



**UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO**

**Escuela de
Postgrado**

**"ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE INVERSIONES EN EL
SECTOR EDUCACIÓN, A TRAVÉS DEL CONTRATO
GOBIERNO A GOBIERNO 2020 - 2022"**

**Trabajo de investigación presentado
para optar al Grado Académico de
Magíster en Gestión Pública**

Presentado por:

**Carol Marilyn Caceres Cuellar
Auner Augusto Vasquez Cabrera
Edgard Roberto Llanos Huerta**

Asesor: Carlos Parodi Trece

0000-0002-1305-437X

Lima, diciembre 2023

REPORTE DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA ANTIPLAGIO

A través del presente, Juan Carlos Ubillús Ramírez deja constancia que el trabajo de investigación titulado: "Análisis de la Gestión de Inversiones en el Sector Educación, a través del Contrato Gobierno a Gobierno 2020-2022" presentado por doña: Carol Marilyn Caceres Cuellar con DNI 45154669, don: Auner Augusto Vasquez Cabrera con DNI 43530300 y don Edgard Roberto Llanos Huerta con DNI 44946852, para optar al Grado de Magíster en Gestión Pública fue sometido al análisis del sistema antiplagio Turnitin del programa Blackboard 4 de enero de 2024 dando el siguiente resultado.

turnitin En Vista previa Auner Augusto Vasquez Cabrera | TESIS VINCULADA AL CONTRATO GOBIERNO A GOBIERNO

Resumen de coincidencias ×

20 %

#	Origen	Porcentaje
1	m3.amazonaws.com	4 %
2	ed.lanitas.net	2 %
3	arribas.pam.ula.pe	1 %
4	igbmetodo.pe	1 %
5	reportorio.ula.edu.pe	1 %
6	reportorio.cobolito.gob.pe	<1 %
7	reportorio.ureducal	<1 %
8	reportorioacademico...	<1 %
9	reportorio.gomturnit...	<1 %
10	ulamazonia.com	<1 %

Fecha: 4 de enero de 2024

RESÚMEN EJECUTIVO

El presente trabajo de investigación, se enmarca dentro del ámbito de la contratación pública estatal, específicamente, forma parte del régimen especial de contratación, denominado contrato de Gobierno a Gobierno, cuyo fundamento normativo proviene del artículo 76 de la Constitución Política del Perú y de sus normas de desarrollo.

El propósito de este trabajo de investigación, es analizar la gestión de inversiones en el sector educación a través de la modalidad Gobierno a Gobierno entre el 2020 y 2022. Para ello se realiza un análisis con base en diversas fuentes del derecho (normas, jurisprudencia, opiniones de organismos técnicos, contratos públicos celebrados por el Estado peruano, entre otros); a efectos de determinar los aspectos más relevantes del régimen general y especial de contratación, con especial énfasis en la licitación pública y los otros procesos de selección aplicables de manera residual a aquella (Adjudicación simplificada y Contratación Directa); y el contratos de Gobierno a Gobierno. Todo ello permite determinar una diversidad de elementos, a partir de los cuales, es posible establecer una serie de diferencias entre dichas modalidades de contratación.

Una vez determinados los elementos relevantes que permiten comprender a cabalidad dichas modalidades de contratación, se procede al análisis comparativo entre la contratación tradicional y la modalidad especial Gobierno a Gobierno, con relación a los factores de tiempo y costo.

Respecto del primer factor, se demuestra palmariamente que la modalidad de contrato Gobierno a Gobierno, ha permitido ejecutar proyecto en el sector educación, en menos tiempo que la modalidad tradicional.

Con relación al factor costo, si bien la modalidad Gobierno a Gobierno tiene costos elevados, dicha situación se explica por los alcances de dicha contratación, los mismos que comprenden prestaciones (transferencia de conocimientos, instalación de PMO, asistencia técnica especializada, entre otras) que son inexistentes en el modelo tradicional y, que, a la larga, traen consigo beneficios al Estado, imposibles de obtener de haber utilizado la licitación. Aunado a ello, dicha modalidad especial reduce determinados riesgos, en contraste con la modalidad tradicional, lo cual puede repercutir en los costos finales del proyecto.

TABLA DE CONTENIDO

RESÚMEN EJECUTIVO	ii
ÍNDICE DE TABLAS	vii
ÍNDICE DE FIGURAS.....	ix
INTRODUCCIÓN	1
Capítulo I. Alcances del trabajo de investigación.....	4
1. Planteamiento del problema	4
1.1. Descripción del problema	4
1.2. Formulación del problema	8
1.3. Preguntas de investigación.....	8
2. Objetivos.....	8
2.1. General.....	8
2.2. Específicos	9
3. Hipótesis	9
3.1. General.....	9
3.2. Específicas	9
4. Justificación.....	9
5. Metodología de investigación.....	10
5.1. Diseño	10
5.2. Tipo.....	10
5.3. Variables	11
5.4. Población.....	11
5.5. Muestra	11
5.6. Técnicas de muestreo.....	11
Capítulo II. Marco Teórico	12
1. La contratación pública	12
2. Regímenes de contratación pública	14
2.1. El régimen general de contrataciones del Estado	15
2.1.1. Procedimientos de selección	16
2.1.2. La Licitación Pública	16

2.1.2.1	Etapas.....	19
2.1.3.	Licitación Pública, Adjudicación Simplificada y Contratación Directa	20
2.2.	El régimen especial de contrataciones del Estado	21
2.2.1.	Las Asociaciones Público-Privadas	22
2.2.2.	Las Obras por Impuestos.....	22
2.2.3.	Contrato G2G en el Perú	23
2.2.3.1	Antecedentes.....	23
2.2.3.2	Marco normativo	24
2.2.3.3	Naturaleza jurídica de los contratos G2G.....	30
2.2.3.4	Definición	33
2.2.3.5	Ventajas y gestión de riesgos.....	34
2.2.3.6	Principales obligaciones en los G2G	37
2.2.3.6.1	Obligación de plan de transferencia de conocimientos	38
2.2.3.6.2	Oficina de gestión de proyectos.....	39
2.2.3.6.3	Plan para el legado del país	40
2.2.3.7	Principales instrumentos en los G2G.....	40
2.2.3.8	Etapas del procedimiento de contratación	42
2.2.3.8.1	Procedimiento hasta lograr la suscripción del G2G	42
2.2.3.8.2	Procedimiento luego de la suscripción del G2G	43
2.2.3.9	Contratos G2G suscritos en el Perú.....	45
Capítulo III. Análisis de resultados.....		46
1.	Precisiones sobre la población y muestra	46
2.	Procesos de selección convocados por PRONIED desde 2016.....	47
3.	Comparación de etapas de gestión de los proyectos en ambas modalidades	48
4.	Procesos de selección convocados por PRONIED bajo obra pública tradicional y procesos de la ARCC bajo la modalidad G2G.....	49
4.1.	Procesos de selección gestionados en el marco de la LCE.....	50
4.2.	Procesos de selección gestionados en el marco del G2G	51
5.	Comparación del indicador tiempo.....	51
6.	Comparación del indicador costo	53

6.1. Respecto a la LCE.....	53
6.2. Respecto al G2G	55
6.3. Comparación de gestión entre LCE vs G2G.....	57
CONCLUSIONES	60
RECOMENDACIONES.....	63
REFERENCIAS.....	65

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla N.º 1	4
Instituciones educativas en el país y cantidad de alumnos	4
Tabla N.º 2	11
Operacionalización de variables e indicadores	11
Tabla N.º 3	18
Riesgo en la LP	18
Tabla N.º 4	21
Cuadro comparativo de los regímenes de contratación pública.....	21
Tabla N.º 5	28
Cuadro comparativo del marco normativo interno en la LCE vs. las leyes especiales	28
Tabla N.º 6	38
Plan de transferencia de conocimientos en el PIRCC.....	38
Tabla N.º 7	40
Instrumentos que pueden utilizarse en los G2G	40
Tabla N.º 8	41
Comparativo entre el BIM y los contratos estandarizados	41
Tabla N.º 9	41
El Contrato NEC	41
Tabla N.º 10	42
Comparativo del procedimiento de contratación GTG entre el MTC, MINSA y MINEDU ..	42
Tabla N.º 11	43
Procedimiento luego de la suscripción del G2G.....	43
Tabla N.º 12	43
Denominación de las etapas del procedimiento luego de la suscripción del G2G	43
Tabla N.º 13	43
Procedimiento luego de la suscripción del G2G en un caso concreto	43
Tabla N.º 14	44
Procedimiento integral G2G	44

Tabla N.º 15	45
Contratos G2G suscritos por el Perú.....	45
Tabla N.º 16	46
Criterios de comparación 2020 – 2022	46
Tabla N.º 17	47
Procesos de Selección – LCE – Obra	47
Tabla N.º 18	48
Comparativo de etapas entre LCE y G2G.....	48
Tabla N.º 19	50
Relación de procesos de selección convocados en el marco de LCE	50
Tabla N.º 20	51
Relación de procesos de selección convocados en el marco del G2G.....	51
Tabla N.º 21	51
Tiempo utilizado en la gestión de un PIP en el marco de la LCE	51
Tabla N.º 22	52
Tiempo utilizado en la gestión de un PIP en el marco de la G2G	52
Tabla N.º 23	55
Costo total de los PIP del sector educación ejecutados según modalidad LCE-LP.....	55
Tabla N.º 24	53
Costo total de los PIP del sector educación ejecutados según modalidad G2G	53
Tabla N.º 25	56
Objeto contractual en ambas modalidades.....	56
Tabla N.º 26	56
Factores que influyen en el costo final de un PIP	56
Tabla N.º 27	57
Casos específicos de gestión de un PIP con la LCE (1)	57
Tabla N.º 28	58
Casos específicos de gestión de un PIP con la LCE (2)	58

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura N.º 1	5
Ejecución presupuestaria de la función educación – año 2023 y proyecto de presupuesto 2024	5
Figura N.º 2.....	5
Distribución de la inversión pública en infraestructura educativa en el presupuesto 2024 – sector Educación	5
Figura N.º 3.....	6
Ejecución de la inversión pública en infraestructura educativa del PRONIED 2023.....	6
Figura N.º 4.....	6
Inversión pública no ejecutada en 10 años	6
Figura N.º 5	35
Ventajas del G2G.....	35
Tabla N.º 6	38
Plan de transferencia de conocimientos en el PIRCC.....	38
Figura N.º 6.....	39
Ventajas principales de la PMO.....	39
Figura N.º 7.....	47
Topes para cada procedimiento de selección.....	47
Figura N.º 8.....	54
Actualización de expediente técnico de saldo de obra.....	54

INTRODUCCIÓN

Para poder alcanzar niveles adecuados de desarrollo y, consecuentemente, generar el bienestar general para la población, una de las actividades principales que realiza el Estado es la contratación pública. La importancia de esta actividad es tal que ha sido materia de regulación en la Constitución Política, pues es la norma de más alta jerarquía en el ordenamiento jurídico interno. En ella se ha estatuido un régimen general de contratación y un régimen excepcional.

El desarrollo de los mandatos establecidos en el artículo 76 de la Constitución, está conformado por un marco normativo amplio, a través del cual, se precisan una serie de principios y reglas, con el propósito de optimizar los recursos públicos utilizados en estos procesos, y, al mismo tiempo, lograr las finalidades públicas en beneficio de la población.

Dentro de las modalidades excepcionales de contratación, en la presente investigación se aborda el estudio y análisis del contrato de Gobierno a Gobierno (G2G), el mismo que puede ser utilizado para adquirir bienes, contratar servicios y ejecutar obras.

Entender los diferentes aspectos que involucra este tipo de contratación es altamente útil, dado que, se advierte una tendencia cada vez mayor en su utilización. Ello ha determinado el desarrollo de un marco normativo específico, el cual, si bien tuvo su origen en el Perú, en disposiciones aplicables únicamente al sector defensa, a lo largo del tiempo, se han establecido una serie de disposiciones de tipo legal e infralegal, que regulan esta modalidad de contratación.

Dicha proliferación normativa, se han ido perfeccionando a lo largo del tiempo, conforme el Estado ha utilizado dicha modalidad, esto es, tras el aprendizaje respectivo, se ha recogido las experiencias, las mismas que se han plasmado en disposiciones jurídicas actualmente vigentes.

En efecto, hay un hecho que marca un hito en la utilización de esta modalidad. Nos referimos a los Juegos Panamericanos y Parapanamericanos 2019, en los cuales, dada la dimensión del proyecto y la urgencia con la que debían ejecutarse las obras, se utilizó el contrato G2G.

El marco legal que autorizó este tipo de contratación fue amplio, situación que hizo posible la incorporación de una serie de elementos novedosos en la contratación pública nacional, como

la transferencia de conocimiento y legado, capacitaciones al personal de las entidades involucradas, rapidez y calidad en la ejecución de las obras, entre otros. Todo ello fue valorado de manera positiva, debido a los beneficios que generó para el país.

A partir de entonces, además del amplio desarrollo normativo existente, se ha emitido una (1) ley y cuatro (4) Decretos Supremos (DS), autorizando la utilización de esta modalidad contractual. Ello hizo posible que se suscriban cinco (5) nuevos G2G, los mismos que comprenden una gran cantidad de proyectos. Solo por citar un ejemplo: El G2G referido al Plan Integral de Reconstrucción con Cambios (PIRCC), implica la ejecución de 74 establecimientos educativos; 15 establecimientos de salud; y, en materia de soluciones integrales, comprende 17 cuencas, 5 quebradas y 7 drenajes.

Ahora bien, analizando todos los aspectos teóricos y normativos relevantes del G2G y su aplicación en nuestro país, permite, a su vez, realizar un contraste con la modalidad tradicional de contratación prevista en el TUO de la Ley N.º 30225, Ley de Contrataciones del Estado (LEC); específicamente con la modalidad de Licitación Pública (LP).

Dicho contraste sirve para determinar las similitudes y diferencias entre ambos regímenes de contratación. A partir de ello, es posible demostrar con razones sustentadas en evidencia, porqué y en qué situaciones debe utilizarse el G2G, al ser una modalidad excepcional al régimen general.

Así las cosas, en el capítulo I se aborda el planteamiento del problema y su formulación, todo ello, con el objetivo de analizar la gestión de inversiones en el sector educación a través de la modalidad G2G 2020 -2022. En cuanto al aspecto metodológico, la presente investigación tiene un enfoque mixto. Dicha situación se debe a la utilización de métodos cualitativos y cuantitativos, los cuales, permitirán, plasmar una serie reflexiones y mediciones, respectivamente, referidas a la LP y al G2G.

En el capítulo II se aborda el marco teórico, en el cual, en primer lugar, se abordará el estudio de los regímenes de contratación estatal y dentro del régimen general, es caso de la LP. Por su parte, en el régimen especial, con la finalidad de entender cabalmente a los G2G, se analizará su marco normativo, naturaleza jurídica, ventajas y riesgos, modalidades, obligaciones mínimas, entre otros. Asimismo, para poder comprender cabalmente esta modalidad, se analizarán determinados contratos G2G suscritos en el Perú, situación que coadyuvará a tener un panorama claro de cómo y para qué, se viene utilizado esta modalidad.

En el tercer capítulo se abordará la discusión de resultados. Considerando el objetivo del presente trabajo, se realizará una comparación entre ambas modalidades de contratación (LP y G2G), con la finalidad de determinar cuál es más eficiente en tiempo y costo para la gestión de un PIP, es decir, cuál de las dos permite satisfacer las necesidades de la población en el menor tiempo y con el menor costo posible.

Finalmente, se presentan las conclusiones, las cuales reflejarán la comprobación de la hipótesis del presente trabajo. Aunado a ello, se plantearán una serie de recomendaciones.

Capítulo I. Alcances del trabajo de investigación

1. Planteamiento del problema

1.1. Descripción del problema

Según el Diagnostico de Indicadores de Brechas del Ministerio de Educación (MINEDU) 2024 – 2026, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 056-2023-MINEDU, precisa que, según censo del año 2022, se obtuvo el siguiente resultado:

Tabla N.º 1
Instituciones educativas en el país y cantidad de alumnos

Nº	Nivel Educativo	Nº de Institución	Nº de alumnos
01	Inicial	25, 038	1, 726, 166
02	Primaria	29, 945	3, 847, 053
03	Secundaria	9, 980	2, 832, 340
04	CEBE – PRITE	834	25, 510
05	Superior Pedagógica Artística	30	8, 116
05	Superior Pedagógica	104	66, 336
06	Superior Tecnológica	369	516, 441
07	CEPTRO	806	252, 795
	TOTAL	67, 106	9, 247,757

Nota. Elaboración propia a partir de MINEDU, Resolución Ministerial N° 056-2023-MINEDU (2023).

De lo anotado, se puede apreciar un total de 67, 106 instituciones educativas en el país; sin embargo, según el decano de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Ciencias y Artes de América Latina, Giese, solo el 9% están en buen estado, mientras que el 76% necesita reforzamiento estructural o la demolición integral; es decir las brechas en infraestructura educativa en el país es un problema grave que debe ser atendido de manera urgente (2022).

Pero el problema no termina allí, el Ex Ministro de Educación Oscar Becerra, en una reciente presentación en el Congreso de la República, manifestó que se necesita un promedio de 152 mil millones de soles para cerrar esa brecha, esto es casi el presupuesto público de un año fiscal.

Para hacer frente a esta realidad, según la actual Ministra de Educación, Janette Ponce Vertiz, al sustentar el proyecto de Ley de Presupuesto para el año 2024, precisa que la función educación ha tenido un incremento significativo, pues de S/ 42, 064 millones en el año 2023 a pasado a 46, 506 millones para el año 2024; es decir tiene un incremento de más 10,06 %, constituyéndose en la función que mayor presupuesto recibirá en el año 2024.

Figura N.º 1
Ejecución presupuestaria de la función educación – año 2023 y proyecto de presupuesto 2024

Por toda fuente de financiamiento (montos expresados en millones de soles)



Los recursos asignados a la **Función Educación** para el año 2024 se han incrementado en un **10.6%** en comparación con el año 2023.

Pliego	2022				2023				2024
	PIA	PIM	Devengado	Avance	PIA	PIM	Devengado	Avance	PL
Gobierno Nacional	17,774	14,424	13,347	92.5%	19,879	17,388	12,052	69.3%	19,826
Ministerio de Educación	12,319	7,135	6,914	96.9%	12,542	9,697	6,777	69.9%	11,040
OPDs*	77	87	86	98.9%	91	104	73	70.1%	94
Universidades	4,439	5,398	4,564	84.5%	5,350	6,079	3,941	64.8%	6,645
Otros Pliegos	941	1,804	1,783	98.8%	1,896	1,508	1,261	83.6%	2,047
Gobiernos Regionales	17,492	20,705	19,621	94.8%	20,596	23,800	20,498	86.1%	25,305
Gobiernos Locales	627	3,930	2,542	64.7%	1,589	3,342	1,612	48.2%	1,374
Total	35,893	39,059	35,510	90.9%	42,064	44,530	34,162	76.7%	46,506

*OPDs: Organismos Públicos Descentralizados (SINEACE, SUNEDU, IPD, CVH)
Fuente: Consulta amigable – MEF al 22.11.2023 y Proyecto de Ley N° 5779/2023-PE, Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024

+ 10.6%

El Presupuesto para el año 2024 del Pliego 010 MINEDU – sector educación, asciende a S/ 11,094 millones, siendo que para proyectos de inversión pública en infraestructura educativa están destinados S/ 2, 632 millones, distribuido de la siguiente manera:

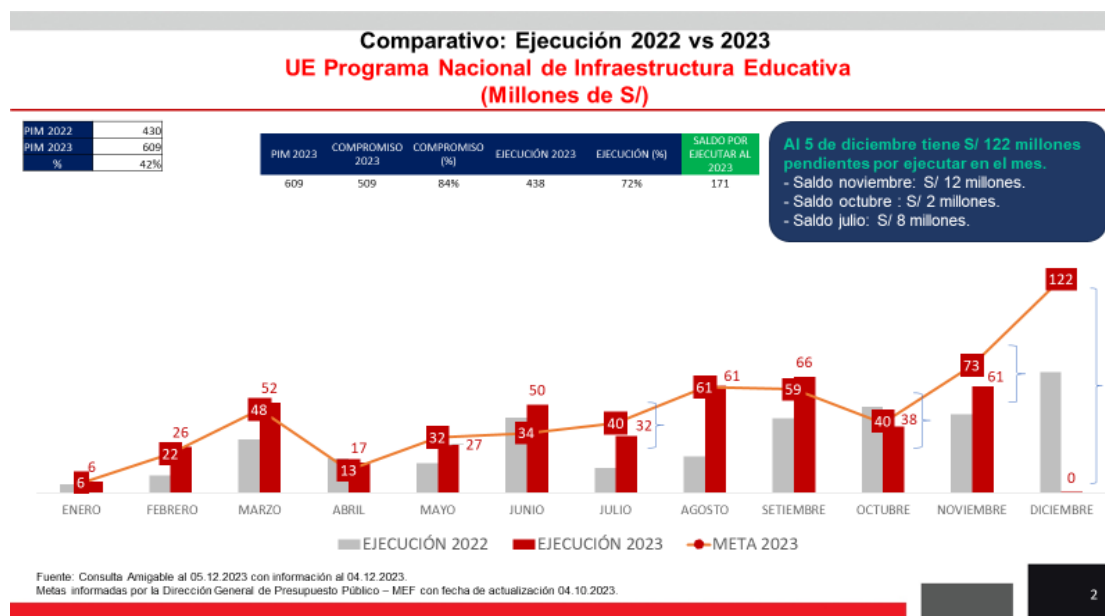
Figura N.º 2
Distribución de la inversión pública en infraestructura educativa en el presupuesto 2024 – sector Educación

INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA	MONTO MILLONES
PEIP (75 Inversiones + ATE)	S/ 1 162
PRONIED (Cartera) ✓ 12 inversiones OXI ✓ 168 proyectos de inversión bajo ley de contrataciones del estado. ✓ 217 intervenciones para atender infraestructura, mobiliario, equipamiento - RCC	S/ 1 047
PMESUT (02 Programas de Endeudamiento)	S/ 295
Otras Inversiones en el Pliego	S/ 135

Nota. Elaboración propia a partir de la sustentación de la Ministra de Educación en el debate de la Ley de Presupuesto del 2024.

