



# Razones por las cuales se debe preferir el régimen de contratos de Asociación Público Privada - APP a los Acuerdos de Gobierno a Gobierno - G2G en el Perú<sup>(\*)</sup>

*The reasons why the Public-Private Partnership contracts regime should be preferred to Government-to-Government (G2G) agreements in Peru*

**Humberto Sheput Stucchi<sup>(\*\*)</sup>**

Universidad del Pacífico (Lima, Perú)

**Resumen:** A partir del éxito logrado en la construcción de la infraestructura necesaria para los XVIII Juegos Panamericanos y los Sextos Juegos Parapanamericanos de Lima 2019, se ha evidenciado un claro cambio en la orientación que el Estado peruano está adoptando en la construcción de proyectos de infraestructura. Se ha dejado de lado el esquema de los contratos de asociación público-privada y se ha optado por la celebración de acuerdos de Gobierno a Gobierno.

¿Es esta idea o alternativa de celebrar acuerdos de Gobierno a Gobierno como primera opción la mejor o la más conveniente para el Estado peruano? En este artículo, analizaremos las ventajas y desventajas de ambos esquemas y propondremos criterios a considerar para evaluar cuál sería el esquema más conveniente según el tipo de obra o infraestructura que se pretende desarrollar.

**Palabras clave:** Perú - Políticas públicas - Obras de Infraestructura - Acuerdos de Gobierno a Gobierno - Contratos de Asociación Público Privada

**Abstract:** The success attained in the development of the essential infrastructure for the XVIII Pan American Games and the Sixth Parapan American Games of Lima 2019 has demonstrated a distinct shift in the approach embraced by the Peruvian State in the execution of infrastructure ventures. The utilization of public-private partnership contracts has been relinquished in favor of government-to-government agreements.

Is the idea or alternative of prioritizing Government-to-Government agreements as the initial option the most suitable or advantageous for the Peruvian State? In this article, we will assess the benefits and drawbacks of both approaches and propose criteria to evaluate which scheme would be the most favorable depending on the nature of the project or infrastructure to be undertaken.

**Keywords:** Peru - Public Politics - Infrastructure Works - Government-to-Government Agreements - Public-Private Partnership Contracts

(\*) Nota del Equipo Editorial: Este artículo fue recibido el 22 de abril de 2023 y su publicación fue aprobada el 25 de mayo de 2023.

(\*\*) Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (Lima, Perú). Máster en Economía y Regulación de Servicios Públicos de Red por la Universidad de Barcelona. Profesor de la Maestría de Regulación de la Universidad del Pacífico. Profesor de la Dirección de Educación Continua de la Pontificia Universidad Católica del Perú. ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-1939-3184>. Correo electrónico: sheput100@yahoo.com.



## 1. Introducción

Durante los primeros meses del año 2017, el Perú se debatía entre la realización de los XVIII Juegos Panamericanos y los Sextos Juegos Parapanamericanos de Lima 2019, a cuyo desarrollo se había comprometido en octubre de 2013, o simplemente enfrentar la vergüenza internacional que implicaba desistir de su realización, prácticamente, sobre la fecha de inicio de dichos juegos. En adición a esta segunda opción, tenemos el hecho de no haber podido construir la infraestructura necesaria en su momento, es decir, el no tener la seguridad de contar con la infraestructura necesaria cuando llegue el momento de la inauguración de los Juegos, teniendo en cuenta, además, que la construcción implicaría un gasto de recursos públicos que bien podría destinarse a otros fines más importantes del Estado.

Ante este panorama, y previa advertencia de la Contraloría General de la República respecto del atraso en el avance de las obras, en abril de 2017, el Estado peruano optó por celebrar un acuerdo de Gobierno a Gobierno (G2G) con el Reino Unido, cuya finalidad principal era culminar la construcción de los escenarios y recintos necesarios para la realización de los Juegos, como son las sedes o recintos deportivos y la denominada “Villa Panamericana”, donde se hospedarían las delegaciones deportivas participantes. Desde ese momento, surgió una nueva serie de críticas, esta vez referidas al alto costo que la realización de los juegos implicaría para el país.

La elección del Reino Unido para la gestión y provisión necesarias en la construcción de la infraestructura de los Juegos se sustentó en su experiencia en la construcción de infraestructura deportiva. Esto se evidenció en su organización y celebración exitosa de los Juegos Olímpicos de Londres en el año 2012.

Como es de conocimiento público, el resultado obtenido a partir de la ejecución del acuerdo de Gobierno a Gobierno celebrado con el Reino Unido fue un éxito total en lo que respecta a la construcción oportuna de la infraestructura necesaria para la realización de los Juegos. De ese modo, se pudo construir todo lo necesario y en el tiempo previsto, cuando las esperanzas decían que no se iba a llegar a la fecha estimada para la inauguración de los Juegos Panamericanos. El éxito alcanzado por el Estado atenuó la fuerza de las críticas que en su momento asomaron muy tíbiamente respecto del fuerte gasto de recursos fiscales empleados para la construcción de las obras necesarias para el desarrollo de los Juegos. Asimismo, al amparo de este innegable éxito, podemos advertir que, desde entonces, el Estado Peruano ha optado por la alternativa de construir y desarrollar la infraestructura requerida mediante el esquema de los acuerdos de Gobierno a Gobierno (G2G).

Así, el Estado peruano parece haber asumido que este esquema es la forma más rápida y eficiente para poder desarrollar una obra. Ello definió que, en la actualidad, el

Perú haya desarrollado diversas obras de infraestructura, siguiendo el esquema de acuerdo de Gobierno a Gobierno (G2G), como se puede apreciar en el siguiente listado:

- En junio del 2020, el Estado peruano celebró un nuevo acuerdo con el Reino Unido. El contexto nos señala que, en el año 2019, paralelamente a la construcción de la infraestructura de los Juegos Panamericanos, el Perú se encontraba abocado a reconstruir la infraestructura dañada por el Fenómeno del Niño en el año 2017. Sin embargo, este esfuerzo, al menos hasta entonces, no presentaba los resultados esperados. Por ello, el Gobierno del Perú optó por suscribir otro acuerdo de Gobierno a Gobierno (G2G) con el Reino Unido para apoyar a la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (ARCC) en la reconstrucción de la infraestructura que resultó afectada en materias de salud, educación y soluciones integrales (obras de defensa en ríos y quebradas, drenajes, etc.). En el marco de acuerdo de Gobierno a Gobierno (G2G), con una inversión que asciende a S/6.035 millones, se han celebrado numerosos contratos que van a permitir la construcción de 74 (setenta y cuatro) proyectos en materia de educación, 15 (quince) nuevos establecimientos de salud y 25 (veinticinco) soluciones integrales, entre ellas, la construcción de defensas ribereñas en zonas adyacentes a 07 (siete) ríos, las cuales se estimaba que evitarían que se repitan situaciones similares a las sufridas por los pobladores de las regiones del norte del Perú en el año 2017.
- El 24 de octubre de 2019, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y el Gobierno de la República de Corea firmaron un acuerdo de Gobierno a Gobierno para brindar el servicio de asistencia técnica durante las etapas de diseño, construcción y puesta en operación del Aeropuerto Internacional de Chinchero en Cusco (AICC). Recién el 12 de marzo de 2021, el Estado peruano firmó el contrato con el consorcio integrado por la surcoreana Hyundai E&C y HV Contratistas, quien quedaba encargado de ejecutar las obras preliminares del



proyecto por un monto de US\$143,8 millones; las referidas obras preliminares consistían en el movimiento de tierras a realizarse en el área donde se construirá el terminal aéreo y la pista de aterrizaje.

