

Infraestructura con capital privado

Qué cambia con la nueva Ley de APP de Paraguay

La Ley 7452/2025, reglamentada en 2026, amplía el espacio para proyectos de largo plazo en los que el inversor privado puede asumir financiación, construcción, operación y mantenimiento, mientras el Estado conserva planificación, supervisión y control.

18 de septiembre de 2026

1 Una APP no es simplemente una obra pública financiada de otra manera

El punto de partida es distinguir una participación público-privada de una contratación tradicional. En una obra pública convencional, el Estado contrata normalmente la ejecución de una infraestructura, paga al constructor y posteriormente asume su operación y mantenimiento. En una PPP, la relación puede extenderse durante décadas y el participante privado asume una parte mucho mayor del ciclo de vida del activo.

La Ley 7452 exige que el participante privado financie total o parcialmente la inversión inicial y se ocupe de la operación y mantenimiento de la infraestructura y de sus servicios asociados. El contrato puede incluir además diseño y construcción, rehabilitación y mejora de infraestructura existente o, en determinados supuestos de empresas públicas, la propia gestión del servicio.

Esto cambia la lógica económica. Si quien construye una carretera debe mantenerla durante treinta años, tiene incentivos para valorar no sólo cuánto cuesta construirla hoy, sino cuánto costará conservarla durante toda su vida contractual. Una solución técnicamente más cara en la fase inicial puede resultar económicamente superior si reduce mantenimiento, interrupciones y rehabilitaciones futuras.

Esa integración entre inversión inicial y coste de ciclo de vida constituye una de las principales razones económicas para utilizar PPP, siempre que los riesgos puedan asignarse de forma eficiente.

2 No cualquier proyecto puede entrar en el régimen

La Ley establece un umbral económico. Como regla general, la inversión inicial estimada en la etapa de prefactibilidad debe superar, en valor presente, el equivalente a 12.500 salarios mínimos mensuales para actividades diversas no especificadas de la capital.

El Equipo Económico Nacional puede autorizar excepcionalmente proyectos por debajo de ese umbral, dentro de los límites que determine el Ministerio de Economía y Finanzas atendiendo al marco fiscal de mediano plazo. La lógica es razonable: estructurar una PPP resulta costoso. Requiere estudios técnicos, financieros, jurídicos y ambientales; modelos económico-financieros; distribución contractual de riesgos; procesos competitivos; asesoramiento especializado; financiación y seguimiento durante muchos años.

La reforma amplía además considerablemente los sectores susceptibles de desarrollarse mediante PPP. La ley contempla, entre otros, hidrovías, dragado y señalización; aeropuertos; rutas y autopistas; ferrocarriles; puentes nacionales e internacionales; agua potable, saneamiento y tratamiento de efluentes; generación, transmisión y distribución eléctrica; infraestructura vial metropolitana; hospitales, centros de salud y centros educativos; penitenciarías; proyectos de desarrollo urbano; gasoductos y oleoductos; telecomunicaciones y proyectos de energías renovables no hidráulicas.

3 Un Ministerio de Economía mucho más central en el proceso

Una de las modificaciones institucionales relevantes es la concentración de funciones en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y, particularmente, en su Dirección General de Inversión Pública. El MEF analiza la asignación de riesgos, la viabilidad comercial y financiera y el impacto fiscal de los proyectos. También emite dictámenes vinculantes en diferentes etapas, registra compromisos futuros del Estado y debe verificar que las obligaciones derivadas de los contratos sean compatibles con la planificación fiscal.

Esta dimensión es fundamental. Una PPP puede reducir el desembolso público inicial, pero no convierte una infraestructura en gratuita. Si el Estado se compromete a efectuar pagos durante veinte o treinta años, asume obligaciones futuras que económicamente se parecen a deuda aunque su tratamiento contable pueda ser diferente.