En la figura N°03, analizamos un caso concreto de una Unidad Ejecutora -Programa Nacional de Infraestructura Educativa, apreciando que en el año 2022 no llegó a ejecutar la totalidad del presupuesto programado y en el presente año, al 05 de diciembre del 2023 recién se tiene un 72% de avance, habiéndose programado para el mes de diciembre 122 millones; por lo que proyecta llegar a un 80 % de ejecución presupuestal al cierre del año fiscal 2023.

Figura N.º 3
Ejecución de la inversión pública en infraestructura educativa del PRONIED 2023



La realidad descrita en el sector educación, se repite en todas las funciones del estado, pues la no ejecución de la inversión pública total programada es una constante que se repite cada año; así por ejemplo en los últimos 10 años se tiene:

Figura N.º 4
Inversión pública no ejecutada en 10 años

INVERSIÓN PÚBLICA NO EJECUTADA EN 10 AÑOS (EN S/)

AÑO	INVERSIÓN PÚBLICA NO EJECUTADA EN 10 AÑOS (EN S/)	INVERSIÓN PÚBLICA NO EJECUTADA EN 10 AÑOS (EN S/)	INVERSIÓN PÚBLICA NO EJECUTADA EN 10 AÑOS (EN S/)
2022	64,818,227,731	46,592,135,547	18,226,092,184
2021	56,100,232,509	38,785,491,651	17,314,740,858
2020	45,744,985,819	28,318,933,444	17,426,052,375
2019	48,849,915,450	31,743,300,218	17,106,615,232
2018	49,334,228,183	32,262,418,971	17,071,809,212
2017	42,260,532,200	28,304,949,839	13,955,582,361
2016	39,842,078,505	26,941,531,198	12,900,547,307
2015	39,068,549,753	30,465,447,013	8,603,102,740
2014	40,344,771,923	31,439,680,746	8,905,091,177
2013	41,351,235,706	30,114,948,768	11,236,286,938
			142,745,920,384

Nota. Elaborado por Melgarejo, V. (2023)

Para Melgarejo (2023), si se acumula lo no ejecutado en los últimos 10 años se tiene la cifra de S/ 142,745 millones, entre el 2013 y 2022. Con dicho monto se hubiera cubierto toda la brecha de inversión pública en infraestructura de los centros educativos en el país.

En 2022 se ha dejado de ejecutar más de S/ 18 mil millones en inversión pública (2,5% del Producto Bruto Interno). La no ejecución de la inversión pública tiene una influencia perjudicial directa en el bienestar de la sociedad. El impacto de la no ejecución repercute en perder más de 600 mil empleos por año, lo cual afecta el crecimiento anual del PBI en 2,5%; asimismo, equivale a cerca de diez veces el presupuesto anual de Juntos y Pensión 65, también equivale a 15 veces del presupuesto de inversiones sector salud u 8 veces educación y se deja de cerrar el 50% del déficit de infraestructuras de transporte y el 60% del déficit de infraestructuras sanitarias. En ese sentido, para estimular el crecimiento económico, fomentar el empleo, eliminar la pobreza y se avance en el cierre de brechas de infraestructura hay que ejecutar todo el presupuesto (Andina, 2022).

Para Fraguela (2021) la falta de experiencia del estado peruano para la gestión y ejecución de inversión pública en sus diversas modalidades, ha tenido como resultado retrasos injustificables, mano de obra de mala calidad y, en muchos casos, proyectos incompletos. A ello, sumado los problemas de corrupción e ineficiencia generalizada por parte del Estado. Asimismo, la burocracia excesiva y el bajo nivel de alineamiento de los sistemas administrativos y funcionales de acuerdo a lo señalado por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).

El IPE (2021) sostuvo que el procedimiento de adjudicación de proyectos es una de las principales razones de los retrasos en los Proyectos de Inversión Pública (PIP). La fase de formulación y consulta del expediente técnico para el Consejo Privado de Competitividad, es el mayor cuello de botella y representa el 72% del tiempo medio de retraso en las licitaciones públicas.

Bajo el análisis de estos datos, se le debe sumar la crisis política y las mini crisis en cada gobierno ya sea nacional, regional o local, donde la corrupción se encuentra presente en cada puesto público, por lo cual la obras publicas ejecutadas tradicionalmente se han vuelto demasiado deficientes, dejando obras inconclusas u obras mal ejecutadas, provocando más daños que beneficios, volviendo más complejo cerrar las brechas en el sector de estudio; ahondando en el tema, el rezagó más allá de temas en infraestructura, se observan reflejadas

en el servicio que ofrece el MINEDU.

1.2. Formulación del problema

En el sector educación, los indicadores de brechas son alarmantes; sin embargo, existen hechos claves que retrasan la ejecución de la infraestructura necesaria para los 9, 247,757 de estudiantes de los distintos niveles y modalidades del país. Estos hechos son los siguientes:

- La falta de presupuesto. - pues se necesita un promedio de 152 mil millones de soles para cubrir esa brecha, monto que resulta imposible, por lo que se hace necesario actuar de manera responsable y con austeridad.
- La gestión de los PIP. - pues en los últimos años se observa una pésima ejecución, hecho que se evidencia por la mala elaboración de expedientes técnicos, demoras en los procesos de selección y ejecución física de las obras y paralización de las mismas.
- A ello se debe sumar los actos de corrupción generalizado en todas las instituciones públicas, pues conforme a los señalado por la Contraloría General de la República (CRR), en el 2021 se perdió S/ 24 262 964 827, monto que para dicho año representa el 13.6% del presupuesto nacional devengado o ejecutado. Frente a ello, obligatoriamente nos lleva a preguntarnos:

1.3. Preguntas de investigación

- ¿Cuáles son las diferentes modalidades de gestión de inversión en el sector educación: un análisis de eficiencia 2020 - 2022?
- ¿Cuál es la modalidad de gestión de inversiones más eficiente en el sector educación 2020 - 2022?
- ¿Cuál es el nivel de eficiencia de construir un colegio en términos de plazos y recursos a través de modalidad G2G versus la modalidad tradicional en el sector educación 2020 - 2022?

2. Objetivos

2.1. General

Analizar la gestión de inversiones en el sector educación a través de la modalidad G2G 2020 -2022.

2.2. Específicos

- Describir las diferentes modalidades de gestión de inversión en el sector educación 2020- 2022.
- Comparar la gestión de inversiones a través de la obra pública tradicional, con la modalidad G2G en el Sector Educación 2020 - 2022.
- Evaluar el nivel de eficiencia de construir un colegio en términos plazos y recursos a través de modalidad G2G versus la modalidad tradicional 2020 -2022.

3. Hipótesis

3.1. General

La gestión de inversiones en el sector educación a través de la modalidad de G2G fue más eficiente comparada con la modalidad tradicional 2020 -2022.

3.2. Específicas

- Existe diferencias significativas entre modalidades de gestión de inversión en el sector educación 2020- 2022.
- La modalidad G2G en comparación a la modalidad tradicional posee mayores ventajas de gestión en el sector educación 2020 – 2022.
- La modalidad G2G es más eficiente en términos de plazos y recursos versus la modalidad tradicional 2020 – 2022.

4. Justificación

Sin duda alguna, las brechas en infraestructura educativa en el país, son alarmantes; frente a ello se necesita utilizar herramientas que nos lleve a atacar directamente los obstáculos o problemas y que nos permita avanzar en el cierre de brechas. Estos obstáculos son la falta de recursos, la pésima ejecución presupuestal y la corrupción generalizada en la gestión de los PIP; en ese sentido si bien es cierto, que los recursos son escasos, para ello necesitamos que la contratación pública de nuestro país sea eficiente, tanto en el régimen general de contratación estatal previsto en la LCE, en específico la LP; como en el régimen especial de contratación estatal, como son las Asociaciones Público Privadas (APP), Obras por

Impuestos (OXI), y G2G. Asimismo, promover prácticas de integridad en todas las modalidades de contratación.

En los últimos años, la modalidad G2G, está siendo utilizada por los distintos sectores en nuestro país, tanto que en la práctica deja de ser una modalidad especial de contratación para pasar a ser una modalidad general, todo ello amparados en una supuesta eficiencia en la gestión de los PIP, como lo fue en los Juegos Panamericanos y Parapanamericanos de 2019. En ese sentido, resulta necesario realizar un análisis de esta modalidad contractual y una comparación con la LP, dado que actualmente la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (ARCC) ya tiene PIP del sector educación debidamente concluidos, datos que nos permitirá sacar conclusiones válidas, las mismas que nos permitirá determinar si el G2G es más eficiente en comparación con la LP; asimismo dichas conclusiones serán un aporte teórico y práctico para la comunidad académica, los gestores públicos y emprenderos de nuestro país.

5. Metodología de investigación

5.1. Diseño

La presente investigación es de enfoque mixto, debido a que se basa en métodos cualitativos que plasmarán las reflexiones sobre la implementación de las modalidades de contrato; del mismo modo, se realizará un análisis cuantitativo para medir las medias que permitan encontrar diferencias significativas entre las dos modalidades de ejecución (Creswell y Creswell, 2018).

Se realizará una revisión sistemática donde se pretende:

- a) Realizar una comparación descriptiva de los contratos.
- b) Analizar los montos, el avance y ejecución de los contratos.

El diseño del estudio es no experimental, debido a que no se realizará manipulación de las variables, es decir, se realizará la evaluación y análisis de los fenómenos en su contexto natural (Hernández y Mendoza, 2018).

5.2. Tipo

La investigación será un estudio descriptivo comparativo, debido a que se revisará cada uno

de los contratos con la finalidad de realizar una comparación de los mismos. A su vez, se considera dentro de la tipología básica, porque servirá como base teoría para futuros estudios (Arias y Covinos, 2021).

5.3. Variables

Las variables a utilizar serán: modalidad de inversión pública en el sector educación y la variable gestión de inversiones en el sector educación.

Tabla N.º 2
Operacionalización de variables e indicadores

Variable	Definición	Dimensión	Indicador	Tipo de indicador	de
Modalidad de inversión pública en el sector educación	Forma en la que se realizan acuerdos para la inversión en educación	Contrato G2G	Proyecto por G2G	Cualitativo	–
		Obra Pública Tradicional	Proyecto por obra pública tradicional	Cualitativo	–
Gestión de inversiones en el sector educación	Busca aumentar el beneficio y desarrollo de las obras.	Infraestructura en el Sector Educativo	Presupuesto para infraestructura	Cuantitativo	
		Presupuesto de inversión	de Presupuesto total educativo	Cuantitativo	
		Ejecución	Porcentaje de avance	Cuantitativo	

5.4. Población

La población es aquel conjunto de personas, objetos o fenómenos de los cuales se quiere indagar en una investigación (Hernández y Mendoza, 2018); para el estudio estará conformada por los contratos de proyectos en modalidad de obra tradicional y G2G.

5.5. Muestra

Se considera como muestra aquel subconjunto de la población con la que se desarrollará la investigación (Hernández y Mendoza, 2018); para el estudio estará constituido por 10 Proyectos de Inversión Pública en la modalidad de obra tradicional y 10 en la modalidad de G2G.

5.6. Técnicas de muestreo

El muestreo será no probabilístico, debido a que su elección dependerá de las características del estudio (Hernández y Mendoza, 2018).

Capítulo II. Marco Teórico

1. La contratación pública

Los estados asumen un conjunto de responsabilidades con sus ciudadanos. En el artículo 44 de la Constitución Política del Perú (CPP), han previsto sus deberes. Uno de estos es la promoción y el bienestar general de la población, fundamentado en la justicia y el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

En procura de cumplir con dicho deber, uno de los rubros fundamentales en los que interviene el Estado, es el desarrollo de proyectos de infraestructura y la prestación de servicios públicos. Para cumplir con dichas responsabilidades, es que se han establecido un conjunto de reglas de contratación pública.

La contratación de carácter pública, en general, constituye un proceso. A diferencia de otros tipos de contratos, tiene ciertas particularidades debido a la necesaria participación de entidades estatales, la intervención de servidores y funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones, la utilización de recursos públicos, la regulación estatal que debe observarse y las finalidades públicas que busca satisfacer, en beneficio de los ciudadanos. En ese sentido, se ha indicado lo siguiente: “En el ámbito contractual, la idea de lo público se vincula, por una parte, con el Estado como sujeto contratante, pero, fundamentalmente, su principal conexión es con el interés general o bien común que persiguen” (Cassagne, p.13).

Tal es la importancia de la contratación pública, que ha merecido reconocimiento constitucional. En el primer párrafo del artículo 76 de la CPP se establece que las obras, la adquisición de suministros, la adquisición o la enajenación de bienes, en los cuales se utilicen recursos públicos, deben ejecutarse obligatoriamente por contrata y LP.

El segundo párrafo del precitado artículo, se refiere los contratos de servicios y los contratos de proyectos que deben realizarse mediante concurso público, atendiendo a su importancia y monto.

El artículo 76 de la CPP, ha sido materia de interpretación en el Expediente N° 020-2003-

AI/TC, indicándose que su función constitucional es la siguiente:

[D]eterminar y, a su vez, garantizar que las contrataciones estatales se efectúen necesariamente mediante un procedimiento peculiar que asegure que los bienes, servicios u obras se obtengan de manera oportuna, con la mejor oferta económica y técnica, y respetando principios tales como la transparencia en las operaciones, la imparcialidad, la libre competencia y el trato justo e igualitario a los potenciales proveedores (Tribunal Constitucional [TC], 2004, F.J. 12).

De acuerdo con esta sentencia, la contratación pública procura ser eficiente, a efectos de asegurar la adquisición de bienes, servicios u obras, considerando factores como el tiempo (el proceso de contratación y su ejecución debe realizarse en el menor lapso posible), el costo (debe buscarse la mejor oferta económica), la calidad, entre otros; es decir, la contratación debería realizarse buscando que el bien, servicio u obras sea el de mejor calidad y menor precio ofertado y en el menor tiempo posible.

Igualmente, de acuerdo con dicha sentencia, subyacen al artículo 76 de la CPP una serie de principios que deben observarse en todo proceso de contratación, tales como: i) transparencia; ii) imparcialidad; iii) libre competencia; y iv) trato justo e igualitario. En el artículo 2 del Texto Único Ordenado (TUO) de la LCE aprobado mediante el DS N° 082-2019-EF, publicado el 13 de marzo de 2019, se han reconocido estos y otros principios; por tanto, en principio, se aplican a los supuestos de contratación pública que se reconocen en dicha ley. Sin embargo, según la Opinión N° 131-2020/DTN “[en] aquellas contrataciones que se enmarquen dentro de los supuestos de inaplicación de la normativa de contrataciones del Estado, [se mantiene] la obligación de observar los principios que rigen toda contratación pública” (Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado [OSCE], 2020, F.J. 2.1.4).

El segundo párrafo del artículo 76 de la CPP, también ha previsto la obligatoriedad de la emisión de leyes que establezcan los siguientes aspectos: i) el procedimiento a seguir; ii) las excepciones y, iii) las responsabilidades.

De acuerdo con lo anterior, uno de los mandatos que se desprende del artículo 76, segundo párrafo de la CPP, es que la contratación pública está sujeta a procedimientos establecidos por ley, es decir, se advierte una reserva de ley de tipo relativo¹. Ello implica que será el

¹ La reserva de ley absoluta se produce cuando el único órgano competente para emitir la ley es el Congreso de la República. Un ejemplo de ello es el artículo 79 de la Constitución, último párrafo.

legislador directamente o vía delegación de facultades², quien se encargue de definir el procedimiento de contratación pública. Por tanto, la ley o leyes que se emitan con dicho propósito, serán consideradas como ley o leyes de desarrollo constitucional.

2. Regímenes de contratación pública

El Estado a través de sus dependencias, en general, celebra una infinidad de contratos de carácter público. Es tanta la variedad existente que, a la fecha, no ha sido posible establecer un marco normativo que comprenda la totalidad de dicha tipología, pese a los esfuerzos realizados. No se ha logrado elaborar una regulación unificada de todas las modalidades de contratación existentes. Por el contrario, hay marcos normativos para cada tipo de contratos, los mismos que establecen reglas específicas referidas a plazos, procesos, requisitos, etc. (OSCE, Opinión N° 170-2019/DTN, 2019, p. 2).

Sin perjuicio de lo anterior, se ha identificado tipos de contratos más frecuentes y con mejor desarrollo normativo, siendo estos los siguientes:

Los contratos para realizar adquisiciones de bienes, servicios, suministro, consultoría y ejecución de obras; las concesiones para la explotación de recursos naturales o de bienes de dominio público, la prestación de servicios públicos y la explotación de obras públicas de infraestructura; los contratos - ley o convenios de estabilidad jurídica; los contratos para la disposición de bienes del Estado; los convenios interadministrativos; los convenios financieros del Estado (endeudamiento interno y externo); los contratos de personal. (Danos, 2006, p. 15 y OSCE, Opinión N° 170-2019/DTN, 2019, p. 2).

Esta situación ya fue advertida por el Constituyente de 1993, que en el segundo párrafo del artículo 76 de la CPP, admitió la posibilidad de que, en la contratación pública existan excepciones, las cuales deberán ser establecidas mediante ley.

La admisión de la posibilidad de establecer excepciones en la contratación pública, permite delimitar desde la Constitución, la existencia de un régimen general y un régimen especial de contratación pública. Sobre el particular, se ha establecido lo siguiente:

[S]i bien es cierto que la Ley de Contrataciones del Estado representa la norma de

²La delegación de facultades está prevista en el artículo 104 de la Constitución

desarrollo constitucional que recoge los principios señalados en el artículo 76 de la Constitución, también lo es que el contexto socioeconómico puede determinar la necesidad de establecer mecanismos excepcionales de adquisición, conforme lo señala la propia Constitución” (TC, Expediente N° 020-2003-AI/TC, 2004, F. J. 19).

Por tanto, considerando lo previsto en el artículo 76 de la CPP y sus normas de desarrollo constitucional, es posible concluir que, en nuestro país, se cuenta con un régimen general de contratación del Estado y un régimen especial de contratación del Estado.

2.1. El régimen general de contrataciones del Estado

Este régimen ha sido objeto de regulación a través de las sucesivas leyes de contrataciones del Estado, tales como: Ley N.º 26850, publicada el 3 de agosto de 1997; Decreto Legislativo (DL) N.º 1017, publicado el 4 de junio de 2008; y la LCE, publicada el 11 de julio de 2014. Esta última cuenta con un TUO, en el cual se han compilado y ordenado las modificaciones realizadas a la LCE, a través del DL N.º 1341; Ley N.º 30689 y, DL N.º 1444. Por último, se ha publicado el DL 1564, el mismo que ha establecido reglas especiales respecto del G2G.