- La página web del Programa Nacional de Inversiones en Salud (PRONIS), que es el órgano del MINSA encargado de la ejecución de los proyectos de infraestructura, refiere que dicho programa es el “enlace contractual del Estado peruano con el Gobierno francés en el contrato para la Asistencia Técnica en la Ejecución de los Proyectos de Inversión: “Mejoramiento y Ampliación de los Servicios de Salud del Hospital Nacional Sergio E. Bernales - Collique, distrito de Comas en Lima” y “Mejoramiento de la Capacidad Resolutiva de los Servicios de Salud del Hospital Antonio Lorena Nivel III-1-Cusco”; ambos declarados de interés nacional mediante el Decreto Supremo N° 001-2020-SA”.

El acuerdo establecía un plazo de diecinueve (19) meses, contados desde la fecha de inicio del proyecto en el mes junio de 2020, hasta el mes de diciembre de 2021.

- El 27 de mayo de 2021, el Estado peruano y el Gobierno de Francia suscribieron el acuerdo de Gobierno a Gobierno (G2G) para la construcción de la nueva Carretera Central Daniel Alcides Carrión, cuya inversión asciende a S/11.959 millones, teniéndose planeado iniciar la construcción de la vía en marzo de 2025. Según lo informado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC, la nueva Carretera Central Daniel Alcides Carrión sería una autopista de montaña de aproximadamente 180 kilómetros, con una variación altitudinal entre los 600 y los 4500 msnm, que contaría con una calzada de 4 carriles con separador central (dos vías por sentido), con una ruta denominada “Corredor Verde” y que se inicia en Cieneguilla y llega hasta Junín (Huaycán - Cieneguilla, Santiago de Tuna – San Andrés de Tupicocha), e incluirá la construcción de puentes, túneles y viaductos. Como consecuencia de la suscripción de tal acuerdo, se ha instalado una Oficina de Gestión de Proyectos (denominada PMO Vías)<sup>(1)</sup>.
- En la misma ocasión (27 de mayo de 2021) los gobiernos del Perú y Francia acordaron que el segundo brindará la asesoría técnica necesaria para posibilitar la construcción de la Vía Expresa Santa Rosa, en la Provincia Constitucional del Callao. Al respecto, el Ministerio de Transportes y

Comunicaciones ha informado que la futura Vía Expresa Santa Rosa será un viaducto elevado de 3.67 kilómetros de largo, de tres carriles por lado, que conectará la Costa Verde con el Aeropuerto Internacional Jorge Chavez. El trayecto de la Vía Expresa incluye las avenidas Óscar R. Benavides, Argentina y Santa Rosa. La inversión requerida para la construcción de la obra asciende a la suma de S/ 819.7 millones. El acuerdo de Gobierno a Gobierno (G2G) brindará asistencia técnica al proyecto mediante una Oficina de Gestión de Proyectos (a cargo de PMO Vías, al igual que en el caso de la construcción de la nueva Carretera Central Daniel Alcides Carrión).

- Dos muy importantes proyectos cuya ejecución también se ha anunciado que se realizará empleando el mecanismo de acuerdos de Gobierno a Gobierno (G2G) están referidos a la construcción de la infraestructura necesaria para el desarrollo de la Línea 3 y 4 del Metro de Lima, las mismas que están presupuestadas en S/. 23 300 millones y S/. 12 500 millones, respectivamente. La línea 3 unirá los distritos de Comas y San Juan de Miraflores en 54 minutos. Movilizará un total de 66 trenes automáticos y se ha previsto que trasladará a 2 millones de personas por día. A fines de febrero de 2023, la Ministra de Transportes y Comunicaciones informó que existían cinco países interesados en celebrar con el Perú el acuerdo de Gobierno a Gobierno que permitiría la construcción de la Línea 3. Por su parte, la Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional-AFIN ha expresado “su preocupación sobre la presión para las finanzas públicas que causaría, a más de un año

(1) El trazo que tendría la vía, propuesto por PMO Vías y que se denomina “Corredor Verde”, ha recibido fuertes críticas de parte del Consejo Departamental de Lima del Colegio de Ingenieros del Perú (CIP-CDLima), las mismas que se encuentran referidas a diversos aspectos, como la superposición que tendría el “Corredor Verde” con más de 30 kilómetros del Camino Inca o ‘Qhapaq Ñan’ (zona arqueológica declarada Patrimonio Mundial de la Humanidad); el cruce por varios pueblos, lo cual involucraría expropiaciones y afectaciones prediales; o el paso por la quebrada de Lurín, donde existen riesgos de huaicos, deslizamientos e inundaciones”, según lo indicado por INGEMMET. Para enfrentar estos problemas, la Comisión del CIP-CD Lima propuso que la construcción de la nueva Carretera Central Daniel Alcides Carrión tenga un trazo diferente, el mismo que está basado en un estudio iniciado por el Gobierno Regional de Lima, donde se plantea como alternativa al “Corredor Verde” una ruta que sería la siguiente: San Bartolo (a la altura de La Chutana)-Olleros-Huarochirí-Cochas-Canchaylo-Pachacayo.



de la suspensión del proceso G2G de las Líneas 3 y 4, su ejecución a través de esta modalidad. Se estima que la inversión necesaria para estas dos líneas asciende a más de S/ 35 000 millones, equivalente al 4.1% del PBI o al 87% de la inversión pública del 2021. Con estos recursos se podrían financiar 220 Antepuertos del Callao u 81 Puentes Santa Rosa". Adicionalmente, el gremio empresarial señala que los acuerdos de Gobierno a Gobierno (G2G) "no representan un esquema de financiamiento distinto al de la obra pública tradicional. El Estado tendría que financiar la inversión a través de sus propios recursos y/o recurrir al endeudamiento público. Incluso se tendría que sacrificar otros proyectos y actividades programadas".