La Ley 7452 intenta evitar que la PPP se utilice simplemente para trasladar gasto fuera del presupuesto corriente. El monto acumulado de determinados compromisos firmes y contingentes vinculados a contratos PPP queda sometido a un límite relacionado con el PIB, elevado con la reforma desde el 2% previsto en el régimen anterior hasta el 4% del producto interno bruto del año precedente.

Para un financiador internacional, que el MEF participe directamente en la evaluación de sostenibilidad fiscal puede resultar tan importante como las condiciones técnicas del propio proyecto.

4 La iniciativa privada se convierte en una vía de entrada

Probablemente uno de los elementos más interesantes para empresas internacionales sea la posibilidad de originar proyectos desde el sector privado. Una empresa no necesita esperar necesariamente a que el Estado diseñe primero una infraestructura y publique posteriormente una licitación. Puede presentar al MEF una iniciativa privada acompañada de estudios de prefactibilidad y demostrar su capacidad legal, técnica y financiera.

La reforma intenta resolver el problema clásico de este modelo: ¿por qué iba una empresa a invertir recursos importantes en identificar y estudiar un proyecto si después puede perderlo frente a otro competidor? La Ley 7452 reconoce determinados derechos al promotor original. Si el proyecto llega a licitarse y el proponente no resulta adjudicatario, puede recuperar costes aceptados de los estudios de factibilidad; además, pueden establecerse mecanismos competitivos de preferencia, incluido el denominado derecho de tanteo en los términos previstos por la normativa y por la documentación de cada procedimiento.

La iniciativa sigue sometida a competencia. Presentar el proyecto no equivale a recibir automáticamente el contrato. Pero sí permite que operadores internacionales con experiencia en una determinada tecnología o infraestructura propongan soluciones que la Administración quizá no había desarrollado todavía internamente.

La cartera publicada por el MEF demuestra que esta vía ya se está utilizando. Entre las iniciativas privadas en estudio figuran una planta solar en Valenzuela, un proyecto de ampliación y mejoramiento de la Ruta PY03 y otro relativo a la duplicación y rehabilitación de las rutas PY06 y PY07.

5 El proyecto necesita una sociedad paraguaya específica

Desde el punto de vista corporativo, una PPP no funciona simplemente mediante un contrato firmado por la matriz extranjera. El reglamento exige que el adjudicatario constituya una

Sociedad de Objeto Específico (SOE) bajo forma de sociedad anónima paraguaya, que será la entidad encargada de celebrar y ejecutar el contrato PPP.

Su duración debe cubrir al menos la duración contractual más dos años, o el período superior que resulte de las garantías aplicables. El reglamento establece además, como regla inicial, un nivel mínimo de capital integrado vinculado al presupuesto oficial del proyecto, aunque permite que los pliegos determinen un porcentaje inferior cuando pueda demostrarse que la transferencia de riesgos sigue siendo efectiva.

Para un grupo internacional esto obliga a pensar desde el principio en la estructura de consorcio. Quién participará en la SOE, qué porcentaje conservará cada socio, quién aportará capital, quién proporcionará garantías, quién asumirá construcción, operación o tecnología y qué condiciones permitirán transmitir participaciones son cuestiones que deben resolverse mucho antes del cierre financiero.

6 Los bancos también necesitan protección

Una infraestructura que requiere cientos de millones de dólares no se financia exclusivamente con capital de los accionistas. La bancabilidad del contrato es, por tanto, esencial. La nueva normativa incorpora mecanismos que permiten a los acreedores titulares de garantías intervenir antes de una terminación anticipada y, bajo determinadas condiciones contractuales, solicitar el control de la sociedad del proyecto para intentar subsanar incumplimientos graves.

Este tipo de step-in rights es habitual en la financiación internacional de proyectos. Un banco que ha financiado una carretera durante veinte años necesita evitar que un problema solucionable del operador produzca automáticamente la terminación del contrato y destruya el valor económico que garantiza el préstamo.

La reforma paraguaya parece avanzar precisamente hacia una estructura contractual más reconocible para prestamistas especializados en project finance. Los contratos pueden alcanzar además una duración máxima de 40 años, incluidas las prórrogas, lo que amplía el horizonte disponible para amortizar inversiones intensivas en capital.

