



CAPECO

IEC

INFORME
ECONÓMICO
DE LA CONSTRUCCIÓN
Especial N°29-30
Junio 2020

La construcción en el Perú:
de la emergencia a la
postpandemia





**INFORME
ECONÓMICO
DE LA CONSTRUCCIÓN
N°29-30**



CAPECO

El Informe Económico de la Construcción - IEC es una publicación de la Cámara Peruana de la Construcción, que busca brindar información para contribuir con el debate técnico y económico del sector construcción en el Perú.

Se permite su reproducción total o parcial siempre que se cite expresamente la fuente.

Puede acceder al IEC en www.capeco.org/iec

COMITÉ EDITORIAL

Ing. Humberto Martínez Díaz
Arq. Enrique Espinosa Becerra
Ing. Luis Isasi Cayo
Ing. Jorge Zapata Ríos
Ing. Alberto Aramayo Pinazo
Ing. Adolfo Paredes Acosta

ASOCIACIONES REGIONALES CAPECO

Arequipa: Ing. Julio Cáceres Arce
Cusco: Ing. Jorge Callo Marin
Lambayeque: Ing. Germán Mori Tuesta
Loreto: Arq. Tito Reátegui del Castillo
Piura: Ing. Rosa Pérez Gutiérrez

COORDINADOR GENERAL

MBA. CEFA Edgardo Montero Sarmiento

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Ing. Guido Valdivia Rodríguez
MBA. CEFA Edgardo Montero Sarmiento
Eco. Jordan Valer Flores
Sr. Luis Alberto Aranibar
Mg. Alonso León Siu
Sr. Jorge Scotto Arredondo

EDITOR GRÁFICO

Luis De los Ríos Joya

FECHA DE PUBLICACIÓN

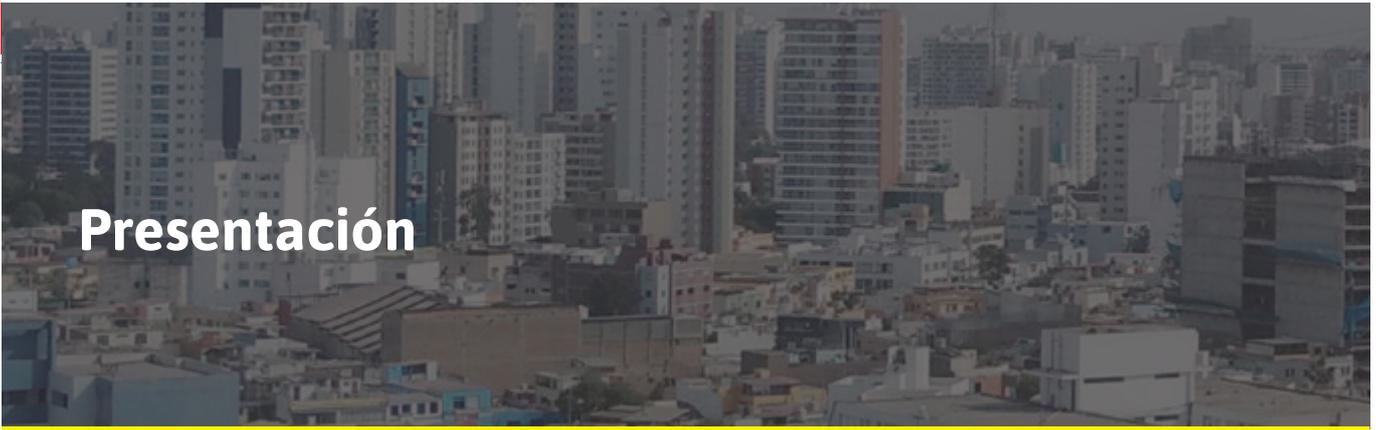
Junio 2020



INFORME
ECONÓMICO
DE LA CONSTRUCCIÓN
N°29-30

La construcción en el Perú: de la emergencia a la postpandemia

Presentación	5
<hr/>	
Parte 1 Situación actual y perspectivas sectoriales	7
1.1 Visión sectorial	7
1.2 Perspectivas para la producción sectorial	9
1.3 Situación y perspectivas de la inversión	13
1.4 Vivienda social	17
1.5 Empleo en la construcción	23
1.6 Conclusiones	25
<hr/>	
Parte 2 Impacto de la emergencia en las empresas del sector construcción	27
2.1 Expectativas previas a la emergencia	27
2.2 Alcances de la paralización de obras	28
2.3 Proceso de la reanudación de obras	37
2.4 Conclusiones	40
<hr/>	
Parte 3 Impacto y reacción del sector construcción en Perú y el mundo frente al COVID-19	43
3.1 Impacto del COVID-19 en el Perú	43
3.2 Impacto del COVID-19 en el ámbito internacional	47
3.3 Situación en Latinoamérica	49
3.4 Análisis comparativo de protocolos sanitarios en Latinoamérica	54
3.5 Fundamentos de CAPECO para proponer al Gobierno la priorización del reinicio de la actividad constructora	57
<hr/>	
Parte 4 Normativas para la reanudación de actividades económicas en la postpandemia COVID-19	61
4.1 Antecedentes generales para el reinicio de actividades económicas	61
4.2 Mapa normativo de actividades a reanudar en el sector construcción	61
4.3 Lista de las principales actividades autorizadas con sus vínculos de accesos a protocolos sanitarios sectoriales y criterios de focalización territorial	62
4.4 Alcances de la reanudación de actividades económicas en la Fase 2	62
<hr/>	
Parte 5 Propuestas de CAPECO para la reactivación y transformación de la construcción	67
5.1 Plan de medidas inmediatas para reactivar la construcción	67
5.2 Plan de mediano plazo para modernizar la construcción	80
5.3 Conclusiones	95



Presentación

El mundo entero atraviesa, hasta estos momentos en que estamos realizando el cierre de la presente edición, una de las más profundas crisis en materia de salud, con nefastas consecuencias económicas, debido a la pandemia del COVID-19.

Ante estos hechos la Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO) ha desarrollado una edición extraordinaria del INFORME ECONÓMICO DE LA CONSTRUCCIÓN #29-30, en la cual se ha desplegado un análisis integral de esta pandemia, identificando sus impactos y reacciones, no solo en nuestro país, sino en comparación a otros a nivel de Latinoamérica, haciendo especial énfasis en el sector construcción.

Luego en orden de desarrollo temático, se alcanza un análisis de los indicadores económicos y de la actividad constructora, destacando el impacto que el COVID-19, ha generado y continúa haciéndolo, en variables como la producción (PBI), el desempeño de las inversiones pública y privada, la vivienda social y en elasticidades relevantes derivada como el empleo.

También se recogen los resultados de un sondeo de mercado sobre un primer impacto en la percepción de las empresas del gremio (constructoras de obras de infraestructura, edificación, inmobiliarias y proveedoras de materiales y servicios para la construcción), como el efecto de la paralización de actividades que ha generado el COVID-19, al haberse declarado y ejecutado en el Perú, una de las cuarentenas más extensas y estrictas a nivel de Latinoamérica, hasta la fecha.

Por otro lado, se ha dedicado también un análisis muy completo (en dos bloques específicos) respecto a las consecuencias globales generadas por esta pandemia haciendo comparaciones con los principales países latinoamericanos, así como se ha inventariado y dejado evidencia de la afectación y las medidas de reactivación que, a nivel de los diferentes gobiernos, se han tomado en aspectos de salud, sociales y económicos, tanto a nivel general como en específico para el sector construcción.

Finalmente, la quinta y última parte de este documento recoge las diversas propuestas formuladas por CAPECO (horizontes de corto y largo plazo), ante diversos organismos, reuniones de trabajo y foros, del sector público y privado, orientadas a la mejor manera de ejecutar la reactivación de la economía general y del sector construcción en específico, con la menor exposición de riesgo para sus stakeholders.

Por lo antes indicado, se recomienda la atenta y detenida lectura de este documento para entender la importancia del sector construcción, ante la posibilidad de iniciar este nuevo proceso de reactivación económica sostenible de nuestro país, acometiendo este reto de manera rápida y segura para generar inversión, producción, empleo y crear valor, gracias a ese círculo virtuoso, para el bienestar de todos los hogares a nivel nacional.

MBA. Edgardo Montero Sarmiento
Coordinador General del IEC





1. Situación actual y perspectivas sectoriales

1.1 Visión sectorial

La pandemia del Coronavirus que afecta al país y a casi todo el mundo plantea grandes desafíos a todo nivel, tanto para combatirla como para iniciar el camino de la recuperación económica y de la calidad de vida de los peruanos, cuando menos, a las existentes antes del inicio de esta crisis sanitaria global. El desafío es inmenso, porque se tendrán que impulsar iniciativas de una magnitud no vista desde hace décadas, en un tiempo cortísimo y tomando decisiones sin tener toda la información que en circunstancias normales se requeriría siquiera para considerarlas viables. Ello necesita además, un compromiso mutuo de solidaridad y de sacrificio de todos los actores políticos, económicos y sociales.

En nuestro país, ese ejercicio demanda iniciar un amplio diálogo entre el Estado, los trabajadores y los empresarios con el propósito de consensuar un paquete de medidas de política pública dirigido a paliar los impactos económicos y sociales negativos provocados por el Coronavirus y fijar las bases de la recuperación de la competitividad productiva y del bienestar social de todos los peruanos. El sector empresarial debe participar activamente en la búsqueda de este diálogo. CAPECO se propone hacerlo dentro de la actividad constructora.

En nuestra opinión, es urgente implementar medidas inmediatas y de corto plazo para evitar la pérdida de empleos y la recesión económica, así como conflictos y consecuencias sociales que se derivarían de tales circunstancias. En la actividad constructora, la paralización total de actividades, sumada al débil desempeño de la producción sectorial en el último semestre del año 2019, ha generado dificultades a muchas empresas contratistas, inmobiliarias y proveedoras de materiales de construcción para cumplir obligaciones inmediatas.

Esta situación no es ajena a los demás sectores productivos del país. En realidad, la crisis sanitaria ya está afectando la economía de todos los países del mundo, reflejo de lo cual es la abrupta caída que se viene produciendo en casi todas las plazas bursátiles. Entidades multilaterales y diversos analistas alertan sobre el riesgo de una recesión global cuyo alcance y magnitud no es fácil de predecir en tanto no se detenga la expansión del virus, especialmente en Europa y en los Estados Unidos.

Frente a este riesgo inminente de grave afectación a la economía mundial, los gobiernos de varios países han reconocido la necesidad de la participación activa del Estado con el propósito de mitigar lo máximo posible sus efectos, comprometiendo significativos recursos públicos en programas excepcionales de ayuda a los trabajadores y a las empresas. Se trata de preservar el empleo, apoyando financieramente a las unidades productivas, recordar que la crisis sanitaria ha provocado la cuarentena y ésta ha derivado en un shock de oferta (debido a la paralización), tratándose por ello de paliar su impacto en la demanda (empleo e ingresos), que podrían llevarnos a una crisis mayor de orden financiero y depresión económica (caída de precios, pérdidas de valor, quiebra del sector productivo).

Para CAPECO, es necesario que en nuestro país se comience a implementar un plan integral semejante para alcanzar estos objetivos. Durante más de treinta años, nuestro país ha llevado a cabo una política económica sensata y ordenada, que ha permitido sostener un largo periodo de crecimiento de la producción y de mejora de las condiciones de vida de la población, en el que la inversión privada ha sido clave. Como consecuencia de ello, el Estado peruano cuenta con importantes reservas monetarias, acumula bajo niveles de endeudamiento

y sostiene un rating crediticio de grado de inversión para su financiamiento externo.

La premisa central de esta política era estar adecuadamente preparados para afrontar coyunturas críticas que amenacen la viabilidad del aparato productivo, el bienestar alcanzado por una parte importante de la población e, incluso, la institucionalidad democrática del país. Poner en práctica esta premisa, en circunstancias de incertidumbre generalizada, sería la mejor forma de recuperar la confianza de la sociedad en el modelo económico vigente en el país.

Pero, paralelamente el Estado peruano no ha podido completar la modernización de su modelo de gestión de la inversión pública que asegure una ejecución presupuestal eficiente y de calidad, ello a pesar de que existen experiencias exitosas dentro de algunos sectores y programas gubernamentales.

Uno de esos casos es el del sector construcción. En sucesivas ediciones del Informe Económico de la Construcción - IEC, CAPECO ha venido sosteniendo que el desenvolvimiento de este sector en nuestro país está fuertemente influenciado por una cada vez más evidente dualidad, puesto que las políticas públicas vinculadas a la construcción vienen presentando dos caras. De un lado, desde el año 2002, se ha consolidado una política urbano-habitacional que ha favorecido la creación de un mercado de vivienda que, con estímulos claros, predictibilidad y programas de largo plazo, ha venido consolidando una industria competitiva e inclusiva, que ha sido capaz de proveer soluciones habitacionales

Figura: 1.1 POLÍTICA DE VIVIENDA SOCIAL



Proyecto Parques del Agustino: mix de vivienda y equipamiento para sectores de bajos ingresos, con inversión privada sobre terrenos estatales. **Fuente:** Viva GyM

Figura 1.2 MODELO DE CONTRATACIÓN ESTATAL



Infraestructuras y equipamientos públicos que demoran, terminan costando más y cuya contratación es permeable a la corrupción. **Fuente:** Latina TV

y equipamientos apropiados para todas las familias peruanas, contribuyendo además al crecimiento económico (**Figura 1.1**).

Del otro, un modelo de contratación pública obsoleta, ineficiente y muy permeable a la corrupción, que no puede ejecutar los importantes recursos económicos de que dispone y que no puede asegurar la calidad ni la sostenibilidad de las infraestructuras y edificaciones que produce. Es evidente que en otros sectores productivos se pueden encontrar ejemplos similares.

Lamentablemente, el país cuenta con un modelo de contratación pública obsoleta, ineficiente y muy permeable a la corrupción, que no puede ejecutar los importantes recursos económicos que dispone y que no puede asegurar la calidad ni la sostenibilidad de las infraestructuras y edificaciones que produce (**Figura 1.2**). Es altamente probable que en otros sectores productivos se pueden encontrar ejemplos similares de esta dualidad.

La crisis del COVID-19 ha venido a agravar esta situación, lo que puede terminar afectando fuertemente al sector construcción en el corto y mediano plazo, en razón de que difícilmente se recuperará la ejecución de la inversión pública en las actuales circunstancias -teniendo en cuenta que no creció sino más bien se redujo en los últimos cinco años cuando las condiciones eran más benévolas- y que se puede afectar gravemente al mercado inmobiliario, especialmente el de vivienda, afectado por la reducción de expectativas de inversión de empresas y familias. Es indispensable entonces, tomar un conjunto de medidas que permitan mitigar estos riesgos, teniendo en cuenta además que, bien manejado, el sector construcción puede ser factor clave en la estrategia de reactivación productiva en la postpandemia.



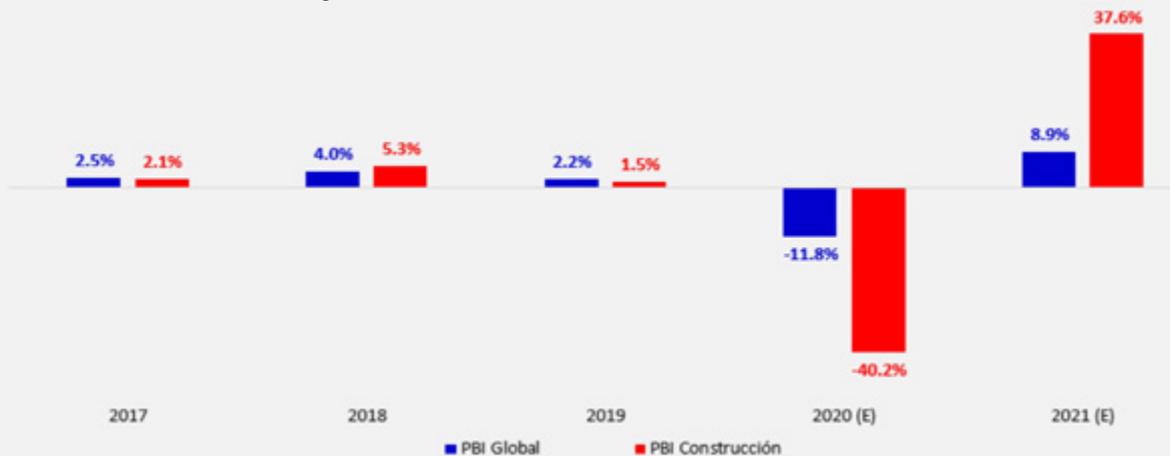
1.2 Perspectivas para la producción sectorial

Las perspectivas para el sector construcción durante el presente año, de no tomar medidas rápidas y efectivas, no son nada halagüeñas. Como se puede apreciar en la **Figura 1.3**, de acuerdo con estimaciones de Macroconsult, el sector sufriría una fuerte recesión a lo largo del año, previéndose una caída cercana a 50% en el primer semestre y de 18% en el segundo, con lo que el producto sectorial terminaría el año con algo más de 40% de retracción. De esta manera, la construcción sería el sector con peor resultado en el 2020, seguido del comercio que se reduciría

en algo más de 15%. De esta manera, la actividad constructora casi cuadruplicaría la baja esperada del producto global.

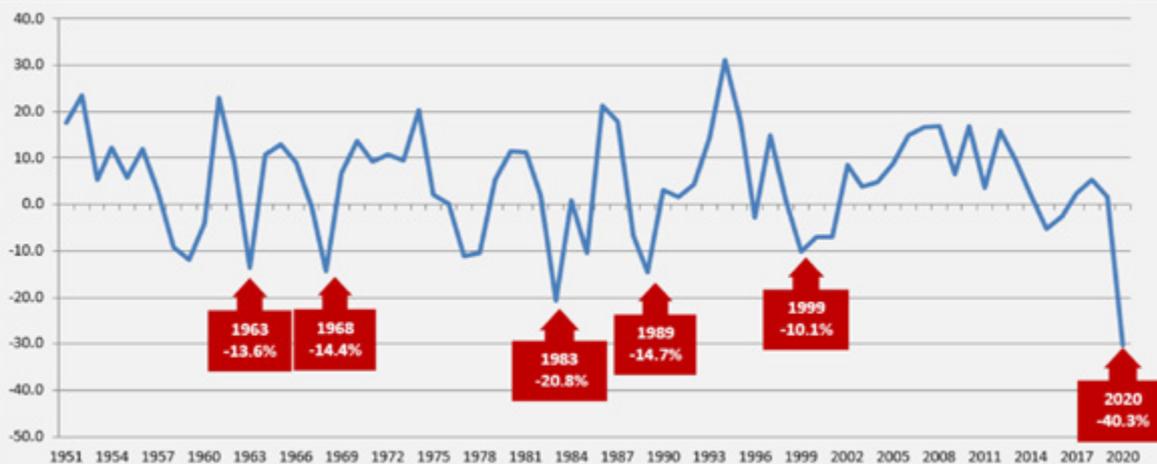
Este resultado sectorial no tendría precedentes en los últimos setenta años, de acuerdo con datos del Banco Central de Reserva (**Figura 1.4**). En este largo periodo se han producido sensibles caídas del producto bruto de la construcción, pero ninguna de la magnitud que se esperaría para este año, de no tomar medidas urgentes y eficientes. El resultado negativo más cercano se dio el -20.8%

Figura 1.3 PBI GLOBAL Y PBI CONSTRUCCIÓN 2017 – 2021



Fuente: BCR y Macroconsult - Perú. Economía en tiempos de Covid. Abril 2020 (E) Estimaciones Macroconsult - Sistema de Información Mayo 2020
Proyección Banco Mundial PBI Global: 2020: -12.0% 2021: 7.0%

Figura 1.4 PBI CONSTRUCCIÓN (% VARIACIÓN ANUAL) ENTRE 1951 Y 2020



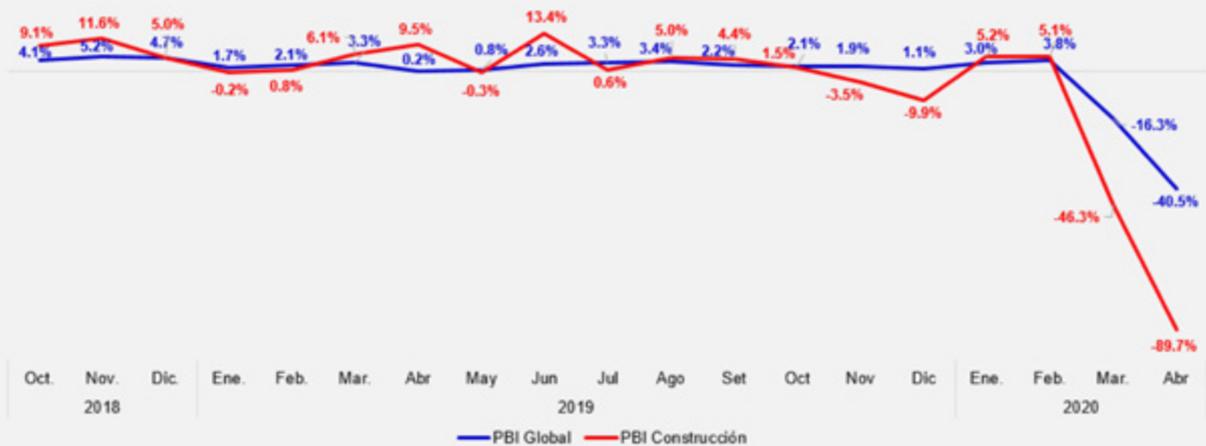
Fuente: Banco Central de Reserva del Perú

en 1983, cuando nuestro país sufrió el impacto del Fenómeno El Niño que devastó la región norte y además provocó la cesación de pago de la deuda pública externa peruana. La segunda retracción más significativa de la actividad productiva sectorial fue el -14.7% de 1989, el año en que se agudizó la crisis económica provocada por la hiperinflación, la hiperdevaluación y la hiperrecesión. Este resultado fue muy similar al -14.4% de 1968, cuando se produjo una fuerte devaluación y el golpe militar del general Juan Velasco que depuso al presidente constitucional Arq. Fernando Belaúnde.