Como podrá apreciarse, en el Perú, los más importantes proyectos de infraestructura, provenientes de diferentes sectores (construcción de carreteras, vías férreas, hospitales, escuelas, defensas ribereñas, entre otros) se realizarán, o al menos eso se pretende, a través del mecanismo de acuerdo de Gobierno a Gobierno (G2G). Dado que no se registran antecedentes en otros países, en el que un país decida que sean otros países los que se encarguen de la gestión de la construcción de sus principales proyectos de infraestructura, cabría preguntarse si la idea o alternativa de celebrar acuerdos de Gobierno a Gobierno como primera opción es la mejor o la más conveniente para el Estado Peruano.

Para tratar de encontrar respuestas a esta pregunta, es necesario que intentemos analizar cuáles son las ventajas y desventajas que pueden tener los acuerdos de Gobierno a Gobierno (G2G) respecto de la contratación a través del esquema de las Asociaciones Público Privadas (APP), que era el esquema de contratación que se venía empleando en el Perú para el desarrollo de proyectos de infraestructura. Revisaremos ambos esquemas y propondremos algunos criterios a considerar para evaluar cuál sería el esquema más conveniente según el tipo de obra o infraestructura que se pretende desarrollar.

## 2. Los Acuerdos de Gobierno a Gobierno (G2G): Ventajas y desventajas

Antes de hacer una descripción que nos permita comprender en qué consiste y cómo funciona el mecanismo, habría que mencionar que la celebración de acuerdos de Gobierno a Gobierno para la construcción de grandes obras de infraestructura, como carreteras y aeropuertos, es un "producto típicamente peruano": Fuera de la teoría, el Perú es el único país en el que existen acuerdos de Gobierno a Gobierno (G2G) para la construcción de grandes obras de infraestructura, y más aún, es el único donde el Gobierno pretende que la celebración

de acuerdos de Gobierno a Gobierno sea la nueva regla general para la contratación de obras de infraestructura.

En el año 2017, varias regiones del Perú fueron devastadas por las consecuencias del fenómeno del Niño. Según el reporte del Sistema de Información Nacional para la Respuesta y Rehabilitación - SINPAD, actualizado al 17 de mayo de 2017, se reportaron "231,874 damnificados; 1 129,013 afectados y 143 fallecidos. Han colapsado 25,700 viviendas, 258,545 están afectadas y 23,280 están inhabitables" (Organización Panamericana de la Salud, s.f.).

En junio de 2020, es decir, tres años después de ocurrida la situación de emergencia, se suscribió el acuerdo de Gobierno a Gobierno celebrado entre la Autoridad para la Reconstrucción Con Cambios del Gobierno del Perú (ARCC) y el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (representado por su Departamento de Comercio Internacional). La página web de la Autoridad para la Reconstrucción Con Cambios (ARCC) <sup>(2)</sup> refiere como ventajas del acuerdo internacional suscrito con el Gobierno del Reino Unido, que tiene como propósito la gestión y provisión de bienes, servicios u obras necesarios para la implementación de las intervenciones priorizadas del Plan Integral para la Reconstrucción con Cambios (PIRCC), las siguientes:

- "Reducción del riesgo de incumplimiento de los compromisos por parte de los Postores seleccionados.
- Mayor capacidad de negociación con los proveedores para acceder a la mejor calidad de ofertas y con mayores beneficios para el país.
- Uso de esquemas ágiles y rigurosos de procura, con reducción de costos y riesgos
- Se incorporan los componentes de innovación y transferencia de conocimientos, donde se adquiere conocimientos y experiencias internacionales para la ejecución de cada sector.

(2) Al respecto, véase <https://www.rcc.gob.pe/2020/main-home/contrataciones/g2g-acuerdos/preguntasfrecuentes/>



- Lecciones aprendidas para el Estado Peruano en materia de contratación y gestión de contratos.
- Visión de legado para el desarrollo de proyectos de infraestructura considerando su sostenibilidad en el tiempo (operación y mantenimiento).
- Permite la utilización de contratos internacionales para ser adaptados al proyecto, los cuales ayudan a prevenir disputas, riesgos tempranos en el proyecto, y fomentan la colaboración de las partes.
- Contribuye a implementar mecanismos dinámicos de seguimiento como la Oficina de Gestión de Proyectos (PMO) que permitan realizar un monitoreo integral de cronograma base y programas mensuales de los proyectos que se implementan en el marco del G2G, así como la utilización de las diferentes herramientas digitales integradas” (ARCC, s.f.).

Una de las principales ventajas de los acuerdos de Gobierno a Gobierno (G2G) es la estructuración y operación de una Oficina de Gestión o PMO (Project Management Office), que es dirigida por un experto designado por el Gobierno contratado y que es la encargada de realizar el apoyo a la gestión de los procesos, verificando el cumplimiento de los cronogramas de trabajo establecidos, así como el control de riesgos y realizando una eficiente labor de procura. Este PMO es efectivamente el gestor del proyecto. De la gestión del PMO dependerá el éxito o el fracaso de las iniciativas y acciones que se desarrollen en el marco del proyecto. Debe tener la capacidad para responder de manera rápida y eficiente a los problemas que se le presenten en la gestión propiamente dicha del proyecto, así como tener una adecuada capacidad de planificación y organización. Adicionalmente, debe poder gestionar eficientemente los conflictos que seguramente aparecerán durante el desarrollo del proyecto. Como podrá apreciarse, los requerimientos son diversos y muy exigentes; es aquí donde se pone en aplicación todo el conocimiento y experiencia que sustenta la celebración del acuerdo de Gobierno a Gobierno.

Otra de las ventajas de los acuerdos de Gobierno a Gobierno (G2G) es la utilización de modelos de contrato estándar para la ejecución de las obras. En el marco del acuerdo de Gobierno a Gobierno, el gestor del proyecto (PMO) va a necesitar celebrar contratos con diversos proveedores especializados, que se encargarán de desarrollar, proveer o ejecutar diferentes obras o tareas. Se entiende como una premisa que el gestor del proyecto (PMO) conoce y tiene relación con proveedores especializados a fin de atender de la manera más eficiente los requerimientos del proyecto. Para ello, el empleo de modelos de contrato estándar resulta una herramienta muy importante, dado que agiliza la gestión, simplifica la tramitación y, especialmente, la negociación de los contratos. Asimismo, brinda una seguridad mayor a las partes respecto de los asuntos y materias sobre los que trata el contrato respectivo.