La LCE es la norma que se ha encargado de desarrollar el artículo 76 de la CPP. La importancia de esta ley es enorme, por lo siguiente:

[L]a finalidad de eficiencia y transparencia en las adquisiciones puede conseguirse de mejor modo mediante procesos de selección [establecidos en dicha ley] pues la serie de etapas que presenta [...] garantizan, en cierto modo, la imparcialidad frente a los postores y la mejor decisión a favor del uso de recursos públicos (TC, Expediente N° 020-2003-AI/TC, 2004, F. J. 14).

Las normas que se han previsto en la LCE están orientadas a lograr una serie de propósitos, tales como: que los recursos públicos invertidos maximicen su valor; que las contrataciones se realicen de manera eficiente, considerando criterios de costos y calidad; se logre determinados fines públicos; y, en definitiva, se mejore la calidad de vida de los ciudadanos.

En este régimen general de contratación, el numeral 3.1 de artículo 3 de la LCE, ha determinado las entidades públicas que deben realizar sus procesos de contratación pública bajo las reglas de dicha ley (elemento subjetivo); por su parte, el numeral 3.3 del artículo 3, ha previsto que dicha ley debe ser aplicada a las contrataciones públicas que se realizan con el objetivo de proveerse de bienes, servicios u obras y cuyos pagos se asuman con fondos públicos (elemento objetivo).

De modo que, dentro del régimen general de contratación del Estado, se ubican los contratos que cumplen las siguientes condiciones: i) son celebrados por los entes estatales, señalados en el artículo 3, numeral 3.1 de la Ley N.º LCE, denominados como “entidades”; y, ii) se celebran para que el Estado se provisione de bienes, servicios u obras; iii) la obligación que asume el Estado con el proveedor, debe cumplirse con fondos públicos; y, iv) deben lograr la satisfacción de las finalidades públicas, lo cual debe repercutir en las condiciones de vida de los ciudadanos.

2.1.1. Procedimientos de selección

La LCE establece diversos procesos de selección para la contratación de bienes, servicios en general, consultorías u obras, siendo estos los siguientes según el artículo 21 del TUO de la LCE: a) LP; b) Concurso Público; c) Adjudicación Simplificada (AS). d) Subasta Inversa Electrónica. e) Selección de Consultores Individuales. f) Comparación de Precios. g) Contratación Directa (CD).

2.1.2. La Licitación Pública

La oferta pública abierta es una de las formas o procedimientos de selección del estado con la finalidad de satisfacer la finalidad pública, pero no es una figura nueva ni exclusiva del Perú.

La forma de contratación con ofertas ya se utilizaba en el derecho Romano, tal es así que, lo que se obtenía en la guerra como botín, se vendía en acto público y quienes lo adquirían, eran los que planteaban la mejor oferta (De Cupis, como se citó en Dromi, 1977).

En el caso del Perú, podemos citar a los periodos que marcaron el avance del régimen jurídico de contrataciones, en ese sentido, Tirado (2014), señala que es posible identificar cuatro periodos, siendo estos los siguientes:

- Primer periodo: inicia en 1950 y concluye antes de 1980, básicamente sustentado en normas dispersas e intentos de regulación, como normas del Ministerio de Hacienda y Comercio de 1950.
- Segundo periodo: surge con la Constitución de 1979, que estableció la obligación de contratar servicios mediante licitación y concurso público. Luego se aprobó el DS N° 034-50-VC para la contratación de obras públicas.
- Tercer Periodo: inicia el 27 de julio de 1997, tras la promulgación de la Ley N°

26850, Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.

- Cuarto Periodo: El Perú dentro de su finalidad de pertenecer a Organización Mundial del Comercio y otras instituciones, buscó actualizar y renovar las normas sobre contrataciones con el estado, en este periodo se considera las modificaciones a Ley y reglamento de contrataciones con el estado. Incluso en el 2022, dentro del Plan Impulso Perú con el fin de acelerar la inversión pública se modificó el Reglamento de la LCE.

Las contrataciones públicas implican la erogación de recursos públicos, previstos en el presupuesto nacional. Ahora bien, según Meade la LP “es un procedimiento destinado para buscar las mejores condiciones y ventajas para la contratación” (2002, p. 15). Por su parte, Nieves (2017), refiere a que es un procedimiento “que tiene por objeto la selección del sujeto que ofrece las condiciones más ventajosas para los fines de interés público que se persiguen en la contratación estatal”. (p. 18).

Con lo indicado podemos señalar que la LP es un procedimiento sujeto a una ley y las bases aprobadas bajo sanción de nulidad; y que no se debe entender como un contrato, de una licitación puede o no nacer un contrato, pero la licitación es la fase previa del contrato. El contrato se formaría con la voluntad contractual de la administración y de los oferentes.

Con relación a la naturaleza jurídica de la LP, los contratos de carácter público que celebra el Estado, entre ellos la LP, a diferencia de los contratos suscritos entre particulares, precisan de un elemento subjetivo: los sujetos que tiene la capacidad de intervenir en dicho proceso, los mismos que están delimitados por ley. En el caso peruano, dicha situación ha sido establecida por la LCE, norma que ha precisado los entes estatales que tienen competencia para participar en el ejercicio de la función administrativa.

Otra diferencia esencial entre los contratos públicos y los privados es la naturaleza de los recursos y fines que se utilizan y buscan, respectivamente, en los primeros, los mismos que son de carácter público. Asimismo, desde la Constitución se ha previsto una regulación especial para este tipo de contratos, la misma que ha sido objeto de desarrollo constitucional.

Todos los elementos descritos previamente, permiten concluir, siguiendo lo establecido en la Opinión N° 078-2012/DTN, lo siguiente:

[Los] contratos que celebran las Entidades con los particulares se les apliquen, en primer orden, las normas del Derecho Público, y solo de manera subsidiaria o supletoria, las normas del Derecho Privado, dando lugar a una categoría típica del Derecho Administrativo, el contrato administrativo (OSCE, 2012, F.J. 2.4).

Siendo la LP una forma de contratación entre el Estado y los particulares, entonces es un contrato administrativo. Este último, constituye un acuerdo de voluntades cuyo ámbito subjetivo está conformado por un particular y el ente estatal autorizado por ley. Dicho acuerdo “genera efectos jurídicos en materia administrativa, razón por la cual el órgano del Estado debe haber actuado en ejercicio de su función administrativa” (Diez, 1979, p. 33). Asimismo, el acuerdo precisa de un objeto y finalidad de naturaleza pública y del respecto de las formalidades establecidas por ley.

Respecto de los riesgos de la LP, según Transparency International (2006), estableció un conjunto de riesgos de corrupción a lo largo del procedimiento de contratación pública.

Tabla N.º 3
Riesgo en la LP

Riesgo	Significado
Acceso inadecuado a la información	La corrupción prospera en la oscuridad allí donde el gobierno no tiene una política de información dinámica y proactiva ni una ley de libertad de acceso a la información que se aplique y sea operativa. Esto significa que tanto la transparencia como el acceso a la información se consideran elementos esenciales para enfrentar la corrupción.
No uso de documentos estándar de licitación	Si se utilizan documentos no normalizados, se abre la puerta a la manipulación y a la oscuridad en la toma de decisiones.
Preferencias a los licitadores seleccionados	La concesión de preferencias a determinados grupos de licitadores, siempre corre el riesgo de socavar la equidad del proceso de contratación, si se dan preferencias a nivel legal estas deben regularse de manera expresa, cualquier preferencia no regulada estamos ante actos de corrupción.
Participación de empresas de titularidad oficial	Esto aplica cuando las empresas pertenecen a funcionarios público, lo que implica que no se garantice una adecuada transparencia o adecuada rendición de cuentas. Además, debe velarse por el criterio de igualdad con el que deben ser tratados todos los licitadores.
Participación de empresas pantalla	Las empresas pantalla o ficticias son estructuras corporativas que no son realmente operativas y que se crean básicamente para ayudar a enmascarar u ocultar la verdadera propiedad, pues sirven de disfraz para que los funcionarios del gobierno y sus familias puedan contratar con el estado cuando haya algún impedimento.

Nota. Elaboración propia a partir de Transparency International (2006).

Por nuestra parte, consideramos que existe otros riesgos relacionados, tales como:

- Presiones a los funcionarios de las entidades encargadas de la licitación (área usuaria, área de abastecimientos y comité de selección). Todo ello por parte de los funcionarios que los designaron, así como por parte de terceros interesados en el proceso, incluso familiares.
- Adulteración o modificación de los términos de referencia para favorecer a una empresa.
- Sobre precios, no respetar los precios de mercado. Este punto es discutible cuando se tratan de bienes o servicios que en un determinado momento son escasos, sin embargo, en un escenario normal y estándar no debería existir demasiada variación con los precios de mercado.

En el ámbito legal, el artículo 32.2 del TUO de la LCE, establece que en los contratos de obra corresponde identificar y asignar los riesgos previsibles de ocurrir durante la ejecución. El Análisis para determinar ello, se realiza en la planificación de la obra. En el Reglamento de la LCE, artículo 29.2, se precisa que la planificación también incluye las acciones y planes para reducirlos o mitigarlos.

2.1.2.1 Etapas

Las etapas son tres: preparatoria, de selección y de ejecución.

La primera la etapa en la cual la entidad define el bien o servicio que requiere contratar, elabora el requerimiento respectivo, realiza la indagación en el mercado, designa a los responsables de conducir el proceso, entre otras actividades, En esta etapa se presentan casos como adulteración o modificación de términos de referencias, por ejemplo, en el Casación N.º 2587-2021, se condenó a un funcionario por el ilícito de colusión, tras considerar que aprobó las bases de la LP “con especificaciones técnicas distintas de las propuestas por la Gerencia de Tecnología de la Información, lo que formaría parte de los actos de concertación que tuvieron por finalidad beneficiar a los proveedores”. (Corte Suprema de Justicia de la República, Sala Penal Permanente, 2023). En este caso, se advierte que el funcionario no observó las especificaciones técnicas en atención al requerimiento, con la finalidad de beneficiar a uno de los postores, perjudicando con ello a la entidad contratante.

La fase de selección permite determinar al ganador del proceso de contratación pública, sobre la base del análisis de las ofertas presentadas. En esta fase identificamos riesgos como el

acceso inadecuado a la información, participación de empresas pantalla, acuerdos entre los contratistas respecto de las ofertas que presentarán, entre otros. Concluye con el perfeccionamiento del contrato, a efectos de pasar a la etapa de ejecución.

La fase de ejecución es donde el acuerdo de voluntades se hace efectivo. Implica que cada una de las partes cumplan con las obligaciones asumidas, dentro de los plazos establecidos. En la fase ejecución se han identificado los siguientes riesgos relacionados con la insuficiencia de la información de los proveedores que resultaron ganadores, elección de subcontratista poco transparente, ausencia de supervisión del Estado, entre otros. (Dominguez y Durand, 2015, p. 74).

2.1.3. Licitación Pública, Adjudicación Simplificada y Contratación Directa

Como se precisó líneas atrás, la provisión oportuna de bienes, servicios y obras, es la ratio legis de la norma de contrataciones del estado; sin embargo, en el proceso de selección de los mismos, suceden hechos que impiden que esta provisión se haga dentro de los plazos establecidos; en ese sentido, la propia ley de contrataciones ha establecido mecanismos para que la entidad cumpla de manera oportuna.

Para ello, establece que aun cuando el monto a contratar corresponda a LP, se puede convocar a proceso de selección para AS o CD, según sea el caso. Así planteado el asunto, es necesario analizar algunos artículos de la LCE, para sustentar dicha premisa.

El primer supuesto se produce cuando monto corresponde a una LP; sin embargo, por haberse declarado desierto, con la finalidad de lograr el abastecimiento oportuno, autoriza a la entidad a que se convoque a un proceso de selección de AS. Dicha situación está prevista en el numeral 3 del artículo 65 del Reglamento de la LCE. Dicha modalidad se utiliza cuando los procesos de selección se declaran desierto.

El segundo Supuesto ocurre cuando el monto corresponde a una LP; sin embargo, la ley autoriza en ciertos supuestos de hecho específicos, a que se realice una CD; es decir a que no se realice un proceso de selección propiamente dicho. Al respecto, el artículo 167 del reglamento establece la condición previa que se debe cumplir para recurrir a una CD. *Esta condición es es que haya un contrato resuelto o se haya declarado su nulidad, además que haya necesidad urgente de continuar con las prestaciones de acuerdo con literal l) del artículo 27 de la LCE.* Presentado el supuesto y una vez determinado el precio de las prestaciones pendientes y siempre que exista disponibilidad presupuestal, se procederá a

invitar a los postores que participaron en el procedimiento de selección, para que manifiesten su intención de ejecutar las prestaciones pendientes de ejecución. Siendo así, solo en caso no haya postor interesado, se procederá a realizar una CD; asimismo en el caso que en el procedimiento de selección - LP solo haya postor único se podrá proceder a una CD.

Conforme a lo analizado previamente, cuando los procesos de selección convocados sea LP y exista un saldo de obra, entonces correspondería que de acuerdo al monto de saldo a contratar sea otra LP o una AS; sin embargo, si existiera urgencia en las prestaciones a realizar, se podrá recurrir a la CD. En consecuencia, en el desarrollo de la investigación cuando se analice un saldo de obra, siempre será otra LP, AS o una CD.

2.2. El régimen especial de contrataciones del Estado

Con relación al régimen especial de contratación, debe observarse lo establecido en los artículos 4 y 5 de la LCE. El primero regula los supuestos que no excluyen de su ámbito de aplicación, dentro del cual, se considera, por ejemplo, a las APP reguladas en el DL 1362, entre otros. El segundo establece los supuestos que también están excluidos, pero bajo supervisión del OSCE, dentro de los cuales se considera, por ejemplo, los G2G.

Además de los supuestos de inaplicación previstos en los artículos 4 y 5 de la LCE, hay otros casos excepcionales de contratación estatal previstos en normas con rango legal. Un ejemplo concreto de ello es la Ley N° 29230, que regula las OXI.

Todas leyes y decretos legislativos que regulan procesos de contratación pública especial, también constituyen normas de desarrollo del artículo 76 de la Constitución, siendo así, tienen la misma importancia que la LCE y también están orientadas a una serie de objetivos.

Tabla N.º 4
Cuadro comparativo de los regímenes de contratación pública

Régimen general de contratación pública	Régimen especial de contratación pública			
	G2G	APP	OXI	OTRAS
TUO de LCE	TUO de la LCE y DL N.º 1564	DL N.º 1362	Ley N.º 29230	-Concesiones, DL N.º 1224. -Concurso oferta a precios unitarios, DU N.º 032-2009. -Otros

Nota. Esta tabla especifica las normas que regulan el general de contratación pública y las diferentes formas de contratación en el régimen especial de contratación pública.

2.2.1. Las Asociaciones Público-Privadas

Las APP buscan coadyuvar a la tarea del Estado en brindar de manera más eficiente los servicios públicos. En dicho marco, interesa la satisfacción del servicio de naturaleza pública con independencia de quien la promueve.

Son mecanismos o acuerdos que se entablan entre el Estado y el sector privado para asegurar la participación de aquel en la implementación de infraestructura de gran envergadura en salud, transporte u otro sector, a fin de que el Estado cumpla con los fines que persigue. El encargado de administrar la infraestructura es el privado, por el lapso que se mantenga la concesión.

El principal objetivo perseguido en la implementación de las APP en nuestro ordenamiento jurídico es asegurar la participación del sector privado para la ejecución eficiente del gasto público y de esa forma garantizar el ofrecimiento adecuado y de calidad de los servicios públicos al cual está obligado el Estado.

Según el DL 1362, publicado el 23 de julio del 2018, a través de las APP, un inversor privado participa contratando con el Estado (mediante alguna de sus entidades autorizadas por ley), a largo plazo.

2.2.2. Las Obras por Impuestos

Mecanismo mediante el cual, la empresa privada, por requerimiento del gobierno central y los gobiernos regionales y municipales, ejecutan proyectos de obras públicas, y en contra prestación, reducen el pago de sus obligaciones tributarias, en específico: hasta el 50% del cobro del impuesto a la renta.

Con relación a su marco normativo, el 20 de mayo del 2008 se publicó la Ley N.º 29230. Su artículo 2-A, desarrolla respecto a la facultad que tienen las entidades privadas para proponer a las entidades públicas la actualización de estudios de preinversión. El referido derecho se agota con la presentación formal de la propuesta ante las entidades del estado.

Asimismo, se establecen los métodos mediante los cuales, reembolsa a las entidades privadas quienes, en ejercicio libre de su derecho a disponer de su patrimonio, accedieron a los programas de inversión. Los gastos realizados por las entidades, tal como se indica, son reembolsados por el Estado, a través de los mecanismos previstos en la ley.

2.2.3. Contrato G2G en el Perú

2.2.3.1 Antecedentes

En principio, de conformidad con el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N.º 27444, cuyo numeral 1 del artículo IV de su Título Preliminar, ha establecido el principio de legalidad, según el cual, quienes ejercen funciones administrativas, deben respetar la Constitución, la ley y el derecho. Bajo tal escenario, la celebración de contratos G2G, necesariamente precisan de un marco normativo.

En ese orden de ideas, el primer antecedente normativo de los contratos G2G en el Perú, se advierte en el Ministerio de Defensa (MINDEF). La Resolución Ministerial N.º 193-2011-DE/SG, del 4 de marzo de 2011, aprobó la Directiva General N.º 002-2011-MINDEF/SG/VRD, la cual estipula la posibilidad de utilizar el G2G en el sector Defensa.

Posteriormente, el 7 de julio de 2012, se publicó el DL N.º 1128, mediante el cual se creó la Agencia de Compras de las Fuerzas Armadas, en el cual se establece que, entre las funciones de dicha Agencia, están las de ejecutar las contrataciones G2G. Cabe precisar que este DL está vigente. Se aplica únicamente en el ámbito de dicha Agencia, perteneciente al MINDEF; sin embargo, se considera como antecedente normativo, tomando como referencia, la normativa posterior que se ha emitido, tanto en la LCE como en las leyes especiales, tal como se verá más adelante.

En ese mismo año, se publicó la Ley N.º 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013 (4 de diciembre de 2012), la cual precisó a nivel normativo, en su Trigésima Disposición Complementaria Final (TDCF), que las “contrataciones del Estado peruano con otro Estado no se encuentran bajo los alcances del Decreto Legislativo 1017”. Asimismo, dicha ley reguló una serie de aspectos del G2G tales como: el marco normativo que lo regula, la necesidad de expedición de DS mediante el cual debe declararse de interés nacional el objeto del contrato; los requisitos que debe cumplirse para la emisión del DS; entre otros aspectos.

En el ámbito de la aplicación de las normas, se verifica que el 19 de julio de 2012, tras una consulta realizada por el MINDEF, el OSCE concluyó lo siguiente:

[S]i bien en el numeral 3.3 del artículo 3 de la Ley de Contrataciones del Estado [DL N° 1017 vigente en ese momento] no se ha previsto un supuesto de inaplicación específico para las “contrataciones gobierno a gobierno”, estas contrataciones, por su propia naturaleza y la calidad de las partes contratantes, se encuentran fuera del régimen general de contratación estatal, establecido por la referida ley (OSCE, Opinión N° 078-2012/DTN, 2012, p. 10).

Es decir, antes de la exclusión expresa determinada por la ley N.º 29951, OSCE concluyó que no era aplicable la LCE a dicha modalidad de contratación pública. Ahora bien, en aplicación de la normativa del sector Defensa, se celebró el contrato G2G con Francia, cuyo objeto fue la Contratación de un Sistema Satelital. Previo a ello, se emitió el DS N.º 017-2013-DE, publicado el 14 de diciembre de 2013.

En conclusión, tomando como referencia la ley N° LCE, publicada el 11 de julio de 2014, cuyo artículo 5 establece expresamente los supuestos a los cuales no se aplica y están sujetos a supervisión del OSCE, siendo uno de ellos, el contrato G2G, se han constatado antecedentes de tipo normativo, específicamente en el sector Defensa y una norma de aplicación general, como es la Ley N.º 29951, Ley de Presupuesto Público de 2013. Asimismo, se advierten antecedentes en la aplicación de dichas normas, como es la absolución de consulta realizada por el OSCE al MINDEF el 19 de julio de 2012 y la celebración de contratos G2G, especialmente en el sector Defensa.

2.2.3.2 Marco normativo

El 11 de julio de 2014, se publicó la LCE, cuyo artículo 5 inciso e) excluye a los G2G de su ámbito de aplicación, sujetos a supervisión del OSCE. Sin embargo, el 7 de enero de 2017 se publicó el DL N.º 1341, el cual modificó el inciso e) del artículo 5 de la LCE, el cual estableció que en los G2G que celebre el Estado peruano, solo podía ser contratista otro Estado. Esta reforma, originó algunos problemas, dado que el proveedor, solo podía ser otro Estado, sus dependencias o empresas de su propiedad.