Las dificultades que presentaría la construcción durante el año 2020 se atribuyen a la práctica paralización que ha afectado desde el inicio

de la emergencia declarada por el gobierno nacional a partir del 16 de marzo de este año y que culminaría a fines de junio. Aunque la producción sectorial ya venía de una pronunciada retracción desde el segundo semestre del año anterior (**Figura 1.5**), parcialmente revertida en los primeros dos meses del 2020, aunque esta recuperación se explica más por un efecto estadístico, teniendo en cuenta que el volumen de producción en la construcción en el primer bienio apenas supera el 6% del total anual. Los resultados de marzo y abril grafican los efectos negativos de la declaración de emergencia para el sector.

Los resultados de cada componente del PBI construcción también tuvo un mal segundo semestre en el 2019 (**Figura 1.6**). El

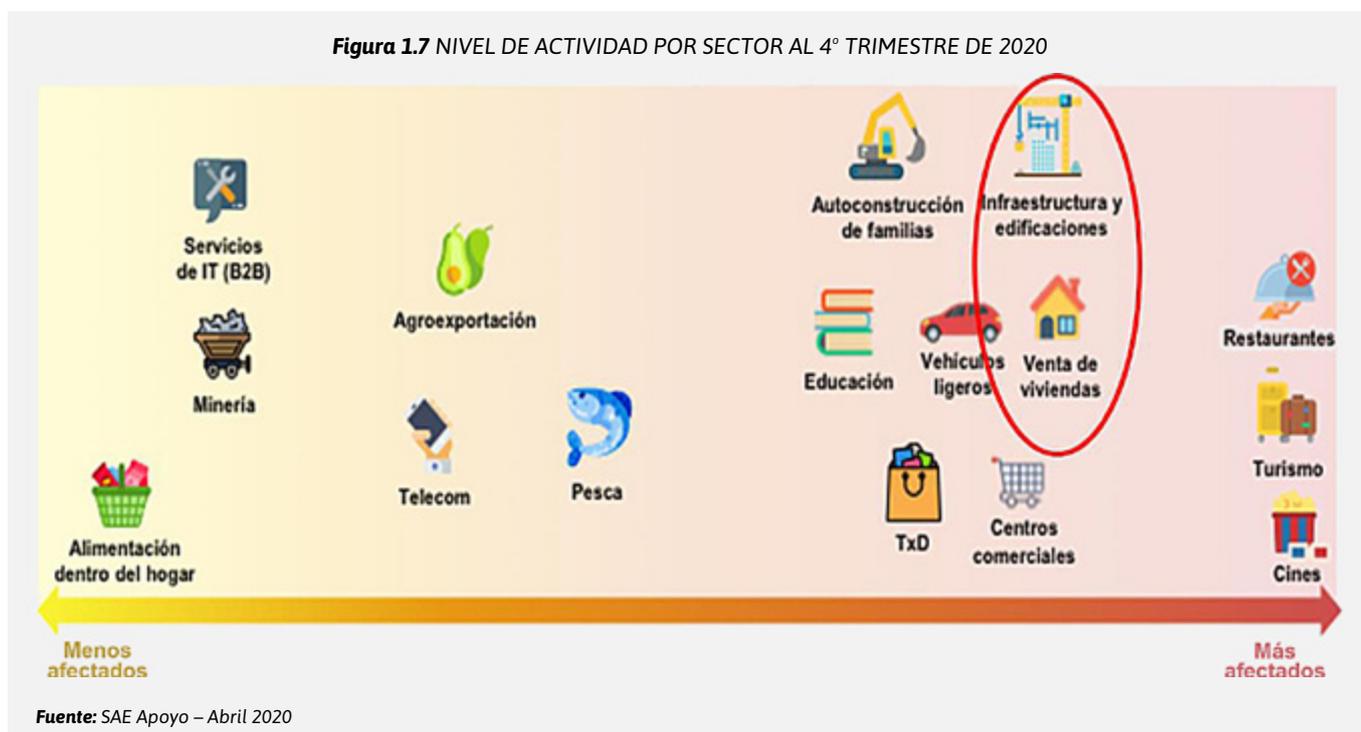
Figura 1.5 PRODUCTO BRUTO INTERNO DE LA CONSTRUCCIÓN ANTES DEL COVID-19


Fuente: Instituto Nacional de Estadística - INEI

Figura 1.6 EVOLUCIÓN MENSUAL DE COMPONENTE DEL PBI CONSTRUCCIÓN 2018 – 2020


Fuente: Instituto Nacional de Estadística - INEI

Figura 1.7 NIVEL DE ACTIVIDAD POR SECTOR AL 4º TRIMESTRE DE 2020



Fuente: SAE Apoyo – Abril 2020

consumo de cemento entró en escenario negativo en diciembre, mientras que la caída del avance de obras públicas en dicho periodo alcanzó un 12%. En el inicio del 2020, el consumo de cemento volvió a reducirse, aunque ligeramente, y subió 4% en febrero para contraerse a más del 98% para abril, mientras que el avance de obras públicas se duplicó en el primer bimestre de este año, respecto al 2019, sin embargo debe entenderse que dicho periodo apenas representa poco más de 5% del total anual del volumen de obra avanzada en términos monetarios, por lo que este fuerte incremento tiene más un efecto estadístico que real, mostrando mostrando abril el retroceso de la obra pública en 75%.

Además, de acuerdo con una evaluación de carácter cualitativo efectuada por la consultora Apoyo (**Figura 1.7**), todos los subsectores de la construcción (infraestructura, edificaciones, venta de viviendas y construcción informal de la familias) sufrirían un alto nivel de afectación al final del 2020, que solo sería superado por el que sufrirían los restaurantes, el cine y la actividad turística.

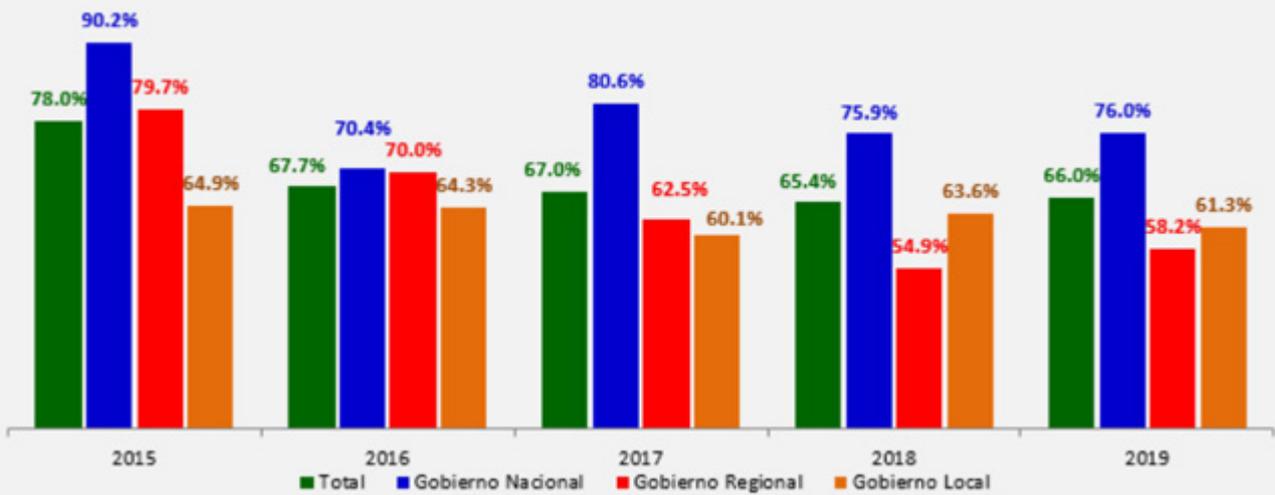
De acuerdo con las estimaciones de Macroconsult anteriormente analizadas, la construcción se recuperaría en el 2021 hasta alcanzar un crecimiento de poco más de 10%. Sin embargo, esa previsión dependerá, en buena medida, que la obra pública pueda obtener resultados positivos.

Como ya se ha señalado, la ineficiencia en la gestión de infraestructura y edificaciones estatales tiene que ver con aspectos estructurales, entre los que se encuentra la obsolescencia y la falta de transparencia en la normativa de contratación pública; la dispersión de las obras en un alto número de entidades públicas contratantes; la ineficacia de los mecanismos de supervisión y control de obras; y la desarticulación de las inversiones en infraestructura con la planificación y el desarrollo territorial.

Pero además, hay factores coyunturales como las dificultades que viven las empresas contratistas para la obtención de financiamiento, en razón del mayor riesgo que las instituciones bancarias siguen percibiendo en este sub-sector desde el descubrimiento de dos graves casos de corrupción (Lavajato y Club de la Construcción) y de la imprevisibilidad en la ejecución y en el flujo de recursos asignados a las obras.

El impacto de estos factores estructurales y coyunturales en la ejecución de obra pública en los últimos años, se aprecia en la evolución negativa del nivel de ejecución presupuestal en inversiones del último quinquenio (**Figura 1.8**), que ha afectados a los tres niveles de gobierno, aunque los niveles regional y municipal son los que presentan mayor ineficiencia en la ejecución, a pesar de que ambos significan casi dos tercios del presupuesto de obras públicas.

Figura 1.8 EJECUCIÓN DE PRESUPUESTO DE INVERSIÓN PÚBLICA 2015 - 2019



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

La revista Semana Económica prevé otros dos problemas que atentarían contra la reactivación de la obra pública en el 2021 (Figura 1.9). Uno de ellos es que, en el primer semestre coincide con la campaña electoral presidencial y el segundo con el inicio de un nuevo quinquenio en el gobierno nacional, situación en la que habitualmente “se reduce la voluntad política para poner en marcha los proyectos hoy trabados”. El segundo factor es la posible judicialización de contratos firmados por el actual gobierno, lo que “sería el disuasor que frenaría potenciales inversiones”. Se atribuye también el riesgo de judicialización a “la sobreregulación creada como reacción a los casos de corrupción”. A esta hipótesis abona, desgraciadamente, la reciente resolución del Tribunal Constitucional que dispone la admisión de la demanda de inconstitucionalidad presentada por un grupo de parlamentarios del Congreso Nacional disuelto en setiembre del 2019 contra la Ley N° 30737 que asegura el pago inmediato de la reparación civil a favor del Estado en casos de corrupción incentivando la colaboración eficaz y la reactivación de la economía.

Figura 1.9 ELECCIONES Y JUDICIALIZACIÓN AFECTARÍA REACTIVACIÓN



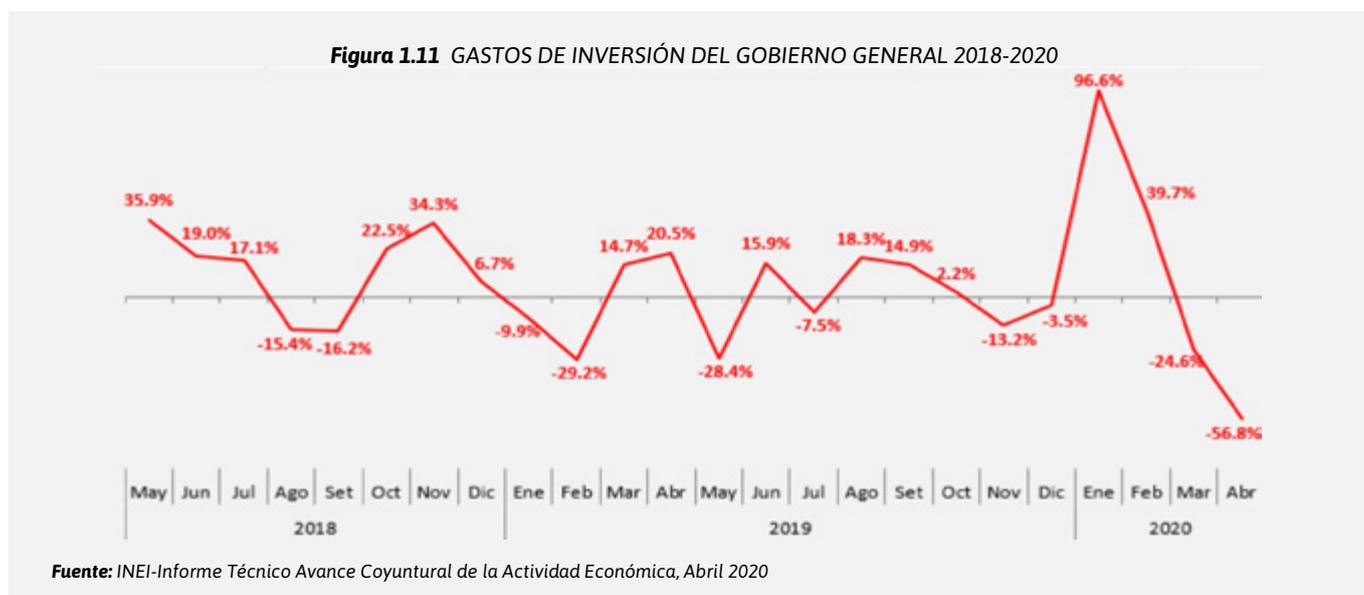
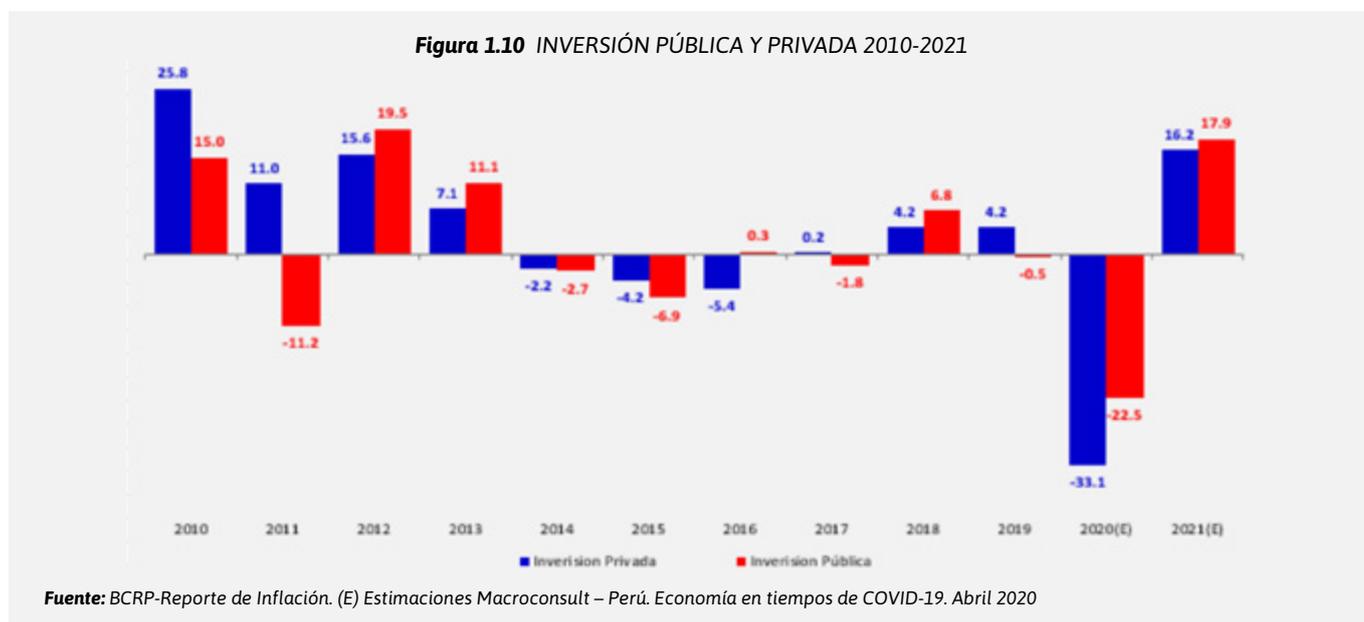
Fuente: Semana Económica – Abril 2020

1.3 Situación y perspectivas de la inversión

Como se aprecia en la **Figura 1.10**, las previsiones para la inversión tanto pública como privada para el 2020 son negativas tanto para el primero como para el segundo semestre. La más afectada sería la inversión privada que se reduciría en más de 33%, mientras que la del Estado caería casi 23%. Peor aún, ambos indicadores ya venían de resultados poco alentadores en los años anteriores. Para el 2021, Macroconsult estima que la inversión

pública crecería 18%, meta cuyo cumplimiento se dificultaría por las limitaciones estructurales y coyunturales analizadas en el numeral anterior. Pero la mayor apuesta corresponde a la inversión privada, la que se incrementaría en 16.2%.

En abril del 2020 el gasto de inversión del Gobierno General muestra una contracción de 57% (**Figura 1.11**) con respecto al



Situación actual y perspectivas sectoriales

mismo periodo anterior. Si bien en el último año y medio, estos gastos de inversión han mostrado un comportamiento disperso, intercalando alzas y bajas sucesivas y pronunciadas, no se había caído tanto desde octubre del 2016 (46%).

Sin embargo, la recuperación de la inversión privada en el entorno de la postpandemia no sería tan sencilla. Un reciente análisis de la Escuela de Negocios INCAE (**Figura 1.12**) sobre el impacto del Coronavirus en la inversión y en la actividad constructora en la región latinoamericana, muestra que éstas se afectarían por las necesidades de las empresas de cuidar liquidez, por el aumento del desempleo o reducción de los salarios y por el crecimiento del teletrabajo.

El impacto de estas limitaciones para el crecimiento de la inversión, no se quedarían en el corto plazo, según la percepción del INCAE. Como se muestra en la **Figura 1.13**, en el mediano plazo también se postergarían inversiones en retail, hotelería y vivienda. Se prevé una recuperación solo en asociaciones público-privadas en infraestructura, pero como se sabe, en nuestro país las APPs tuvieron un desempeño muy magro, habiéndose adjudicado solo un tercio de los proyectos inicialmente previstos, por un monto que apenas alcanzaba unos 800 millones de dólares, cifra que difícilmente se superará en el presente año y que no crecería significativamente en el 2021.

Figura 1.12 IMPLICANCIAS DEL CORONAVIRUS PARA LA INVERSIÓN EN AMÉRICA LATINA



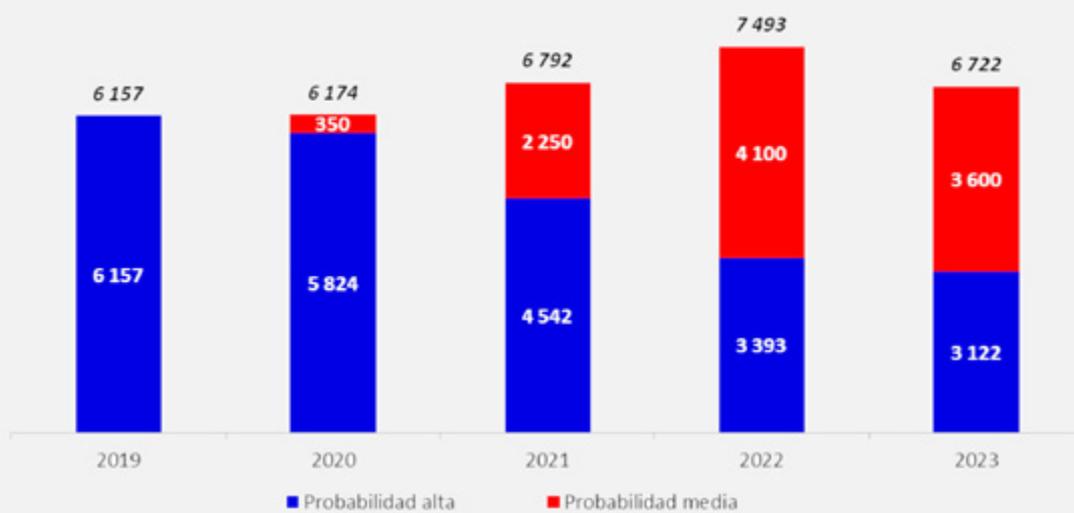
Figura 1.13 ENTORNO DE NEGOCIOS PARA LA INVERSIÓN EN AMÉRICA LATINA



Tampoco el sector minero sería el gran disparador de la inversión privada en el bienio. La estimación de Macroconsult en este rubro sería de un crecimiento de 0.3% para el 2020 y de 10% para el 2021 (**Figura 1.14**). La cifra de este segundo año se dificultaría

porque un tercio de la inversión esperada presentaría una “probabilidad media” de ser ejecutada, lo cual se complica por tratarse de un año electoral.

Figura 1.14 INVERSIÓN ESTIMADA EN MINERÍA 2019-2023 (miles de millones US\$)



Fuente: Macroconsult con datos del MINEM y medios – Abril 2020

En general, la confianza de las empresas para invertir se encuentra en su peor nivel cuando menos desde el 2002, de acuerdo con las estimaciones de Apoyo. En efecto, la **Figura 1.15** muestra que este indicador se situaría en un rango de -80, casi tres veces mayor que el peor resultado anterior obtenido en el 2009, cuando ocurrió la crisis financiera global como consecuencia del estallido de la burbuja de las hipotecas subprime en Estados Unidos y que se extendió sobre todo a varios países europeos como Portugal, Irlanda, Grecia y España.

Las familias también han sufrido notables problemas económicos durante la cuarentena. Aproximadamente un 35% de ellas declaró no haber recibido ningún ingreso en ese periodo, proporción que se eleva a 53% en el NSE D, según IPSOS (**Figura 1.16**), en tanto que un 31% manifestó que sus ingresos se habían reducido considerablemente, tendencia que ha sido mucho más pronunciada en el estrato B (38%). Los trabajadores informales son los que más han visto reducir sus ingresos durante la emergencia.

