la red vial nacional (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2021).

La consolidación de la inversión privada en infraestructura vial, 2000-2024

El inicio del siglo XXI estuvo marcado por el retorno a la paz, la estabilidad macroeconómica y el inicio oficial de la descentralización del país. Inició un período de crecimiento económico sostenido gracias al aumento de la inversión privada y las exportaciones, al menos hasta antes de la pandemia (Ghezzi, 2021). Asimismo, la nueva consigna de este tiempo fue la de acompañar el crecimiento con el desarrollo equitativo de la sociedad peruana, para lo cual el sector público y el sector privado en conjunto desplegaron importantes estrategias a fin de impulsar el cierre de brechas de infraestructura en el país (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2021).

Durante este período seguirían apareciendo nuevos actores importantes para los proyectos de infraestructura vial. En 2002, durante el gobierno de Alejandro Toledo, se publicaron la Ley N.º 27779 y la Ley N.º 27791, las cuales marcarían la vuelta del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), separado de la cartera de Vivienda y Construcción. Ese mismo año también se creó Provias Nacional, la unidad encargada de ejecutar proyectos de construcción y mejora de carreteras de la red vial nacional (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2021). Asimismo, se creó ProInversión, la Agencia de Promoción de la Inversión Privada, entidad pública adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) que promueve la participación de capitales privados en proyectos de infraestructura y servicios públicos (ProInversión, 2023).

En línea con esto, más adelante, en 2008, se publicó la Ley Marco de Asociaciones Público-Privadas (APP), la cual consolida el nuevo esquema APP en el que el Estado y el sector privado colaboran para desarrollar, mejorar, operar o mantener infraestructura pública o servicios, compartiendo experiencia, tecnología, riesgos y recursos a través de proyectos autosostenibles o cofinanciados (Decreto Legislativo N.º 1012, 2008). Se trata, pues, de un contrato de concesión más sofisticado. En el caso de redes viales, la promoción de este esquema y la adjudicación del proyecto son labor de ProInversión, el MTC y el MEF participan en la evaluación de la viabilidad técnica y financiera y, por último, Ositrán es quien supervisa y fiscaliza el cumplimiento de las obligaciones contractuales (Bonifaz y Fasanando, 2021).

Se observa que en las últimas dos décadas la política de infraestructura vial en el Perú se ha ido consolidando: desde el sector público se crearon órganos técnicos especializados que permitieron el desarrollo estratégico de la red de carreteras; por otro lado, se afianzaron también nuevos mecanismos de participación del sector privado y la inversión privada a fin de promover la creación de infraestructura de calidad y fomentar el uso eficiente de los recursos

públicos. De esa manera, para el año 2020 la extensión total de la red vial existente del Sinac alcanzó los 169 000 km aproximadamente (Tabla 1), de los cuales el 16 % corresponden a la red vial nacional (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, 2021).

Tabla 1. Evolución de la extensión total de red vial existente en el Perú (1990-2020).

Año	Extensión total de red vial existente (kilómetros)
1990	69 942
2000	78 213
2010	84 245
2020	168 877

Nota. Adaptado de Ministerio de Transportes y Comunicaciones (2021).

Asimismo, hoy existen 16 concesiones viales de la red vial nacional, todas supervisadas por Ositrán, que representan cerca de 6 700 km de carreteras, el 25 % de su extensión total (Ositrán, 2023).

Conclusiones

El presente trabajo ha reconstruido el proceso de desarrollo de la red de infraestructura vial peruana a través del tiempo, desde 1896 hasta la actualidad. Para el análisis de largo plazo se utilizó un enfoque institucional, por lo que se identificaron instituciones tanto públicas como privadas y, a partir de ello, se examinó cómo sus interacciones e intereses determinaron la constitución de la red de carreteras en el país. Asimismo, a lo largo del análisis se consideró el contexto económico, político y social, pues este plantea condiciones que influyen sobre el comportamiento de los actores y, por ende, sobre el desarrollo del proceso analizado. De igual manera, bajo el supuesto de que la creación de activos públicos (carreteras en este caso) es tarea principal del Estado, se puso énfasis en las políticas públicas de infraestructura vial.

En ese sentido, ante la interrogante de cómo se ha constituido la red de carreteras en el Perú y quiénes han participado en dicho proceso desde 1896 hasta la actualidad, este trabajo concluye que el sector público y el sector privado siempre han tenido algo que aportar al proceso, aunque sus niveles de participación han variado en el tiempo. Aun así, el Estado se mantuvo como actor clave a lo largo de todo el proceso porque finalmente es quien organiza y dirige la política de infraestructura vial. De esa manera, se halló que desde 1896 hasta 1990 la política de infraestructura vial fue impulsada de manera cada vez más centralizada desde el Ministerio de Fomento y, luego, desde el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Al principio hubo espacio para la participación del sector privado y el financiamiento externo, pero luego esto se redujo a partir del período de desarrollo dirigido por el Estado desde 1930. Luego, con la liberalización de la economía y la reducción del Estado a partir de 1990, la política de infraestructura vial ya no se dictaría de manera centralizada desde los ministerios, sino que surgieron nuevos organismos públicos de autonomía administrativa que ganaron peso en el proceso de constitución de la red de carreteras. Asimismo, el nuevo Estado regulador le abrió las puertas a la inversión privada a través de las concesiones y APP.

Queda pendiente para estudios posteriores el analizar más a fondo cómo otras variables fueron determinantes en el desarrollo de este proceso, tales como la migración interna y las fuentes de financiamiento. Asimismo, podría extenderse el estudio y analizar los efectos sociales y medioambientales de la política de infraestructura vial en el Perú.