Advertidos los problemas que podría generar dicha reforma, el 16 de setiembre de 2018, se publicó el DL 1444, el mismo que modificó la LCE, específicamente el artículo 5 inciso e), determinando que están excluidas de la supervisión “las contrataciones que realice el Estado Peruano con otro Estado”. La modificación al DL N.º 1341, se realizó con la finalidad que el

Estado con quien se ha suscrito el contrato, lo ejecute de manera directa o por medio de una empresa privada, siempre que esta última cuente con su respaldo.

Ahora bien, a partir de lo establecido en la Cuarta Disposición Complementaria Final (CDCF) del DL N° 1444, en la Vigésima Primera Disposición Complementaria Final (VPDCF) del TUO de la LCE, se establecían una serie de reglas aplicables a lo que denomina “Contratos de Estado a Estado”; sin embargo, el 28 de mayo de 2013, a través del DL N.º 1564, se modificó la CDCF del DL N° 1444.

Es importante resaltar que el objetivo de la emisión del DL N.º 1564, tras advertir que se venía utilizando de manera indistinta, ha sido la de “establecer reglas claras y homogéneas para la aplicación de este tipo de contrataciones. [En tal sentido], resulta necesario establecer disposiciones [...] que precisen los alcances y requisitos para las contrataciones de Estado a Estado, tanto para su autorización como para la celebración de los Acuerdos” (MEF, Exposición de Motivos del DL 1564, 2023, p. 3).

En ese sentido, la (CGR, 2022) en el Oficio N.º 000452-2022-CG/DC ha concluido que, la norma que regula los G2G es la VPDCF del TUO de la LCE, la cual autoriza la utilización de este tipo de mecanismo (p. 4). Al respecto, hay que precisar que dicha VPDCF fue incorporada por el DL 1444, el cual ha sido modificado por el DL 1564, por tanto, es esta última norma la que regula actualmente el G2G.

En ese orden de ideas, si bien el DL 1564 constituye la norma general que regula este tipo de contratos; lo cierto es que, en el ordenamiento jurídico nacional, se han identificado otras leyes que también estipulan reglas sobre la materia.

En primer lugar, el 22 de noviembre de 2016, se publicó el DL N° 1248, cuyo artículo 4 autorizó, excepcionalmente, al Proyecto Especial para la realización de los juegos Panamericanos, a emplear la modalidad de contratación de G2G. Dicho artículo fue objeto de modificaciones a través del DL 1335, publicado el 6 de enero de 2017.

En segundo lugar, la Ley N.º 30556, publicada el 6 de enero de 2017, mediante la cual se aprobaron disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y se dispuso la creación de la ARCC, cuyo numeral 7.8 de su artículo 7, autorizó el empleo de la modalidad de convenio o contrato G2G, tras su modificación mediante el DU N° 040-2019, publicado el 28 diciembre 2019.

Considerando la expedición de dichas normas, se ha indicado que hay cierta tendencia en el orden jurídico nacional, a efectos de regular esta modalidad especial (Medina, 2019a, p. 113).

De otro lado, en el ámbito legal, es importante considerar el DU N.º 021-2020, el mismo que establece el modelo de ejecución de inversiones públicas a través de Proyectos Especiales de Inversión Pública (PEIP). Este DU cobra relevancia, en tanto que, incorpora la utilización de contratos internacionales estandarizados en los PEIP, como los contratos *New Engineering Contract* (NEC), *International Federation of Consulting Engineers* (FIDIC) y *Engineering Advancement Association of Japan* (ENAA), los mismos que constituyen herramientas aplicables en el marco de un G2G.

Hasta este punto, se ha dado cuenta de la existencia de un marco normativo general (DL 1564); leyes especiales que han autorizado dicha modalidad de contratación y un DU que ha incorporado la utilización de contratos internacionales estandarizados en los G2G.

No obstante, como se indicado en el Oficio N.º 000452-2022-CG/DC, la normativa de contrataciones del Estado no ha diseñado un procedimiento para llevar a cabo dicho contrato (CGR, 2022, p.4). Entonces, además de las normas con rango de ley antes descritas, también debe observarse normas de inferior jerarquía, constituidas por “lineamientos” y “directrices”, los cuales son emitidas con la finalidad de regular el procedimiento que debe seguirse en dicha contratación. Al respecto, entre otras, se advierten los siguientes documentos:

- i) RM N.º 0623-2020-MTC/01, del 21 de setiembre de 2020, a través de la cual, se aprobó la Directiva N.º 007-2020-MTC/01, Lineamientos Generales para el G2G en el MTC y sus dependencias;
- ii) el Ministerio de Salud (MINSA), publicó la RM N.º 1110-2019 del 4 de diciembre de 2019, la que aprobó la Directiva N.º 279-MINSA/2019/OGA con lineamientos para la Contratación bajo la modalidad G2G; y
- iii) en el MINEDU la Resolución Ministerial N.º 397-2020-MINEDU, publicada el 1 de octubre de 2020, mediante la cual se aprobó la Directiva denominada “Contratación de Estado a Estado para la ejecución de proyectos de infraestructura educativa del Ministerio de Educación”.

Sobre la base de lo antes expuesto, además de la LCE, las disposiciones vigentes de la ley de presupuesto de 2013 y las leyes especiales que permiten el contrato G2G; también forma parte del marco normativo, otras normas de inferior jerarquía (directrices y lineamientos).

Lo expuesto precedentemente, está referido al marco normativo interno que rige este tipo de contratación; sin embargo, en la medida que hay la intervención de otro Estado, también hay un marco normativo internacional que debe observarse. En ese sentido, el TUO de la LCE; el DL N° 1248; y la Ley N.º 30556, han establecido expresamente que, este tipo de contratación “se regula bajo los alcances del comercio internacional” y “por las normas y principios del derecho internacional”.

Tabla N.º 5

Cuadro comparativo del marco normativo interno en la LCE vs. las leyes especiales

	DL N.º 1564	DL N.º 1248	Ley N.º 30556
Objeto	Adquirir bienes, contratar servicios, ejecutar obras, gestión de proyectos, desarrollo u operación de los proyectos ejecutados.	Contratar la gestión y la provisión de las prestaciones necesarias para la realización de los Juegos Panamericanos 2019.	Contratar la gestión y la provisión de bienes, servicios u obras que se requieran a efectos de implementar intervenciones de construcción y reconstrucción en el PIRCC.
Contratista	Otro Estado, mediante sus dependencias. También puede utilizar sus empresas públicas o privadas.	Otro Estado, mediante sus dependencias. También puede utilizar sus empresas públicas o privadas	Otro Estado, mediante sus dependencias. También puede utilizar sus empresas públicas o privadas
Normas que lo regulan	Normas que rigen el comercio internacional y el derecho internacional.	Normas que rigen el comercio internacional y el derecho internacional.	Normas que rigen el comercio internacional y el derecho internacional.
Entes estatales autorizados para contratar	Ministerios y sus dependencias (Organismos Públicos adscritos, Proyectos Especiales y programas)	Proyecto Especial.	ARCC.
DS que declara de interés nacional	Requiere DS A propuesta del del ministro /a proponente.	No lo establece. Sin embargo, el 3 de agosto de 2017, se expidió el DS N.º 023-2017-MTC, que lo declaró de interés nacional.	No lo establece. Sin embargo, el PIRCC fue declarado de interés nacional mediante la ley N.º 30556,
Requisitos para aprobación del DS o para proceder con la contratación	-Informe con el sustento de las ventajas para nuestro Estado. -Informe con la identificación de los Estados o Estado potencial que podría cumplir con el objeto a contratar. -Opinión de la OPMF ³ -Informe de la UE y/o UEI, según corresponda ⁴ -Informe del área de presupuesto o quien haga sus veces.	-Indagación de mercado -Informe técnico – económico - Informe del área de presupuesto o quien haga sus veces. -Declaratoria de viabilidad en el marco del SNIP, cuando corresponda.	-Indagación de mercado -Informe técnico – económico - Informe del área de presupuesto o quien haga sus veces. ⁵ -Declaratoria de viabilidad o aprobación en el marco del SNPMGI para las intervenciones de construcción, o el Formato Único de Reconstrucción para las intervenciones de reconstrucción. Cuando se trate de gestión, se necesita un informe sobre el estado de las intervenciones de PIRCC.
Obligaciones por parte del Estado Peruano	-Remitir la documentación (G2G y contratos derivados) a la CGR.	-No establece	-No establece
Obligaciones por parte del Estado contratado en el Acuerdo que se suscriba	-Transferencia de conocimientos. -Plan para el legado del país, siempre que corresponda. -Terminación de pleno derecho, siempre que los contratos se deriven de los Acuerdos, por actos de corrupción	-Brindar información que requiera el Proyecto Especial o la CGR	-Transferencia de conocimientos. - Plan para el legado del país, siempre que corresponda. - Brindar la información a la ARCC y a la CGR, cuando esta sea requerida.
Obligaciones por ambas partes	-Compromiso de crear una PMO.	-No establece.	- Implementar una PMO.
Control gubernamental	Está sujeto a control gubernamental simultáneo	No precisa dicho aspecto	No precisa dicho aspecto,
Suscripción del contrato y adendas	No precisa dicho aspecto	Director Ejecutivo del Proyecto Especial,	Titular de la ARCC.

³ Solo aplica para el caso de proyectos de inversión o programa de inversión en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones

⁴ Solo aplica para el caso de proyectos de inversión o programa de inversión en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones

⁵ Cuando se requiera concertar una operación de endeudamiento, en cuyo caso, la misma debe estar contemplada en la programación multianual de concertaciones de las Operaciones de Endeudamiento del Gobierno Nacional.

Sustentar la disponibilidad y sostenibilidad presupuestaria	Sustento de la disponibilidad y sostenibilidad presupuestaria para financiar el PIP o programa de inversión ante el MEF. Ello se requiere cuando el costo del PIP o programa de inversión supere el 40% respecto al monto considerado en el contrato o los contratos derivados del Acuerdo de Estado a Estado.	No precisa dicho aspecto.	No precisa dicho aspecto.
Lugar de entrega de bienes y prestación de servicios	No precisa dicho aspecto	No precisa dicho aspecto	<p>Cuando el objeto del contrato es adquirir bienes: se entrega en zona primaria o en el lugar que las partes acuerden,</p> <p>Cuando el objeto del contrato es prestación de servicios: se cumplen donde las partes acuerden.</p>

Nota. Elaboración propia a partir de Poder Ejecutivo, DL N.º 1564 (2023). Poder Ejecutivo, DL N.º 1248, (2016). Poder Legislativo, Ley N.º 29951, (2012). Poder Legislativo, Ley N.º 30556, (2017).

2.2.3.3 Naturaleza jurídica de los contratos G2G

A efectos de determinar la naturaleza jurídica de cualquier tipo de contrato, es preciso tener en cuenta los elementos que lo conforman, tales como: las partes que lo integran (elemento subjetivo), su objeto (elemento objetivo), finalidad, entre otros aspectos.

Sin embargo, en el caso de los contratos G2G, según OSCE, hay un elemento que determina su naturaleza y características: la parte contratada.

[E]n los contratos a las que estas contrataciones dan origen una de las partes es un órgano u organismo de la administración pública del Estado Peruano, [y] la otra parte no es un particular, sino otro Estado; lo que determina que su naturaleza y características sean distintas a las del contrato administrativo [...] pese a que su finalidad también pueda ser la consecución de un fin vinculado con la satisfacción del interés público nacional. (OSCE, Opinión N° 078-2012/DTN, 2012, F.J. 2.6).

Este es entonces uno de los elementos a considerar, a efectos de determinar la naturaleza jurídica de los G2G, sin embargo, no es el único, como veremos luego.

La concreción de este tipo de contratos, se produce a través de la suscripción de un instrumento internacional entre el ente estatal con atribuciones para ello y otro Estado. Dicho acuerdo se concreta mediante un Memorando de Entendimiento (MOU, por sus siglas en inglés: *Memorandum of Understanding*); y, en otros casos mediante un documento denominado “contrato”.

Para efectos de clarificar conceptos, es oportuno referirnos a los Acuerdos Internacionales (AI) y sus diferencias con el MOU. Al respecto, es preciso recurrir a la definición del AI, establecida en el artículo 6 del DS 031-2007-RE, publicado el 2 de mayo de 2007:

Se entiende por Acuerdo Interinstitucional, el convenio regido por el derecho internacional público y/o por el ordenamiento interno de las partes, celebrado por escrito, entre cualquier entidad o entidades de la Administración Pública y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera sea su denominación, sea que se derive o no de un tratado previamente adoptado.

Así las cosas, al ser el AI un convenio, se trata entonces de un acuerdo de voluntades, entre los suscribientes. El acuerdo de voluntades en general es “la concurrencia de dos voluntades opuestas y válidas de los sujetos que concurren a su formación” (Diez, 1979, p. 31). Es

importante precisar que, al ser estados u organismos internacionales los que intervienen, deben tener la atribución normativa respectiva para poder celebrar dicho convenio.

Otros aspectos importantes a precisar es el referido a las normas que lo regulan. El DS 031-2007-RE, establece que son de dos tipos: i) el derecho internacional público; y, ii) el ordenamiento interno de las partes.

Con relación al primer elemento, este podría estar comprendido en un tratado previamente suscrito, por tanto, el AI se derivaría del mismo; sin embargo, también es posible que el AI no se derive de un tratado previo, sino que, sea producto del acuerdo de voluntades entre las partes que intervienen, en cuyo caso, las únicas obligaciones que se generan, son las contenidas en el AI.

Respecto a la irrelevancia de la denominación del instrumento, es preciso tener en cuenta que el artículo 2, literal a de la Convención de Viena, ratificada por el Perú mediante el DS N.º 029-2000-RE, del 14 de septiembre de 2000, según el cual un tratado es un AI “celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, [...] cualquiera que sea su denominación particular”. Queda claro que, la denominación no es determinante. Lo que debe analizarse en cada caso es su contenido.

Sobre la base de lo antes expuesto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 del DS 031-2007-RE, los AI tienen la naturaleza de un tratado, en concordancia con el artículo 2 de la Convención de Viena.

Ahora bien, los MOU, instrumentos internacionales que permiten celebrar los G2G, considerando las partes que intervienen en su suscripción, son utilizados a menudo “para denotar un instrumento internacional menos formal que un tratado o un acuerdo internacional típico. Se utiliza también para la regulación de cuestiones técnicas o detalladas” (Naciones Unidas, Sección de Tratados de la Oficina de Asuntos Jurídicos, 2013, p. 71); sin embargo, no deben ser confundidos con los AI.

Los memorándums de entendimiento [...] son instrumentos de carácter bilateral o multilateral que pertenecen al universo del *soft law*⁶. Por lo dicho, los MOU no establecen obligaciones jurídicas, sino solo recogen la voluntad de los participantes de esforzarse por llevar a cabo las tareas o planes conjuntos propuestos, sin que incurran en responsabilidad jurídica por su incumplimiento (Mezarina y Rosales, 2019, p. 394).

⁶ Actos jurídicos que sin tener fuerza vinculante obligatoria contienen las pautas inspiradoras de una futura regulación de una materia, abriendo paso a un posterior proceso de formación normativa. (Real Academia Española, 2023).

La diferencia esencial entre el MOU y el AI es que este último, sí contiene obligaciones recíprocas. En contraste, en los MOU, de manera expresa se consigna una cláusula referida a su naturaleza jurídica, especificando que no se trata de un documento jurídicamente vinculante.

Si bien hay diferencias teóricas, en la práctica viene ocurriendo que, para algunos Estados, los MOU pueden ser obligatorios “incluso las Naciones Unidas considera a los MOU como vinculantes y sujetos a registro [...]. Lo determinante será la revisión del contenido del instrumento, antes que su denominación [...] para identificar si contiene o no obligaciones jurídicas (Mezarina y Rosales, 2019, p. 395).

En el caso peruano, el MOU suscrito para la ejecución del PIRCC, en su párrafo 7, establece lo siguiente: “Los participantes reconocen que este Acuerdo no es un tratado internacional y no tiene la intención de crear, y no crea, obligaciones legales o responsabilidades entre ellos bajo el derecho internacional”. Por tanto, no solo en teoría es un instrumento internacional que no establece obligaciones, sino que, del análisis de su contenido, expresamente se ha previsto tal situación de inexistencia de obligaciones.

Atendiendo a dicha naturaleza, es que los MOU precisa posteriormente de contratos operativos, en los cuales se plasman las respectivas obligaciones por los suscribientes. Por ejemplo, en el caso del MOU suscrito por la ARCC, derivó en un contrato operativo, suscrito el 06 de julio de 2020 por la ARCC y un consorcio formado por varias empresas. El objeto de dicho contrato fue de asesoría y asistencia técnica por parte del consorcio a efectos de implementar el PIRCC.

De otro lado, en la experiencia nacional los contratos G2G no siempre se han dado en el marco de un MOU, sino que, se ha suscrito un documento denominado “contrato”. Ejemplo de ello es el contrato cuyo objeto es la Asistencia Técnica en la Ejecución de los Proyectos de Inversión del Hospital Nacional Sergio E. Bernales localidad de Collique y del Hospital Antonio Lorena Nivel III-1-Cusco. En estos casos, en el contrato se han previsto una serie de cláusulas referidas a plazos, montos, obligaciones de las partes, penalidades, solución de controversias, confidencialidad, entre otras.

En resumen, a partir del estudio de los G2G suscritos por el Estado peruano, se ha determinado la existencia de dos modalidades de suscripción de dicho contrato. En la fase que hemos denominado contractual, se producen una serie de negociaciones con el Estado ganador, lo que coadyuva a definir la modalidad que se empleará. En ese sentido, otro elemento para poder determinar su naturaleza jurídica, es la modalidad de suscripción que se utiliza.

Si se opta por un MOU, dicho contrato constituye un instrumento internacional menos formal que un tratado, según la definición de Naciones Unidas. No generan ninguna obligación entre las partes al tratarse de una expresión de voluntad y cooperación mutua. Se utiliza un lenguaje desiderativo. Por ejemplo, en el contrato del proyecto de PIRCC, en su párrafo 2, se establece que “los participantes colaborarán con la aspiración de”; luego se indica que “el Gobierno de Reino Unido y el UKDT brindarán apoyo y asistencia técnica [...] para la implementación de las intervenciones, considerando para ello el siguiente alcance del Programa”. Atendiendo a dicha situación, es que los MOU requieren contratos derivados tal como ha ocurrido en el Proyecto de Juegos Panamericanos; o la suscripción del “contrato operativo” en el caso del Proyecto de PIRCC, por citar dos ejemplos.

En contraste, si se opta por un contrato, este constituye un acuerdo de voluntades, el mismo que sí contempla una serie de obligaciones entre los estados firmantes, sin necesidad que luego se suscriba un contrato operativo.

Ahora bien, si se considera el ordenamiento jurídico interno, los G2G tiene naturaleza excepcional, ya que forma parte del régimen especial de contratación especial, en atención a lo previsto en el artículo 76 de la CPP y el literal e) del artículo 5 de la TUO de la LCE.

El carácter excepcional del G2G también se constata considerando lo siguiente: es una modalidad de contratación que procura de una autorización especial para poder ser aplicada y solo puede ser utilizada por determinadas entidades estatales. La autorización debe darse a través de un DS, es decir, requiere la firma del Presidente de la República, más el refrendo del sector respectivo y las entidades autorizadas son únicamente las indicadas en la ley.

Asimismo, en el caso peruano, legalmente se han previsto un conjunto de obligaciones mínimas entre las partes. Precisamente, la reciente reforma legal a través del DL 1564 ha establecido que hay obligaciones del Estado contratante, del estado contratista y obligaciones de ambas partes. Esta situación, genera lo siguiente: “los efectos de la legislación nacional se proyecten en un determinado ordenamiento jurídico extranjero” (Calvo y Carrascosa 2014, como se citó en Mezarina y Rosales, 2019, p. 377).

2.2.3.4 Definición

Una vez establecida la naturaleza jurídica de los G2G, es posible adoptar una definición estipulativa de esta modalidad de contratación pública. Previo a ello, es preciso revisar algunas definiciones establecidas en el marco normativo nacional.

Contrato que celebra del Estado Peruano con otro Estado para la ejecución de Proyectos de Infraestructura o la Cartera de Inversiones que es ejecutado por el Estado extranjero a través de sus propios organismos, dependencias, empresas públicas o privadas nacionales o extranjeras (MINEDU, Directiva aprobada mediante RM N.º 397-2020-MINEDU, 2020).