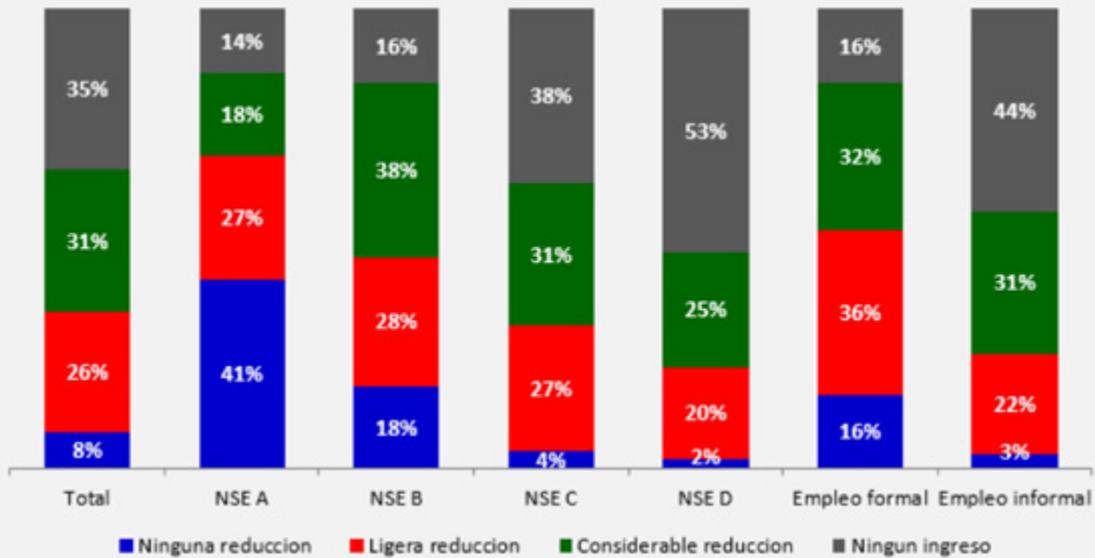
Figura 1.15 CONFIANZA PARA INVERTIR ENTRE LAS EMPRESAS ¹ (puntos)



(1) Resultado de la resta entre el porcentaje que planea acelerar el ritmo de ejecución de sus inversiones y el porcentaje que planea reducirlo en los próximos seis meses

Fuente: Sondeo a clientes – SAE de Apoyo Consultoría – Abril 2020

Figura 1.16 IMPACTO DE LA CUARENTENA EN LOS INGRESOS FAMILIARES

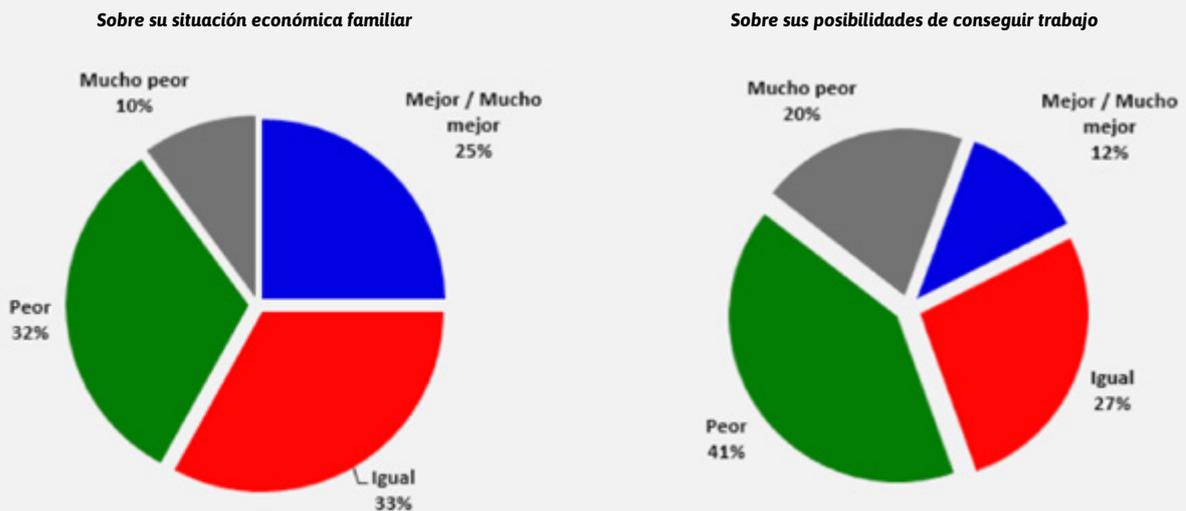


Fuente: IPSOS – Abril 2020

El mismo estudio de IPSOS muestra un fuerte pesimismo entre las familias respecto a que su situación económica cambie positivamente en el próximo semestre (Figura 1.17). El 42% de ellas

espera que esta empeore, mientras que el 61% piensa que sus posibilidades de conseguir empleo en dicho periodo serán peores o mucho peores.

Figura 1.17 EXPECTATIVAS DE LAS FAMILIAS DENTRO DE SEIS MESES



Fuente: IPSOS – Abril 2020

1.4 Vivienda social

a. Crédito Mivivienda

En el 2019, el desembolso de créditos Mivivienda alcanzó las 12 224 operaciones, lo que implica un aumento de 33.7% respecto al año 2018, no logrando superar el récord de préstamos obtenido en el año 2013, a pesar de lo cual este resultado es el segundo más alto desde la creación del Fondo Mivivienda. El desempeño de Mivivienda en el 2019 adquiere mayor relevancia si se tiene en cuenta que el número total de créditos Mivivienda desembolsados el año 2018 fue de 9 144 cifra 28.8% mayor a la registrada el año anterior (**Figura 1.18**). Debe destacarse que la recuperación del año 2018 siguió a una retracción que duró cuatro años consecutivos, en la que las operaciones pasaron de 13 164 en el 2013 a 7 101 en el 2017, vale decir una caída de 46.1%. Se esperaba que el 2020, el número de desembolsos podría acercarse a las 19 000 unidades de vivienda, sin embargo, en los dos primeros meses de este año solo se logró otorgar 2 297 operaciones, es decir, una disminución de 37% respecto a igual periodo del año anterior. Si ese crecimiento se hubiera mantenido en todo el año, las operaciones habrían llegado apenas a 5 321.

Con el propósito de entender lo que puede ocurrir con los créditos Mivivienda por el impacto del Coronavirus, es relevante señalar que durante los más de veinte años de existencia de Mivivienda, solo se produjeron dos caídas significativas del nivel de

colocaciones. La primera entre el 2005 y el 2007 que implicó una retracción de 58% en el número de operaciones en dicho periodo, y que se atribuye a que en el año 2005 se introdujeron dos nuevos productos Mivivienda, en razón de que se había colocado casi el íntegro de los recursos del Fondo.

El primer producto era una especie de seguro hipotecario para los créditos otorgados por las instituciones financieras con sus propios recursos, mientras que el segundo era el crédito estandarizado dirigido a microfinancieras, con el objetivo de permitir una securitización de la cartera de estas entidades para negociarlas en el mercado secundario y volver a otorgarles fondeo para el otorgamiento de préstamos. Lamentablemente, el nuevo Gobierno nacional que se inició en julio 2006 decidió descontinuar estos productos y volver al esquema de fondeo anterior, pero la demora en la obtención de recursos redujo sensiblemente la oferta de vivienda, lo que explicó la fuerte reducción del número de operaciones.

La segunda gran baja de los créditos Mivivienda se dio entre los años 2013 y 2017, periodo en el que el número de operaciones se redujo en 46%. En este caso, hubo varias decisiones operativas que explicaron este comportamiento negativo. Primero, se decidió la creación del leasing inmobiliario, instrumento que supuestamente no exigía el pago de una cuota inicial, suponía una menor tasa de interés y menores requisitos para la califi-

Figura 1.18: COLOCACIÓN DE CRÉDITOS MIVIVIENDA 1999 – 2020



Fuente: Fondo Mivivienda. / 1/ Proyección en función del resultado de Enero-Abril 2020

cación de los prestatarios. Luego de dos años de lanzado, no se pudo concretar ninguna operación con este producto, pero sus aparentes ventajas desalentaron a un número significativo de demandantes de vivienda a efectivizar su compra utilizando un crédito hipotecario.

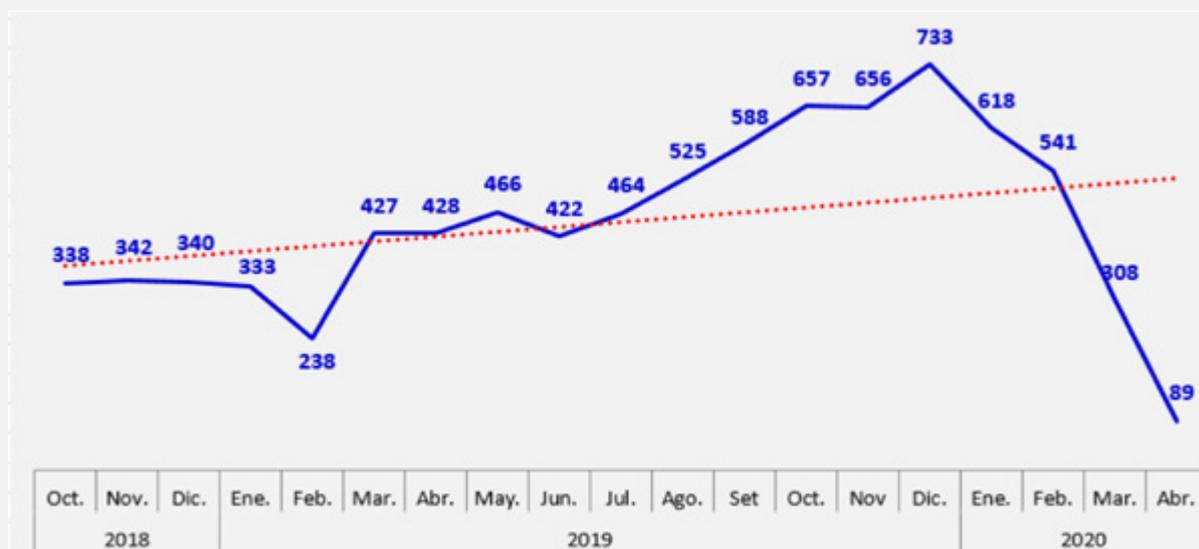
Un segundo problema surgió cuando la Superintendencia de Banca y Seguros sobre-reaccionó frente a un problema específico de morosidad, disponiendo mayores exigencias para el otorgamiento de créditos Mivivienda, especialmente a los trabajadores que por no tener ingresos formales acudían a los programas de ahorro previo de las instituciones financieras para demostrar su capacidad de pago, impidiéndoles a muchos de ellos el acceso a los créditos y desalentando a otros de continuar ahorrando para obtener el crédito.

Finalmente, el Ministerio de Vivienda decidió reducir de 70 a 37 UITs el precio máximo de las viviendas susceptibles de ser finan-

ciadas a través de créditos Mivivienda, lo que implicó retirar a casi dos tercios de la oferta disponible, lo que retrajo las colocaciones prácticamente en esa misma proporción.

Volviendo al desempeño de las operaciones del Fondo en el 2019, es importante recordar que el crédito Mivivienda Verde alcanzó una colocación de 733 préstamos en diciembre del 2019, la más alta desde octubre de 2018, sumando 5 937 en los doce meses del 2019, cifra superior en 197% a la obtenida en similar periodo del 2018, lo que representó el 48.6% del total de operaciones desembolsadas del Crédito Mivivienda, un incremento significativo de participación respecto del año anterior, en que sólo representó el 21.9% (**Figura 1.19**). Desde que se inició la modalidad del crédito Mivivienda Verde, se colocaron 9 514 créditos, sin embargo, en marzo y abril del presente año primera vez se han obtenido tasas de crecimiento negativas.

Figura 1.19 DESEMBOLSO DE CRÉDITOS MIVIVIENDA VERDE 2018 –2020



Fuente: Fondo Mivivienda

b. Programa Techo Propio

En cuanto al programa Techo Propio, cabe indicar que desde el año 2003 hasta diciembre del 2019 se entregó un total acumulado de 361 160 bonos familiares habitacionales (BFH), sin considerar aquellos que se asignan en el marco del Plan de Reconstrucción con Cambios. Al analizar la evolución anual (**Figura 1.20**) puede apreciarse que la dinámica sufrió una fuerte caída luego

del pico de 50 439 BFH otorgados en el año 2015 en que concluyó una considerable expansión que se inició en el 2011. En el trienio 2016-2018 se apreció una caída vertical en el desembolso de Bonos Familiares Habitacionales (BFH) de 74.2%. En razón de ello, la ejecución del 2018 (25 467 bonos) fue similar a la alcanzada cuatro años antes. Considerando que el año 2018 se presupuestó desembolsar aproximadamente 32 mil subsidios, solo se efectivizó el 80% de los recursos disponibles para el BFH.

En el 2019 se desembolsaron 53 256 BFH, un incremento de 109% respecto al año anterior, invirtiéndose 1 388 millones de soles, a pesar que en el Presupuesto General de la República se habían asignados solamente 1 180 millones, monto que fue ampliado en 315 millones de soles por el Decreto de Urgencia N° 004-2019, superando el récord histórico del 2015, tanto en ejecución presupuestal (924.7 millones) como en número de subsidios otorgados (50 439 bonos). Es decir, se ejecutó 50.2% más en monto y se colocó un 5.6% adicional en bonos que hace cuatro años.

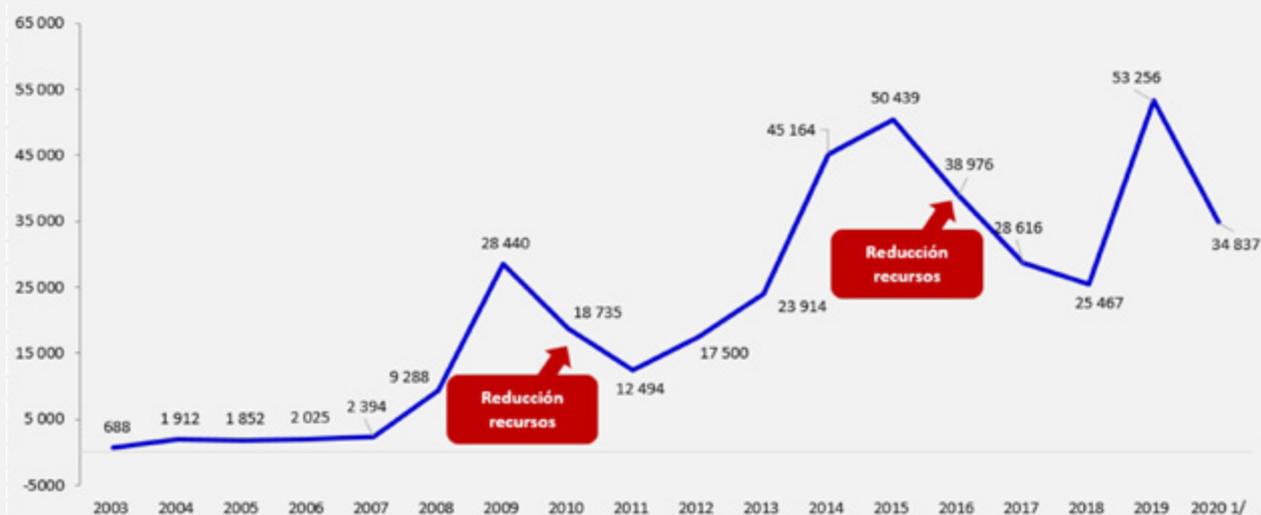
En los cuatro primeros meses del año 2020 se desembolsaron 12 973 BFH (con cero desembolsos en abril), lo que implica una disminución de 5% respecto a igual periodo del 2019. De haberse mantenido la tendencia de los dos primeros meses

(aumento de 30% respecto a igual periodo del 20) en el resto del año, ello habría implicado que se habría ejecutado el presupuesto de 1 570 millones programados por el Ministerio de Vivienda para el 2020, lo que habría permitido otorgar 61 586 subsidios.

Sin embargo, la coyuntura actual daría como resultado la ejecución en el mejor de los casos del 50% del presupuesto programado.

Igual que en el caso de los créditos Mivivienda, en esta coyuntura postcoronavirus, es también relevante conocer que en los dos únicos periodos en los que cayó sostenidamente el otorgamiento de subsidios Techo Propio (2009-2011 y 2015-2018), se debió a un tema financiero es decir la reducción sucesiva de recursos presupuestales.

Figura 1.20 BONOS FAMILIARES HABITACIONALES DESEMBOLSADOS 2003 – 2020



Fuente: Fondo Mivivienda. 1/ Proyección en función de resultado Enero-Abril 2020

Al analizar la evolución histórica del otorgamiento de los BFH desde la creación del programa Techo Propio hasta diciembre del 2019, se desprende que la modalidad de construcción en sitio propio acumula el 80.3% del total de bonos desembolsados, alcanzando un pico de 46 467 subsidios otorgados en el año 2015, luego de una apreciable expansión que se inició en el año 2011. Posteriormente, se produjo una retracción ininterrumpida y pronunciada que terminó con el desembolso de 20 299 BFH en el 2018, lo que equivalía a un descenso de 56.3% respecto al récord del 2015 y la ejecución de apenas el 80.6% de los 25 200 subsi-

dios presupuestados el 2018 para esta modalidad (**Figura 1.21**). En el año 2019 se han desembolsado 42 845 bonos, el segundo mejor desempeño desde que se creó el programa.

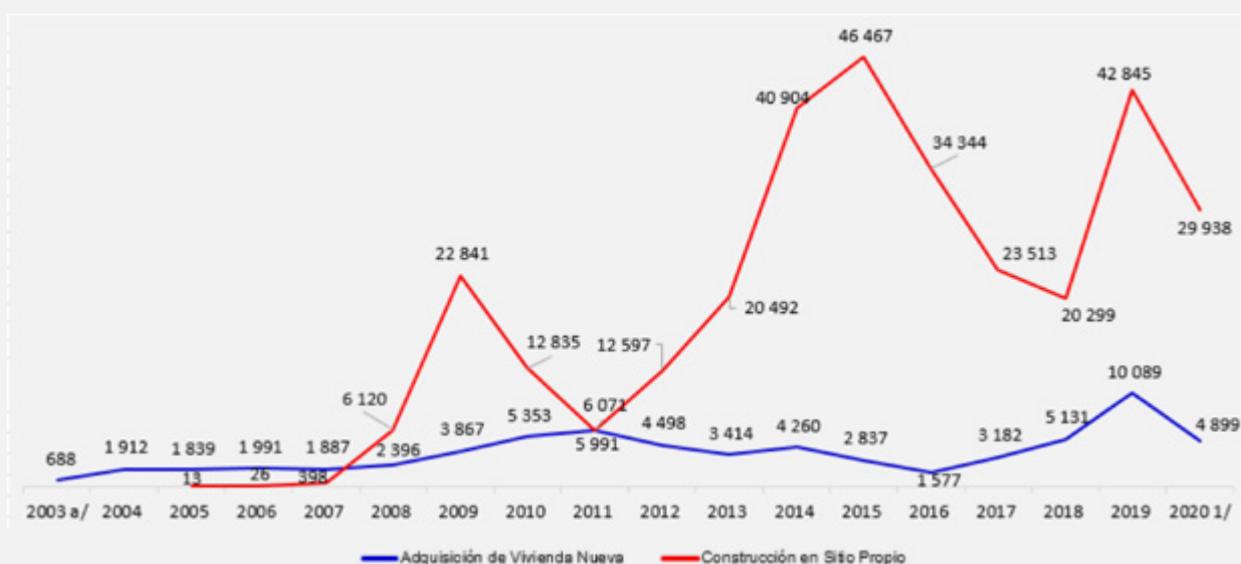
En los dos primeros meses del 2020 se desembolsaron 9 137 bonos familiares habitacionales bajo la modalidad construcción en sitio propio, es decir poco más del 18% de los 50 020 subsidios programados para este año, por lo que este presupuesto se habría ejecutado completamente si la tendencia del primer bimestre se hubiera mantenido.

En la modalidad de adquisición de vivienda nueva se concentra el 16.9% de desembolsos de BFH desde el 2003, alcanzando en el año 2011 un pico de 5 991 bonos desembolsados, luego de un crecimiento sostenido en los cinco años previos. En el periodo 2012-2016 se produjo un retroceso que se revirtió en el año 2017 con 3 182 bonos. En el año 2018 se ha efectuado el desembolso de 5 131 bonos. Destacando así el cambio hacia una nueva tendencia de expansión positiva. Los bonos desembolsados el 2018 representaron el 64.1% de los 8 000 proyectados por el Ministerio de Vivienda para ese periodo. El año pasado

se alcanzó el desembolso de 10 089 BFH en esta modalidad, lo cual establece un nuevo récord, superando largamente el resultado obtenido en 2011 e incluso igualando el acumulado de los últimos 3 años.

Desde enero a abril de este año, se desembolsaron 1 706 subsidios bajo la modalidad de adquisición de vivienda nueva, lo que proyectado a todo el año habría significado un total de 4 899 de desembolsos acumulados el 2020, es decir el 42% de los 11 566 presupuestados.

Figura 1.21 BONOS FAMILIARES HABITACIONALES POR MODALIDAD 2003 – 2020



Fuente: Fondo Mivivienda 1/ Proyección en función de resultado Enero-Abril 2020

c. Impacto de los subsidios en la demanda de vivienda

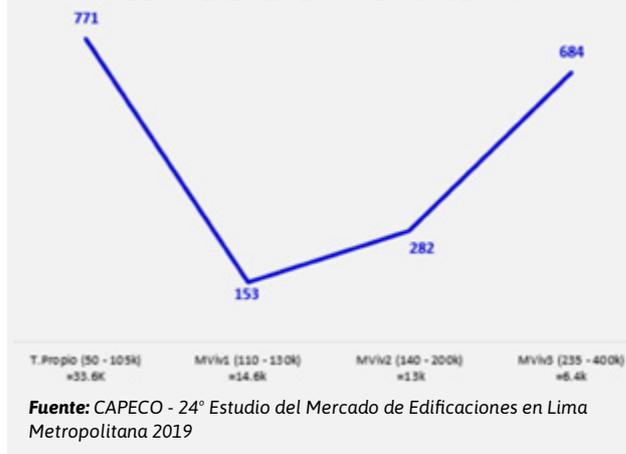
Para este análisis de sensibilidad se ha tomado la información primaria del componente de demanda efectiva de vivienda del 24° Estudio de Edificaciones en Lima Metropolitana realizado en el 2019, definido como los hogares que aspiraban a tener una vivienda en los siguientes dos años y tenían la capacidad para pagar un crédito hipotecario, cuya cuota mensual a pagar no superaba el 30% de sus ingresos.