7 Cómo recibe ingresos el participante privado

No existe un único modelo de remuneración. La propia ley permite combinar distintas fuentes: pagos efectuados por usuarios, aportes públicos durante la construcción, pagos durante operación y mantenimiento u otros mecanismos definidos contractualmente.

La remuneración puede quedar vinculada a la disponibilidad de la infraestructura y a niveles de calidad y servicio, incorporándose deducciones o penalizaciones cuando no se alcanzan los estándares establecidos. Para el inversor, esta cuestión es central porque determina qué riesgo está asumiendo.

Una autopista remunerada principalmente mediante peajes transfiere una parte sustancial del riesgo de tráfico al concesionario. Un proyecto donde el Estado paga por disponibilidad puede reducir ese riesgo de demanda, pero aumenta la exposición del inversor al riesgo presupuestario y crediticio público. Entre ambos extremos existen numerosas estructuras híbridas. Dos proyectos que cuestan exactamente lo mismo pueden, por tanto, tener perfiles de riesgo completamente diferentes.

8 La PY01 demuestra que el modelo ya ha entrado en una fase operativa

La reforma legislativa coincide con una utilización más visible del modelo PPP. En enero de 2026 se firmó el contrato para la ampliación y mejoramiento de 108 kilómetros de la Ruta PY01, entre Cuatro Mojones y Quiindy. La inversión prevista supera los USD 400 millones y el contrato incluye mantenimiento durante treinta años. Se trata del segundo gran proyecto vial paraguayo bajo esquema APP, tras la PY02.

El consorcio adjudicatario reúne empresas paraguayas, brasileñas y argentinas, una configuración que ilustra bien el tipo de cooperación empresarial que pueden requerir estas operaciones. A comienzos de septiembre de 2026, el proyecto se encontraba ya desarrollando diversos frentes de trabajo dentro de su fase transitoria, mientras se preparan las intervenciones estructurales posteriores.

La relevancia para futuros participantes no consiste únicamente en la carretera en sí. La PY01 irá generando experiencia contractual real: cierre financiero, funcionamiento de la SOE, relación entre Estado y concesionario, mecanismos de pago, modificaciones, estándares de mantenimiento y tratamiento de incidencias. Cada proyecto ejecutado reduce parte de la incertidumbre inherente a un mercado PPP joven.

9 La nueva ley mejora el marco; no elimina el riesgo de ejecución

Una legislación moderna es condición necesaria, pero nunca suficiente para crear un mercado de infraestructura financiable. El inversor debe analizar cuestiones que ningún texto legal puede resolver por sí solo: disponibilidad efectiva del terreno, expropiaciones, permisos ambientales, interferencias con redes existentes, actualización de costes de construcción, acceso a financiación, riesgo cambiario, disponibilidad de contratistas y capacidad administrativa de la entidad pública responsable.

También debe estudiar cuidadosamente el mecanismo de solución de controversias, las causas de terminación anticipada, las fórmulas de compensación, los supuestos de fuerza mayor y cambio regulatorio y la relación entre obligaciones contractuales y autorizaciones administrativas.

En Paraguay existe además un elemento particular: muchos proyectos generan ingresos en guaraníes mientras buena parte del financiamiento internacional puede estar denominado en dólares. La estructura de moneda y los mecanismos de indexación pueden ser, en determinados proyectos, tan importantes como la rentabilidad nominal.

El grado de inversión soberano alcanzado por Paraguay con Moody's y Standard & Poor's mejora el contexto de financiación del país, pero no convierte automáticamente cada proyecto en financiable. Cada contrato deberá ser evaluado por sus propios méritos.

10 Auditoría y control ganan peso

La reforma intenta también reforzar el seguimiento posterior a la adjudicación. El MEF debe contratar al menos dos auditorías internacionales por proyecto: una aproximadamente dos años después del inicio de la fase operativa y otra al finalizar el contrato. Los dictámenes fiscales del Ministerio son además necesarios ante modificaciones contractuales, compensaciones, indemnizaciones y terminaciones anticipadas que puedan comprometer recursos públicos.