Es el contrato que celebra el Estado Peruano, a través de sus entidades, con otro Estado para la adquisición de bienes, contratación de servicios, ejecución de obras, así como la gestión de proyectos y operaciones de establecimientos de salud, que son ejecutados por el Estado extranjero [...]. MINSSA, Directiva N.º 279-2019-MINSA, 2020).

Cabe anotar que las definiciones previas, se advierten elementos propios de la entidad que la propone. En la LCE y más recientemente en el DL 1564 no hay propiamente una definición de los G2G; sin embargo, sí es posible identificar ciertos elementos para poder establecer una definición.

Sobre la base de lo antes expuesto, los G2G son acuerdos que dan origen a contratos (en el caso de los MOU) a contratos propiamente dichos, celebrados por el Estado peruano, a través de sus entidades autorizadas por ley, con uno o varios Estados extranjeros, con el objeto de adquirir bienes, contratar servicios, ejecutar obrar, gestionar proyectos y operaciones, en procura de satisfacer fines públicos.

2.2.3.5 Ventajas y gestión de riesgos

La contratación G2G de acuerdo con su naturaleza jurídica es un mecanismo excepcional. Ello implica que la regla es la contratación a través de los mecanismos establecidos en la LCE.

La adopción del G2G debe estar debidamente justificada, en atención a las ventajas que ello significaría, en contraste con la contratación establecida en el régimen general y las otras modalidades de contratación existentes en el ordenamiento jurídico nacional.

Por tal motivo, en el DL 1564 expresamente se ha previsto que uno de los requisitos para la emisión del DS que autoriza la utilización del G2G es la elaboración de un informe, en mismos que debe sustentar las ventajas para el Estado peruano de contratar con otro Estado. Ello supone “realizar una comparación entre los mecanismos de contratación existentes. Las

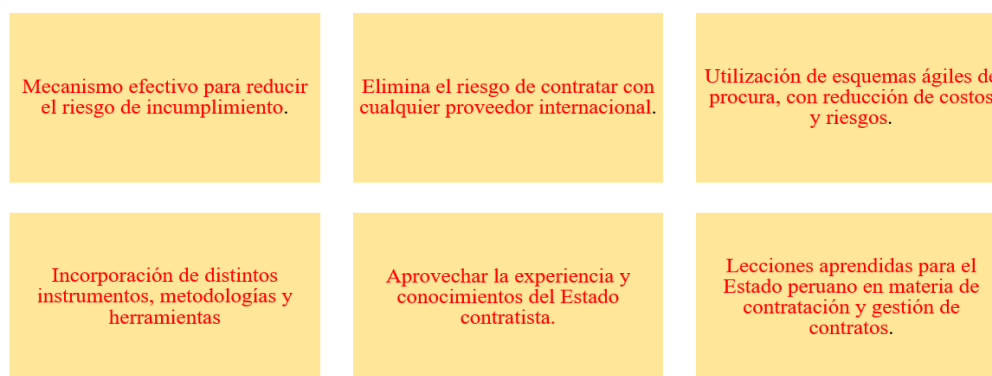
ventajas analizadas deben ser objetivas y responder a un análisis de costo beneficio” (MEF, Exposición de Motivos DL 1564, 2023, p. 4)

En las directivas del MTC, MINSA Y MINEDU, en las que se han establecido lineamientos para este tipo de contratación, uno de los componentes esenciales es la elaboración de un informe en el cual se de cuenta, con evidencia sustentada, de las ventajas que obtendría al Estado peruano al contratar con otro Estado, utilizando esta modalidad.

De acuerdo con lo previamente expuesto, la determinación de las ventajas de este tipo de contratación, se realizan cada vez que se pretenda emitir un DS que autoriza este tipo de contrato, por lo que, en principio, se determinarán en cada caso concreto.

Sin embargo, lo anterior no significa que, en abstracto, también sea posible establecer ciertas ventajas, atendiendo a su marco normativo, naturaleza jurídica, obligaciones que implica, herramientas que dispone, entre otros elementos.

Figura N.º 5
Ventajas del G2G



Nota: Adaptado de Exposición de Motivos del DL 1444 (p.6), por MEF, 2018.

Con relación a la gestión de riesgos, en principio, considerando que se está ante contrataciones públicas, estos son inherentes. Ante ello, lo importante es determinar cómo gestionarlos y asignarlos.

Los riesgos, en general, son considerados como “la posibilidad de que ocurra un acontecimiento que tenga un impacto en el alcance de los objetivos” (*The Institute of Internal Auditors*, como se citó en Inostroza y Centa, 2020, p. 10).

Respecto del G2G, en primer lugar, conforme la Exposición de Motivos del DL 1444, una de sus ventajas con relación a otros procesos de contratación tradicional, es la reducción de diversos tipos de riesgos.

En segundo lugar, las normas referidas a riesgos establecidas en la LCE no resultan aplicables. Asimismo, el DL 1564 no ha previsto normas sobre el particular; empero, está vigente la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción, aprobada mediante el DS N.º 092-2017-PCM, cuyo ámbito de aplicación es para entidades de los diferentes Poderes del Estado. Uno de sus ejes estratégicos es, precisamente, la identificación y gestión de riesgos.

Si tomamos en cuenta los MOU y contratos G2G suscritos por el Perú, en principio, cuando el G2G se formaliza a través de un MOU, en vista que sus acuerdos no son vinculantes, no sería posible determinar quien se encarga de la gestión de riesgos; sin embargo, ello no significa que se establezcan determinados acuerdos sobre el particular, que constituyen propósitos, cuya especificación se produce en los contratos derivados.

Al respecto, corresponderá revisar no solo el contrato operativo respectivo, sino los que se utilizan para ejecutar los proyectos, es decir, los instrumentos aplicables en los G2G, como es el caso de los contratos internacionales estandarizados.

Por ejemplo, en el caso específico del contrato para la ejecución del PIRCC, tenemos el siguiente esquema: MOU (marco que determina la contratación); contrato operativo (está referido a la asesoría y asistencia especializada en la gestión de la implementación del PIRCC- procesos de procura); y, contrato estándar internacional (ejecución de proyectos específicos). En el caso de PIRCC se han utilizado los NEC tipo F.

En el MOU se han establecido párrafos referidos- entre otros- a la confidencialidad, solución de controversias, duración, variaciones, resolución y terminación.

En el contrato operativo, se advierten cláusulas referidas a- entre otros- responsabilidad por consultores y personal clave, obligaciones y responsabilidades de la ARCC, plazos, confidencialidad, caso fortuito y fuerza mayor, anticorrupción, suspensión y resolución, solución de controversias.

En el contrato estándar NEC tipo F, se establece cláusulas referidas a- entre otros- riesgos y seguros, cambios en las normas, garantías de fiel cumplimiento, *Fit for purpose* (primero el propósito), anticorrupción, Cumplimiento de la normativa SSOMA y normas laborales, riesgos del contratante, Procedimiento de resolución, solución de controversias, fondo de garantía. Asimismo, en los anexos de este contrato, se describen una serie de riesgos de manera muy específica, vinculados con: i) riesgos por la demora de entrega de diseños; ii) riesgo por daño a propiedad de terceros o propiedad pública; iii) riesgos por condiciones del terreno; iv) riesgo por posibles conflictos con la población y partes interesadas; v) riesgo por daños al medio ambiente; entre otros.

Entonces, por un lado, estos contratos no solo tienen ventajas debido a la reducción de riesgos que significan, sino que, además, en sus contratos derivados, a partir del acuerdo entre las partes, establecen una serie de cláusulas vinculadas con una diversidad de posibles riesgos, tal como puede verificarse en el G2G del PIRRC.

2.2.3.6 Principales obligaciones en los G2G

Como se ha indicado antes, en los contratos derivados que se suscriben bajo el marco de un MOU o en los contratos G2G que no han precisado de un MOU, se incorporan un conjunto de obligaciones, por parte de los suscribientes.

Por ejemplo, en el G2G para asistencia técnica de los Proyectos de Hospitales Sergio E. Bernales y Hospital Antonio Lorena, su cláusula octava detalla un conjunto de obligaciones por parte del MINSA como entidad nacional y las obligaciones del Consorcio EGIS AP-HPi. Por parte del MINSA, entre otras, se ha previsto la obligación de realizar los pagos respectivos en favor del Consorcio. En el caso de este último, entre otras, está la de no variar la composición del PMO presentada en la propuesta técnica económica Integral Final, sin aprobación previa del Programa Nacional de Inversiones en Salud.

Ahora bien, en el DL 1564, establece que en el acuerdo que se firme, debe incluir “como mínimo”, cláusulas en las que se establezcan obligaciones. Nótese que el DL refiere que estas obligaciones son los mínimos requeridos. Ello supone que podrán establecerse otras, las cuales dependerán de las negociaciones que se realicen.

También debe indicarse que dichas obligaciones ya estaban previstas en la legislación vigente

antes de la emisión del DL 1564, es por ello que, en los contratos G2G suscritos por el estado peruano, precedentes al citado DL, es posible advertirlas.

2.2.3.6.1 Obligación de plan de transferencia de conocimientos

La transferencia de conocimientos en general, ha sido definida por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI, S.F), en los términos siguientes:

[E]s el proceso mediante el cual los resultados de investigaciones, los descubrimientos, los hallazgos científicos, la propiedad intelectual [...] la tecnología, los datos o los conocimientos fluyen entre las diferentes partes interesadas. En su uso corriente, el término se refiere a la transferencia de dichos bienes desde las universidades y las instituciones de investigación a las empresas o las instituciones gubernamentales, lo que genera valor económico y desarrollo industrial.

En el MOU para el proyecto de PIRCC se verifica que uno de sus objetivos es la promoción del “intercambio de conocimientos entre los gobiernos”. Asimismo, dentro de las formas de cooperación, se establece que las partes colaborarán con el desarrollo e implementación de planes que implique transferencia de conocimientos en favor de la ARRC y otras entidades públicas inmersas en el PIRCC; sin embargo, recordemos que el MOU no contiene obligaciones propiamente dichas, dada su naturaleza, es por ello que, precisa de contratos derivados.

En ese sentido, el Contrato Operativo ha determinado los alcances de dicha obligación, detallando las cinco (5) estrategias y planes de transferencia que comprende.

Tabla N.º 6
Plan de transferencia de conocimientos en el PIRCC

Componentes	
N.º	Gestión de proyecto
1	Mejorar prácticas en los diversos procesos de contratación
2	Mejorar prácticas en la gestión de contratos.
3	Mejorar prácticas en el diseño, implementación y gestión de infraestructura educativa.
4	Mejores prácticas en el diseño, implementación y gestión de infraestructura de salud
5	Mejores prácticas en el diseño, implementación y gestión de infraestructura de prevención (soluciones integrales).

Nota. Elaboración propia a partir de CGR, Informe de Hito de Control N° 9765-2021-CG/MPROY-SCC (2021)

Profundizando un poco más en el análisis de lo que implica la transferencia de conocimientos en el PIRCC, también debe revisarse la propuesta técnica.

En resumen, la transferencia de conocimientos es una forma de asistencia técnica que brinda el estado contratista. Para efectos de determinar sus alcances, cuando el G2G tiene como marco un MOU, es oportuno revisar los contratos operativos y las propuestas técnicas respectivas, instrumentos en los cuales se detallan ampliamente; en contraste, si el G2G es un contrato, es dicho instrumento es posible advertirlas.

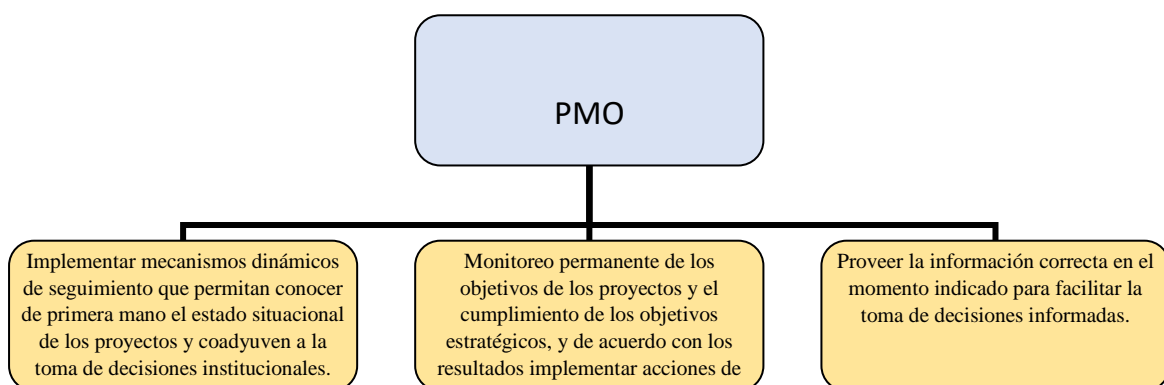
2.2.3.6.2 Oficina de gestión de proyectos

Según la Exposición de Motivos del DL 1564, dicha instancia de gestión de proyectos “debe realizar las funciones de una Oficina de Gestión de Proyectos” (MEF, 2023, p. 9). Entonces, dicha obligación se refiere a evaluar la necesidad de crear una *Project Management Office* (PMO).

Las PMO que son consideradas como “entidades al interior de las [entidades] encargadas de centralizar y coordinar la dirección de proyectos, aportando mucho valor al concadenar los proyectos con la alineación estratégica de las organizaciones” (Sierra, 2017, p. 33)

En el contrato de los Proyectos de Hospitales Sergio E. Bernales y Hospital Antonio Lorena, se ha definido a las PMO como una oficina que se encarga de gestionar diferentes aspectos del proyecto (planificación, reporte, monitoreo, asistencia y control), en sus diferentes fases (que en este caso son 7).

Figura N.º 6
Ventajas principales de la PMO



Nota: Adaptado de Preguntas frecuentes sobre el acuerdo de G2G, por ARCC, S.F; y, ¿Por qué implementar un PMO dentro de una organización y cuáles son sus características? (p. 37), por D. Sierra. *Revista Digital Citas*, 3.

2.2.3.6.3 Plan para el legado del país

Dicha obligación “constituye el plan que contine todos los beneficios a largo plazo que se generan para el Estado Peruano, así como para determinado grupo social, ciudad o región” (MEF, Exposición de Motivos del DL 1564, 2023, p. 8), es decir, lo que permite el legado, es determinar los potenciales beneficios que el proyecto tendrá en los diferentes rubros de la actividad estatal, por ejemplo: en el turismo, en el empleo, en la infraestructura, etc.

En el G2G para la ejecución del PIRRC, dentro del alcance del programa, se estableció que se desarrollará un plan de legado en favor de nuestro país, el mismo que estará orientado para la puesta en operación y el correspondiente mantenimiento de la infraestructura que se desarrolle en la ejecución del acuerdo. Las especificaciones se realizan en el Contrato Operativo.

2.2.3.7 Principales instrumentos en los G2G

La utilización del modelo de contratación de G2G, también ha tenido implicancias en la incorporación de distintas herramientas en el ordenamiento jurídico nacional. Se trata de instrumentos “de aplicación usual en el sector privado, que el sector público ha venido incorporando exitosamente bajo en enfoque de Nueva Gestión. (MEF, Exposición de Motivos del DU. N.º 021-2020, 2020, p. 4).

Dichas herramientas no se aplican de manera exclusiva en los G2G. Se han incorporado a efectos que sean aplicados en todo el Estado, en los supuestos que resulten aplicables, en el marco de la contratación pública. De ahí que, al ser el G2G una modalidad especial de esta última, es que también puede utilizar dichos instrumentos. 7

Tabla N.º 7
Instrumentos que pueden utilizarse en los G2G

Marco normativo	Instrumento	Ámbito de aplicación
DS N.º 288-2019-EF	PMO	Contratación del servicio de consultoría que proporcione soporte especializado para la gestión de inversiones, programa de inversión o cartera de inversiones, en el marco del TUO la LCE.
DS N.º 289-2019-EF	BIM (<i>Building Information Modeling</i>)	Procesos de inversión pública de las entidades y empresas públicas sujetas al SNPMGI
DU N.º 021-2020	Contratos estandarizados: NEC, FIDIC, ENAA	PEIP

Nota. Instrumentos aplicables en los G2G que cuentan con marco normativo en el ordenamiento jurídico nacional. Elaboración propia a partir de MEF, DS N.º 288-2019-EF (2019), MEF, DS N.º 289-2019-EF (2019) y MEF, DS N.º 021-2020 (2020).

Tabla N.º 8
Comparativo entre el BIM y los contratos estandarizados

	BIM	Contratos estandarizados
Definición	Constituye un conjunto de tecnologías, metodologías y estándares. Sirven para formular, diseñar, construir, operar y mantener infraestructura de carácter público de forma colaborativa en un espacio virtual.	Constituyen formas de contrato tipo guía o estándar. Se utiliza generalmente en el mercado de construcción. Se elaboran con base a terminología y condiciones presentadas de modo simple y claro. Los más comunes son los NEC, FIDIC y ENAA
Beneficios	<ul style="list-style-type: none"> - Incremento de productividad y sustentabilidad- social-económica y ambiental- de la industria de construcción. - Reducción de costos, plazos e ineficiencias en todo el ciclo de inversión. - Aumentar la trazabilidad y transparencia de la información de proyectos. - Fomentar una industria cooperativa. - Asegurar el cumplimiento normativo y reducir los tiempos de aprobación de permisos de construcción comunes. - Mejorar la predictibilidad de costos y plazos de la ejecución de las inversiones. - Mejorar la calidad y eficiencia de las inversiones a largo plazo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Lenguaje simple: los contratos están redactados de manera breve, directa y con lenguaje sencillo. - Espíritu colaborativo: dichos contratos se elaboran a efectos de promover la colaboración en el trabajo durante la ejecución de proyectos. - Correcta gestión del proyecto: incorporan cláusulas que promueven la adopción de decisiones de manera sencilla y ágil. Sin que ello implique afectar la continuidad de proyecto. - Gestión de riesgos: incluyen mecanismos mediante los cuales las partes pueden identificar, actualizar, avaluar, asigna y mitigar los riesgos. - Solución de controversias mediante Dispute Boards: utilizan la Junta de Resolución de Disputas.

Nota. Elaboración propia a partir de Poder Ejecutivo, DU. N.º 021-2020 (2020); MEF, Exposición de Motivos del DU. N.º 021-2020 (2020); y Medina (2019 b, p. 133).

Tabla N.º 9
El Contrato NEC

Definición	Mecanismo para que las organizaciones involucradas en un proyecto de construcción trabajen juntas, mediante la gestión proactiva y conjunta de los riesgos, a fin de lograr el objetivo común de una ejecución efectiva.	
Propósitos	<ul style="list-style-type: none"> - Estimular mediante su uso una buena gestión en la relación de las Partes del Contrato y, por consiguiente, en la relación de la obra a que refiere el contrato, todo ello en el marco de un espíritu colaborativo. - Ser versátil en una amplia variedad de situaciones comerciales, para una amplia variedad de tipos de trabajo cualquiera sea su ubicación. - Ser un documento claro y simple, que usa un lenguaje y una estructura sencilla de fácil comprensión. 	
Tipos	The Engineering and Construction Contract (ECC). Encarga al contratista la realización de trabajos para el desarrollo de ingeniería incluyendo toda responsabilidad en el diseño y ejecución de trabajos de construcción.	NEC TIPO A: Contrato con precio y cronograma de actividades
		NEC TIPO B: Contrato con precio y lista de cantidades
NEC TIPO C: Contrato-objetivo y cronograma de actividades		
NEC TIPO D: Contrato-objeto y lista de actividades		
NEC TIPO E: Contrato de costo reembolsable		
NEC TIO F: Contrato de gestión		
	The Engineering and Construction Subcontract (ECS); The Professional Services Contract (PSC); The Supply Contract (SC); etc.	

Nota. Elaboración propia a partir de CGR, Informe de Hito de Control N° 10551-2021-CG/MPROY-SCC (2021); y MEF, Dirección General de Programación Multianual de Inversiones Dirección de Seguimiento y Evaluación de la Inversión Pública (2021).

2.2.3.8 Etapas del procedimiento de contratación

En la norma general de contrataciones del Estado o en las leyes especiales que regulan este tipo de contratos, no es posible advertir las etapas que comprende el procedimiento de los contratos G2G.

Por ello, en vista de su utilización más frecuente, distintas instancias que conforman el Poder Ejecutivo han emitido directivas. Dichos instrumentos han diseñado el procedimiento que debe seguirse, hasta lograr la suscripción del G2G.

2.2.3.8.1 Procedimiento hasta lograr la suscripción del G2G

Se ha identificado procedimientos establecidos por el MTC, MINSA y MINEDU. No hay un procedimiento único, esto es, cada ministerio ha diseñado un proceso a efectos de lograr la suscripción de un G2G.