De esta manera se ha estimado por tramos el número de hogares que podrían obtener una vivienda social gracias al subsidio vigente, y luego se determinó el número de hogares que podrían acceder si se les retira el subsidio. Al comparar el número de hogares que puede acceder a una vivienda -con y sin subsidios- se estimó el inmenso costo social que significaría el retirar subsidios a los programas Techo propio y Mivivienda, pues quedarían fuera del mercado 25 909 y 10 285 hogares respectivamente (**Figura 1.22**). Desagregando este impacto a nivel de cada tramo de subsidios, se puede observar la mayor sensibilidad para el tramo

Techo Propio, que permite financiar viviendas cuyo precio se sitúa entre los 50 000 y 105 000 soles que acogen un subsidio de 33 600 soles, y para el tercer tramo de Mivivienda, dirigido a financiar viviendas que cuestan entre 235 000 y 400 000 soles que tienen un subsidio de 6 400 soles.

De acuerdo con este análisis, puede afirmarse que si se rebaja en 1 000 soles el subsidio dentro del programa Techo Propio, entonces 771 hogares perderían la posibilidad de acceder a una vivienda social. En el tercer tramo del Crédito Mivivienda, el más sensible de los tres, si se rebaja el valor del subsidio en 1 000 soles entonces 684 hogares perderían su posibilidad de acceso a una vivienda social.

Figura 1.22 IMPACTO DEL SUBSIDIO EN LA DEMANDA DE VIVIENDA EN LIMA METROPOLITANA

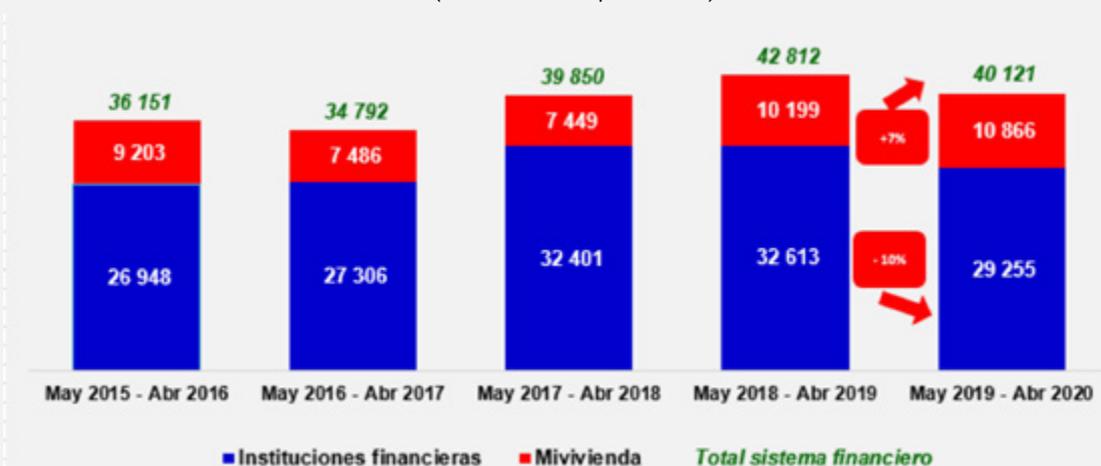


d. Impacto de los subsidios en el mercado hipotecario

En los doce meses transcurridos entre mayo del 2019 y abril del 2020, el número de créditos hipotecarios colocados en nuestro país disminuyó en 6.3% respecto a los doce meses anteriores pasando de 42 812 a 40 121 operaciones, lo que ha significado una relativa ralentización del ritmo de crecimiento que se había presentado en los dos periodos similares previos: 14.5% y 7.4%, respectivamente (**Figura 1.23**). Sin embargo, en los últimos doce meses, las colocaciones presentaron tendencias diferenciadas

en los dos segmentos que componen el mercado hipotecario. Así, mientras en el segmento de préstamos otorgados por las instituciones financieras con sus propias líneas de financiamiento, el número de colocaciones se redujo en 10% llegando a 29 255 operaciones; en el segmento Mivivienda, este número se incrementó en 7% respecto al periodo inmediato anterior, sumando 10 866 préstamos. En buena cuenta, ha sido el desempeño significativamente positivo del segmento Mivivienda, lo que ha explicado que no haya sucedido una mayor contracción de las colocaciones hipotecarias en el último año.

Figura 1.23 COLOCACIÓN DE CRÉDITOS HIPOTECARIOS PARA VIVIENDA 2015 – 2020 (en número de operaciones)

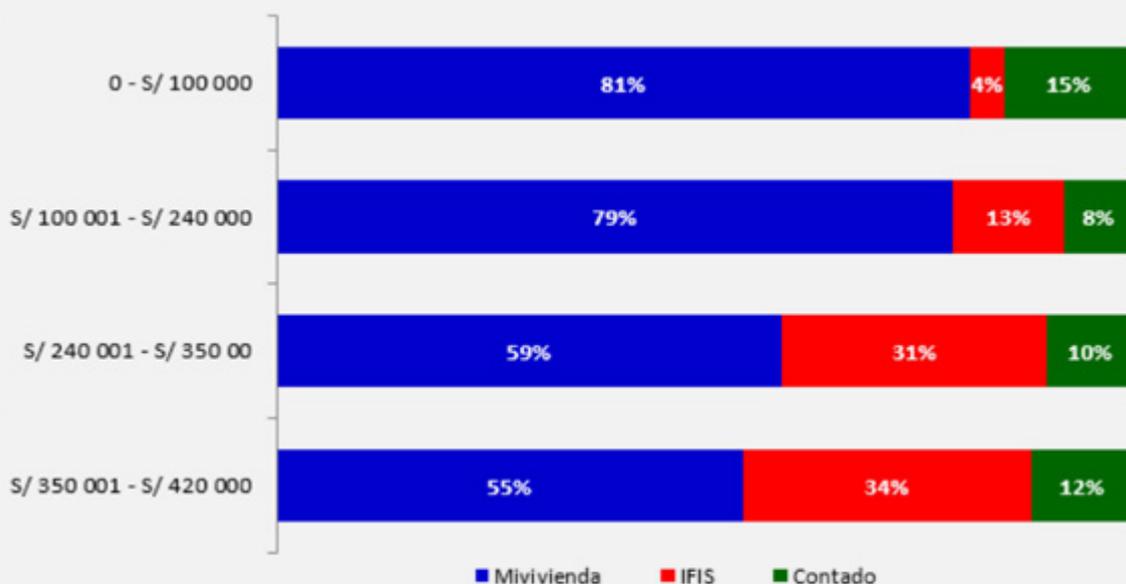


Fuente: Fondo Mivivienda - SBS

Sin embargo, estos dos segmentos del mercado hipotecario presentan una creciente interdependencia, puesto que las instituciones financieras han venido incrementando su presencia en el segmento de vivienda social, en particular en los rangos superiores de precios de venta como se aprecia en la **Figura 1.24**. Así, en el primer semestre del año pasado, las instituciones financieras utilizaron sus propias líneas de crédito para el otorgamiento de casi un tercio de los préstamos hipotecarios para la adquisición de viviendas cuyos precios se situaron en el rango de 240 mil a

420 mil soles. En este segmento, poco más del 56% de las viviendas se adquirieron con créditos Mivivienda, en tanto que el 11% se compraron al contado. Para las viviendas que cuestan más de 100 mil soles y hasta 240 mil soles, el 80% de las compras se financian a través de Mivivienda y solo el 13% con líneas de la banca privada, mientras que en el segmento en el que los precios no superan los 100 mil soles, la participación de las líneas propias de las entidades financieras llega apenas al 4% de la venta de viviendas.

Figura 1.24 DISTRIBUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE VIVIENDAS VENDIDAS (primer semestre 2019)



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC N° 26 – CAPECO

e. Balance entre oferta y venta de viviendas en Lima Metropolitana

Es conocido que los volúmenes de viviendas vendidas dependen fundamentalmente de la cantidad de unidades en oferta. En otras palabras, la función de venta de vivienda es claramente dependiente de la disponibilidad de oferta.

El análisis de la data del mercado habitacional de Lima Metropolitana que recolecta CAPECO desde hace veinticuatro años, ha permitido señalar que la relación de equilibrio entre oferta/venta de vivienda se encuentra en el rango de 1.5 y 2.5, mientras que cuando este indicador es superior a 2.5 se produce una situación de sobre-oferta (que afecta la viabilidad de los proyectos

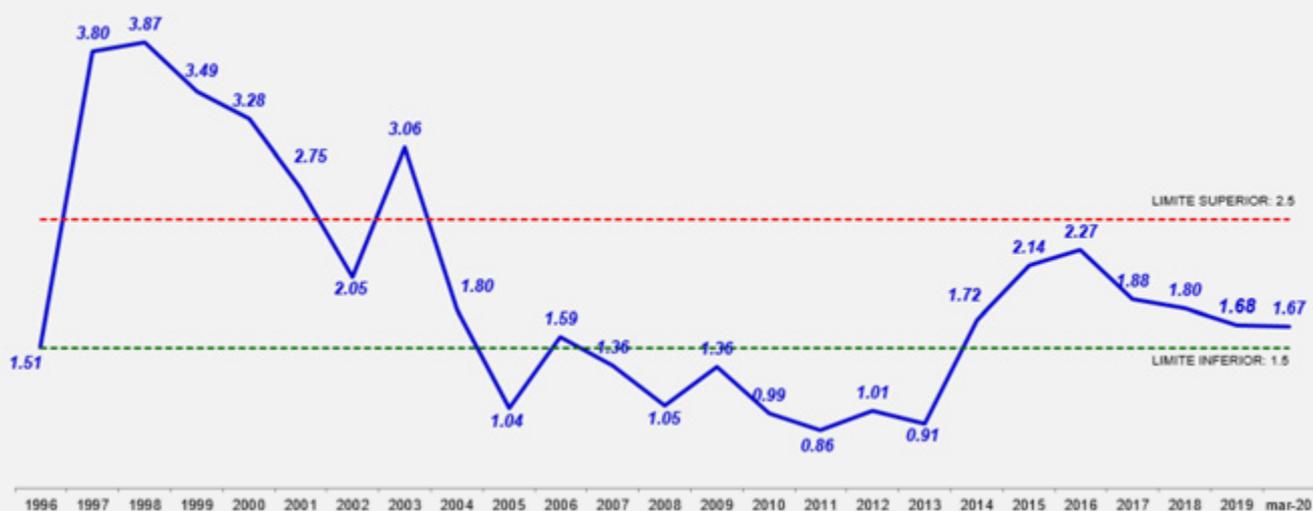
inmobiliarios por la inmovilización de recursos financieros y la presión hacia la reducción de precios de venta) y cuando es inferior a 1.5, los precios tienden a subir temporalmente, pero el volumen de ventas se reducen rápidamente. Desde el año 2014, este indicador se ha encontrado en el rango de equilibrio, lo que ha favorecido la recuperación del mercado habitacional en Lima Metropolitana que se ha hecho tangible a partir del año 2017.

Sin embargo, como se muestra en la **Figura 1.25**, este indicador ha venido decreciendo sostenidamente desde el año 2017, estimándose que habría llegado a 1.67 en marzo del 2020. Para lograr que el mercado continúe en condición de equilibrio para los siguientes años, es necesario asegurar la incorporación de nuevos proyectos. De lo contrario, aun sin considerar las con-

secuencias de la paralización productiva por la emergencia, la insuficiencia de oferta provocaría una baja en las ventas de viviendas. Debe recordarse además que, luego de diez semanas de estar detenidas, la reanudación de las obras de construcción

se efectuará de manera progresiva, dependiendo de las autorizaciones sanitarias y municipales exigibles en el escenario postpandemia y de la celeridad de la restitución de la cadena de abastecimiento.

Figura 1.25 RELACIÓN ENTRE OFERTA Y VENTA DE VIVIENDAS EN LIMA METROPOLITANA (1998-2020)



Fuente: 24° Estudio de Mercado de Edificaciones en Lima Metropolitana 2019 - CAPECO

1.5 Empleo en la construcción

En el año 2019, el sector formal de la construcción brindaba empleo directo a 189 mil trabajadores directos, de los cuales el 63% es personal obrero que cuenta con un Régimen Laboral Especial regulado sobre todo a partir de la negociación colectiva por rama que, desde hace dieciséis años, acuerdan anualmente la Federación de Trabajadores en Construcción Civil del Perú (FTCCP) y CAPECO. Estos trabajadores son contratados por obra o por actividad y reciben sus liquidaciones por tiempos de servicios y sus retribuciones por vacaciones de manera quincenal. El resto de trabajadores directos, unos 69 mil el año pasado, son

funcionarios, empleados administrativos y personal técnico, que sí pertenecen al régimen laboral común. La actividad constructora tiene influencia indirecta en el empleo de otros 359 mil trabajadores que laboran en la provisión de materiales y servicios de construcción. El 2019, hubo un crecimiento de 2.5% en el empleo sectorial, que se sumó al 3.4% alcanzado en el 2019 (Figura 1.26). El nivel de empleo formal alcanzado el año pasado, es aún inferior en 12.4% a los cerca de 627 mil trabajadores que se encontraban laborando en el sector durante el 2015.

Figura 1.26 NÚMERO DE TRABAJADORES DIRECTOS E INDIRECTOS EN LA CONSTRUCCIÓN 2015 – 2019



Fuente: Planilla Electrónica MTPE

Como ya se ha señalado, la declaratoria de emergencia ha significado la práctica paralización de las obras de construcción en todo el país, por lo cual aproximadamente 106 mil obreros de construcción civil que se encontraban laborando para un empleador formal el 15 de marzo, están en situación de desempleo o de suspensión laboral perfecta. Además, otros 39 mil que laboraron para empresas formales en al menos seis de los veinticuatro me-

ses anteriores al inicio de la cuarentena. Si se cumple el pronóstico de Macroconsult acerca de una retracción de algo más de 40% de la actividad constructora para el presente año, la caída del empleo sería de 67% respecto al nivel alcanzado en el 2019 (**Figura 1.27**), lo que implicaría que unos 120 mil trabajadores directos perderían su empleo y otros 240 mil que trabajan en actividades conexas podrían ver seriamente afectada su continuidad laboral.

Figura 1.27 EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y DEL EMPLEO EN LA CONSTRUCCIÓN 2016-2020



Fuente: Planilla Electrónica MTPE. 1/ Estimación CAPECO

1.6 Conclusiones

La paralización por casi 10 semanas de la actividad productiva puede generar un grave riesgo de quiebra para un alto número de empresas vinculadas al sector construcción. Las más vulnerables serían las contratistas de obras que ya venían padeciendo una pronunciada restricción de la obra pública y dificultades para obtener líneas de crédito en el sistema financiero, en razón de un conjunto de factores estructurales y coyunturales ampliamente descritos en la primera parte de este informe. El sector inmobiliario formal, en particular el vinculado a la producción de vivienda, que venía obteniendo cifras récord en el 2019, se vería afectado este año por la crisis de confianza en razón de la reducción de los ingresos y riesgo de pérdida de empleo en una parte

importante de los hogares, así como por la postergación de las inversiones empresariales. Las inversiones mineras tendrían un ligero crecimiento en el 2020 que, sin embargo, sería insuficiente para solventar un desempeño positivo para la construcción. El 2021, las posibilidades de reactivación se verían dificultadas por la judicialización o la politización que ya se aprecian en la contratación pública así como por la incertidumbre que siempre provoca la elección de un nuevo gobierno. Es urgente, entonces, tomar decisiones inmediatas y eficaces para evitar una crisis profunda de la construcción, como ocurrió en 1999, en el que la producción sectorial cayó 10%.



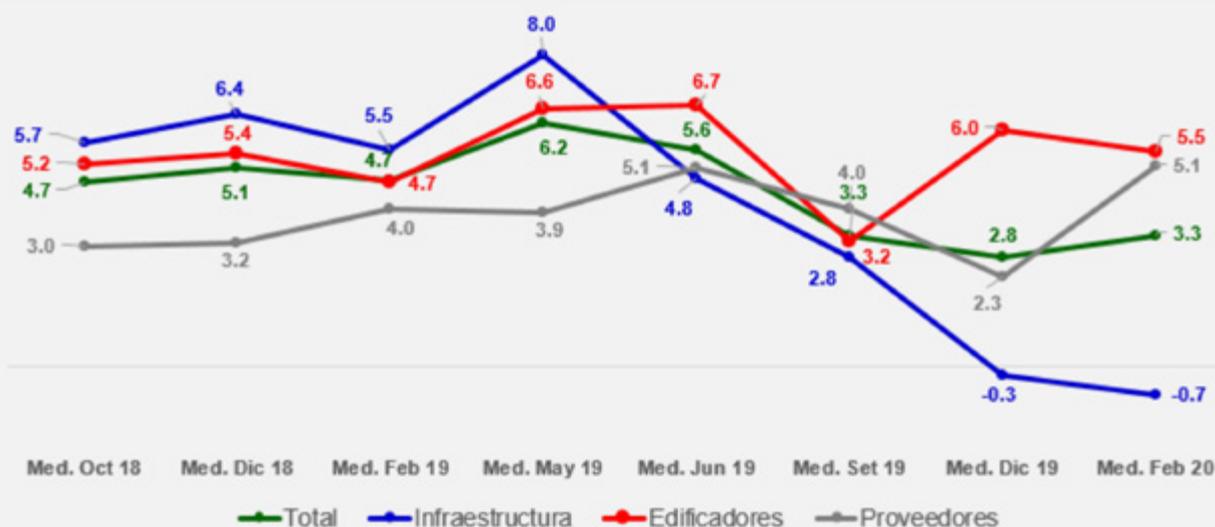
2. Impacto de la emergencia en las empresas del sector construcción

2.1 Expectativas previas a la emergencia

En febrero pasado, CAPECO desarrolló la última encuesta de expectativas sectoriales del IEC antes del inicio de la paralización de actividades generada por la llegada de la pandemia del COVID-19. Como se muestra en la **Figura 2.1**, en esa oportunidad, las empresas que trabajan en el sector construcción manifestaron que sus operaciones crecieron 3.3% en el 2019 respecto al año anterior, lo que significó un ligero incremento respecto a la medición de diciembre 2019 (2.8%), pero sensiblemente menor a las expectativas que se tenían en junio

de dicho año. Este valor promedio, sin embargo, esconde un comportamiento diferenciado entre segmentos: mientras que las contratistas de infraestructura cayeron 0.7%, las empresas inmobiliarias y las proveedoras de materiales y servicios de construcción presentaron un crecimiento superior a 5.1%, aunque las primeras redujeron ligeramente sus expectativas respecto a la medición de diciembre del año pasado. La caída de las previsiones en el subsector de infraestructura fue pronunciada desde el 8% de crecimiento estimado en mayo 2019.

Figura 2.1 VARIACIÓN EN EL NIVEL DE OPERACIONES EN LAS EMPRESAS DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN EN EL AÑO 2019, RESPECTO AL 2018 (%)

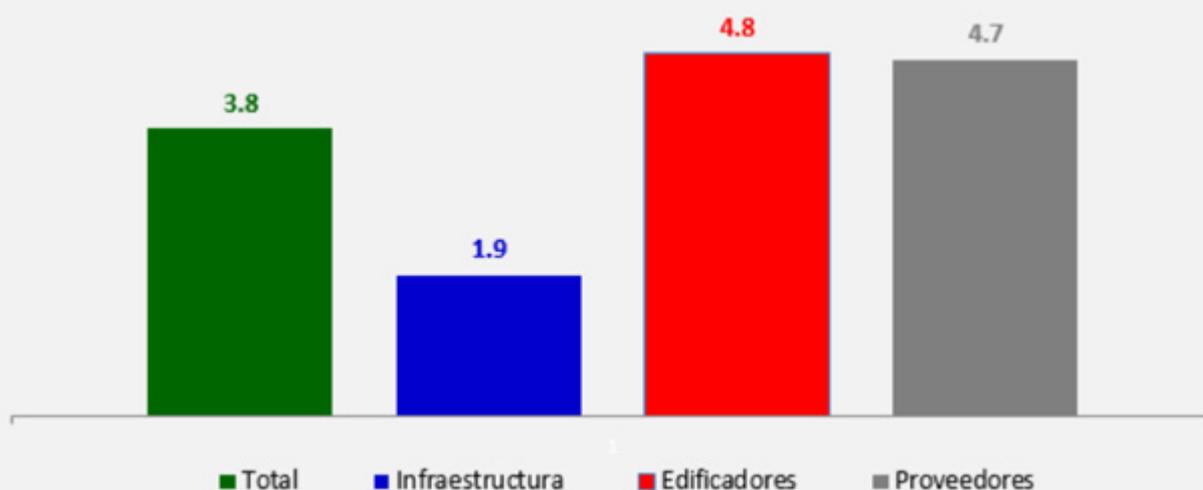


Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC N° 28 – CAPECO – Febrero 2020

Las expectativas de las empresas del sector construcción para el presente año eran todavía mejores en la medición del IEC de febrero 2020, en la que se estimó un incremento de sus operaciones de 3.7% con respecto al 2019 (**Figura 2.2**), detectándose que los tres segmentos esperaban alcanzar un desempeño positivo, aunque con diferentes intensidades: mientras los proveedores y los promotores inmobiliarios preveían

un crecimiento cercano a 5%, los contratistas de infraestructura indicaban que tal incremento se situaría en poco menos de 2%. Sin embargo, comparados con los resultados del 2019, es el mejor desempeño esperado en este último segmento el que explicaría la mejor perspectiva para la actividad constructora en el 2020, pues en los otros dos hay una ligera caída de la tasa de crecimiento para este año.