Referencias

Bonifaz, J. L., Urrunaga, R. y Wakeham, J. (2008). Concesión y financiamiento de la red vial N° 5. En R. Urrunaga y J. L. Bonifaz (Eds.), *Estudios de caso sobre regulación en infraestructura y servicios públicos en el Perú* (pp. 161–170). Universidad del Pacífico. <http://hdl.handle.net/11354/991>

Bonifaz, J. L. y Fasanando, A. (2021). *Asociaciones Público-Privadas versus Obra Pública: una comparación para el caso de redes viales en Perú y la Región*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0003181>

Contreras, C. (2010). La economía del transporte en el Perú, 1800-1914. *Apuntes. Revista De Ciencias Sociales*, (66), 59-81. <https://doi.org/https://doi.org/10.21678/apuntes.66.597>

Contreras, C. (2021). *Historia económica del Perú: desde la conquista española hasta el presente*. Instituto de Estudios Peruanos.

Contreras, C. y Monsalve, M. (2022). *El Estado y los empresarios en la historia económica del Perú independiente*. Ministerio de Cultura de Perú y Proyecto Especial Bicentenario de la Independencia del Perú. <https://bicentenario.gob.pe/biblioteca/detalle-libro/El-Estado-y-los-empresarios>

Decreto Legislativo N.º 758. Dictan normas para la promoción de las inversiones privadas en la infraestructura de servicios públicos. 08 de noviembre de 1991. <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/00758.pdf>

Decreto Legislativo N.º 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. 12 de mayo de 2008. <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/01012.pdf>

Durán, X. (2021). Empresas y la adopción de la rueda y la hélice en los Andes, 1850- 2018. En A. Lluch, M. Monsalve y M. Bucheli (Eds.), *Historia empresarial en América Latina: temas, debates y problemas* (pp. 303-327). Universidad del Pacífico.

Ghezzi, P. (2021). *El Estado productivo*. Editorial Planeta.

Jaramillo, M. y Huamán, R. (2020). Los sectores no primarios y el mercado interno, 1930-1980. En C. Contreras (Ed.), *Compendio de historia económica del Perú V: La economía peruana entre la gran depresión y el reformismo militar, 1930-1980* (pp. 217-264). <https://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/compendio-de-historia-economica-del-peru/tomo-5-la-economia-peruana-entre-la-gran-depresion-y-el-reformismo-militar.html>

Ley 4113 de 1920. Conscripción vial-estableciendo en todo el territorio de la República el servicio obligatorio para la construcción y reparación de los caminos y obras anexas. 11 de mayo de 1920. <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/04113.pdf>

Mendiola, A., Alvarado, F., Chocano, Z., Cotrado, A., García, L. y Aguirre, C. (2011). *Factores críticos de éxito en concesiones viales en el Perú*. Universidad ESAN. <https://hdl.handle.net/20.500.12640/135>

Ministerio de Fomento y Obras Públicas. (1965). *La Dirección de Caminos: su funcionamiento y labor vial*.
<https://books.google.com.pe/books?id=I-EkAQAAIAAJ&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>

Ministerio de Transportes y Comunicaciones. (2021). *200 años de historia, 52 años conectando vidas*.
<https://www.gob.pe/institucion/mtc/informes-publicaciones/2042029-200-anos-de-historia-52-anos-conectando-vidas>

Monsalve, M. (2021). Historia empresarial del Perú: de los galeones a las multilatinas. En A. Lluch, M. Monsalve y M. Bucheli (Eds.), *Historia empresarial en América Latina: temas, debates y problemas* (pp. 147-169). Universidad del Pacífico.

Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público. (2023). *25 años (1998-2023) supervisando infraestructuras que mejoran la vida de los ciudadanos*.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5812940/5156799-libro-25-aniversario-ositran_v2.pdf

Parodi, C. (2019). *Los laberintos de América Latina: Economía y política, 1980-2016*. Universidad del Pacífico.

Parodi, C. (2020). El gasto público y la inversión para el desarrollo social, 1930-1980. En C. Contreras (Ed.), *Compendio de historia económica del Perú V: La economía peruana entre la gran depresión y el reformismo militar, 1930-1980* (pp. 415-464).
<https://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/compendio-de-historia-economica-del-peru/tomo-5-la-economia-peruana-entre-la-gran-depresion-y-el-reformismo-militar.html>

Pérez, L. (2023). *Distopía del desarrollo vial: la carretera Interoceánica y sus voces*. [Transcript].
<https://doi.org/10.14361/9783839460306>

Portocarrero, F., Beltrán, A. y Zimmerman, A. (1988). *Inversiones públicas en el Perú (1900-1968): una aproximación cuantitativa*. Universidad del Pacífico.
<https://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/1182>

ProInversión. (2023). *20 años impulsando infraestructura y servicios públicos*.
https://www.investinperu.pe/RepositorioAPS/0/1/JER/QUIENES_SOMO_S_PI/LibroProInversion20anhos.pdf

Quiñones, L. (2014). *Construir y modernizar: el Ministerio de Fomento (1896-1930)*. Universidad Nacional de Ingeniería.

Rojas, R. (2021). *Los años de Velasco (1968-1975)*. Instituto de Estudios Peruanos.

Umezawa, A. y Reaño, M. E. (2013). Evolución de las Asociaciones Público Privadas - APPs, conforme a la regulación normativa: una visión a través de experiencias. *Círculo de Derecho Administrativo*, (13), 51–64.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13467>

Vásquez, A. y Bendezú, L. (2008). *Ensayos sobre el rol de la infraestructura vial en el crecimiento económico del Perú*. Consorcio de Investigación Económica y Social y Banco Central de Reserva del Perú.
<https://cies.org.pe/publicaciones/ensayos-sobre-el-rol-de-la-infraestructura-vial-en-el-crecimiento-economico-del-peru/>