Tabla N.º 10
Comparativo del procedimiento de contratación GTG entre el MTC, MINSA y MINEDU

ETAPA	MTC	MINSA	MINEDU
1	Acciones previas	Informe de indagación de mercado	Formulación del Requerimiento
2	Presentación de Propuestas Técnicas no Vinculantes	Informe técnico y económico	Designación del Comité Evaluador
3	Determinación del nuevo alcance, descripción y criterios de evaluación	Informe de Presupuesto e Inversiones	Indagación de Mercado
4	Presentación de propuestas finales técnicos económicas	Elaboración del Informe de Indagación de Mercado	Emisión del DS
5	Evaluación de la propuesta final técnico-económico	Expediente de Contratación de Estado a Estado	Evaluación de Propuestas Técnicas
6	Emisión del DS	Emisión del DS	Fase final de negociación
7	Suscripción del contrato	Negociación y Suscripción del Contrato Estado a Estado	Celebración del Contrato

Nota: Elaboración propia a partir de MTC, Directiva N° 007-2020-MTC/10 (2020); MINSA, Directiva N.º 279-MINSA/2019/OGA (2019); y, MINEDU, Directiva aprobada por Resolución Ministerial N° 397-2020-MINEDU (2020).

Un detalle no puede pasar desapercibido: todas las directivas citadas previamente se han emitido teniendo como base legal la VPDCF del TUO de la LCE; sin embargo, el 28 de mayo de 2023, se publicó el DL 1564, por tanto, corresponde que los ministerios adecúen sus directivas.

2.2.3.8.2 Procedimiento luego de la suscripción del G2G

Tabla N.º 11
Procedimiento luego de la suscripción del G2G

Etapa	1	2	3	4
Denominación	Roadshow	Compromiso de Integridad y Confidencialidad (MU)	Precalificación (PPQ)	Invitación a Licitación (ITT)

Nota: Elaboración propia a partir de ARCC (S.F).

Dichas etapas se advierten en el Proyecto Reconstrucción con Cambios y en el Proyecto Especial de Inversión Pública Escuelas Bicentenario (PEIP-EB), por citar dos ejemplos. Con relación al significado de cada una de estas etapas, en la tabla siguiente, se aborda dicho aspecto.

Tabla N.º 12
Denominación de las etapas del procedimiento luego de la suscripción del G2G

Denominación	Significado
ROADSHOW	Se trata de una exposición en vivo en la cual se expone de manera general lo siguiente: los detalles técnicos del Proyecto y el proceso de procura que se realizará. Se invita a los interesados a efectos de que participen.
MU	Los participantes presentan la documentación. Esencialmente es una declaración jurada referida a temas de ética, confidencialidad e integridad.
PPQ	Se precalifica a las empresas que demuestren ciertas condiciones, tales como: experiencia, desempeño en salud, capacidad técnica, fortaleza financiera, transparencia, ética, entre otros aspectos.
ITT	Etapa en la que se evalúa las ofertas. Se toma en cuenta criterios en los que se prioriza la metodología, innovación, planes de trabajo, entre otros. Asimismo, se verifica la documentación técnica y de índole legal que conformará el contrato.

Nota: Elaboración propia a partir de ARCC (S.F).

Aplicado en dos casos concretos, el proceso procura para el diseño y construcción opera del siguiente modo:

Tabla N.º 13
Procedimiento luego de la suscripción del G2G en un caso concreto

Paquete 01: 14 escuelas Lima Norte, Lima Este y Callao					
Etapa	1	2	3	4	5
Denominación	ROADSHOW	MU	PQQ	ITT	Firma del contrato
Fecha	Mar 2022	Abr 2022	Abr 2022	May 2022	Ago 2022

Nota: Elaboración propia a partir de PEIP-Escuelas Bicentenario (2022).

Anteriormente se dio cuenta las diferencias existentes entre los procedimientos diseñados por el MTC, MINSA y MINEDU a partir del análisis de las directivas de dichos organismos.

Sin embargo, así como hay diferencias, también es posible advertir que todas las directivas analizadas tienen elementos comunes, tanto en sus etapas como en sus componentes. En el caso de las etapas, por citar un ejemplo, en todas se advierte una fase referida a la aprobación del DS mediante el cual -entre otros- se autoriza la contratación.

De otro lado, con base a la información pública de entes estatales que vienen aplicando los G2G, se ha identificado las fases que comprende el proceso de procura. También debe tenerse en cuenta las modificatorias establecidas en el DL 1564, las mismas que tienen incidencia en el procedimiento, ya que ha establecido nuevos requisitos que deben cumplirse para la emisión del DS que autoriza la contratación.

Tabla N.º 14
Procedimiento integral G2G

1. ETAPA DE ACTUACIONES PREPARATORIAS	
Planeamiento	<ol style="list-style-type: none"> 1. Solicitud de contratación de la dependencia que requiere el contrato. 2. Definición del alcance y descripción general de la contratación que se pretende realizar. 3. Designación de un Comité Técnico u otro ente similar. 4. Definición del requerimiento final. 5. Definición de los criterios de evaluación y calificación. 6. Informe de disponibilidad presupuestal de recursos 7. Opinión de la OPMI⁷ e Informe de la UF y/o UEI, según corresponda⁸.
Invitación a los Estados	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificación de posibles Estados que puedan cumplir con lo requerido para el G2G. 2. Invitación a la convocatoria de contratación G2G a los Estados identificados.
Presentación de propuestas	<ol style="list-style-type: none"> 1- Presentación de propuesta técnica no vinculante por parte de los Estados 2- Presentación de propuesta final técnico económica por parte de los Estados
Selección del Estado	<ol style="list-style-type: none"> 1. Evaluación de las propuestas técnicas y evaluación de las propuestas económicas 2. Reuniones entre los funcionarios designados y los Estados interesados 3. Elaboración del informe técnico- económico que contiene el comparativo de propuestas presentadas 4. Selección del Estado seleccionado
2. ETAPA CONTRACTUAL	
Perfeccionamiento del Contrato	<ol style="list-style-type: none"> 1. Publicación del DS que declara de interés nacional el objeto de la contratación y autoriza el G2G 2. Negociaciones con el Estado elegido y elaboración de la propuesta de contrato G2G 3. Suscripción del contrato
3. ETAPA DE EJECUCIÓN	
Proceso de procura	<ol style="list-style-type: none"> 1. Roadshow 2. Compromiso Obligatorio (MU) 3. Precalificación (PQQ) 4. Invitación a Licitar (ITT)

Nota. Elaboración propia a partir de MTC, Directiva N° 007-2020-MTC/10 (2020). MINEDU, Directiva aprobada por Resolución Ministerial N° 397-2020-MINEDU (2020). MINSA, Directiva N° 279-MINSA/2019/OGA (2019). Poder Ejecutivo, DL N.º 1564 (2023).

⁷ Solo aplica para proyectos de inversión o programa de inversión en el marco del SNPMGI.

⁸ Solo aplica para proyectos de inversión o programa de inversión en el marco del SNPMGI.

En síntesis, se ha identificado una serie de elementos comunes en dichos procedimientos, a partir de los cuales, se ha elaborado una propuesta de procedimiento integral en los G2G, el mismo que comprende las etapas antes descritas.

2.2.3.9 Contratos G2G suscritos en el Perú

En nuestro país, cada vez más instituciones se están utilizando los contratos G2G como una forma de hacer frente a las graves deficiencias que trae la LCE, incluso se ha anunciado que la reciente institución creada “Autoridad Nacional de Infraestructura” – ANIN, utilizará este mecanismo de contratación; siendo así, se debe señalar las instituciones que actualmente usan el G2G:

Tabla N.º 15
Contratos G2G suscritos por el Perú

Contrato G2G	Estado	Modalidad	Declaración de Interés Nacional y/o autorización de G2G	Fecha de suscripción	Objeto determinado en la norma que autoriza el G2G
Juegos Panamericanos del 2019	Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	MOU	DS N° 023-2017-MTC del 28 de octubre de 2017. Únicamente declaro de interés nacional.	03/08/2017	Gestión y provisión de las prestaciones necesarias para su realización
Ejecución del P-AICC.	República de Corea	Contrato	DS N° 021-2019-MTC del 10 de julio de 2019.	24/10/2019	Asistencia técnica en la ejecución del proyecto
Reconstrucción con Cambios del Gobierno del Perú Referente al PIRCC.	Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	MOU	Ley N° 30556, modificada por el DU N.º 040-2019	22/06/2020	Gestión y provisión de bienes, servicios u obras necesarios
Ejecución de los Hospitales: Sergio E. Bernales y Antonio Lorena.	República de Francia	Contrato	DS N° 001-2020-SA del 21 de enero de 2020	27/07/ 2020	Asistente técnica en la ejecución del proyecto.
Creación de la Carretera Central y Construcción de la Vía Expresa Santa Rosa.	República de Francia	Contrato	Mediante DS N°015-2021-MTC del 1 de abril de 2021	27/05/ 2021	Asistencia Técnica en la ejecución de los proyectos
Ejecución de setenta y cinco (75) proyectos de inversión que conforman el PEIP-EB.	Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	MOU	DS N°011-2021-MINEDU del 16 de junio de 2021	08 de noviembre de 2021	Asistencia técnica especializada

Nota. Elaboración propia a partir de la revisión de normas autoritativas y los G2G suscritos por el Perú.

Capítulo III. Análisis de resultados

1. Precisiones sobre la población y muestra

El trabajo de investigación se centra en comparar dos formas de gestionar la contratación pública, específicamente en obras: PIP gestionados bajo la modalidad tradicional, LCE: LP, y por el otro lado, PIP gestionados bajo la modalidad contractual especial G2G.

En ese sentido, en cuanto al G2G se refiere, debemos tomar en cuenta que las primeras Procuras que realizó la ARCC para la ejecución de PIP en el sector educación, data del 2020. Siendo así, para nuestro análisis, se tomará en cuenta los procesos de selección y de procura convocados de 2020.

Por su parte, en el caso de la LCE, se ha tomado en cuenta procesos convocados en el 2020, esto incluye a procesos convocados por primera vez, así como procesos de saldos de obra; en ese sentido, en caso sea saldo de obra, nos remitiremos a años anteriores, con la finalidad de conocer la primera convocatoria realizada y poder determinar el periodo de gestión de un PIP de inicio a fin. Es decir, se tomará en cuenta un PIP que a pesar que su convocatoria fue anterior al 2020, sin embargo, sigue su ejecución en el referido año.

Asimismo, en ambas modalidades, únicamente se analizará la gestión de las inversiones de PIP que tengan como costo referencial un monto igual o superior a 20 millones, pues es el monto estándar de los proyectos culminados por la ARCC bajo el G2G.

En el mismo sentido, se tendrá en cuenta las características geográficas del lugar donde se ha ejecutado el PIP; es por ello que se utilizará PIP que has sido gestionado solamente en regiones, por lo que se ha descartado los PIP ejecutados en la región Lima.

En consecuencia, se va a comparar lo siguiente:

Tabla N.º 16
Criterios de comparación 2020 – 2022

CRITERIO	LCE	G2G
SECTOR	EDUCACIÓN	EDUCACIÓN
UNIDAD EJECUTORA	PRONIED	ARCC
NUMERO	10	10
PERIODO	2020 – 2022 (Con remisión a años anteriores)	2020 – 2022
MONTO	+20 MLLS	+20MLLS
TIPO DE PROCESO	LP (AS, CD)	G2G
UBICACIÓN	REGION: NORTE Y SUR	REGION: NORTE

Nota: esta tabla muestra los criterios que se utilizarán para comparar las LP VS. el G2G.

Asimismo, conforme lo expresado en el capítulo II, debemos precisar que como el costo referencial es igual o mayor a 20 millones, entonces según el marco legal de la LCE correspondería a una LP; sin embargo, la propia normativa establece diversos supuestos, cuando pese al costo referencial señalado, se utilice la AS y la CD.

Así la Ley de Presupuesto del año 2020, artículo 18, establece por ejemplo los montos topes para cada proceso de selección, como sigue:

Figura N° 7
Topes para cada procedimiento de selección

Año Fiscal 2020 y en Soles					
TIPO	MONTOS (**)				
	BIENES	SERVICIOS			OBRAS
		SERVICIO EN GENERAL	CONSULTORIA DE OBRAS	CONSULTORIA EN GENERAL	
LICITACIÓN PÚBLICA	>= de 400,000	-			>= de 1'800,000
CONCURSO PÚBLICO	-	-			-
ADJUDICACIÓN SIMPLIFICADA	< a 400,000 > de 34,400	>= de 400,000			< a 1'800,000 > de 34,400
CONTRATACIÓN DIRECTA	> de 34,400	> de 34,400			> de 34,400
COMPARACIÓN DE PRECIOS	<= a 64,500 > de 34,400	<= a 64,500 > de 34,400	-		-
SUBASTA INVERSA ELECTRÓNICA	> de 34,400	> de 34,400	-		
SELECCIÓN DE CONSULTORES INDIVIDUALES	-	-	-	<= a 40,000 > de 34,400	-

Nota. Tomado de OSCE, SEACE (2020)

Conforme cuadro anterior; cuando el proceso de selección correspondía a obras, el monto de 2020 era de 1, 8000, 000; es decir si el monto era menor a lo precisado, entonces correspondía a realizar una AS o una CD; sin embargo, la propia norma establece que aun cuando el monto a contratar sea superior 1, 8000, 000, se puede convocar a proceso de selección para AS o por CD, según sea el caso.

2. Procesos de selección convocados por PRONIED desde 2016

De la revisión de la plataforma Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE), se verifica que el MINEDU, a través de PRONIED, desde el 2016 al 2022 ha convocado a 238 procesos de selección, correspondiendo a LP, AS y CD bajo la Ley de Contrataciones del Estado, para la ejecución de infraestructura de instituciones educativas en todo el territorio nacional.

Tabla N.º 17
Procesos de Selección – LCE – Obra

AÑOS	PROCESOS LCE*	SALDOS DE OBRA	%
2022	28	12	43
2021	14	7	50
2020	17	9	53
2019	38	19	50
2018	27	11	41
2017	28	7	25
2016	86	25	29
TOTAL	238	90	38

Nota: Elaboración propia a partir de OSCE, SEACE (2023)

*A partir de 2020, se han descontado los Proyectos Especiales de Contratación.

En el cuadro, solo se hace referencia a los procesos de LP, AS y CD por corresponder al objeto de estudio; asimismo los años 2020, 2021 y 2022, no han sido considerados procedimiento especial de contratación, porque este tipo de contratos tienen una regulación especial.

Del cuadro precedente, se concluye que: i) el 2019 y 2021, son los años en los que la mitad de procesos de selección convocados corresponden a saldos de obra; ii) el 2017, es el año con el menor número de procesos de selección, teniendo un total de 7, lo que representa un 25%; iii) 90 procesos de selección corresponden a convocatorias realizadas por saldo de obra, lo que representa el 38 % de obras que han sido resuelto o declarado nulo el contrato, paralizadas, sometidas a un proceso de resolución de controversias (conciliación o arbitraje) y con elaboración de un expediente de saldo de obra y un nuevo proceso de selección. Es decir, más de la tercera parte de procesos de selección convocados, tienen como propósito subsanar la mala gestión en la ejecución de un PIP; y, iv) este 38%, representa los estándares negativos que tiene la LCE, para gestionar un PIP.

3. Comparación de etapas de gestión de los proyectos en ambas modalidades

Si el objetivo es determinar el tiempo que demora en gestionar un PIP en cada una de las dos modalidades; entonces resulta necesario delimitar una etapa de inicio y una etapa final en ambas modalidades. Siendo así, se tiene lo siguiente:

Tabla N.º 18
Comparativo de etapas entre LCE y G2G

ETAPAS	LCE	G2G
Etapas preparatoria	<ul style="list-style-type: none"> - Requerimiento - Conformación del comité de selección - Aprobación de las bases - Expediente de contratación 	<ul style="list-style-type: none"> - Planeamiento, Invitación a los Estados, Presentación de propuestas - Evaluación de las propuestas técnicas y evaluación de las propuestas económicas - Reuniones entre los funcionarios designados y los Estados interesados - Elaboración del informe técnico- económico que contiene el comparativo de propuestas presentadas - Selección del Estado seleccionado - Publicación del DS - Negociaciones con el Estado elegido - Suscripción
Etapas de selección*	<ul style="list-style-type: none"> - Convocatoria - Registro de participantes. - Formulación de consultas y observaciones y absolución - Integración de bases - Presentación, admisibilidad, evaluación de ofertas y - Otorgamiento de la buena pro. 	<ul style="list-style-type: none"> Proceso de procura: - Roadshow - Compromiso de Integridad y Confidencialidad - Precalificación - Invitación a licitar
Etapas	<ul style="list-style-type: none"> - Presentación de carta fianza 	<ul style="list-style-type: none"> Presentación de carta fianza

contractual	-Presentación de documentación	Suscripción de contrato NEC
Etapas de ejecución	-Ejecución física	-Expediente Técnico -Ejecución física -Transferencia de conocimientos
Recepción de obra	Verificación Suscripción final del Acta	Verificación Suscripción final de acta

Nota: Esta tabla permite verificar las similitudes y diferencias entre las etapas en la contratación de la LP Vs. el G2G.

* Se precisa que, según el procedimiento integral G2G, la selección se ha incluido en la fase preparatoria.

Ambas modalidades tienen etapas debidamente establecidas, las mismas que reúnen condiciones de gestión con determinadas similitudes; en ese sentido, se ha tomado como punto de partida, en el caso del G2G, el inicio de su ejecución, que ocurre con el proceso de procura, específicamente el *Roadshow* (punto de inicio de la selección de la empresa que ejecutará las obras en el marco del G2G) y como la etapa final, la recepción de la obra conforme a lo mostrado en los cuadros anteriores. Y en el caso de la LCE se ha tomado como punto de partida la convocatoria al primer proceso de selección – primera convocatoria y como etapa final la recepción de la obra.

También cabe precisar, que se ha tomado en cuenta la etapa de recepción de la obra, porque es donde, tanto el contratista como la entidad, dan por terminada la ejecución física de la obra y por tanto, ambos expresan su conformidad respecto al objeto de contrato; quedando pendiente solamente temas administrativos de la liquidación del proyecto. Es decir, un PIP recepcionado, puede entrar en su etapa de funcionamiento, por lo que puede ser usado para los fines para los cuales fue ejecutado.

4. Procesos de selección convocados por PRONIED bajo obra pública tradicional y procesos de la ARCC bajo la modalidad G2G

En el caso del G2G, ARCC a diciembre del 2022 ha concluido 24 PIP, los mismos que fueron convocados en el 2020; sin embargo, para el análisis solo serán considerados 10 PIP, y en el caso de la LCE serán considerados 10 PIP cuyos procesos de selección haya iniciado en el 2020 (incluidos los saldos de obra) o que estén en proceso de ejecución física en el referido año.

En ese sentido, cabe precisar que para realizar el análisis comparativo, se cuenta con datos objetivos que indican la culminación física de una obra, bajo la modalidad G2G en el sector educación; es decir, es la primera vez que en nuestro país se utiliza PIP culminados bajo la modalidad G2G para realizar un análisis comparativo, pues anteriores investigaciones realizaban básicamente un análisis teórico o basados en los resultados obtenidos en el proceso

de ejecución de obra, pues no se contaba con PIP ejecutados y culminados bajo la modalidad G2G.