Figura 2.2 EXPECTATIVAS SOBRE LA VARIACIÓN EN EL NIVEL DE OPERACIONES EN LAS EMPRESAS DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN EN EL AÑO 2020, RESPECTO AL 2019 (%)



Fuente: Encuesta de Expectativas del IEC N° 28 – CAPECO – Febrero 2020

2.2 Alcances de la paralización de obras

El 15 de marzo del 2020, cuando se habían contabilizado 87 contagiados por Coronavirus en nuestro país y no se producía aún ninguna muerte por esta causa, el gobierno peruano dispuso la declaración del Estado de emergencia nacional y la paralización de todas las actividades productivas, salvo aquellas que se consideradas esenciales, entre las que no se incluía a la construcción. Así, más del 90% de las 4 000 obras públicas que se habían licitado el año 2019 por un monto de 15 000 millones de soles fueron totalmente detenidas, debiendo recordarse que el 66% de esta inversión correspondía a gobiernos regionales y locales. Se

estima que el 15% de estas obras (600) tienen un presupuesto mayor de 20 millones de soles, un 20% cuenta con un presupuesto cercano a los 8 millones de soles mientras que el 65% restante alcanza promedios inferiores a 2 millones de soles. Es decir, la mayor afectación correspondía a pequeñas empresas constructoras domiciliadas en el interior del país.

Por el lado de la inversión privada, se sabe que el 70% del valor de la producción formal de la construcción se destina a edificaciones y una proporción similar de éstas se destinan a

Impacto de la emergencia en las empresas del sector construcción

vivienda. Así, la vivienda explicaría la mitad de la producción sectorial formal. En Lima Metropolitana, CAPECO estimaba que 829 proyectos habitacionales fueron paralizados el 16 de marzo, de los cuales 291 se encontraban en planos y 538 en construcción (**Figura 2.3**), perjudicando a más 15 000 familias que vieron retrasados su acceso a la vivienda y detenida una inversión cercana a los 17 500 millones de soles, lo que implica un promedio de 21 millones de soles por proyecto. En las doce metrópolis regionales, además, se estimó que eran 10 000 hogares los perjudicados por la paralización de más de 900 proyectos de vivienda (aproximadamente el 65% en construcción) que tienen una inversión inmovilizada de 9 300 millones de soles aproximadamente, es decir 10 millones de soles en promedio por proyecto. El 48% de estos proyectos correspondió a viviendas sociales.

Luego de decretado el Estado de Emergencia, CAPECO realizó una investigación a una muestra representativa de empresas del sector de construcción, con la finalidad de estimar la magnitud de la paralización tanto de las obras de infraestructura y de edificación, como de la cadena logística que las abastece.

Las empresas del sector de la construcción en general indicaron que contaban a la fecha de paralización de las obras, en promedio, con 353 trabajadores directamente contratados, aunque las compañías proveedoras de materiales y servicios para la construcción alcanzan las 829 personas. En el caso del segmento de infraestructura, la cantidad de personal que trabaja directamente en dichas empresas es el triple en relación al mercado edificador (**Figura 2.4**).

Cuando se analiza más profundamente estas cifras, se observa que un 25% de las empresas encuestadas mencionó que mantiene contratados directamente de 26 a 100 colaboradores, y un porcentaje igual afirma que tiene en su nómina de 201 a 1 000 personas (**Figura 2.5**). Por su parte, nueve de cada diez compañías proveedoras tiene contratado directamente a más de 200 trabajadores; el 41% de las constructoras de obras de infraestructura mantiene de 26 a 100; mientras que el 42% de los edificadores, solo hasta 25.

Figura 2.3 NÚMERO DE PROYECTOS DE VIVIENDA URBANA PARALIZADOS POR LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA

Estado	Total Social	Vivienda no social	Vivienda
Lima Metropolitana	829	361	468
En planos	291	145	146
En construcción	538	216	322
En Excavaciones	89	35	54
En Estructuras	269	108	161
En Acabados	180	73	107
Metrópolis Regionales	921	487	434
En planos	323	146	177
En construcción	598	341	257
En Excavaciones	100	57	43
En Estructuras	299	171	128
En Acabados	199	113	86
Total Urbano	1,750	848	902
En planos	614	291	323
En construcción	1,136	557	579
En Excavaciones	189	92	97
En Estructuras	568	279	289
En Acabados	379	186	193

Fuente: CAPECO – Estudio de Mercado de Edificaciones en Lima Metropolitana 2019 y Sondeo de Paralización de obras de construcción – Abril 2020

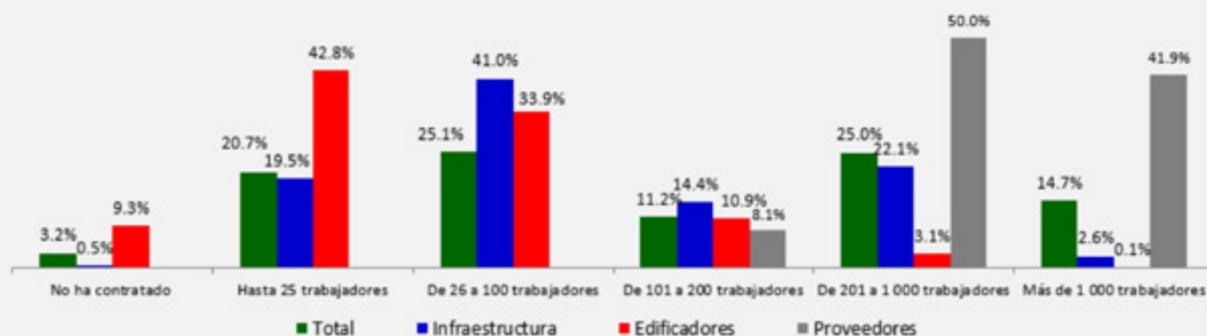
Figura 2.4 NÚMERO PROMEDIO DE TRABAJADORES EN RELACIÓN DE DEPENDENCIA DIRECTA CON LAS EMPRESAS DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN AL 15 DE MARZO DE 2020



Fuente: CAPECO -Estudio sobre la paralización de las actividades en el sector construcción – Abril 2020

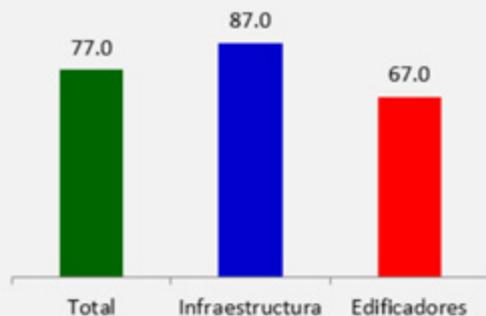
Estudio sobre la Paralización de las actividades en el sector construcción, efectuada entre el 8 y el 22 de abril del 2020 en una muestra de 299 empresas, de las cuales 238 eran constructoras de infraestructura o de edificación que gestionaban 590 obras a nivel nacional y 61 proveedoras de materiales de construcción.

Figura 2.5 DISTRIBUCIÓN DE LAS EMPRESAS DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN SEGÚN EL NÚMERO DE TRABAJADORES EN RELACIÓN DE DEPENDENCIA DIRECTA AL 15 DE MARZO DE 2020



Fuente: CAPECO - Estudio sobre la paralización de las actividades en el sector construcción – Abril 2020

Figura 2.6 NÚMERO PROMEDIO DE TRABAJADORES QUE LABORABAN PARA SUBCONTRATISTAS DE LAS EMPRESAS DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN AL 15 DE MARZO DE 2020

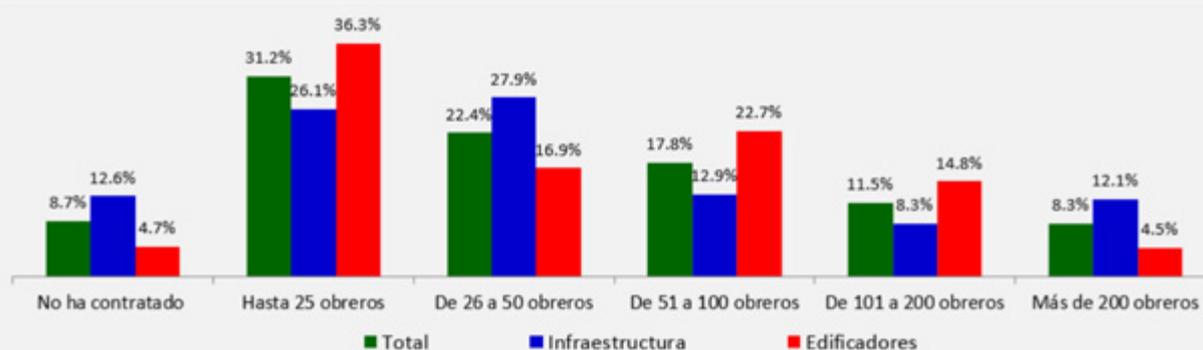


Fuente: CAPECO - Estudio sobre la paralización de las actividades en el sector construcción – Abril 2020

De otro lado, las subcontratistas que se encontraban laborando para empresas constructoras contaban, en promedio, con 77 trabajadores. El número de ellos que se desempeñaba en constructoras de infraestructura es superior al que lo hacía en empresas edificadoras (Figura 2.6).

Se observa además que el 53% de las empresas encuestadas mencionó que sus subcontratistas empleaban hasta 50 personas, y un 11% afirmó que presentaba entre 101 y 200 (Figura 2.7). Por su parte, por cada segmento, más de la mitad de las empresas de obras de infraestructura y de los constructores de edificaciones, cuenta con hasta 50 colaboradores entre sus subcontratistas.

Figura 2.7 DISTRIBUCIÓN DE LAS EMPRESAS DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN SEGÚN EL NÚMERO DE TRABAJADORES DE SUS SUBCONTRATISTAS AL 15 DE MARZO DE 2020

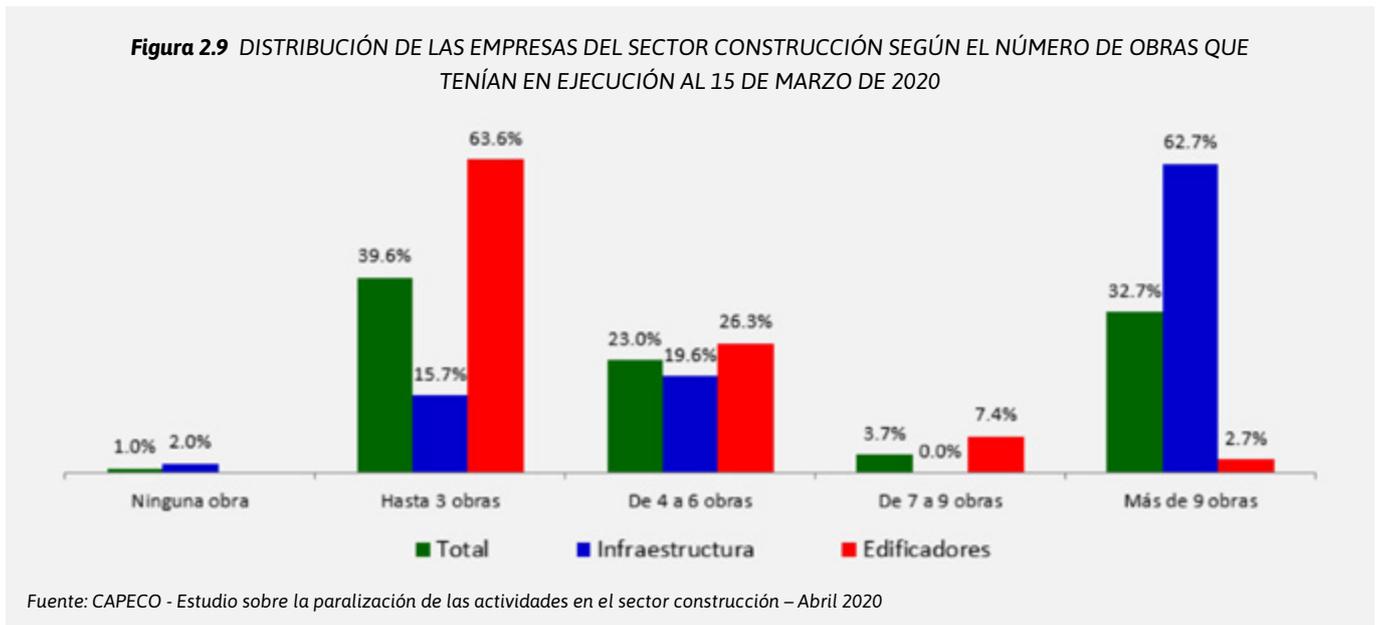
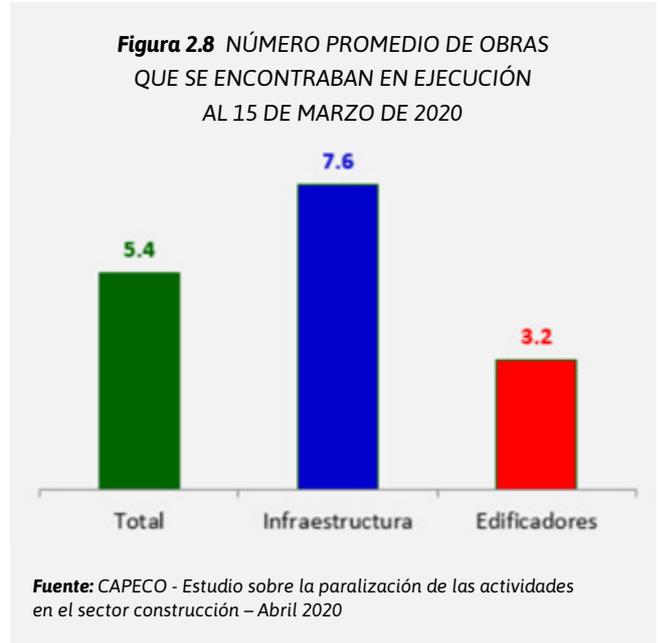


Fuente: CAPECO - Estudio sobre la paralización de las actividades en el sector construcción – Abril 2020

Impacto de la emergencia en las empresas del sector construcción

Las empresas que ejecutaban obras de infraestructura y de edificación al momento de la declaratoria de emergencia comentaron que sufrieron la paralización de cinco obras, en promedio. En el caso del segmento de infraestructura, el número de proyectos representaba más del doble del que correspondió a los edificadores (**Figura 2.8**).

Además, se observa que el 36% de las empresas encuestadas de ambos segmentos indicó que contaba, en promedio, con más de 6 proyectos en desarrollo en dicha fecha, y sólo un 1% comentó que no se encontraba realizando ninguna construcción (**Figura 2.9**). Por su parte, el 62% de los constructores de obras de infraestructura estaba ejecutando más de 9 obras en promedio, mientras que el 89% de los edificadores mantenía hasta 6 proyectos en desarrollo.

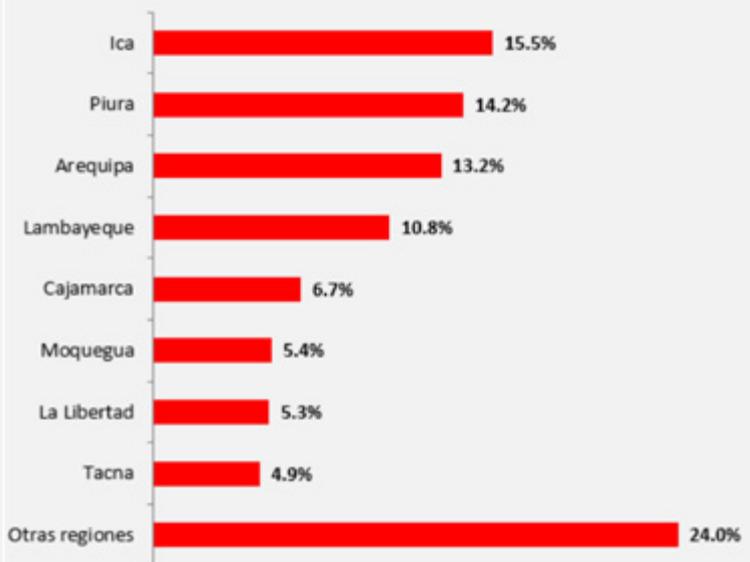
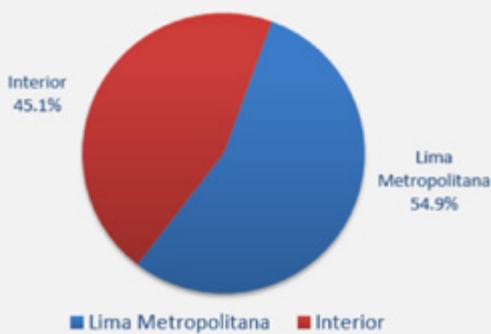


Impacto de la emergencia en las empresas del sector construcción

En relación a la ubicación de las obras en ejecución, las constructoras en general señalaron que el 59% de proyectos paralizados se encontraban en Lima Metropolitana (**Figura 2.10**). Un

poco más del 40% de obras que se desarrollaban en el interior del país, se concentraban en tres regiones: Ica (15%), Piura (14%) y Arequipa (13%).

Figura 2.10 DISTRIBUCIÓN DE LAS OBRAS DE EDIFICACIÓN QUE SE ENCONTRABAN EN EJECUCIÓN AL 15 DE MARZO DE 2020, SEGÚN REGIÓN

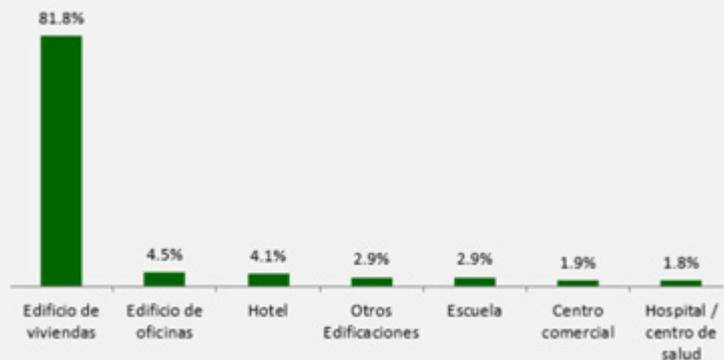


Fuente: CAPECO - Estudio sobre la paralización de las actividades en el sector construcción – Abril 2020

Según el tipo de obras de edificación que tuvieron que detenerse, los encuestados indicaron que el 95% correspondía a los proyectos privados, entre la que destaca la construcción de viviendas

(81%), como se aprecia en la **Figura 2.11**. Por su parte, el rubro de edificaciones públicas, con una baja presencia (5%), se componía de escuelas, hospitales y los centros de salud.

Figura 2.11 DISTRIBUCIÓN DE LAS OBRAS DE EDIFICACIÓN QUE SE ENCONTRABAN EN EJECUCIÓN AL 15 DE MARZO DE 2020, SEGÚN TIPO DE OBRA



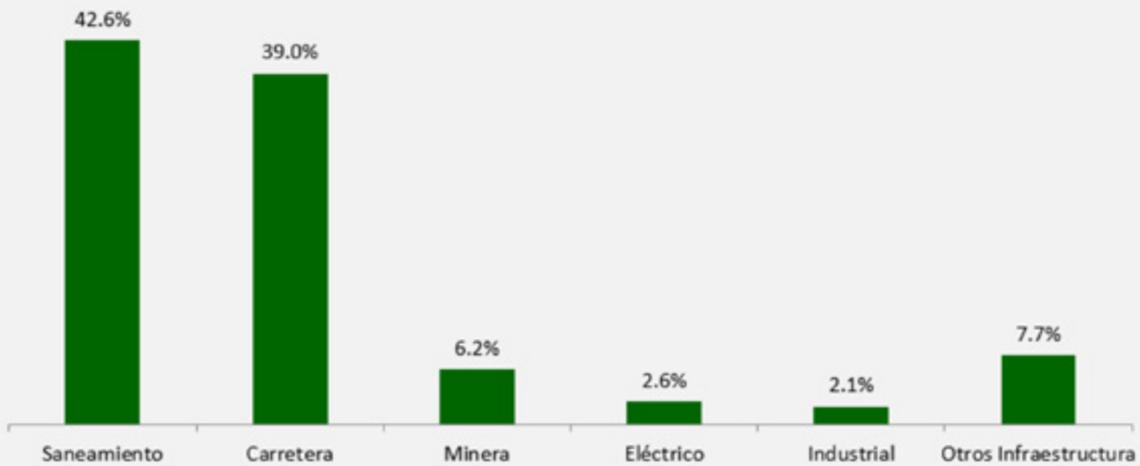
Fuente: CAPECO - Estudio sobre la paralización de las actividades en el sector construcción – Abril 2020

Impacto de la emergencia en las empresas del sector construcción

Por otro lado, la mayor cantidad de obras de infraestructura correspondía al rubro de saneamiento (43%), seguido muy de cerca por los proyectos de carreteras (39%). Según lo mostrado en la

Figura 2.12, con una menor representatividad, la lista continúa con la infraestructura relacionada a las actividades mineras (7%) y de electricidad (3%).

Figura 2.12 DISTRIBUCIÓN DE LAS OBRAS DE INFRAESTRUCTURA QUE SE ENCONTRABAN EN EJECUCIÓN AL 15 DE MARZO DE 2020, SEGÚN TIPO DE OBRA

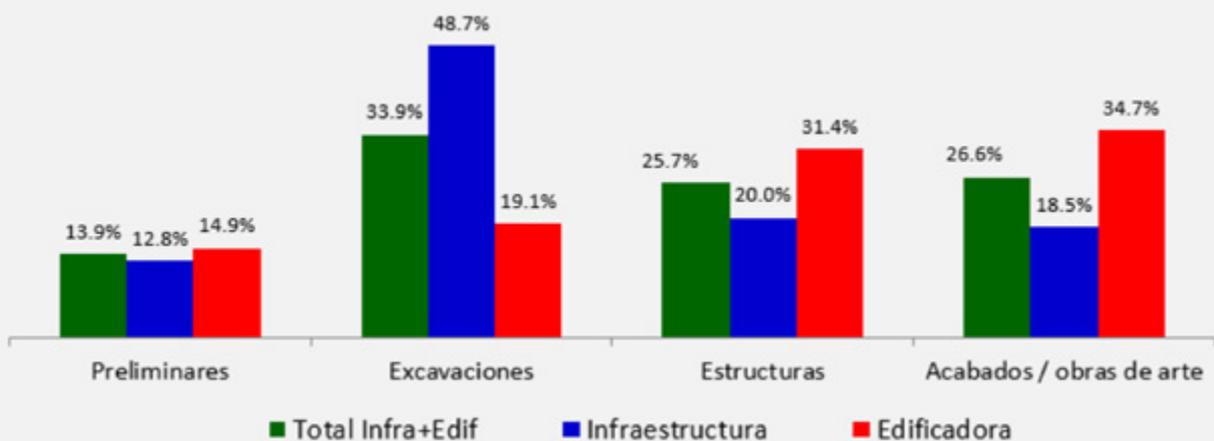


Fuente: CAPECO - Estudio sobre la paralización de las actividades en el sector construcción – Abril 2020

Asimismo, el 34% de las obras en general se paralizaron en la fase de excavación, mientras que un 27% de los consultados indicó que sus proyectos venían transitando por la etapa de acabados y/o obras de arte (**Figura 2.13**). A nivel de los segmentos, la

mayoría de las obras de infraestructura (49%) sufrieron el freno de los trabajos durante la fase de excavación, mientras que un 35% de los proyectos de edificación se encontraban en la de acabados.