Finalmente, otra ventaja de los acuerdos de Gobierno a Gobierno (G2G) es que cuando se ven en la necesidad de enfrentar y resolver un conflicto, como parte del mecanismo contractual, han establecido que la resolución de los conflictos se encargue a los “Dispute Boards” o Juntas de Resolución de Conflictos. Estos son los tribunales especializados y ad-hoc para la solución de los conflictos que puedan surgir en el desarrollo de un determinado proyecto y en el marco de un determinado acuerdo de Gobierno a Gobierno. Estos “Dispute Boards” tienen sus propias normas procesales y son muy ágiles y eficientes en la atención y solución de los conflictos que puedan presentarse. Su actuación se produce de manera paralela a la ejecución de las obras y está dirigida a evitar que la ejecución de la obra se interrumpa por causa del conflicto, evitando también que se generen demoras en la ejecución de proyecto y otras ineficiencias. Esta sería también una ventaja de los acuerdos de Gobierno a Gobierno frente a los mecanismos propios de los contratos de Asociación Público Privada, los cuales normalmente recurren a mecanismos como el arbitraje, el mismo que, si bien resulta mucho más eficiente que tener que recurrir al Poder Judicial para solucionar un conflicto, resulta mucho más lento y oneroso que el mecanismo de los “Dispute Boards”.

Vistas las ventajas de los acuerdos de Gobierno a Gobierno (G2G), es pertinente también observar cuáles son las críticas que han venido recibiendo. Por ejemplo, José Luis Guasch, exjefe de Expertos Globales en Asociaciones Público-Privadas (APP) del Banco Mundial, llama “fracaso del Estado” a esta manifiesta voluntad por el empleo preferente de este mecanismo contractual que ocurre en el caso peruano. De ese modo, en una entrevista de 2021, Guasch señaló lo siguiente:

Respecto a los contratos de Gobierno a Gobierno (G2G), Guasch reconoció no ser partidario de este mecanismo, por varias razones. Aunque reconoció que su uso para los Juegos Panamericanos fue correcto por la urgencia, la necesidad y la carencia de confianza que Perú pudiera hacerlo a tiempo, “*pero incluso*



*en la Reconstrucción con Cambios no ha habido un éxito sustancial, hace ya cinco años que se lanzó ese concepto y sigue rezagado”, comentó.*

Añadió que *“el G2G da señales de tirar la toalla, y es una manera de decir que no eres capaz de hacer ese trabajo, lo que es absurdo para un país como el Perú, al no tratar de desarrollar estos proyectos por sí mismos”*. Además, señaló que a veces se considera a países que están en peor situación como Turquía, sin contar que los países que vienen buscan contratar o favorecer a sus clientes y afiliados (El Comercio, 2021).

Existen otros cuestionamientos que se han hecho a los acuerdos de Gobierno a Gobierno (G2G) en el Perú. Uno de ellos tiene que ver con la naturaleza de los recursos económicos y la oportunidad del pago que tiene que hacer el Estado peruano a su Estado contraparte. Para celebrar un acuerdo de Gobierno a Gobierno, el Estado peruano requiere contar con los recursos a los efectos de realizar el o los pagos establecidos en el acuerdo, entendiendo que estos recursos provienen del presupuesto corriente. Como regla general, y para decirlo en términos simples, un acuerdo de Gobierno a Gobierno se paga como si se tratase de una Obra Pública (es decir, en unos tres años, en promedio).

Esto, naturalmente, implica enfrentar un problema de tipo fiscal, dado que siempre se ha entendido que el Estado no cuenta con recursos abundantes para la realización de obras de infraestructura. Atendiendo a esta situación, siempre se pensó que la mejor alternativa a estos efectos era recurrir al mecanismo de contratación de las Asociaciones Público Privadas, donde se traslada al operador privado la preocupación por obtener los recursos necesarios para financiar la realización de las obras materia del contrato de concesión. De esta manera, los recursos del Estado podían dedicarse a otros destinos más cercanos a las funciones inherentes a la gestión pública, como la atención de emergencias, la lucha contra la pobreza, entre otros.

Un cuestionamiento muy serio a los acuerdos de Gobierno a Gobierno (G2G) está referido a que el Estado contratante asume o retiene todos los riesgos. En un supuesto igual al de la contratación de Obra Pública, el Estado contratante asume los riesgos de diseño y construcción, como de la operación y mantenimiento. Esto plantea una diferencia esencial con el modelo de contratos de Asociación Público Privada (APP), en los que una de las características principales es que justamente

el contrato de concesión es el instrumento que permite a las partes asignar los riesgos de la manera más adecuada.

Un cuestionamiento que salta a la vista de manera bastante evidente es el referido al mayor costo que representan los acuerdos de Gobierno a Gobierno. Bajo este esquema, se tiene previsto desarrollar tres de los cuatro proyectos de infraestructura de mayor precio en la historia del Perú<sup>(3)</sup>. Considerando que la suma de los presupuestos de los tres proyectos casi alcanza los S/. 50 000 millones, resulta evidente que pudo ser al menos interesante consultar la posibilidad de recurrir a otro esquema de contratación, en el que el operador privado esté encargado de obtener el financiamiento necesario para el desarrollo del proyecto, y no someter al Estado a gastar enormes cantidades de sus escasos recursos. Además, y como se ha indicado, el esquema de los acuerdos de Gobierno a Gobierno es similar al de la Obra Pública, en el sentido de que se paga de inmediato o en un muy breve plazo (en lenguaje corriente, diríamos que “se paga al contado”). Como se puede apreciar, el esquema tradicional de la contratación de Asociaciones Público Privadas ofrece soluciones efectivas para este problema.

Otro cuestionamiento tiene relación con la situación en que quedan las obras de infraestructura luego de concluida su construcción, desarrollada en el marco del acuerdo de Gobierno a Gobierno. Por ejemplo, terminada la construcción de las obras destinadas a la realización de los XVIII Juegos Panamericanos y los VI Juegos Parapanamericanos de Lima 2019 y luego de realizados los Juegos en mención, cabían hacerse algunas preguntas: ¿Qué se va a hacer con la infraestructura? ¿Corresponde que alguna persona o institución se haga cargo de su operación y (especialmente) de su mantenimiento?<sup>(4)</sup>. En el esquema de

(3) El presupuesto de la Línea 3 del Metro de Lima asciende a S/. 23 300 millones; el presupuesto de la Línea 4 del Metro de Lima asciende a S/. 12 500 millones; mientras que el presupuesto de la nueva Carretera Central Daniel Alcides Carrión asciende a S/. 11 500 millones.

(4) Luego de los Juegos del año 2019, el Perú y el mundo enfrentaron a la pandemia el año 2020. Fue en ese momento que se decidió utilizar seis de las siete torres con que cuenta la Villa Panamericana para recibir, hospedar y atender a los pacientes COVID en la ciudad de Lima, llegando a tener un aproximado 2800 camas para estos efectos.



contratación de las Asociaciones Público Privadas, estas preguntas están absueltas de antemano, correspondiendo al concesionario encargarse de la operación y mantenimiento de la infraestructura, mientras que en los acuerdos de Gobierno a Gobierno (G2G) este tema queda sin definición.