4.1. Procesos de selección gestionados en el marco de la LCE

Siendo así, en la obra pública tradicional, LCE, se ha tomado 10 PIP debidamente convocados por el PRONIED en la plataforma SEACE entre el periodo 2013 – 2022, pero que al 2020 estaban en proceso de ejecución física y financiera, conforme se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla N° 19
Relación de procesos de selección convocados en el marco de LCE

NRO.	FECHA DE CONVOCATORIA	DESCRIPCION DEL OBJETO	MONTO REFERENCIAL INICIAL	REGION
1	14/09/2020	Ejecución de obra mejoramiento de los servicios educativos del nivel secundario de la Institución Educativa San Francisco de Asís.	29,057,177	HUANCVELICA
2	19/02/2016	Ejecución de obra: adecuación, mejoramiento y sustitución de la infraestructura educativa de la I.E. José Antonio Encinas Muro.	21,499,072	PUNO
3	19/06/2015	Ejecución de obra adecuación, mejoramiento y sustitución de la infraestructura de la IE Francisco Irazola.	34,212,122	JUNIN
4	2/12/2014	Adecuación mejoramiento y sustitución de la infraestructura educativa de la I.E nuestra señora de Fátima.	25,120,109	PIURA
5	17/12/2013	Adecuación, mejoramiento y sustitución de la infraestructura educativa de la IE cesar Abraham Vallejo Mendoza.	28,087,094	LA LIBERTAD
6	30/05/2014	Adecuación, mejoramiento y sustitución de la infraestructura educativa de la IE José Andrés Razuri.	21,664,782	LA LIBERTAD
7	10/03/2017	Ejecución de obra: adecuación, mejoramiento y sustitución de la infraestructura educativa de la I.E. José Gálvez Eguasquiza.	29,164,748	CAJAMARCA
8	30/05/2014	Adecuación, mejoramiento y sustitución de la infraestructura educativa de la I.E. Nuestra Señora de la Asunción.	21,133,336	CAJAMARCA
9	19/06/2015	Ejecución de obra adecuación mejoramiento, sustitución de la infraestructura educativa de La I.E. Carlos Augusto Salaverry.	32,011,808	PIURA
10	25/05/2017	Contratación de la ejecución: adecuación, mejoramiento y sustitución de la infraestructura educativa de la I.E. 16449 Eloy Soberón.	29,677,584	CAJAMARCA

Nota. Elaboración propia a partir de OSCE, SEACE.

En el cuadro se aprecia 10 procesos de selección, que han sido convocados por primera vez entre el 2013 y 2017, pero que al 2020 (año de inicio del proceso de procura del G2G) aún seguían en periodo de ejecución física, correspondiendo a las regiones de Cajamarca, La Libertad, Piura, Junín y Puno.

Si bien es cierto que el periodo de estudio corresponde entre el 2020 – 2022; sin embargo, para determinar el tiempo real que demora en gestionarse un PIP bajo el marco de la LCE, debemos partir, desde la primera vez que fue convocado el proceso de selección; a partir de allí verificar si al 2022 están concluidos o si aún están inconclusos; asimismo para determinar el costo total final de los PIP, debemos verificar cuanto fue el costo referencial al momento de su primera convocatoria y cuanto es el costo de inversión al concluir o al 2022.

4.2. Procesos de selección gestionados en el marco del G2G

En la modalidad G2G, se ha tomado los 10 PIP que actualmente están culminados en la ARCC, conforme se muestra en el cuadro siguiente:

Tabla N.º 20
Relación de procesos de selección convocados en el marco del G2G

NRO.	FECHA DE LANZAMIENTO DE PQQ	NOMBRE DEL PIP	MONTO REFERENCIAL INICIAL	REGION
1	9/10/2020	Rehabilitación del local escolar N° 11011 Señor de los Milagros con código local 278516.	35,796,698	LAMBAYEQUE
2	9/10/2020	Rehabilitación del local escolar N° 80382 Carlos A. Olivares con código local 258783.	32,335,081	LA LIBERTAD
3	9/10/2020	Rehabilitación del local escolar Mariano Melgar Valdiviezo con código local 673705.	28,696,904	LAMBAYEQUE
4	9/10/2020	Rehabilitación del local escolar N° 88034 Pedro Ruiz Gallo con código local 034401.	26,978,620	ÁNCASH
5	9/10/2020	Rehabilitación del local escolar N° 88104 María Parado de Bellido con código local 022177.	26,014,882	ÁNCASH
6	9/10/2020	Rehabilitación del local escolar N° 10945 Heroína María Parado de Bellido con código local 278696.	25,792,165	LAMBAYEQUE
7	9/10/2020	Rehabilitación del local escolar N° 80669 con código local 265953.	23,909,269	LA LIBERTAD
8	9/10/2020	IRI en local educativo con código de local 34062.	23,585,373	ÁNCASH
9	9/10/2020	Rehabilitación del local escolar N° 14032 María Auxiliadora con código local 413326.	21,743,964	PIURA
10	1/03/2021	IRI en local educativo con código de local 435719.	44,254,170	PIURA

Nota. Elaboración a partir de ARCC.

Conforme a lo expresado en la tabla 20, se ha considerado la fecha de convocatoria a procura, así como el monto referencial al momento de convocarse y las regiones que han sido objeto de intervención bajo esta modalidad.

5. Comparación del indicador tiempo

Para determinar el tiempo que demoró en gestionarse los PIP en ambas modalidades, debe tenerse en cuenta la primera convocatoria a proceso de selección en caso de la LCE y la procura en caso de G2G, hasta su conclusión o hasta diciembre del 2022 (fecha de corte de análisis).

Tabla N°21
Tiempo utilizado en la gestión de un PIP en el marco de la LCE

Nro	FECHA DE CONVOCATORIA	DESCRIPCION DEL OBJETO	PLAZO INICIAL (Días)	SALDO DE OBRA	ESTADO ACTUAL	PERIODO DE GESTION (Años)
1	14/09/2020	Ejecución de obra mejoramiento de los servicios educativos del nivel secundario de la Institución Educativa San Francisco de Asís.	240	NO	Culminado	2
2	19/02/2016	Ejecución de obra: adecuación, mejoramiento y sustitución de la infraestructura educativa de la I.E. José Antonio Encinas Muro.	450	SI	Culminado	6
3	19/06/2015	Ejecución de obra adecuación, mejoramiento y sustitución de la infraestructura de la IE Francisco Irazola Satipo, Satipo, Junín.	390	SI	Inconcluso	8
4	2/12/2014	Adecuación mejoramiento y sustitución de la infraestructura educativa de la I.E nuestra señora de Fátima.	360	SI	Inconcluso	9

5	17/12/2013	Adecuación, mejoramiento y sustitución de la infraestructura educativa de la IE cesar Abraham Vallejo Mendoza.	360	SI	Inconcluso	10
6	30/05/2014	Adecuación, mejoramiento y sustitución de la infraestructura educativa de la IE José Andrés Razuri.	300	SI	Concluido	8
7	10/03/2017	Ejecución de obra: adecuación, mejoramiento y sustitución de la infraestructura educativa de la I.E. José Gálvez Egusquiza.	360	SI	Inconcluso	7
8	30/05/2014	Adecuación, mejoramiento y sustitución de la infraestructura educativa de la I.E. Nuestra Señora de la Asunción.	360	SI	Concluido	8
9	19/06/2015	Ejecución de obra adecuación mejoramiento, sustitución de la infraestructura educativa de La I.E. Carlos Augusto Salaverry.	360	SI	Inconcluso	9
10	25/05/2017	Contratación de la ejecución: adecuación, mejoramiento y sustitución de la infraestructura educativa de la I.E. 16449 Eloy Soberón.	420	SI	Inconcluso	7

Nota. Elaboración propia a partir de OSCE, SEACE.

Tabla N.º 22
Tiempo utilizado en la gestión de un PIP en el marco de la G2G

NRO.	Fecha de lanzamiento de PQQ	NOMBRE DEL PIP	ESTADO ACTUAL	PERIODO DE GESTIÓN (Años)
1	9/10/2020	Rehabilitación del local escolar N° 11011 Señor de los Milagros con código local 278516.	Culminado	2
2	9/10/2020	Rehabilitación del local escolar N° 80382 Carlos A. Olivares con código local 258783.	Culminado	1
3	9/10/2020	Rehabilitación del local escolar Mariano Melgar Valdiviezo con código local 673705.	Culminado	2
4	9/10/2020	Rehabilitación del local escolar N° 88034 Pedro Ruiz Gallo con código local 034401.	Culminado	1
5	9/10/2020	Rehabilitación del local escolar N° 88104 María Parado de Bellido con código local 022177.	Culminado	1
6	9/10/2020	Rehabilitación del local escolar N° 10945 Heroína María Parado de Bellido con código local 278696.	Culminado	2
7	9/10/2020	Rehabilitación del local escolar N° 80669 con código local 265953.	Culminado	1
8	9/10/2020	IRI en local educativo con código de local 34062.	Culminado	1
9	9/10/2020	Rehabilitación del local escolar N° 14032 María Auxiliadora con código local 413326.	Culminado	1
10	1/03/2021	IRI en local educativo con código de local 435719.	Culminado	1

Nota. Elaboración a partir de ARCC.

De las tablas 21 y 22 se puede observar que, mientras en la LCE, la gestión de un PIP con un costo referencial superior a 20 millones, puede llegar a demorar hasta 10 años, en el G2G solo se necesita un promedio de dos años.

En el caso de los PIP de la LCE, se observa que, al momento de convocarse a proceso de selección, se tenía previsto ejecutar, en un promedio de 300 días calendarios; sin embargo, termino extendiéndose su gestión hasta los 10 años; más aún en el año 2023, aún se siguen ejecutando. Sin embargo, en el caso del G2G, todos fueron convocados en el 2020 y al haberse culminado en un plazo promedio de 02 años, significa que ha sido más rápido, pues se ha gestionado en un plazo mucho mas corto que los de la LCE.

En el mismo sentido, en el caso de la LCE, se observa que los PIP ha tenido reiterativos procesos de convocatoria a nuevos procesos de selección por ejecución de saldo de obra, hecho

que evidencia un mayor tiempo para su terminación; en cambio en el G2G no se observa esta figura contractual.

En consecuencia, el G2G es más eficaz frente a la LCE en términos de tiempo, tratándose de proyectos que superen los 20 millones de inversión.

6. Comparación del indicador costo

6.1. Respecto a la LCE

Gestionar un PIP bajo la LCE, tiene dos costos claramente diferenciables, un costo al inicio del primer proceso de selección, que es monto contractual producto del primer otorgamiento de buena pro y un costo final, que es producto los constantes saldos de obra que fueron convocado; es decir, resulta necesario comparar cuánto fue el costo referencial al momento de realizarse por primera a proceso de Licitación con el costo referencial al momento de concluir la ejecución física.

Tabla N.º 23
Costo total de los PIP del sector educación ejecutados según modalidad LCE-LP

Nro	DESCRIPCION DEL OBJETO	MONTO REF.	SALDO DE OBRA	ESTADO ACTUAL	PERIODO DE GESTION (Años)	COSTO FINAL
1	Ejecución de obra mejoramiento de los servicios educativos del nivel secundario de la Institución Educativa San Francisco de Asís.	29,057,177	NO	Culminado	2	47,172,905
2	Ejecución de obra: adecuación, mejoramiento y sustitución de la infraestructura educativa de la I.E. José Antonio Encinas Muro.	21,499,072	SI	Culminado	6	30,122,983
3	Ejecución de obra adecuación, mejoramiento y sustitución de la infraestructura de la IE Francisco Irazola.	34,212,122	SI	Inconcluso	8	74,796,911
4	Adecuación mejoramiento y sustitución de la infraestructura educativa de la I.E nuestra señora de Fátima.	25,120,109	SI	Inconcluso	9	47,194,230
5	Adecuación, mejoramiento y sustitución de la infraestructura educativa de la IE cesar Abraham Vallejo Mendoza.	28,087,094	SI	Inconcluso	10	46,461,270
6	Adecuación, mejoramiento y sustitución de la infraestructura educativa de la IE José Andrés Razuri.	21,664,782	SI	Concluido	8	48,133,412
7	Ejecución de obra: adecuación, mejoramiento y sustitución de la infraestructura educativa de la I.E. José Gálvez Egusquiza.	29,164,748	SI	Inconcluso	7	74,244,049.72
8	Adecuación, mejoramiento y sustitución de la infraestructura educativa de la I.E. Nuestra Señora de la Asunción.	21,133,336	SI	Concluido	8	33,732,021.96
9	Ejecución de obra adecuación mejoramiento, sustitución de la infraestructura educativa de La I.E. Carlos Augusto Salaverry.	32,011,808	SI	Inconcluso	9	81,261,865.09
10	Contratación de la ejecución: adecuación, mejoramiento y sustitución de la infraestructura educativa de la I.E. 16449 Eloy Soberón.	29,677,584	SI	Inconcluso	7	74,156,002.15

Nota. Elaboración propia a partir de SEACE

Del análisis de la tabla anterior, se puede apreciar lo siguiente:

- El costo referencial inicial, esto es al momento de la primera convocatoria a proceso de selección, es siempre inferior; es decir al iniciar su ejecución, el PIP tenía programado gastar un monto mucho menor que lo que realmente costo tras su culminación. Así, por ejemplo, en el caso de la IE Carlos Augusto Salaverry de Piura, en 2015, año en que se convocó por primera vez a proceso de selección, tuvo como costo referencial inicial el monto de 32,011,808; sin embargo, en la actualidad aún no ha concluido y tiene un costo referencial de 81, 261, 865.09.
- Observando el monto referencial inicial y comparándolo con el costo final, se aprecia que en caso la gestión de los PIP tenga un exceso de tiempo para ser ejecutados, al finalizar, el costo final es parecido al monto establecido por el G2G.
- La mala gestión de la inversión, motivado por la defectuosa elaboración de expedientes técnicos y procesos de selección, resolución de contrato, paralización de obra, saldos de obra, etc., conlleva a que el tiempo planificado inicialmente se prolongue por muchos años, incluso en la actualidad algunos PIP siguen en ejecución, superando los 10 años. Estos hechos han conllevado que el costo referencial inicial suba de manera exponencial; es decir el factor tiempo, al final se convierte en un costo que incrementa el monto referencial inicial.
- Otro aspecto fundamental, que debemos precisar que, existen otras figuras jurídicas en la LCE aplicables a la relación contractual, esto es por ejemplo, la ampliación del plazo implica necesariamente la actualización de los costos de un Expediente Técnico; así, por ejemplo, mediante Resolución Jefatural N° 000069-2021-MINEDU-VMGI-PRONIED-UGEO de fecha 12 de abril del 2021, el MINEDU al aprobar la actualización de un expediente técnico de saldo de obra señala.

Figura N.º 8
Actualización de expediente técnico de saldo de obra

<i>"Costo al 31 de mayo de 2020</i>	<i>S/ 3' 099, 690,30</i>
<i>Costo al 31 de enero de 2021</i>	<i>S/ 3' 242, 525.96</i>
<i>Diferencia</i>	<i>S/ 142, 835.66 (4.61 %)</i>
<i>2.3 El incremento del Valor Referencial del Presupuesto se debe básicamente a la variación anual de los jornales de la Mano de Obra y a la actualización de los precios de materiales y equipos".</i>	

Nota. Tomado de Resolución Jefatural N° 000069-2021-MINEDU-VMGI-PRONIED-UGEO. Por MINEDU, 2021.

En ese sentido, la demora en la gestión de un proceso de selección, firma de contrato, ejecución contractual, influye directamente en el costo final de PIP.

6.2. Respecto al G2G

Conforme a lo manifestado en la parte teórica, un G2G constituye un régimen especial de contratación. En ese sentido, debe entenderse que, en el presente caso, debe haber circunstancias extraordinarias y urgentes, que justifiquen supeditar el criterio tiempo, por sobre el criterio de costo del PIP (lo importante es hacerlo en el menor tiempo posible, independiente del costo). Esas circunstancias urgentes, son las que determinan que, en ciertos casos, se utilice el G2G.

El tema más controversial en la modalidad G2G, es justamente respecto al costo de un PIP, pues se señala que el costo final es muy elevado; siendo así corresponde realizar un análisis objetivo. La ARCC, necesita que 74 Instituciones Educativas del país sean terminadas lo más pronto posible, ello porque son IE que han sido gravemente afectadas por fenómeno natural en el año 2017, por tanto, su ejecución rápida es prioridad, más aún si estamos próximos a un evento climático adverso, lo que contribuiría a que el problema se extienda aún más en perjuicio de los alumnos.

Para ello revisemos el costo total de los PIP del sector educación que han sido ejecutados bajo G2G hasta el momento.

Tabla N° 24
Costo total de los PIP del sector educación ejecutados según modalidad G2G

NRO.	FECHA DE LANZAMIENTO DE PQQ	NOMBRE DEL PIP	MONTO REFERENCIAL VIABILIDAD	COSTO REFERENCIAL FINAL
1	9/10/2020	Rehabilitación del local escolar N° 11011 Señor de los Milagros con código local 278516.	12,723,346	35,796,698
2	9/10/2020	Rehabilitación del local escolar N° 80382 Carlos A. Olivares con código local 258783.	12,073,942	32,335,081
3	9/10/2020	Rehabilitación del local escolar Mariano Melgar Valdiviezo con código local 673705.	9,672,115	28,696,904
4	9/10/2020	Rehabilitación del local escolar N° 88034 Pedro Ruiz Gallo con código local 034401.	5,546,987	26,978,620
5	9/10/2020	Rehabilitación del local escolar N° 88104 María Parado de Bellido con código local 022177.	6,640,965	26,014,882
6	9/10/2020	Rehabilitación del local escolar N° 10945 Heroína María Parado de Bellido con código local 278696.	7,488,316	25,792,165
7	9/10/2020	Rehabilitación del local escolar N° 80669 con código local 265953.	6,780,565	23,909,269
8	9/10/2020	IRI en local educativo con código de local 34062.	169,431	23,585,373
9	9/10/2020	Rehabilitación del local escolar N° 14032 María Auxiliadora con código local 413326.	7,149,859.07	21,743,964
10	1/03/2021	IRI en local educativo con código de local 435719.	13,819,067.75	44,254,170

Nota. Elaboración a partir de ARCC.

Prima facie, los costos son elevados en su totalidad, ello en comparación con la LCE; asimismo estos costos de los PIP han sido debidamente corroborados en el banco de inversiones; es decir, un PIP que al momento de su viabilidad costaba 13 millones, al momento de su ejecución llegó a costar 44 millones, por citar un ejemplo.

En la exposición de motivos del DL 1564, señala que, efectivamente el G2G es costoso, precisando que se han dado casos en que el costo referencial se ha elevado un 300%. En el mismo sentido señalan que muchas entidades comienzan a utilizar al G2G como un mecanismo normal de contratación; es decir lo excepcional, pretendería convertirlo en regla.

En consecuencia, cabe formularse la siguiente pregunta, ¿debemos dejar de utilizar el G2G por sus costos elevados? O, en todo caso ¿en realidad el costo es elevado de un G2G comparado con la LP?.

La respuesta, tiene varias aristas que debemos analizar. Debemos partir de la premisa eficiencia (ejecutar en el menor tiempo posible y con la menor cantidad de recursos). Obviamente la respuesta es compleja, porque, por un lado, tenemos al G2G en términos de tiempo es más rápido, pero con costos referenciales elevados, y por otro lado tenemos a la LCE – LP con tiempos demasiado excesivos y con costos referenciales promedios.

En ese sentido, para responder a las interrogantes planteadas, debe analizarse el objeto de contratación en el G2G y en la LCE; asimismo corresponde realizar un análisis costo beneficio de ambos indicadores.

Tabla N.º 25

Objeto contractual en ambas modalidades

LCE -LP	G2G
Ejecución física de la obra	-Asesoramiento técnico -Ejecución física del PIP -Transferencia de conocimientos - Plan para el legado del país -Creación de PMO

Nota. Elaboración propia. Esta tabla permite verificar las ventajas del G2G con relación a la LP.

Siendo así, también corresponde analizar, las acciones o hechos que influyen en el costo final de un PIP.

Tabla N.º 26

Factores que influyen en el costo final de un PIP

LCE -LP	G2G
- Ejecución física de la obra.	- Asesoramiento técnico.
- El tiempo en exceso (fuera de plazo).	- Ejecución física del PIP.
- Adicionales.	- Transferencia de conocimientos.

- Paralizaciones.	- Creación de PMO.
- Nuevos procesos de selección.	- Legado

Nota. Elaboración propia. Esta tabla permite verificar las ventajas del G2G con relación a la LP.

Conforme a lo mostrado en las tablas 24 y 25, la obra tradicional, únicamente se limita a realizar la ejecución física de la obra; sin embargo, en el G2G, además de ello, involucra el asesoramiento técnico, la transferencia de conocimientos y legado; es decir incluye más conceptos que razonablemente elevan su precio.

Asimismo, debe tenerse en cuenta lo siguiente: ARCC, fue creada con la finalidad de ejecutar un plan que contenía acciones que se tenían que realizar con el carácter de urgente; esto debido a que las intervenciones eran sobre instituciones educativas que se vieron seriamente afectadas por el fenómeno del niño en el año 2017, donde miles de estudiantes se vieron afectados; en consecuencia, si bien es cierto que ARCC ha tenido demoras en sus intervenciones, ello no es óbice a que estas obras deban terminarse lo más pronto posible.

Con lo anteriormente mencionado, no estamos concluyendo que se debería dejar de lado la LCE y optar por el G2G. Tampoco estamos justificando utilizar una modalidad muy costosa; lo que estamos indicando es que, en casos excepcionales, que revista un grado de complejidad se debe utilizar el G2G; en ese sentido, construir 74 colegios de manera urgente (dos años), constituye un acto excepcional y complejo.