Figura 2.13 DISTRIBUCIÓN DE LAS OBRAS QUE SE ENCONTRABAN EN EJECUCIÓN AL 15 DE MARZO DE 2020, SEGÚN ETAPA DE CONSTRUCCIÓN

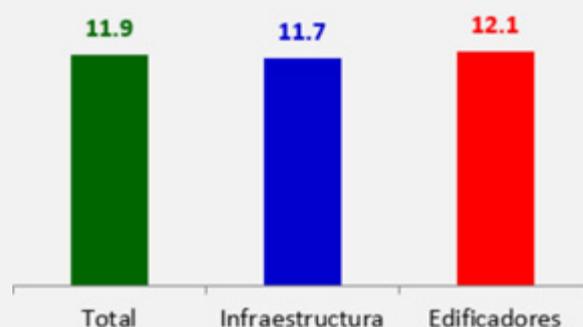


Fuente: CAPECO - Estudio sobre la paralización de las actividades en el sector construcción – Abril 2020

Impacto de la emergencia en las empresas del sector construcción

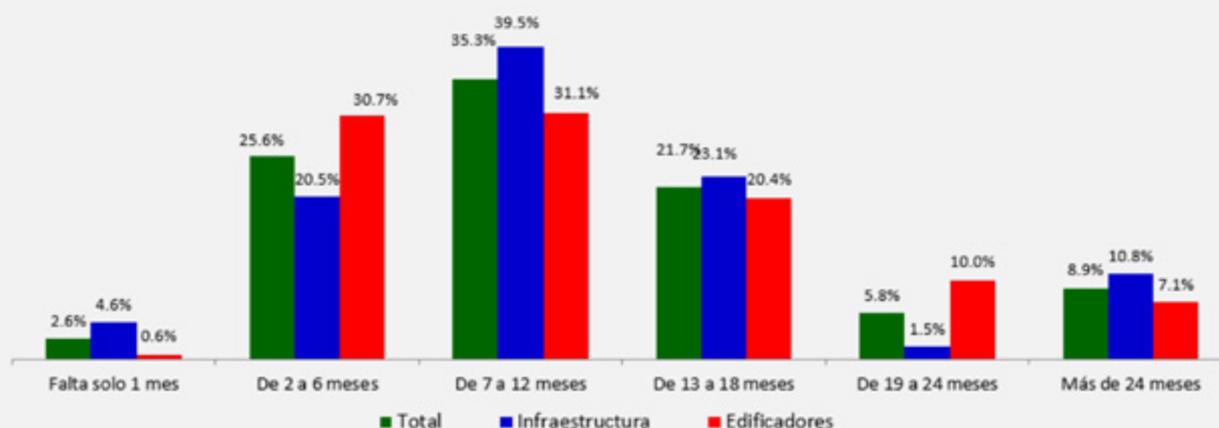
Las empresas constructoras afirmaron que les iba a tomar 11 meses, en promedio, culminar sus obras (sin considerar el tiempo de paralización), contando ligeramente con un mayor periodo de tiempo en el segmento de edificaciones (**Figura 2.14**). A un mayor detalle, en la **Figura 2.15** se muestra que el 60% de las obras de infraestructura y el 61% de las de edificaciones finalizarían entre 2 y 12 meses, en promedio. Asimismo, se hace notar que para un 14% de empresas, la culminación de sus proyectos paralizados se habría llevado a cabo recién más allá de los 18 meses.

Figura 2.14 PLAZO PROMEDIO (EN MESES) EN EL QUE SE CULMINARÍAN LAS OBRAS QUE SE ENCONTRABAN EN EJECUCIÓN AL 15 DE MARZO DE 2020*



* No se considera el plazo de paralización de las obras
Fuente: CAPECO - Estudio sobre la paralización de las actividades en el sector construcción – Abril 2020

Figura 2.15 PLAZO PROMEDIO EN EL QUE SE CULMINARÍAN LAS OBRAS QUE SE ENCONTRABAN EN EJECUCIÓN AL 15 DE MARZO DE 2020, SEGÚN RANGO (EN MESES) *



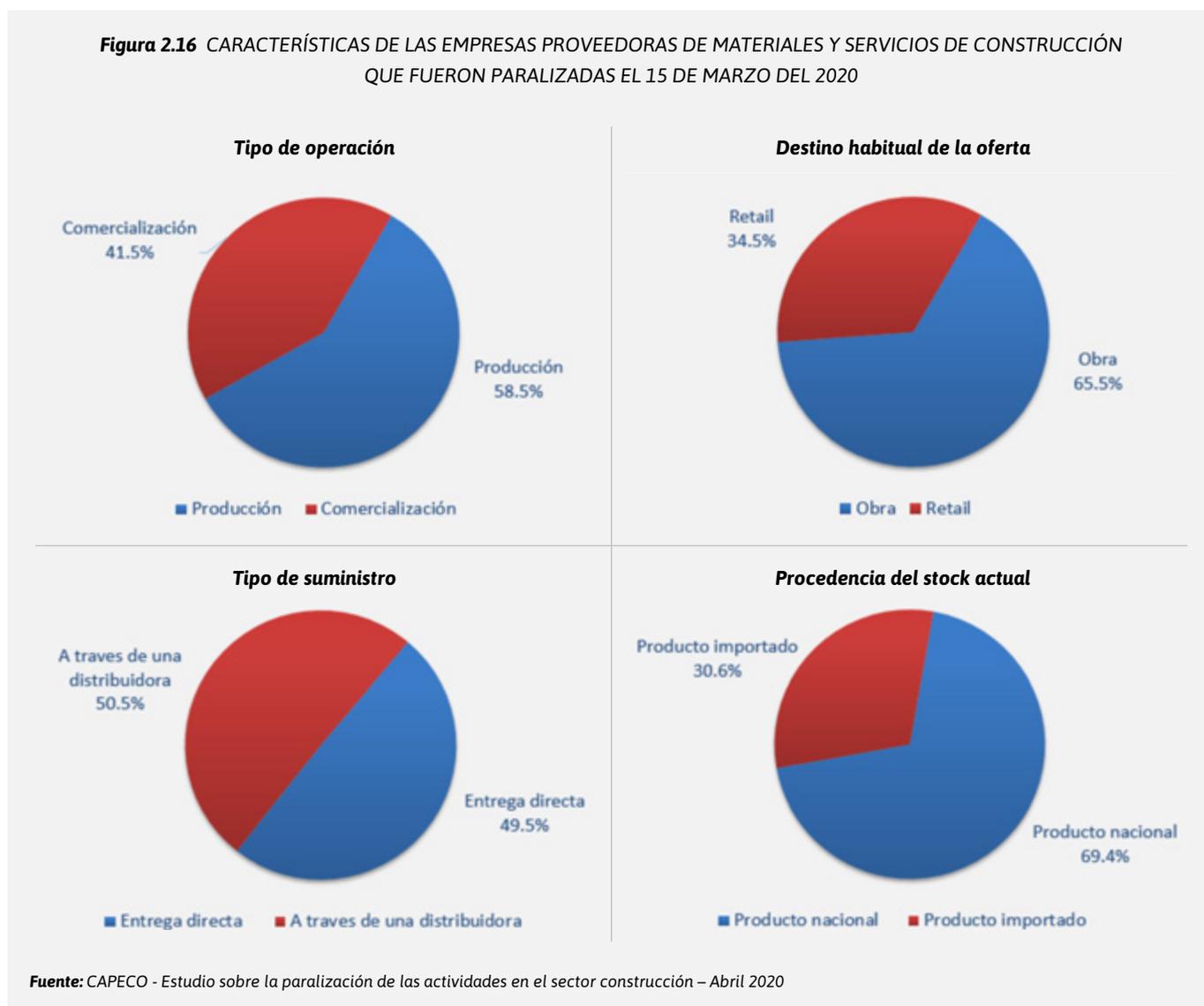
* No se considera el plazo de paralización de las obras
Fuente: CAPECO - Estudio sobre la paralización de las actividades en el sector construcción – Abril 2020

Impacto de la emergencia en las empresas del sector construcción

Por su parte, en la **Figura 2.16** se muestran las características de las empresas proveedoras de materiales y servicios de construcción que fueron paralizadas por la emergencia. Así, casi 3 de cada 5 de ellas se dedican a la producción de materiales de cons-

trucción y solo 2 son comercializadoras; 2 de cada 3 atienden a obras prioritariamente; la mitad de ellas suministra los productos a través de empresas distribuidoras; mientras que siete de cada diez productos que tienen en stock son importados.

Figura 2.16 CARACTERÍSTICAS DE LAS EMPRESAS PROVEEDORAS DE MATERIALES Y SERVICIOS DE CONSTRUCCIÓN QUE FUERON PARALIZADAS EL 15 DE MARZO DEL 2020



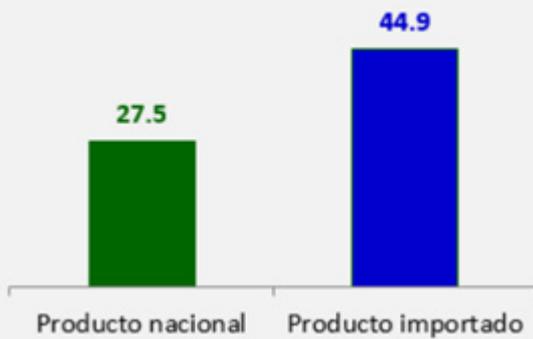
Fuente: CAPECO - Estudio sobre la paralización de las actividades en el sector construcción – Abril 2020

De otra parte, según declararon las mismas empresas proveedoras entrevistadas (**Figura 2.17**), el stock de productos fabricados en nuestro país que tenían al momento de la paralización de actividades, alcanzaría para abastecer con normalidad a sus clientes por unos 28 días en promedio, mientras que el inventario de ítems importados permitiría un abastecimiento de casi 45 días.

Asimismo, el 37% de las empresas proveedoras considera que el retorno a su nivel normal de producción y/o comercialización les tomará hasta 10 días contados a partir del reinicio de las actividades, mientras que un 29% opina que les llevaría más de 60 días (**Figura 2.18**). En promedio, el plazo para normalizar las operaciones es de 32 días.

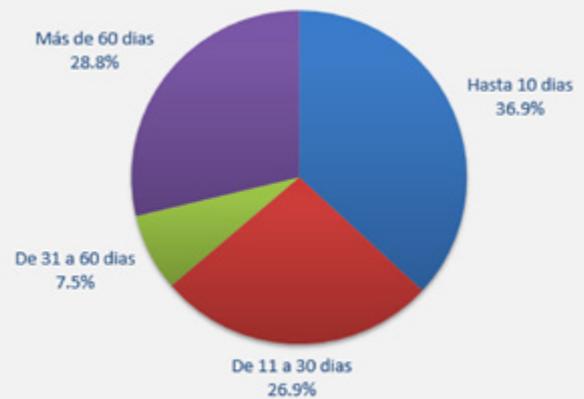
Impacto de la emergencia en las empresas del sector construcción

Figura 2.17 COBERTURA PROMEDIO (EN DÍAS) DEL STOCK QUE TENÍAN LAS PROVEEDORAS DE MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN AL 15 DE MARZO DEL 2020, SEGÚN PROCEDENCIA



Fuente: CAPECO - Estudio sobre la paralización de las actividades en el sector construcción – Abril 2020

Figura 2.18 PLAZO ESTIMADO PARA LA NORMALIZACIÓN DE LAS OPERACIONES DE LAS EMPRESAS PROVEEDORAS LUEGO DEL PERIODO DE EMERGENCIA

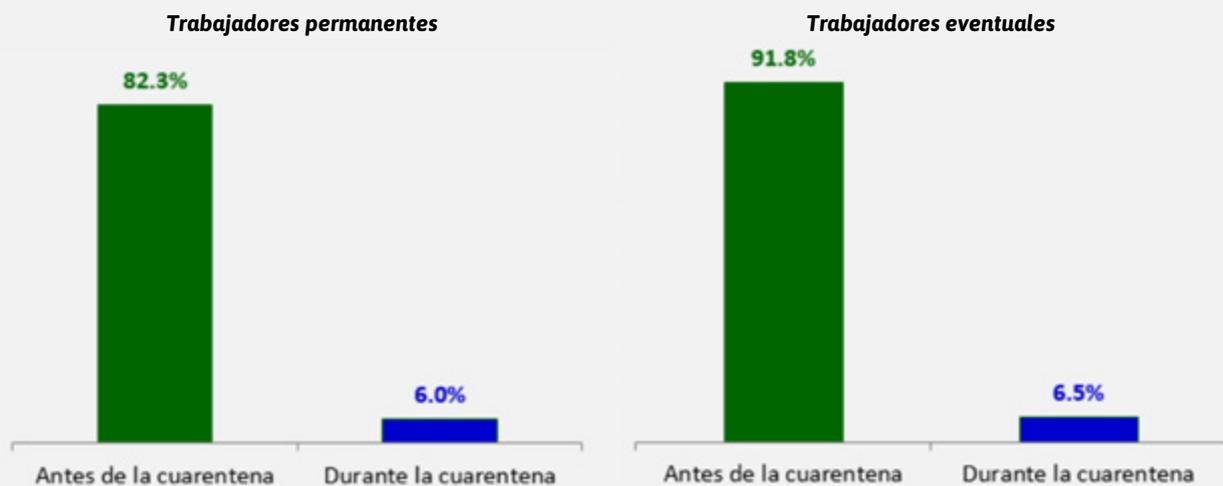


Fuente: CAPECO - Estudio sobre la paralización de las actividades en el sector construcción – Abril 2020

Durante el periodo de vigencia del estado de emergencia, la utilización de la capacidad instalada de producción de las empresas fabricantes de materiales de construcción se redujo en 13 veces respecto a la que presentaban antes de dicho evento (Fi-

gura 2.19). Sin embargo, las empresas comercializadoras sufrieron aún un mayor impacto negativo: la utilización de la capacidad de operación se contrajo 14 veces. En ambos casos el nivel de ocupación de su capacidad se redujo a una proporción cercana al 6%.

Figura 2.19 PROPORCIÓN DE USO DE LA CAPACIDAD INSTALADA DE LAS EMPRESAS PROVEEDORAS ANTES Y DURANTE LA EMERGENCIA DECRETADA EL 15 DE MARZO DE 2020



Fuente: CAPECO - Estudio sobre la paralización de las actividades en el sector construcción – Abril 2020

2.3 Proceso de la reanudación de obras

El 2 de mayo del presente año, mediante Decreto Supremo N° 080-2020-PCM, el gobierno central dispuso la reanudación progresiva de actividades productivas, la cual consta de cuatro fases, en la primera de las cuales (que debía empezar en el mes de mayo) se incluyó un número importante de proyectos de construcción, como los que correspondían al Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad y del Plan para la Reconstrucción con Cambios, 56 proyectos del sector transportes y comunicaciones y 36 obras de saneamiento además de otros de infraestructura agraria (riego, mantenimiento, rehabilitación de drenes, entre otros). Además, se aprobó el reinicio de proyectos inmobiliarios “priorizados”, siempre que se encontrasen en etapa de construcción (excavación, estructuras, acabados), así como de industrias y servicios conexos de construcción.

Con estas restricciones, se dejó de lado prácticamente todas las obras de construcción pública a cargo de gobiernos regionales y locales, así como el 35% de proyectos inmobiliarios que se encontraban en planos, además de todos aquellos que se ejecutaban bajo la modalidad de habilitación urbana, con o sin construcción simultánea (entre ellos, todos los proyectos del programa Techo Propio para adquisición de vivienda nueva). Tampoco se autorizó el funcionamiento de las salas de ventas de proyectos inmobiliarios ni la venta al menudeo de materiales y servicios de construcción (las ferreterías, depósitos de materiales y tiendas retail no pudieron comenzar a operar).

Más aún, las obras que se encontraban autorizadas debieron pasar por un proceso lento y confuso de aprobación de sus Planes de Prevención, Vigilancia y Control del COVID-19 y de sus Planes de Reanudación de Obras. Además, el gobierno dispuso que las actividades no podían renudarse en regiones -como las de la costa norte hasta Ancash, Loreto y Ucayali- porque presentaban altos niveles de infección del virus.

Figura 2.21 PLAZO PARA EL VENCIMIENTO DE LA LICENCIA DE LAS OBRAS DE EDIFICACIÓN INCLUIDAS EN LA PRIMERA FASE



Base: Total de obras de edificación incluidas en la primera fase (142)
Fuente: CAPECO - Investigación sobre el proceso de autorización y seguimiento para el reinicio de obras.

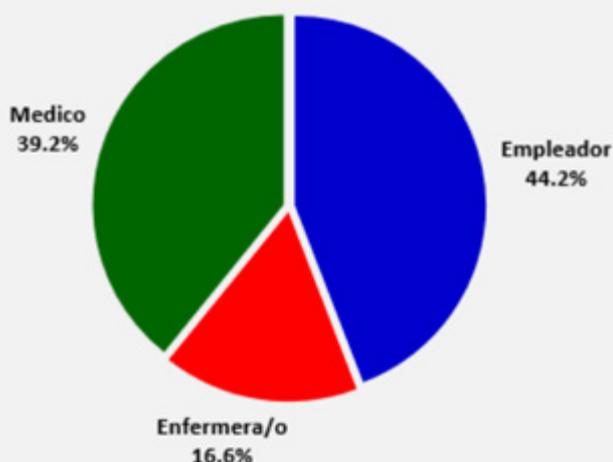
CAPECO efectuó una investigación para medir la celeridad y la coherencia con que se desarrolló el proceso de aprobación de estos planes para obras de edificación incluidas en la primera fase de la reanudación de actividades productivas ante el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Así, poco más del 50% de las obras tienen una licencia de edificación con una vigencia de hasta dos años (**Figura 2.21**) y apenas un 15% lo tienen por un plazo de entre 30 y 36 meses. En promedio, las obras que se reiniciarían en la primera fase del proceso de reanudación de actividades productivas cuentan con autorizaciones que vencerán en un promedio de 21 meses.

(2) Investigación sobre el proceso de autorización y seguimiento para el reinicio de obras ante el MVCS, efectuada entre el 19 y el 26 de mayo del 2020 en una muestra de 142 obras de edificación y 84 empresas a nivel nacional.

Impacto de la emergencia en las empresas del sector construcción

El estudio también ha detectado que el número de trabajadores que laborarán en esta primera fase es 27% menor que el que tenían las empresas antes del inicio de la cuarentena dispuesta por el gobierno (**Figura 2.22**), aunque existen diferencias según su categoría. Así, los obreros y el personal técnico presentarán una merma de alrededor de 25%; los empleados y el personal de servicio tendrán una reducción superior al 36%, mientras que el número de funcionarios que volverán a laborar prácticamente se mantendrá constante. El promedio general del número de trabajadores de cada empresa bajará de 125 a 92.

Figura 2.23 RESPONSABLE DE LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO DENTRO DE LAS OBRAS DE EDIFICACIÓN INCLUIDAS EN LA PRIMERA FASE ANTES Y DESPUÉS DE LA EMERGENCIA



Base: Total de obras de edificación incluidas en la primera fase (142)
Fuente: CAPECO - Investigación sobre el proceso de autorización y seguimiento para el reinicio de obras.

De otro lado, se ha conocido que casi en el 56% de las obras de edificación incluidas en la primera fase tienen a profesionales especializados como responsables de la seguridad y salud en el trabajo (**Figura 2.23**), siete de cada diez de ellos son médicos y el resto técnicos en enfermería.

Figura 2.22 VARIACIÓN DEL NÚMERO DE TRABAJADORES EN LAS OBRAS DE EDIFICACIÓN

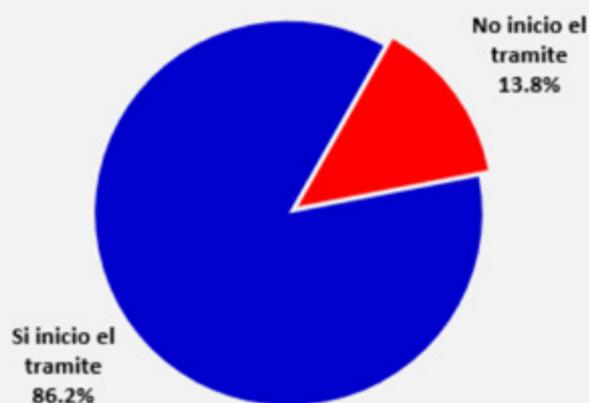
Categoría	Promedio		Reducción %
	Antes de la cuarentena	Al final de la primera fase	
Obreros	98.1	73.1	-25.6%
Personal Técnico	8.8	6.6	-24.4%
Personal de Servicios	14.6	9.4	-35.9%
Empleados	14.4	8.8	-38.5%
Funcionarios	5.2	5.3	1.2%
Total trabajadores	125.1	91.8	-26.7%

INCLUIDAS EN LA PRIMERA FASE ANTES Y DESPUÉS DE LA EMERGENCIA

Base: Total de obras de edificación incluidas en la primera fase (142)
Fuente: CAPECO - Investigación sobre el proceso de autorización y seguimiento para el reinicio de obras.