Este punto tiene especial importancia porque buena parte del riesgo fiscal de una PPP no aparece necesariamente al firmarse el contrato. Puede surgir años después mediante renegociaciones, retrasos, compensaciones o garantías ejecutadas.

Para el Estado, controlar esas contingencias protege las cuentas públicas. Para el inversor serio, un sistema de reglas previsible puede reducir el riesgo de que las decisiones dependan exclusivamente de negociaciones políticas posteriores.

11 Qué debería hacer una empresa extranjera antes de participar

Para una constructora, operador o fondo internacional interesado en el mercado paraguayo, el análisis debería comenzar mucho antes de la publicación de una licitación. Primero conviene identificar qué entidad pública tiene competencia sobre el activo y si el proyecto encaja efectivamente en la Ley 7452. Después debe evaluarse si existen estudios públicos, iniciativa previa de terceros o restricciones que impidan presentar una propuesta privada.

La siguiente cuestión es societaria y financiera: composición del consorcio, participación local, capital de la SOE, garantías, financiación y distribución de responsabilidades entre constructor, operador y accionistas. En paralelo deben estudiarse fiscalidad, permisos, legislación laboral, contratación pública, régimen ambiental y disponibilidad de terrenos.

Y, finalmente, debe construirse un modelo financiero suficientemente robusto como para soportar escenarios adversos de inflación, tipos de interés, tráfico, retrasos, costes de obra y tipo de cambio. Una PPP no es simplemente un contrato de construcción más largo. Es una inversión empresarial cuya rentabilidad depende del comportamiento de un activo público durante décadas.

12 Un mercado todavía pequeño, pero mucho más interesante

Paraguay parte de una base modesta en participación público-privada. Eso implica riesgos: menor experiencia administrativa, pocos precedentes contractuales y un mercado financiero local todavía reducido frente al tamaño potencial de determinados proyectos. Pero existe también la otra cara.

La necesidad de infraestructura es grande; el marco legal acaba de modernizarse; la calificación soberana ha mejorado; la PY01 comienza a aportar un segundo caso práctico de gran escala y la cartera de iniciativas privadas demuestra que el modelo está extendiéndose más allá de las carreteras.

Para el inversor extranjero, la oportunidad no consiste simplemente en financiar obras que el Estado no puede pagar inmediatamente. Consiste en participar durante décadas en la construcción y operación de activos que Paraguay necesita para sostener una economía cada vez mayor y más diversificada.

Si el nuevo marco consigue combinar competencia, disciplina fiscal, protección de los financiadores y una asignación realista de riesgos, las PPP pueden convertirse durante los próximos años en uno de los principales puntos de encuentro entre capital internacional y desarrollo de infraestructura paraguaya. La Ley 7452 ha creado una arquitectura mucho más amplia para hacerlo. El siguiente examen será menos jurídico que práctico: comprobar cómo funciona esa arquitectura cuando lleguen más proyectos, más capital y contratos cada vez más complejos.

Fuentes

1. [Ley N.º 7452/2025 — Régimen de Participación Público-Privada](#)

2. [MEF — Participación Público Privada](#)
3. [MEF — Reglamentación de la Ley 7452 mediante Decreto 5441/2026](#)
4. [MEF — Iniciativas privadas actualmente en estudio](#)
5. [MOPC — Proyecto APP de ampliación de la Ruta PY01](#)
6. [BID — Paraguay: el camino hacia la consolidación del grado de inversión y credibilidad institucional](#)

© 2026 Pedro Moreira / Paraguay Business Hub. Todos los derechos reservados.

Este artículo tiene carácter meramente informativo y no constituye asesoramiento jurídico, fiscal, financiero ni de inversión. Las cifras y referencias reflejan la información disponible en la fecha indicada y deben contrastarse para cada proyecto concreto.