6.3. Comparación de gestión entre LCE vs G2G

Habiendo analizado las dos modalidades, en la variación de sus costos finales, se hace necesario realizar un análisis comparativo más detallado, todo ello con la finalidad de determinar en realidad las ventajas y desventajas en criterios de tiempo y costo la gestión de un PIP en ambas modalidades.

Tabla N.º 27
Casos específicos de gestión de un PIP con la LCE (1)

Descripcion	LCE	G2G
Fecha convocatoria	17/12/2013	9/10/2020
Nombre de PIP	Adecuación, mejoramiento y sustitución de la infraestructura educativa de la IE Cesar Abraham Vallejo Mendoza.	Rehabilitación del local escolar N° 80382 Carlos A. Olivares con código local 258783.
Monto inicial	28,087,094	32,335,081
plazo inicial	360 días	678 días
1° saldo obra	- 29/09/2016: 11,486,340.90	No tiene
2° saldo obra	- 05/10/2020: 6,633,876.48	No tiene
Periodo de gestión	10 AÑOS	02 AÑOS

Monto final	46,461,270	32,418,331.27
Estado actual	Inconcluso	Culminado

Nota. Esta tabla permita contrastar la gestión en tiempo y recursos que existe entre ambas modalidades. Elaboración propia a partir de SEACE y ARRC.

Tabla N.º 28
Casos específicos de gestión de un PIP con la LCE (2)

Descripcion	LCE	G2G
Fecha de Convocatoria	19/06/2015	1/03/2021
Nombre de PIP	Ejecución de obra adecuación mejoramiento, sustitución de la infraestructura educativa de la I.E. Carlos Augusto Salaverry, Sullana - Piura	IRI en local educativo con código de local 435719 -Piura
Monto inicial	32,011,808	44,254,170
Plazo inicial	360 días	574 días
1° Saldo obra	- 8/05/2017: 25,786,004 - 14/09/2017: 25,786,004	No tiene
2° Saldo obra	- 16/06/2019: 21,144,008.36 - 7/11/2019: 21,144,008.3 - 18/02/2020: 21,144,008.36	No tiene
3° Saldo obra	- 30/03/2022: 27,286,217.25 - 27/07/2022: 27,286,217.2 - 28/12/2022: 27,286,217.25	
4° Saldo obra	- 11/04/2023: 29,390,267.57 - 5/06/2023: 28,804,575.47	
Periodo de gestión	09 años	02 años
Monto final	81, 261, 865	45,458,940.71
Estado actual	Inconcluso	Concluido

Nota. Esta tabla permita contrastar la gestión en tiempo y recursos que existe entre ambas modalidades. Elaboración propia a partir de SEACE y ARRC.

De los cuadros anteriores se aprecia, las diferencias significativas respecto a la gestión en tiempo y recursos que existe entre ambas modalidades.

- *Prima facie* debe indicarse que previo a convocar a un saldo de obra, se ha pasado por una serie de etapas como son: resolución del contrato, paralización de obra, controversias (conciliaciones y arbitrajes), liquidación parcial, elaboración de expediente de saldo de obra y convocatoria de saldo; a ello hay que sumarle que, al interior de cada saldo de obra, pudo haber existido reajustes, adicionales, etc. Todo ello determina el costo total del PIP.
- Respecto de la LCE, se aprecia dos PIP, cuya gestión ha iniciado en el año 2015; sin embargo, han pasado 09 años y aún no han concluido; en el caso de Piura se convocó

10 veces a proceso de selección de saldo de obra, de ellas 04 a procesos de ejecución física. Estos hechos han contribuido a casi triplicar el costo final del PIP.

- Respecto al G2G, se aprecia que los procesos de procura corresponden al 2020 y la suscripción del contrato al 2021, ambos procesos como los 24 PIP que se tiene a la actualidad han sido culminados; sin embargo, los montos son altos.
- En consecuencia, un contrato G2G es mas eficiente comparado con la LCE en términos de plazos y recursos en un PIP con un costo referencial superior a S/ 20 millones en el sector educación; sin embargo, la utilización de la modalidad G2G dada su naturaleza especial y sus costos elevados, solo se justifica su utilización en casos excepcionales y urgentes que revistan un grado de complejidad mayor a la normalmente presentada.

CONCLUSIONES

1. La CPP ha establecido la existencia de dos regímenes de contratación pública. El régimen general, cuyos elementos están desarrollados en el TUO de la LCE, sus reglamentos y otras disposiciones normativas; y, el régimen especial, el mismo que tiene naturaleza excepcional, por tanto, está sujeto a una serie de requisitos específicos, legalmente previstos.
2. Dentro del régimen especial de contratación pública, se han regulado las APP y las OXI, las mismas que también podrían utilizarse en la gestión de inversión del sector educación, siempre y cuando, se cumplan con los supuestos que habilitan su utilización, de acuerdo con sus marcos normativos específicos.
3. Otra modalidad de gestión de inversión en el sector educación, que forma parte del régimen especial de contratación pública, es el G2G, el cual, en el caso peruano, constituye un acuerdo que dan origen a otros contratos -cuando se utiliza la modalidad del MOU- o contratos propiamente dichos; los cuales son celebrados por el Estado peruano, a través de las entidades autorizadas por ley, con uno o varios Estados extranjeros, con el objeto de adquirir bienes, contratar servicios, ejecutar obras, gestionar proyectos y operaciones, en procura de satisfacer fines públicos.
4. La modalidad G2G es de naturaleza excepcional, ya que forma parte del régimen especial de contratación especial, derivado del artículo 76 de la CPP y el literal e) del artículo 5 de la TUO de la LCE. En tal sentido, a diferencia de la LP, precisa de una serie de requisitos determinados por ley, a efectos de que, se autorice su suscripción, la cual ocurre, en todos los casos, previa emisión de una norma legal que lo autoriza. Asimismo, solo puede ser utilizado por determinadas entidades estatales. En caso no se satisfagan los requisitos legalmente exigidos, al ser una modalidad excepcional, se deberá utilizar contratación del régimen general regulado por la LCE.
5. El G2G cuenta con un marco normativo general, previsto actualmente en el DL 1564; sin embargo, se han identificado leyes especiales, las que ha autorizado a determinadas entidades públicas, la utilización de dicha modalidad de contratación. Igualmente, forman parte del marco normativo, normas de inferior jerarquía (directrices y

lineamientos), las cuales se han emitido con el propósito esencial de diseñar el procedimiento, hasta lograr la suscripción del G2G.

6. Atendiendo la naturaleza excepcional del G2G, implica justificar su utilización para situaciones de urgencia y de gran complejidad, aspectos que se han advertido en algunos contratos suscritos por el Perú, como es el caso del G2G, para la ejecución del PIRCC.
7. En las contrataciones públicas realizadas vía LEC, se ha verificado la resolución de contratos, paralizaciones de obra, necesidad de elaborar nuevos expedientes de saldo de obra o la realización de nuevas convocatorias, situaciones que implican un gasto adicional que se suma al costo final del proyecto. Igualmente, significa la utilización de un mayor tiempo a lo inicialmente establecido para que las prestaciones lleguen al usuario final, esto es, que se satisfaga las necesidades de la población, que en caso de infraestructura u obra implica su puesta en funcionamiento. Dichas situaciones no se advierten en el G2G.
8. Se ha determinado que la gestión de inversiones en el sector educación, a través de la modalidad de G2G, con relación al indicador tiempo, es más eficiente que la modalidad prevista en la LCE, ya que se ha demostrado la existencia de proyectos ejecutados en periodos de tiempo menores que los que se requieren en el régimen general de contratación. En efecto, se ha demostrado que los PIP contratados bajo el marco de LCE en la modalidad tradicional, cuando estos fueron convocados, la previsión de su ejecución fue establecida en 300 días, en promedio; empero, se han extendido, en algunos casos, hasta 10 años; en contraste, los PIP contratados bajo la modalidad G2G en el sector educación por parte de la ARCC, fueron convocados en 2020 y fueron culminados en un plazo promedio de un año, situación que demuestra que son más eficientes en cuanto al factor tiempo.
9. Se ha determinado que la gestión de inversiones en el sector educación, a través de la modalidad de G2G, con relación al indicador costo, si bien estos son elevados; sin embargo, debe tenerse en cuenta que, a diferencia del régimen general (LP, AS o CD), su objeto de contratación no solo involucra la ejecución y puesta en funcionamiento de la obra, por el contrario, el Estado peruano obtiene otras prestaciones -además de la ejecución misma- como asesoramiento técnico especializado, transferencia de conocimientos, plan para el legado del país cuando corresponda, creación de PMO,

entre otros, los cuales, como es lógico, determinan un incremento del costo. Asimismo, todas estas prestaciones tienen un valor que no es posible cuantificar económicamente, pero que, evidentemente traen diversos beneficios para la entidad que lo suscribe y, en general, en todo el aparato estatal.

10. Se ha determinado que el G2G es más eficiente en tiempo y recursos, siempre y cuando este se utilizado en una situacional excepcional y compleja; es decir, en caso de ARCC, gestionar 74 Instituciones Educativas, en el menor tiempo posible constituye un tema complejo y dado que se trata de instituciones cuya infraestructura fueron afectados por el fenómeno del niño, por tanto su reconstrucción es urgente (situación excepcional), entonces la utilización de G2G está justificado, pues realizarlo vía LCE cabe la altísima probabilidad que se presente las situaciones de demora y costo antes mencionados y que a mediano y largo plazo termine costando mucho más. Asimismo, debe tenerse en cuenta que en una situación de emergencia debe primar el criterio técnico por sobre el criterio recursos.

RECOMENDACIONES

1. Debido a su naturaleza excepcional del G2G, se recomienda utilizar dicha modalidad en futuros contratos, sin que ello signifique dejar de lado las modalidades tradicionales. Los casos en los que se aplique, deben estar referidos a situaciones en las que el Estado no puede atender la situación, debido a su naturaleza urgente y o porque no dispone del conocimiento, la tecnología y experiencia necesarias, por tanto, se justifica recurrir a dicha modalidad especial.
2. Se recomienda mejorar el marco normativo previsto actualmente en el DL 1654, especialmente en lo referente al procedimiento de su contratación, a efectos de evitar que cada entidad que tiene autorización legal para utilizarlo, elabore un procedimiento diferente, situación que incrementa sus niveles de discrecionalidad. Para ello, se puede tomar como punto de partida el “procedimiento integral” G2G desarrollado en la presente investigación.
3. Los funcionarios y servidores públicos que han recibido la transferencia del conocimiento y han participado en la ejecución de procesos vía modalidad G2G deben replicar todo lo adquirido en otros funcionarios y servidores públicos a través de capacitaciones, en atención a la coordinación intersectorial.
4. Mientras no se modifique la legislación a efectos de establecer un procedimiento estándar en los G2G aplicables a todas las entidades públicas, se recomienda actualizar las directivas emitidas por el MTC, MINSA y MINEDU, considerando las modificaciones establecidas en el DL 1564.
5. Para evitar que los diversos sectores sigan utilizando el G2G como regla, cuando debería ser la excepción, es urgente una modificación estructural o tener una nueva LCE del régimen general de la LCE; pues se necesita que esta norma se inspire en principios del G2G y los NEC, en donde se priorice el fondo por sobre de la forma; es decir que importe más a quien se contrata más que la forma como se contrata.
6. El principio que deberá regir la nueva LCE es la del plazo eficiente, pues todos los actores que participan en la gestión de las contrataciones públicas deben trabajar en

función al plazo establecido, para que este se cumpla dentro de lo inicialmente planificado.

7. Es urgente reemplazar el modo de resolver las controversias en la LCE, pues la conciliación y arbitraje tal y como están convertidos en la actualidad en mecanismos perversos para velar por los intereses de las partes, antes que los intereses inherentes a la contratación pública.

REFERENCIAS

- Andina. (2022). MEF: Ejecución total de inversión pública impulsa economía, empleo y reducción de pobreza. <https://andina.pe/agencia/noticia-mef-ejecucion-total-inversion-publica-impulsa-economia-empleo-y-reduccion-pobreza-927790.aspx>
- Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (s.f.) *Preguntas frecuentes*. <https://www.rcc.gob.pe/2020/main-home/contrataciones/g2g-acuerdos/preguntasfrecuentes/>
- Cassagne, J. C. (1994). *El Contrato Administrativo*, Buenos Aires: Editorial Abeledo-Perrot.
- Contraloría General de la República (2022). *Oficio N.º 000452-2022-CG/DC*. https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2021/Descentralizacion/files/contraloria_-_of._452_-_pl_392.pdf.
- Contraloría General de la República (2021). *Informe de Hito de Control N° 10551-2021-CG/MPROY-SCC*. https://apps8.contraloria.gob.pe/SPIC/srvDownload/ViewPDF?CRES_CODIGO=2021CSIL33400043&TIPOARCHIVO=ADJUNTO.
- Contraloría General de la República (2021). *Informe de Hito de Control N° 9765-2021-CG/MPROY-SCC (2021)*. https://apps8.contraloria.gob.pe/SPIC/srvDownload/ViewPDF?CRES_CODIGO=2021CSIL33400023&TIPOARCHIVO=ADJUNTO
- Corte Suprema de Justicia de la República, Sala Penal Permanente (2023). *Casación N.º 2587-2021*. https://www.mpfj.gob.pe/escuela/contenido/jurisprudencia/13960_recurso_de_casacion_n._2587_2021_lima_norte.pdf
- Danos, J.O. (2006) El régimen de los contratos estatales en el Perú. *Revista de Derecho Administrativo*. (2). p. 9-44.
- Defensoría del Pueblo (2020, 19 de mayo) *Defensoría del Pueblo: Ejecución de gasto para colegios afectados por el fenómeno El Niño no supera el 4.1 %*. [Nota de prensa]. <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-ejecucion-de-gasto-para-colegios-afectados-por-el-fenomeno-el-nino-no-supera-el-4-1/>
- Domínguez, T. y Durand, N. J. (2015). *Análisis Descriptivo de la Problemática de las Contrataciones Estatales en el Marco del Sistema de Abastecimiento Público*. [Tesis para obtener el grado de Magister, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas]. Repositorio institucional. <https://repositorioacademico.upc.edu.pe/handle/10757/620716>
- Dromi, R. J. 1977. *La licitación pública*. Buenos Aires: Editorial Astrea.

- Fraguela, P. A., Gálvez, R. A., Lloclla, J. M., & Pallarco, H. H. (2021). *Análisis de la aplicación de contratos Gobierno a Gobierno para la ejecución de proyectos de infraestructura en el Perú*. [Tesis para obtener el grado de Magister, Universidad ESAN]. Repositorio institucional. <https://repositorio.esan.edu.pe///handle/20.500.12640/2721>
- Giese, R. (2022). La pandemia agudiza la histórica brecha en infraestructura educativa en nuestro país. *Radio Programa del Perú*. <https://rpp.pe/peru/actualidad/la-pandemia-agudiza-la-historica-brecha-en-infraestructura-educativa-en-peru-noticia-1390055>
- Instituto Peruano de Economía. (2020). Boletín IPE: ¿Cuánto asignamos a educación? | IPE. *Instituto Peruano de Economía*. <https://www.ipe.org.pe/portal/boletin-ipe-cuanto-asignamos-a-educacion/>
- Inostroza, M.T. y Centa E.R. (2020). *Diagnóstico y Estrategia para la Gestión de Riesgos en Contratación Pública*. Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado.
- María, M. (1979). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra.
- Martin, R. J. (2013) El laberinto estatal: historia, evolución y conceptos de la contratación administrativa en el Perú. *Arbitraje PUCP*. (3). p. 41-77.
- Medina, J.C. (2019 a). El Acuerdo de Gobierno a Gobierno y los Contratos NEC: ¿Soluciones a las deficiencias de la normativa de contrataciones del Estado que puedan ser replicadas por todas las entidades?. *Ius Et Veritas*. (58). p. 110-58.
- Medina, J.C. (2019 b). Contratación pública y la experiencia de los Juegos Panamericanos. El modelo de gestión que promueve el gobierno. *Revista de Derecho Administrativo*. (18). p. 113-141.
- Meade C. (2002). *Licitación pública y medios de defensa*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Melgarejo, V. (2023, 01 de enero). Inversión pública terminó el 2022 sin ejecutar S/ 18,226 millones en obras. *Gestión*. <https://gestion.pe/economia/inversion-publica-termino-el-2022-sin-ejecutar-s-18226-millones-en-obras-mef-noticia/>
- Mezarina S.J. y Rosales P.C. (2019). Los acuerdos interinstitucionales en la práctica peruana de derecho internacional. *Derecho PUCP*. (82) p. 371-406.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2018). *Exposición de Motivos del DL 1444*. <https://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2018/Setiembre/16/EXP-DL-1444.pdf>
- Ministerio de Economía y Finanzas (2020). *Exposición de Motivos del DU. N.º 021-2020*. <https://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2020/Enero/24/EXP-DU-021-2020.pdf>

Ministerio de Economía y Finanzas (2023). *Exposición de Motivos del DL 1564*.
[Mhttps://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2023/Mayo/28/EXP-DL-1564.pdf](https://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2023/Mayo/28/EXP-DL-1564.pdf)

Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección General de Programación Multianual de Inversiones Dirección de Seguimiento y Evaluación de la Inversión Pública (2021). *Dirección de proyectos aplicando PMO, contratos NEC y BIM/VDC: El caso de los proyectos de los Juegos Panamericanos y la Reconstrucción con Cambios - Lecciones para el Invierte*.pe. [Diapositiva de PowerPoint].
https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/capacitaciones/Capacitacion_2021_08_13.pdf

Ministerio de Educación. (2020). *Resolución Ministerial N.º 397-2020-MINEDU*.
<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-la-directiva-denominada-contratacion-de-estado-a-e-resolucion-ministerial-n-397-2020-minedu-1889121-1/>

Ministerio de Educación. (2021): *Resolución Jefatural N.º 000069-2021-MINEDU-VMGI-PRONIED-UGEO*.
<https://www.gob.pe/institucion/pronied/normas-legales/1793473-000069-2021-minedu-vmgi-pronied-ugeo>

Ministerio de Salud. (2019). *Resolución Ministerial N.º 1110-2019-MINSA que aprueba la Directiva Administrativa N.º 279-MINSA/2019/OGA*.
<https://www.gob.pe/institucion/minsa/normas-legales/365299-1110-2019-minsa>

Ministerio de Transportes y Comunicaciones. (2020). *Resolución Ministerial N.º 0623-2020-MTC/01 que aprueba la Directiva N.º 007-2020-MTC/10*.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1307870/RM%20N%C2%B0%200623-2020-MTC/01.pdf>

Naciones Unidas. a Sección de Tratados de la Oficina de Asuntos Jurídicos (2013). *Manuel de Tratados*. <https://treaties.un.org/doc/source/publications/thb/spanish.pdf>

Nieves-López, J. G. (2017). El principio de selección objetiva en la licitación pública: Análisis desde la etapa precontractual. *Revista Verba Iuris*, (37), p. 13-24

Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado (2012). *Opinión N.º 078-2018/DTN*
<https://www.gob.pe/institucion/osce/informes-publicaciones/737211-opinion-n-078-2018-dtn>

Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado (2019). *Opinión N.º 170-2019/DTN*.
<https://www.gob.pe/institucion/osce/informes-publicaciones/323030-opinion-n-170-2019-dtn>

Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado (2020). *Opinión N.º 131-2020/DTN*.

<https://www.gob.pe/institucion/osce/informes-publicaciones/1466925-opinion-n-131-2020-dtn>

Organización Mundial de la Propiedad Intelectual. (s.f.) *Preguntas frecuentes: Transferencia de conocimientos en las universidades.*

https://www.wipo.int/about-ip/es/universities_research/ip_knowledgetransfer/faqs/

Proyecto Especial de Inversión Pública. (2022, octubre 10). Proceso de Procura Diseño & Construcción.

<https://peip-eb.gob.pe/proceso-de-procura-diseno-y-construccion/>

Real Academia Española. (2023). *Diccionario panhispánico del español jurídico*. Recuperado de <https://dpej.rae.es/lema/soft-law>

Sierra, D.A. (2017). ¿Por qué implementar un PMO dentro de una organización y cuáles son sus características?. *Revista Digital Citas*. (3) p. 31-38.

Transparency International (2006) *Curbing Corruption In Public Procurement* [*Frenar la corrupción en la contratación pública*].

https://issuu.com/transparencyinternational/docs/2006_curbingcorruptionpublicprocurement_en.

Tribunal Constitucional (2004). *Exp. N.º 020-2003-*

AI/TC. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00020-2003-AI.html>