La investigación ha determinado además que las empresas habían iniciado, al 26 de mayo, el trámite ante el Ministerio de Vivienda para reiniciar el 86% de las obras incluidas en la primera fase de la reactivación (**Figura 2.24**). El 79% de esas obras que empezaron el trámite habían recibido a esa fecha el código de usuario requerido para introducir sus expedientes en la plataforma del Ministerio. Solo una de cada cinco de los expedientes que no habían conseguido dicho código habían sido observados, mientras que los cuatro restantes se encontraban en evaluación.

Figura 2.24 OBRAS DE EDIFICACIÓN INCLUIDAS EN LA PRIMERA FASE QUE HAN INICIADO EL TRÁMITE PARA SU REANUDACIÓN ANTE EL MINISTERIO DE VIVIENDA PARA EL REINICIO



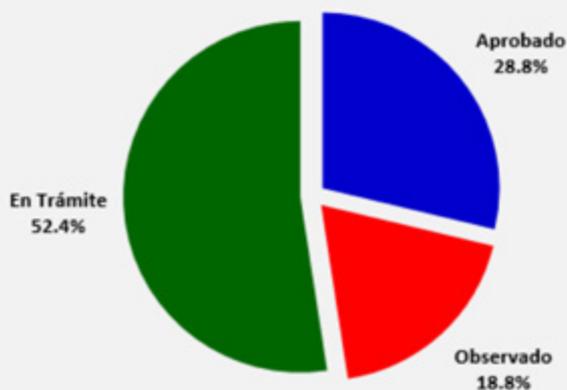
Base: Total de obras de edificación incluidas en la primera fase (142)
Fuente: CAPECO - Investigación sobre el proceso de autorización y seguimiento para el reinicio de obras.

Impacto de la emergencia en las empresas del sector construcción

El 58% de los expedientes para el reinicio de las obras fueron presentados ante el Ministerio de Vivienda durante la primera semana en que se puso en vigencia el procedimiento (**Figura 2.25**), mientras que en la tercera semana apenas se había ingresado el 4% de los expedientes.

Del total de obras de las que ya se había ingresado un expediente para su reanudación, un 29% ya se habían aprobado al 26 de mayo y un 19% se observaron (**Figura 2.26**). El 31% de los expedientes observados lo fueron por no haber incluido o llenado debidamente el Formulario Único de Edificación (FUE), el 26% por omisiones en el Plan de Vigilancia, Prevención y Control – COVID-19 y un 21% por haber omitido la Declaración Jurada.

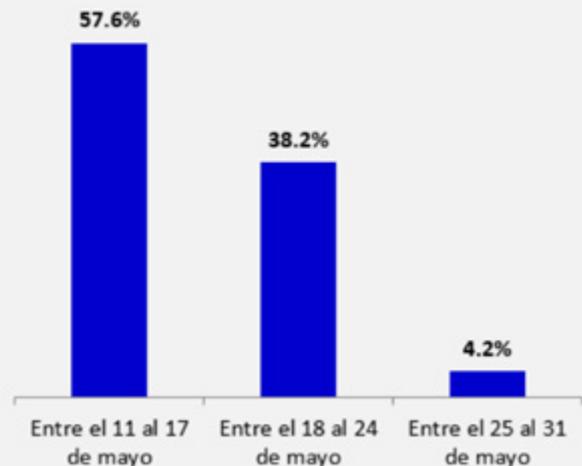
Figura 2.26 SITUACIÓN ACTUAL DEL TRÁMITE ANTE EL MINISTERIO DE VIVIENDA PARA EL REINICIO DE LAS OBRAS DE EDIFICACIÓN INCLUIDAS EN LA PRIMERA FASE



Base: Total de obras de las que se ha ingresado el expediente al MVCS (113)
Fuente: CAPECO - Investigación sobre el proceso de autorización y seguimiento para el reinicio de obras.

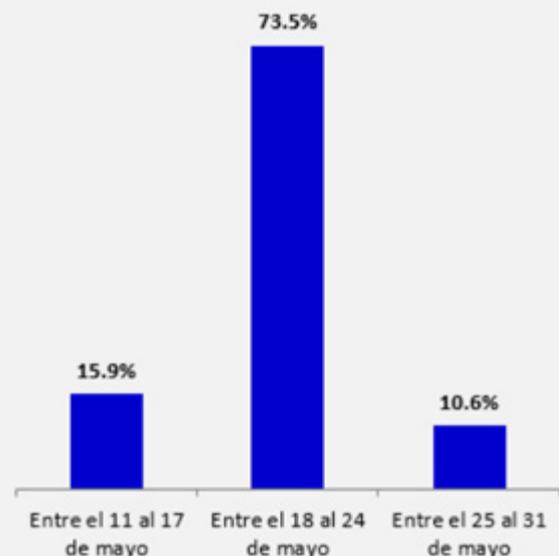
Como se muestra en la **Figura 2.27**, casi tres de cada cuatro expedientes aprobados, lograron su autorización en la segunda semana posterior a la apertura del registro por parte del Ministerio de Vivienda.

Figura 2.25 FECHA DE INICIO DEL TRÁMITE ANTE EL MINISTERIO DE VIVIENDA PARA EL REINICIO DE LAS OBRAS DE EDIFICACIÓN INCLUIDAS EN LA PRIMERA FASE



Base: Total de obras de edificación que han iniciado su trámite ante el Ministerio de Vivienda (117)
Fuente: CAPECO - Investigación sobre el proceso de autorización y seguimiento para el reinicio de obras.

Figura 2.27 FECHA EN QUE EL MINISTERIO DE VIVIENDA APROBÓ EL TRÁMITE PARA EL REINICIO DE LAS OBRAS DE EDIFICACIÓN INCLUIDAS EN LA PRIMERA FASE



BASE: Total de obras que tienen el expediente aprobado por el MVCS (33)
Fuente: CAPECO - Investigación sobre el proceso de autorización y seguimiento para el reinicio de obras.

A la fecha de terminación del estudio, apenas unos 220 proyectos de edificación incluidos en la primera fase de la reactivación, es decir poco más del 10% del total, había conseguido la aprobación de su Plan de Reanudación de Obra y de su Plan de Vigilancia, Prevención y Control COVID-19. Sin embargo, a pesar de que la norma que dispuso el reinicio de actividades establecía que una vez obtenida la autorización del sector, el expediente se ingresaba automáticamente al Sistema Integrado para COVID-19 (SISCOVID) del Ministerio de Salud y se podía reanudar el trabajo, esta última entidad dispuso una verificación adicional, constituyéndose en la práctica en una segunda instancia revisora. Así, al 26 de mayo, apenas un centenar de obras había superado las dos revisiones.

Esta innecesaria demora en el proceso de aprobación no solo ocurrió en el Ministerio de Vivienda. Un reporte del Instituto Peruano de Economía (IPE), indicaba que *“al 28 de mayo, 13 253 empresas ya cuenta con autorización para reiniciar sus actividades, de las cuales 81% están regidas por el Ministerio de la Producción (PRODUCE), 8.6% del sector transportes y 2.6% de vivienda. Sin embargo, estas representan menos del 10% del total de empresas con actividades paralizadas por la cuarentena (cerca de 190 mil)”*. Como consecuencia de ello, prácticamente la reanudación de las operaciones comprendidas en la primera fase, se había traslapado con la de la segunda.

2.4 Conclusiones

La casi total paralización de las actividades del sector construcción se ha mantenido hasta inicios del mes de junio, pese a que el gobierno había dispuesto la reanudación a partir de mayo. Ello implica prácticamente 90 días sin operaciones, significando más de 10 mil millones de soles en producción sectorial y 2 600 millones de soles en empleos directos. Lamentablemente, el proceso de reanudación no ha sido eficiente y eso ha terminado por agravar la situación del sector construcción, cuyo impacto todavía no se ha terminado de definir, lo que pudo evitarse con medidas más audaces, como la terciarización de la aprobación de los Planes COVID-19 y de la Reanudación de Obras.

Ha quedado claro que los procedimientos de aprobación de Planes COVID no se diseñaron a partir de la capacidad de las

Frente a ello, el Decreto Supremo N° 121-2020-PCM del 4 de junio del 2020, que aprobó la Fase 2 de la Reanudación de Actividades Económicas dentro del marco de la declaratoria de Emergencia Sanitaria Nacional, dispuso que tales actividades se reinicien *“de manera automática una vez que las personas jurídicas hayan registrado su ‘Plan para la vigilancia, prevención y control de COVID-19 en el trabajo’ en el Sistema Integrado para COVID-19 (SICOVID-19) del Ministerio de Salud, teniendo en consideración los ‘Lineamientos para la vigilancia de la Salud de los trabajadores con riesgo de exposición a COVID-19’, aprobados por Resolución Ministerial N° 239-2020-MINSA y sus posteriores adecuaciones, así como el Protocolo Sectorial correspondiente cuando el Sector lo haya emitido”*.

En la práctica, se eliminó la verificación previa del expediente que más bien *“será utilizado como base para la posterior supervisión y fiscalización por parte de las autoridades competentes”* que, de acuerdo con el Decreto Supremo N° 080-2020-PCM, son *“las Autoridades Sanitarias, los Gobiernos Locales y la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral-SUNAFIL”*. En esta segunda fase, para el sector construcción se han incluido los *“proyectos de inversión pública, proyectos de inversión privada, Asociaciones Público Privadas, Proyectos en Activos, IOARR y el PIRCC”*. Ello significa que casi todas las obras de construcción podrían reanudarse a partir del mes de junio.

entidades públicas involucradas, ni fijaron mecanismos de colaboración entre los sectores involucrados (lo que hubiera evitado, por ejemplo, la doble revisión de expedientes entre los sectores competentes y el MINSA). Tampoco se determinaron los términos de referencia a los que se debían sujetar los expedientes, dificultando la revisión y aumentando las observaciones.

CAPECO propuso que se implementen procedimientos diferenciados en función de la magnitud y el tipo de obras y que se recurran a operadores especializados para la revisión de los expedientes, como las agencias supervisoras de calidad ISO para las obras a cargo de empresas que tienen esta certificación, las supervisoras de obra que trabajan en obras públicas y privadas (previa acreditación ante el Ministerio de Vivienda) o equipos

de evaluación conformados por representantes de los colegios profesionales (Arquitectos, Ingenieros, Médicos). De esta manera, se hubieran efectuado evaluaciones más rápidas y de mejor calidad, dada la experiencia de estas entidades en tales tareas.

A todo ello se debe sumar el hecho de que, durante un plazo todavía por determinar, las obras se ejecutarán a un ritmo menor en razón de las restricciones dispuestas para reducir el riesgo de expansión del COVID-19. De acuerdo con los resultados de la encuesta efectuada por CAPECO, el número de trabajadores que reiniciarán las tareas en obra será un 27% menor que el que estuvo laborando hasta antes de la cuarentena.

Adicionalmente, los procesos administrativos que ejercerán las entidades competentes para ejercer la fiscalización y supervisión del cumplimiento de los Planes COVID-19 durante la ejecución de las obras no están lo suficientemente claros, porque no se han fijado las competencias de cada entidad, lo que debió hacerse a través de una disposición del Poder Ejecutivo, si es que no se quiere optar por la terciarización de estas labores como se propuso para la evaluación previa.

Por lo pronto, varias municipalidades han comenzado a poner en vigencia normas para el control de las obras en relación con el cumplimiento de los planes COVID, duplicando la acción de SUNAFIL y de las demás entidades competentes, generando además desorden y arbitrariedad en procedimientos que deberían ser muy precisos y sensatos, por tratarse de un asunto tan delicado como el control de la pandemia. Algunos gobiernos locales tampoco han cumplido con facilitar la extensión de las jornadas laborales -para recuperar el ritmo de construcción- ni de la vigencia de títulos habilitantes como señalan las normas nacionales.

Todo este escenario atenta contra la reactivación de la actividad constructora, ya suficientemente castigada con una paralización innecesariamente radical, entendiéndose que se trata de una de las actividades mejor preparadas para la prevención, vigilancia y control del COVID-19, lo que fue mejor comprendido en otros países latinoamericanos cuyos gobiernos tomaron medidas distintas respecto al funcionamiento del sector durante los peores momentos de la pandemia, como se verá en las secciones 3 y 4 del presente informe.



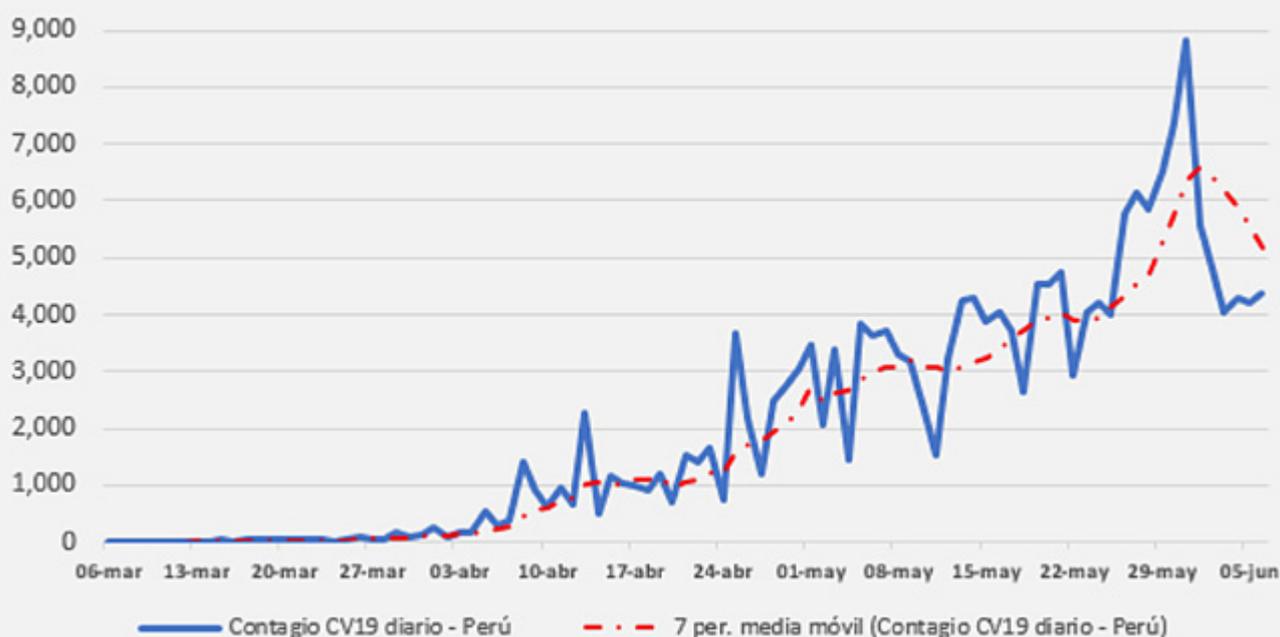
3. Impacto y reacción del sector construcción en Perú y el mundo frente al COVID-19

3.1. Impacto del COVID-19 en el Perú

En la **Figura 3.1** se muestra como ha sido la evolución diaria del número de contagios detectados en nuestro país, así se observa como la tendencia empezó con una pendiente muy baja

para luego acelerarse hasta llegar a un pico a fines de mayo de casi 9 000 describiendo para los primeros días de junio, al parecer, una pendiente más aplanada.

Figura 3.1: PERÚ CONTAGIADOS POR DÍA DESDE INICIO DE BROTE



Fuente: Sala Situacional COVID-19 Perú. Minsa

Sin embargo, nuestro país se acerca al 1 millón 200 mil pruebas realizadas y a casi 200 mil COVID-19 positivos en forma acumulada, ello nos ubica en el primer lugar en Sudamérica en pruebas realizadas y en segundo en número de contagios acumulados. En

base a estas cifras el Perú ocupa el quinto puesto en tasas de positividad (0.16 contagios/pruebas) por debajo de Brasil, Bolivia, Ecuador y Chile (**Figura 3.2**).

Impacto y reacción del sector construcción en Perú y el mundo frente al COVID-19

Figura 3.2: COMPARACIÓN DE TASAS DE #CONTAGIADOS / # PRUEBAS ACUMULADOS

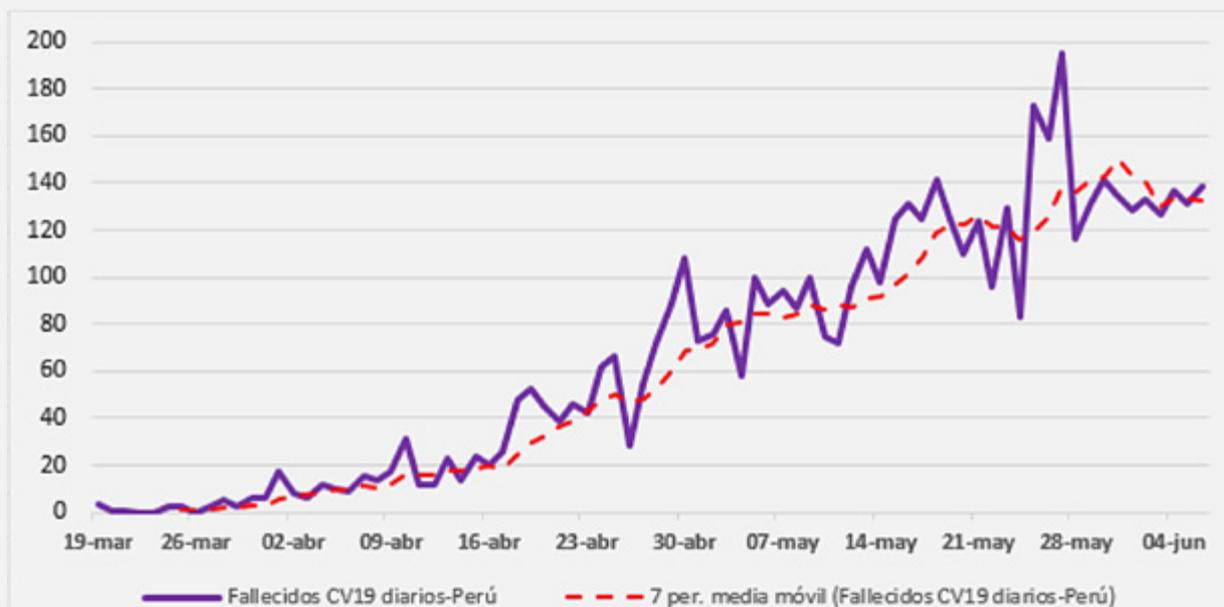


Fuente: Johns Hopkins University, Ministerio de Salud del Perú, CDC

La cifra acumulada de fallecidos en el Perú superó los 5 300 a inicios de junio, después de un pico de casi 200 fallecidos a fines de mayo, los primeros días de junio registran una menor tasa diaria

que en función a un promedio móvil (7 días) está en torno a 140 diarios (**Figura 3.3**).

Figura 3.3: PERÚ FALLECIDOS POR DÍA DESDE INICIO DE BROTE

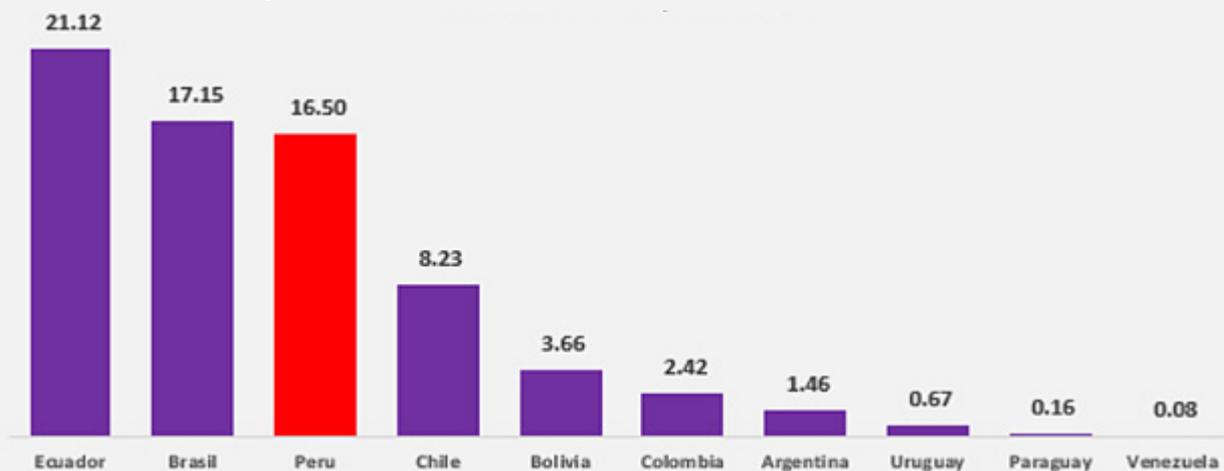


Fuente: Sala Situacional COVID -19 Perú. Minsa

En términos comparativos con otros países de América del Sur, Perú ocupa el tercer lugar (**Figura 3.4**) en mayor tasa de fallecidos por cada 100k habitantes, con un valor de 16.5 detrás de Ecuador

(21.12) y Brasil (17.15), indudablemente la poca capacidad hospitalaria de la red de salud nacional atentó contra un mejor indicador como ha sido el caso de Colombia (2.42) y Argentina (1.46).