Un cuestionamiento adicional pasa por constatar que al menos un proyecto (la nueva Carretera Central Daniel Alcides Carrión) es materia de un acuerdo de Gobierno a Gobierno (G2G) sin que haya sido previamente considerado o incluido en el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad - PNIC<sup>(5)</sup>. Obviamente, este hecho vulnera y resta seriedad y predictibilidad al esfuerzo que en su momento significó la priorización de las obras de infraestructura en el referido Plan Nacional.

Existen propuestas que plantean que, luego de un acuerdo de Gobierno a Gobierno, el Estado peruano podría convocar a un concurso para encargar a un concesionario privado únicamente la operación y mantenimiento de la obra que ha sido construida bajo el esquema del acuerdo de G2G. Si bien la propuesta pretende obtener los principales beneficios de ambos modelos contractuales, también podrían generarse controversias respecto a la calidad y operación de los servicios. Al no ser el mismo proveedor quien se encarga de la construcción que aquel que se encarga de la operación y mantenimiento, existen incentivos para que, ante la ocurrencia de un problema o defecto, un operador pretenda que la responsabilidad es del otro operador ("la culpa no es mía, es del otro..."). Adicionalmente, habría que desarrollar dos procesos de contratación para un objetivo que en la actualidad requiere de uno solo.

### **3. Los contratos de Asociación Público Privadas (APP): Ventajas y desventajas**

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) fue quizás el principal promotor del esquema de las Asociaciones Público Privadas. Sobre este modelo de contratación, en la página web del MEF se puede leer lo siguiente:

Esta modalidad se implementa mediante Contratos de largo plazo, en los que la titularidad de las inversiones desarrolladas puede mantenerse, revertirse o ser transferidas al Estado, según la naturaleza y alcances del proyecto y a lo dispuesto en el respectivo Contrato. Estas modalidades pueden ser de concesión, operación y mantenimiento, gestión, así como cualquier otra modalidad contractual permitida por ley.

La actual definición de APP se construye sobre el marco legal precedente y las mejores prácticas a nivel internacional, que consideran elementos como una asignación adecuada de riesgos entre los sectores público y privado y que en todas las fases del desarrollo de una APP se contemple el principio de Valor por dinero, que busca la combinación óptima entre los costos y la calidad del servicio público ofrecido a los usuarios, a lo largo de la vida del proyecto.

Los contratos de Asociación Público Privada cuentan con un marco jurídico debidamente desarrollado, el mismo que a lo largo de los años se ha ido perfeccionando y corrigiendo, de manera que en la actualidad la normativa vigente recoge el conocimiento obtenido a partir de diversas experiencias en contrataciones. A partir de esto, podríamos mencionar algunas de las principales características de los contratos de Asociación Público Privadas:

- Los contratos de Asociación Público Privada son de largo plazo; siendo así que algunos de estos contratos pueden durar, incluyendo sus ampliaciones y renovaciones, un total de hasta 60 (sesenta) años.
- El sector privado tiene una participación muy activa: participa en lo que respecta al diseño, construcción, financiamiento, operación, mantenimiento, transferencia o reversión del activo, etc. De esta manera, el operador privado asume una considerable proporción de los riesgos propios del proyecto, de conformidad con lo que se establezca en el Contrato de Concesión correspondiente.
- La asignación de los riesgos se establece en el Contrato de Concesión correspondiente, respetando el principio de asignar el riesgo a la parte que esté mejor capacitada de administrarlo.
- El proyecto que se desarrolla mediante una APP puede ser clasificado como una concesión Autofinanciada o como una

(5) "El objetivo del Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC) es proveer al Estado peruano de un insumo para construir una agenda de desarrollo transparente y consensuada que permita cerrar brechas claves para el desarrollo económico y social del país", como lo indica el propio Plan Nacional. [https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv\\_privada/planes/PNIC\\_2019.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_privada/planes/PNIC_2019.pdf)



concesión Cofinanciada. Esta clasificación dependerá de las características propias de la infraestructura a ser administrada: Si la concesión está en condiciones de generar a partir de sus propios ingresos (vía el cobro de la tarifa a los usuarios), los recursos necesarios para el repago a las fuentes de financiamiento, entonces estaremos ante una concesión autofinanciada; si por el contrario, la concesión no recauda vía el cobro de la tarifa al usuario los recursos necesarios para cubrir sus costos eficientes, estaremos ante una concesión cofinanciada, donde el Estado, en su condición de Concedente, se obliga a completar la diferencia a la que no pudo llegar el cobro de la tarifa a los usuarios.

El artículo 29 del Reglamento del Decreto Legislativo 1362 establece que bajo la modalidad de las Asociaciones Público Privadas pueden desarrollarse proyectos en los siguientes ámbitos:

1. Infraestructura pública en general, lo que incluye redes viales, redes multimodales, vías férreas, aeropuertos, puertos, plataformas logísticas, infraestructura urbana de recreación y cultural, infraestructura penitenciaria, infraestructura de riego, de salud y de educación.
2. Servicios públicos, lo que incluye, servicios públicos de telecomunicaciones, de energía y de alumbrado público, de agua y saneamiento, así como otros de interés social, relacionados a los sectores de educación, salud y medio ambiente.
3. Servicios vinculados a la infraestructura pública y a servicios públicos que requiere brindar al Estado; a manera de ejemplos de estos servicios podemos considerar a los sistemas de recaudación de peajes y tarifas y a los Centros de Atención al Ciudadano, entre otros.
4. Proyectos de investigación aplicada.
5. Proyectos de innovación tecnológica.

De conformidad con lo establecido en el artículo 43 del Decreto Legislativo 1362, los proyectos destinados a la prestación de servicios vinculados a infraestructura públicas o a servicios públicos, los de investigación aplicada y/o los de investigación tecnológica, así como aquellas APP que no contengan componente de inversión, pueden ser tramitadas a través del procedimiento simplificado, de conformidad con las fases y plazos establecidos en el Reglamento. De esta manera, estas APP pueden tener un trámite más rápido y sencillo, orientado a facilitar la ejecución del contrato correspondiente. Por esta razón, la eventual complejidad en su diseño no exige el nivel y el detalle de estudios que sí requiere un proyecto de gran envergadura de infraestructura pública y de servicios públicos.

El mecanismo de las APP no se encuentra exento de cuestionamientos: uno de ellos, siempre referido por los representantes de los operadores privados, está referida a una excesiva regulación (o sobre-regulación). Esto implica

la participación de diversas instituciones del Estado en los procesos de contratación y ejecución contractual. Algunas veces, estas instituciones cuentan con similares atribuciones y sus intervenciones resultan reiterativas e innecesarias, retrasando la toma de decisiones y, eventualmente, los plazos contractuales.

Otros inconvenientes que impactan en los plazos contractuales de las APP son los referidos a los retrasos y dificultades en la entrega de terrenos necesarios para la ejecución de la obra, propiciados, por lo general, por demoras en los procesos de expropiación; también se pueden contar las deficiencias que pueden contener los estudios en los que se debe sustentar la realización de las obras, que son advertidas en el mismo terreno, cuando la realidad no coincide con lo expresado en los estudios. Finalmente, también puede resultar un inconveniente el hecho de tener que recurrir al mecanismo externo del arbitraje para solucionar los conflictos que surgen por lo general en el desarrollo de las obras.

#### **4. Ventajas y desventajas de ambos esquemas**

Comparando los dos esquemas y tratando de apreciar los beneficios de cada uno de ellos respecto del otro, podríamos señalar lo siguiente:

##### *Ventajas de los Acuerdos G2G respecto de los Contratos APP*

- Para la contratación de obras puntuales y urgentes, que no requieren de operación y mantenimiento o que las mismas tienen ya una institución u organismo encargado de su operación, el esquema de los acuerdos de Gobierno a Gobierno (G2G) tiene ventajas sobre la contratación de Asociación Público Privada por su rapidez y porque el Gobierno encargado puede ser seleccionado en función a su experiencia en el asunto.
- El esquema de los acuerdos de Gobierno a Gobierno (G2G) cuenta con la ventaja de no tener que cumplir las exigencias, trámites y gestiones a que se encuentran





obligados los concesionarios de las Asociaciones Público Privadas. Los acuerdos de Gobierno a Gobierno no están sujetos a la normativa de contratación pública, ni a la supervisión de los organismos reguladores. Incluso, la labor que puede realizar la Contraloría General de la República alcanza fundamentalmente a las instituciones públicas responsables de la contratación, mas no a los directamente involucrados en la realización de la obra.

- Una de las principales características de los Acuerdos de Gobierno a Gobierno (G2G) es que cuentan con un PMO (Project Management Office), la misma que está encargada de realizar el apoyo a la gestión de los procesos que integran el proyecto y es dirigida por un experto designado por el Gobierno contratado. El PMO desarrolla una eficiente labor de procura, verifica que se cumplan los cronogramas de trabajo y realiza el control de riesgos. Este es efectivamente el gestor del proyecto. Si bien la experiencia de los Juegos Panamericanos en Lima llevó a pensar que la participación del PMO era una garantía de eficiencia, como hemos visto líneas arriba, en los demás proyectos de infraestructura desarrollados en el Perú a través de acuerdos de Gobierno a Gobierno (G2G) no se ha encontrado los mismos resultados.
- Una ventaja de los acuerdos de Gobierno a Gobierno (G2G) es el empleo de contratos estándar internacionales que son adaptados al proyecto, a ser celebrados con proveedores especializados para el desarrollo y ejecución de obras, provisión de suministros y otros aspectos de carácter operativo. De esta manera, la utilización de estos contratos estándar aporta dinamismo, predictibilidad y seguridad.
- La solución de controversias en los Acuerdos de Gobierno a Gobierno (G2G) es más eficiente al encontrarse a cargo de las Juntas de Resolución de Conflictos o “Dispute Boards”. Una característica distintiva de los “Dispute Boards” es que la ejecución de las obras no se interrumpe por el hecho de que exista un conflicto, dado que el análisis y la solución de las controversias se realiza de manera paralela al desarrollo de las obras, sin que se genere afectación a los plazos.

#### *Ventajas de los Contratos APP respecto de los Acuerdos G2G*

- Si la obra de infraestructura que se va a ejecutar va a requerir que exista un operador que se encargue de brindar el servicio y de dar el mantenimiento necesario a la infraestructura, de manera que se garantice la continuidad de los servicios públicos, los contratos de Asociación Público Privada son la mejor opción por tratarse además de contratos de largo plazo. Encargar la ejecución de un proyecto de infraestructura bajo el esquema del acuerdo de Gobierno a Gobierno (G2G) hará necesario que, luego de construida la obra de infraestructura, se tenga que buscar algún proveedor que brinde la operación y el mantenimiento de dicha infraestructura. Lo que genera costos, ineficiencias e incertidumbre sobre la determinación de responsabilidades.

- Si bien los procesos de contratación en el esquema de las Asociaciones Público Privadas son más lentos y complicados que los acuerdos de Gobierno a Gobierno (G2G), también son más confiables respecto de la selección del proveedor más calificado y en las mejores condiciones económicas, asegurando así la mejor relación de valor por dinero. Indudablemente, la utilización de recursos públicos, escasos por definición, resulta más eficiente cuando se recurre al esquema de contratación de las Asociaciones Público Privadas.
- La asignación de riesgos es una característica esencial de la contratación bajo el esquema de las Asociaciones Público Privadas. El contrato de concesión asigna riesgos a las partes, atendiendo a la participación del sector privado en las diferentes etapas del proyecto (diseño, construcción, financiamiento, operación, mantenimiento, transferencia o reversión del activo, etc.). Lo óptimo es asignar el riesgo a la parte que esté mejor capacitada para administrarlo. Esto no ocurre en los acuerdos de Gobierno a Gobierno (G2G), que en este aspecto contienen muchos elementos que los asemejan a los contratos de Obra Pública.

## **5. ¿Qué está sucediendo en el Perú?**

El acuerdo G2G para la construcción de la infraestructura necesaria para la realización de los Juegos Panamericanos fue exitoso, pero lo mismo no ha ocurrido con otras experiencias similares, como, por ejemplo, con la Reconstrucción Con Cambios.

Desafortunadamente, en este año 2023, las ciudades del norte del país han sufrido las fuertes lluvias que se han presentado como parte de un nuevo Fenómeno del Niño y posteriormente, la aparición del ciclón “Yaku”, lo que ha originado desbordes de ríos, graves inundaciones, destrucción y muerte. Esto ha permitido apreciar que, pese a contarse con un acuerdo de Gobierno a Gobierno (G2G), celebrado también con el Gobierno del Reino Unido, las obras que se debieron realizar para crear defensas eficientes frente a eventuales



desbordes e inundaciones, o no estaban construidas, o no fueron eficientes, cuando se presentaron las lluvias.

En febrero de 2022, la ARCC mostró los resultados de su “Rol Ejecutor”, dentro del cual se enmarca el acuerdo de Gobierno a Gobierno (G2G), celebrado como ya se indicó en junio del 2020, señalando que

la entidad tiene a su cargo la ejecución de 74 colegios, 15 establecimientos de salud y las soluciones integrales para el control de inundaciones de 17 ríos, 5 quebradas y 7 drenajes pluviales de ciudades de la costa que fueron afectadas por el fenómeno natural. Gracias al G2G con el Reino Unido, la ARCC ejecuta 125 proyectos, entre colegios, establecimientos de salud y soluciones integrales, con una inversión comprometida superior a los S/ 8,000 millones. Es así que, en el 2021, la ARCC ejecutó S/ 1,995 millones, monto que representa cerca del 80% de los S/ 2,508 millones presupuestados, con lo cual se convierte en una de las tasas de ejecución más altas entre los ministerios. En enero del 2022, la ARCC invirtió más de S/ 161 millones, cifra equivalente al 151% de la meta programada fijada en S/ 107 millones, según cifras proporcionadas por el portal de Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas (Autoridad para la Reconstrucción con Cambios [ARCC], 2022).

Es muy probable que el énfasis de la construcción se haya puesto en los colegios y establecimientos de salud, que son obras tangibles, relativamente menos complicadas que una solución integral para el control de inundaciones y que, además, son de rápida ejecución. Estas características, sumadas al sentimiento de “querer inaugurar las obras hechas por uno mismo”, pueden haber influido en el probable énfasis antes indicado.

Los hechos han demostrado, por múltiples razones y de manera muy lamentable que los resultados del acuerdo G2G, para el caso de la Autoridad para la Reconstrucción Con Cambios (ARCC), no tuvieron el mismo éxito que en el caso del acuerdo G2G para los Juegos Panamericanos. Podríamos agregar que a partir de la dramática situación que aún ahora enfrentan los pobladores del norte del Perú se han presentado cuestionamientos no solamente hacia la labor de las autoridades y representantes de la ARCC, sino también hacia la eficiencia en la gestión del PMO y del acuerdo G2G.

Hace muy poco, la prensa peruana recogió la noticia de la renuncia de la Directora Ejecutiva de la Autoridad para la Reconstrucción Con Cambios, que había sido designada en enero del año en curso. En esa ocasión, la prensa hizo un balance de los problemas, denuncias e ineficiencias que se había advertido en la gestión de la ARCC y del acuerdo G2G, señalando, entre otros temas, lo siguiente:

La ARCC elaboró el **Plan Integral para la Reconstrucción con Cambios** (PIRCC) con el fin de supuestamente

rehabilitar los destrozos dejados por El Niño Costero de 2017. Para la aplicación, suscribió convenio gobierno a gobierno con el Reino Unido. Sin embargo, este medio de comunicación publicó que, a la fecha, hay 425 obras sin ejecutar y 530 en proceso, según el Sistema de Información de Obras Públicas. La Contraloría apuntó contra la entidad por presunta corrupción. La tesis sugiere una hipotética corruptela entre las ejecuciones en un 80% y supuestos ilícitos procesos de contratación en un 20%. Además, los auditores encontraron 12.962 “situaciones adversas. Por si fuera poco, además de haber admitido la anteposición de proyectos destinados a la educación y salud para omitir los de prevención de caudales, la ARCC gastó más de 16.000 soles en aceitunas, ropa, eventos y clases de inglés, de acuerdo al dominical “Panorama. Al 14 de marzo de 2023, los desbordes de ríos, activación de quebradas y elevación de la temperatura marítima han provocado 61 muertos, 57 heridos, 12.200 damnificados y 49.111 afectados, de acuerdo al Instituto Nacional de Defensa Nacional (Indeci) (La República, 2023).

No solamente el acuerdo de Gobierno a Gobierno celebrado para el caso de la Autoridad para la Reconstrucción Con Cambios ha presentado cuestionamientos e inconvenientes. En el caso del acuerdo de Gobierno a Gobierno celebrado con el Gobierno de Francia para el “Mejoramiento y Ampliación de los Servicios de Salud del Hospital Nacional Sergio E. Bernales - Collique, distrito de Comas en Lima” y el “Mejoramiento de la Capacidad Resolutiva de los Servicios de Salud del Hospital Antonio Lorena Nivel III-1-Cusco”, han existido importantes retrasos y variaciones en los presupuestos asignados, que han encarecido aún más el proyecto. Al respecto, Bringas y Serva refieren lo siguiente:

El cambio en las fechas planificadas para la finalización de los proyectos, acompañado de la variabilidad que muestran los presupuestos asignados (PIA) y modificados (PIM) año por año, así como, el porcentaje de ejecución



presupuestal (devengado / PIM), son la clara muestra que el uso de los mecanismos que proporcionan los contratos de Estado a Estado, no están corrigiendo nuestras acostumbradas preocupaciones asignadas a los métodos tradicionales de ejecución de proyectos, puesto que el mayor tiempo y los mayores costos que revelan los problemas identificados en términos de la gestión, transparencia y control, ahora tienen el agravante que encarecen también el costo de la asistencia técnica que proporciona la PMO. Es más la información recabada para el análisis en el periodo de investigación muestra que con todo y variaciones, solo el proyecto del hospital “Antonio Lorena” del Cusco (saldo de obra) alcanzaría, en el tiempo y con el costo ampliados, su correcta culminación, quedando la duda respecto al hospital “Sergio Bernales” de Lima (obra nueva) el cual teniendo ya contemplado un tiempo y costo incrementado, respecto a lo inicialmente planificado, muestra un mínimo presupuesto aprobado para el presente año 2022 (2022, p. 68).

Por si fuera poco, la construcción del Aeropuerto Internacional de Chinchero en Cusco también presenta similares retrasos e inconvenientes, los mismos que han sido detectados por la Contraloría General de la República en el informe de la Comisión de Control de noviembre de 2022, y que a su vez fueron recogidos por la prensa en su oportunidad (Perú 21, 2022).

Resulta evidente que no existe una solución única y que todas las alternativas tienen aspectos positivos y negativos. Si la razón del Poder Ejecutivo para optar en todos los casos por el esquema de los acuerdos de Gobierno a Gobierno (G2G) era la eficiencia y el riguroso cumplimiento de los plazos, la realidad nos está demostrando duramente que esto no ocurre así.

## 6. Reflexiones finales a manera de conclusiones

Los cuestionamientos mencionados anteriormente, basados en experiencias empíricas recientes, plantean la necesidad de revisar o replantear la situación. Los acuerdos de Gobierno a Gobierno se presentan como una alternativa significativa cuando la prioridad es la ejecución ágil de obras urgentes. La experiencia comprobada del gobierno contratante, y en particular, del PMO seleccionado por dicho gobierno, junto con la capacidad de utilizar modelos de contrato estandarizados y contar con mecanismos eficientes para resolver conflictos sin necesidad de paralizar o suspender la ejecución de obras, brindan una buena oportunidad para abordar este tipo de prioridades de manera eficiente.

Del mismo modo, cuando lo que se requiere no es solamente la construcción de una obra puntual, sino fundamentalmente garantizar las condiciones para que un servicio público se brinde de manera eficiente a la ciudadanía, asegurando la

operación y el mantenimiento necesario al efecto, la mejor alternativa es la contratación mediante la modalidad de Asociación Público Privada.

Pero no es solamente eso: el modelo contractual de las Asociaciones Público Privadas garantiza también la mejor y más eficiente selección del proveedor, en la seguridad de que se está contratando un servicio en la mejor relación de valor por dinero. Además, esta modalidad de contratación tiene un marco normativo maduro y procedimientos ya establecidos, conocidos por todos los actores e interesados, así como instituciones del Estado expertas en este tipo de contratación.

Comparando estas marcadas diferencias, la lógica más elemental nos indica que la regla general debería ser la contratación bajo la modalidad de la Asociación Público Privada y la excepción debería ser la celebración de acuerdos de Gobierno a Gobierno, empleando esta modalidad solamente cuando resulte imprescindible hacerlo por un tema de urgencia y porque la propia naturaleza del proyecto así lo recomienda. Sin embargo, la realidad actual nos muestra que los principales y más grandes proyectos de infraestructura que el Perú pretende desarrollar en el futuro inmediato serán desarrollados a través de Acuerdos de Gobierno a Gobierno (G2G).

Llama la atención que los más costosos e importantes proyectos de infraestructura, como lo son la nueva Carretera Central Daniel Alcides Carrión y las Líneas 3 y 4 del Metro de Lima, estén siendo encargados a gobiernos de otros países bajo el esquema de acuerdos de Gobierno a Gobierno (G2G). En proyectos de infraestructura como carreteras y vías férreas para el transporte masivo urbano, el servicio público es tan o más importante que la obra de infraestructura misma. Es necesario revisar este criterio y optar por la alternativa más lógica.

A manera de conclusión, podemos indicar que, si bien resultan claras las ventajas del esquema de los contratos de Asociación Público Privada frente a los acuerdos de Gobierno a Gobierno en lo que respecta al desarrollo de proyectos de infraestructura, en el Perú en los actuales momentos, las



principales obras de infraestructura están siendo ejecutadas bajo el esquema de Acuerdos de Gobierno a Gobierno. Estas decisiones podrían estar fundamentadas en los inconvenientes, mayores costos y retrasos en el cumplimiento de los plazos que han enfrentado y vienen enfrentado algunos proyectos que se desarrollan como Asociaciones Público Privadas.

Adicionalmente, es probable que esta decisión del Gobierno peruano se deba también a las dificultades que se están afrontando, originadas en las sucesivas crisis (de varios tipos y orígenes) que ha sufrido el Perú en los últimos años. Frente a un panorama como el antes descrito, resulta razonable pensar que los inversionistas tengan dudas para venir a desarrollar proyectos de infraestructura en el Perú, de manera que al Estado le resulta más simple y rápido recurrir al efecto, a los acuerdos de Gobierno a Gobierno, aunque no sea la mejor alternativa.

Este hecho no debe perderse de vista: la contratación bajo la modalidad de Asociación Público Privada ofrece muchas ventajas frente al esquema de los acuerdos de Gobierno a Gobierno; se debe romper el círculo vicioso que implica recurrir al modo de contratación menos conveniente porque es el más simple y, supuestamente, el más rápido: es importante que el Perú retome pronto al esquema que le reporta mayores beneficios.

## Referencias bibliográficas

Andrés, A., Guasch, J., Haven, T., & Foster, V. (2010). *El impacto de la participación del sector privado en infraestructura. Luces y sombras en el camino hacia adelante*. Banco Mundial. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/838421468091776037/pdf/456250PUB0SPAN1articipation1Spanish.pdf>

Autoridad para la Reconstrucción Con Cambios. (10 de febrero de 2022). *Obras de la Autoridad*

*para la Reconstrucción con Cambios representan más del 15% de la inversión pública*. <https://www.rcc.gob.pe/2020/obras-de-la-autoridad-para-la-reconstruccion-con-cambios-representan-mas-del-15-de-la-inversion-publica/>

Autoridad para la Reconstrucción Con Cambios. (s.f.). *Sobre el acuerdo de gobierno a gobierno y contrato operativo*. <https://www.rcc.gob.pe/2020/main-home/contrataciones/g2g-acuerdos/preguntasfrecuentes/>

Bringas, R., & Serva, D. (2022). Los contratos de Gobierno a Gobierno para la construcción de hospitales de nivel III-1 en el Perú ¿son una alternativa? *Alternativa Financiera*, 13, 36-74. <https://doi.org/10.24265/afi.2022.v13n1.02>

Guasch, J. (2005). *Concesiones en infraestructura. Cómo hacerlo bien*. Instituto del Banco Mundial.

Guasch, J. (14 de abril de 2021). *Es una manera de decir que no eres capaz de hacer ese trabajo* [Comentario en la página web de *El Comercio*]. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/economia/peru/jose-luis-guasch-sobre-contratos-gobierno-a-gobierno-es-una-manera-de-decir-que-no-eres-capaz-de-hacer-ese-trabajo-ncze-noticia/>

La República. (31 de marzo de 2023). *Renuncia la directora ejecutiva de la ARCC "por discrepancias con ministerios"*. <https://larepublica.pe/politica/actualidad/2023/03/31/lluvias-en-el-norte-ciclon-yaku-renuncia-la-directora-ejecutiva-de-la-arcc-por-discrepancias-con-ministerios-dina-boluarte-alberto-otarola-2721924>

Organización Panamericana de la Salud. (s.f.). *Emergencia por impacto del Fenómeno "El Niño Costero" – Perú 2017*. <https://www.paho.org/es/peru/emergencia-por-impacto-fenomeno-nino-costeroperu2017#:~:text=Seg%C3%BAAn%20el%20reporte%20del%20Sistema,afectadas%20y%2023%2C280%20est%C3%A1n%20inhabitables>

Perú 21. (20 de diciembre de 2022). *Aeropuerto de Chinchero tiene deficiencias y retrasos, advierte la Contraloría*. <https://peru21.pe/economia/aeropuerto-de-chinchero-tiene-deficiencias-y-retrasos-advierte-la-contraloria-noticia/>

Resolución Ministerial No. 167-2016-EF/15 [Ministerio de Economía y Finanzas]. Por la cual se aprueban los Lineamientos para la asignación de riesgos en los Contratos de Asociaciones Público Privadas. 31 de mayo de 2016. [https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv\\_privada/normas/anexo\\_RM167\\_2016\\_EF15.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_privada/normas/anexo_RM167_2016_EF15.pdf)

Sánchez, J., & Chauvet, P. (2019). *Contratos de concesión de infraestructura. Incompletitud, obstáculos y efectos sobre la competencia* (No 150). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45055/S1901002\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45055/S1901002_es.pdf)

Urrunaga, R., & Bonifaz, J. (2006) *Regulación y concesiones de servicios públicos*. s/e. Consorcio de Investigación Económica y Social. <https://www.administracion.usmp.edu.pe/institutoconsumo/wpcontent/uploads/2013/08/Regulacion-y-Concesiones-de-Servicios-Publicos-UP.pdf> 