Figura 3.4: COMPARACIÓN DE FALLECIDOS POR CADA 100 000 HABITANTES



Fuente: Johns Hopkins University, Ministerio de Salud del Perú, CDC

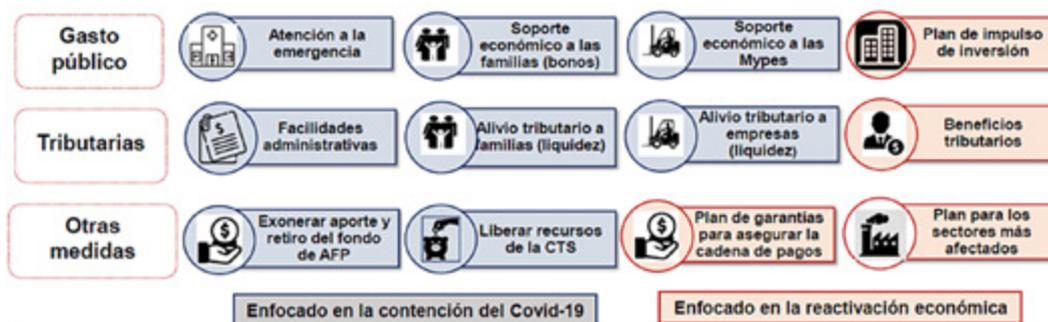
En el Perú, el Gobierno aprobó medidas urgentes y excepcionales destinadas a reforzar el sistema de vigilancia y respuesta sanitaria frente al COVID-19 en el territorio (D.U. N° 025-2020), así como, declarar en emergencia sanitaria a nivel nacional por el plazo de 90 días calendarios y dictar medidas de prevención y control del COVID-19 (D.S. N° 008-2020-SA), ambos de fecha 11 de marzo de 2020, y, posteriormente, mediante D.S. N° 044-2020-PCM, se declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la nación a consecuencia del brote del COVID-19.

La Declaratoria de Emergencia, que inicio el 16 de marzo de 2020, ha tenido prórrogas consecutivas hasta la última que se

fija hasta setiembre 2020. Igualmente se adoptaron medidas de inmovilización social obligatoria, inicialmente entre 20.00 horas y 05.00 horas. Posteriormente, hubo ajustes de horario hacia arriba y abajo; así como discriminación de zonas de alto riesgo (provincias y distritos) en donde se ha ampliaron las horas de inmovilización.

Por otra parte, las acciones que ha desplegado el Gobierno contra el COVID-19 (**Figura 3.5**), incluye un Plan económico integral de reactivación, que incorpora medidas para la contención de la epidemia.

Figura 3.5: MEDIDAS PARA LA CONTENCIÓN DEL COVID-19 Y LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA



Fuente: Presentación de la Ministra de Economía y Finanzas ante la Comisión de Economía del Congreso, con información del MEF, SUNAT y El Peruano.

Asimismo, se vienen implementando medidas orientadas al estímulo fiscal, que incluyen aspectos tributarios, soporte y ayuda a las familias y a medianas y pequeñas empresas, por el orden

de 67.2 millones de soles que representan un 8.8% del PBI (**Figura 3.6**).

Figura 3.6: MEDIDAS FISCALES PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA



1/ Incluye arancel 0 a importación de medicamentos con un costo de S/ 33 millones.

2/ Incluye el fraccionamiento de recibos de servicios de electricidad y gas natural, subsidios a trabajadores con suspensión perfecta de labores.

3/ Incluye la postergación de fraccionamientos y la reducción de tasa de interés moratorio, entre otras.

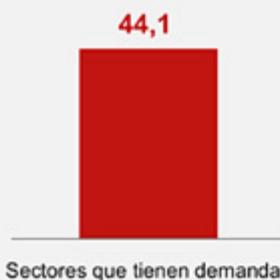
Fuente: MEF, SUNAT y El Peruano

El impacto más marcado producto del COVID-19, es que en el Perú solo el 44.1% de los sectores económicos viene operando, y que se estima una pérdida de alrededor de 52 mil millones de soles (6.8% del PBI) en la economía por los primeros 56 días de cuarentena (**Figura 3.7**).

El sector de la construcción no es ajeno a este gran impacto de la economía, dado que la gran mayoría de obras de edificación e infraestructura pública y privada, que se venían ejecutando bajo normalidad antes de la declaración de estado de emergencia, se han visto afectados por la paralización espontánea y gradual desde el 16 de marzo.

Figura 3.7: PÉRDIDAS ECONÓMICAS POR PARALIZACIÓN

Sectores económicos operativos
(% de PBI)



Pérdidas económicas por paralización



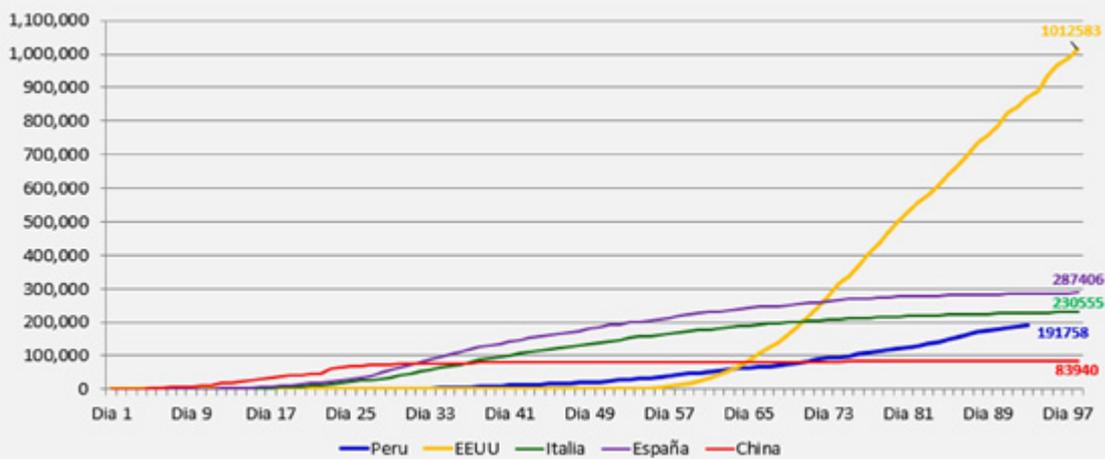
Fuente: Presentación de la Ministra de Economía y Finanzas ante la Comisión de Economía del Congreso, con información de INEI y cálculos MEF.

3.2. Impacto del COVID-19 en el ámbito internacional

En el mundo se ha registrado una rápida expansión del Coronavirus llegando a superar los 4 millones 200 mil contagiados de COVID-19. Estados Unidos que representa el 30% de este total mundial superando el millón de acumulados (**Figura 3.8**). España

se acerca a 290 mil contagios acumulados a la primera semana de junio. Italia a su vez acumula más de 230 mil en comparación, Perú acumula más de 190 mil contagios a similar fecha.

Figura 3.8: CONTAGIADOS ACUMULADOS PERÚ, EE.UU., ITALIA, ESPAÑA Y CHINA (MARZO-MAYO)

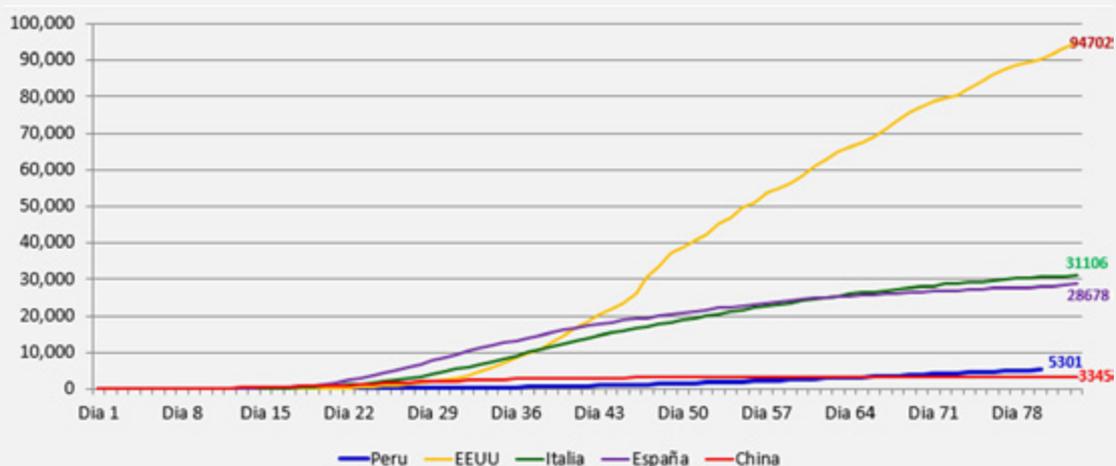


Fuente: Johns Hopkins University, Ministerio de Salud del Perú, Ministerio della Salute Italia, Ministerio de Sanidad España, 1point3acres, CDC

EE.UU. superó los 90 mil fallecidos, Italia llegó a más de 30 mil y España ya bordea los 29 mil (**Figura 3.9**). En Perú los fallecidos acumulados a la primera semana de junio superaron los 5 mil y

por último China no registra nuevos fallecidos desde mediados de mayo, habiendo quedado con un nivel superior a los 3 mil.

Figura 3.9: FALLECIDOS ACUMULADOS PERÚ, EE.UU., ITALIA, ESPAÑA Y CHINA (MARZO-MAYO)



Fuente: Johns Hopkins University, Ministerio de Salud del Perú, Ministerio della Salute Italia, Ministerio de Sanidad España, 1point3acres, CDC

Comparativamente, el COVID-19 ya ha afectado más de 6 veces lo que afectaron otras epidemias juntas. A pesar que la tasa de mortalidad no supera a otros virus como el SARS o el Ébola, ha matado 15 veces más que estas epidemias pasadas (**Figura 3.10**).

Figura 3.10: COVID-19 VS EPIDEMIAS PASADAS

Ítem	SARS	H1N1	Ebola	Covid-19
Inicia	1T03	2T09	1T14	1T20
Termina	3T03	2T10	4T15	-
Países	29	214	10	187
Afectados	8 086	622 482	28 646	4 238 703
Fallecidos	774	7 826	11 323	290 269
Moratlidad	9.6%	1.3%	39.5%	6.8%

Fuente: Bloomberg, Johns Hopkins University (actualizado al 12 de mayo de 2020)

En este contexto, el FMI espera que el PBI mundo se contraiga 3.0% este año, la mayor recesión desde la Gran Recesión (1930s), y se recupere 5.8% en el año 2021, asumiendo que la pandemia

se disipa en el segundo semestre del año 2020 y que las medidas de contención son replegadas gradualmente (**Figura 3.11**).

Figura 3.11: PROYECCIONES DEL PBI ANTES Y DESPÚES DEL COVID-19

FMI: Proyecciones del PBI antes y después de la propagación del COVID-19, 2020¹
(Var. % real anual)



América Latina: PBI,2020 – Proyecciones



¹/ LAC: América Latina y El Caribe.

Fuente: FMI

3.3. Situación en Latinoamérica

A continuación, mostramos de forma resumida las principales reacciones de los países de la región miembros de la Federación Interamericana de la Industria de la Construcción (FIIC), principalmente, en cómo la industria de la construcción afrontó la paralización de actividades al mes de marzo del 2020 y las medidas adoptadas:



PAIS	PRIMERAS MEDIDAS DE LOS GOBIERNOS Y LA PARTICIPACIÓN DE LAS CÁMARAS DEL SECTOR CON LOS GOBIERNOS
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> - El Sector Construcción paró inicialmente hasta el 31 de marzo, de acuerdo a las medidas de cuarentena que dictó el gobierno nacional. Sin embargo, se exceptuó al personal abocado a la obra pública. Solamente están trabajando en obras esenciales como ampliación y mejoramiento de hospitales. - En su momento, se evidenció un importante corte de la cadena de suministros y la falta de supervisión por parte de los delegados.
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> - El Sector Construcción es uno de los pocos sectores que no ha paralizado sus actividades, sin embargo, se fueron dando medidas de control en los temas relacionados al Higiene, Distancia del Personal y Teletrabajo. - Se anunció y programó una disminución de la cantidad de trabajadores y se prohibió el ingreso a cualquier persona ajena a las obras.
Chile	<ul style="list-style-type: none"> - Por su parte, la Cámara Chilena de la Construcción venía preparando protocolos sanitarios como parte de medidas para evitar riesgos en obra. - El Gobierno anunció hacia finales de marzo una serie de recursos por el orden de US\$ 12 mil millones como parte de un paquete de medidas económicas y sociales, para reforzar el presupuesto del Sistema de Salud, la suspensión de PPMs (pagos mensuales provisionales del impuesto sobre la renta), para las empresas durante los próximos 3 meses, postergación del pago del IVA en los próximos 3 meses para empresas con ventas inferiores a US\$12 millones, postergación del pago de contribuciones, medidas de alivio para el tratamiento de las deudas tributarias para las PYME y las personas con menores ingresos, entre otras medidas de ayuda a la población y a las empresas.
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> - Inicialmente el gobierno dispuso el aislamiento permanente y obligatorio hasta el 13 de abril, sin embargo, en el sector de la construcción se exceptuaron aquellas intervenciones de obras civiles y de construcción, que por su estado de avance de obra o sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural. Esas continuaban sus actividades.
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> - Las obras se mantuvieron activas con todos los protocolos del caso, sin intenciones de paralizar las actividades, salvo en aquellas que hubiera complicaciones y riesgos.
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> - Sobre la quincena de marzo se decretó el Estado de Calamidad, con la suspensión por 45 días salvo para empresas indispensables o con permiso del Ministerio de Economía aplicando un conjunto de acciones sanitarias. - Por otro, el país recibió un préstamo de US\$ 200 millones para atender la emergencia.
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> - Paralización total del país. Por su parte, la Cámara Hondureña de la Construcción se reunió con el Gobierno para la reactivación gradual en áreas rurales para mantenimiento vial.
México	<ul style="list-style-type: none"> - Si bien, no paró el sector de la construcción, se venía trabajando en Protocolos de Medidas Sanitarias para las empresas en cuestión de medidas de prevención. - Se solicitó al gobierno no dejar de dar continuidad al presupuesto de obras públicas, y que cada empresa valore el nivel de riesgo y cierre de labores en cada caso, si era necesario. - Por su parte, la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción pidió al Gobierno, a que agregue al sector entre las actividades esenciales que podrán mantenerse durante la emergencia.

Fuente: Situación Mundial COVID -19: Industria de la Construcción y General, Informe Semanal al 27 de mayo de 2020. Federación Interamericana de la Industria de la Construcción - FIIC

PAIS	PRIMERAS MEDIDAS DE LOS GOBIERNOS Y LA PARTICIPACIÓN DE LAS CÁMARAS DEL SECTOR CON LOS GOBIERNOS
Panamá	- Se consideraron a las empresas proveedoras de materiales de construcción como esenciales.
Perú	- Paralización total, solo atienden servicios esenciales como salud, mercados, estaciones de gasolina y la atención de bancos. - La inmovilización social con toque de queda por las noches se implementó para 15 días iniciales, con miras a extenderse. - La Cámara Peruana de la Construcción y la Federación de Trabajadores de Construcción Civil, sugieren al Gobierno incluya a trabajadores del sector construcción en asignaciones especiales de US\$ 220 mensuales como parte de los beneficios que se están otorgando durante emergencia. Asimismo: * Sugieren medidas responsables de apoyo a los trabajadores para sobrellevar la situación sin comprometer existencia futura. * Brindar apoyo para enfrentar la crisis y recuperación. * Compromiso de reanudar cuidando especialmente salud y seguridad de trabajadores, ya que la industria de la construcción es un sector que está habituado a los protocolos.
Uruguay	- Paralización Total de la Industria inicialmente hasta 13 de abril. Asimismo, el sector venía trabajando un protocolo proyectando su regreso a las actividades hacia finales del mes de abril.

Un elemento relevante para el reinicio de actividades del sector construcción ha sido su consideración de “actividad esencial” por

parte de los países de América Latina. En la siguiente tabla se resumen las valoraciones antes señaladas:

PAÍS	Actividad Esencial	Protocolo de Cámara	Protocolo de Gobierno	Otro
Argentina	Si	Si	Si, (Ministerio de Trabajo)	/1
Brasil	Si			/2
Chile	No	Si	Si	
Colombia	Si	Si	Si	
Costa Rica	No	Si		
Guatemala	No	Si		
Honduras	N/A	Si		
México	Si	Si		
Panamá	N/A	Si	Si	
Perú	No	Si	Si	/3
Uruguay				

Fuente: Federación Interamericana de la Industria de la Construcción – FIIC
/1 La Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA) presentó el protocolo de recomendaciones prácticas con la ayuda de la Cámara Argentina de la Construcción e incluye prácticas de protección y prevención contra COVID-19 emitidas por la Organización Mundial de la Salud y el Ministerio de Salud.
/2 CBIC Y EL GOBIERNO, establecen criterios para el sector construcción obedeciendo las determinaciones del Ministerio de Salud.
/3 Declaración Gremial conjunta entre CAPECO y la Federación de Trabajadores de Construcción Civil.

ARGENTINA

De acuerdo con la información brindada por la Cámara Argentina de la Construcción (CAMARCO), en cuanto al nivel de actividad de la construcción, las obras de infraestructura pública, fue declarada actividad esencial, pudiendo trabajar. En la práctica con una actividad muy limitada (alrededor del 20 %) por la rotura de la cadena de provisión, restricciones locales al transporte de insumos, dificultades para organizar equipos de trabajo, gravísima deuda del Estado con sus contratistas, previa a la pandemia.

En cuanto a obras de vivienda, la construcción de vivienda privada está Prohibida. No es una actividad esencial. Por otra parte, la vivienda pagada por fondos públicos, manifiestan una parálisis absoluta por falta de pago y por mayor dificultad para organizar el trabajo en áreas urbanas (el acceso del trabajador depende del transporte público) y por áreas de trabajo de menor dimensión que dificulta el distanciamiento dentro de los equipos.

Entre las principales medidas sanitarias en obras: se dieron el Protocolo Higiene y Seguridad que fue diseñado por la Cámara Argentina de la Construcción y el Gremio de los Trabajadores, a través de la Declaración del COVID-19 como enfermedad profesional, cubierta entonces por los Seguros de Riesgos de Trabajo”.

En el artículo del Clarín: “la tercera etapa: Justicia, construcción y economías regionales, los pedidos de los gobernadores para que Alberto F. flexibilice las restricciones” se informó que el Presidente emplazó a los gobernadores a enviar propuestas para flexibilizar la cuarentena en sus distritos. Esta se analizará caso por caso.



Fuente: https://www.clarin.com/politica/justicia-construccion-economias-regionales-pedidos-gobernadores-alberto-f-flexibilice-restricciones_0_YqzoFm-DON.html



BRASIL

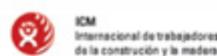
La Cámara Brasileira de la Construcción ha estado constantemente trabajando con el Gobierno, en un esfuerzo que se tradujo en un Decreto de Ley, en donde establece que la construcción es considerada como operación esencial (la cual incluye, actividades de construcción civil e industriales obedeciendo claramente las determinaciones del Ministerio de Salud).

Los sitios de construcción no se detienen, al contrario de la mayoría de las actividades del país, pero los efectos de la pandemia de coronavirus están causando que los principales fabricantes de equipos en Brasil suspendan sus operaciones.

Las recomendaciones de la Cámara de Construcción de Brasil incluyen principalmente medidas para la higiene y el distanciamiento del personal: entre ellas el teletrabajo; reducir el número de personas en obra y sitios de trabajo; prohibir el acceso a obra a personas que no trabajan directamente para la empresa.

Por otra parte, la octava edición del “Informe Coronavirus”, producido por la consultora Foco, una empresa que asesora a la Cámara de la Industria de la Construcción de Brasil, proporciona información sobre la salud y la crisis económica causada por el virus y presenta las principales medidas económicas anunciadas e implementadas por el gobierno federal como una forma de mitigar los impactos negativos de la pandemia. El documento también expone información sobre las principales restricciones dentro de los estados de la Federación de Brasil. (8 de mayo)

Asimismo, el banco comercial CAIXA tiene la intención de inyectar BRL 43 000 millones adicionales (US \$ 8.2 mil millones) al sector inmobiliario. El fondo tiene pretende de evitar paradas de la construcción y despidos. Esto lleva el crédito total del banco al sector desde el comienzo de la crisis COVID-19 a BRL 154 000 millones (US \$ 29 mil millones). Actualmente, ya se han liberado alrededor de BRL 35 000 millones (US \$ 6.6 mil millones).



Brasil: Bilhões para evitar paralisação de obras e demissões

16 April 2020 11:58



Fuente: (Foto: Campos24horas)

CHILE

La Cámara Chilena de la Construcción (CChC) dijo que el sector de la construcción del país enfrenta una recesión significativa este año debido al brote de COVID-19. La industria ya estaba luchando tras los disturbios sociales en octubre del año pasado.

La CChC pronostica una caída del 9% en la infraestructura y una disminución del 13.2% en la vivienda. Del mismo modo, la tasa de desempleo en el sector podría superar el 12% para fines de 2020, lo que equivale a unos 75,000 empleos menos. La Cámara pidió a las empresas del sector que intensifiquen las medidas de prevención en las obras, a fin de proteger a los trabajadores, el empleo y evitar nuevos paros. Más de 350 proyectos han sido suspendidos durante el mes de abril.

La Cámara ha desarrollado una serie de propuestas de medidas sanitarias en obras: (i) Medidas sanitarias para proteger la salud. (ii) Protocolo Sanitario para Obras de Construcción, elaborado

con la supervisión de la Mutual de la Seguridad y en coordinación con los ministerios de Trabajo y Economía, Vivienda y OOPP. (iii) Medidas para mantener la capacidad productiva. Por ejemplo, proveer de liquidez y acceso a crédito a las empresas, mantener una relación contractual justa y equilibrada con los mandantes, ya sean público o privados, y aplicar las medidas de protección al empleo que existen en la legislación y en la ley recientemente aprobada. (iv) Marco institucional para una rápida reactivación.

La actividad en materia de infraestructura pública se espera aumente significativamente durante 2020 (14%), en línea con el mayor gasto público para efectos de estimular la economía en el contexto de estallido social experimentado en Chile hacia fines de 2019.

Sin embargo, al analizar la cartera de proyectos correspondientes al Ministerio de Obras Públicas (principal ejecutor de proyectos de infraestructura pública en Chile), a la fecha se han paralizado 68 proyectos producto del actual escenario de propagación del virus.

Las medidas de cuarentenas en algunas zonas del país han significado que más del 48% del total de proyectos de vivienda que actualmente se encuentran en obra vieran paralizadas sus faenas por el período que dure la medida de cofinanciamiento (esto afecta a más de 32 mil unidades habitacionales que se estaban construyendo).

El ministro de Vivienda y Urbanismo (MINVU) de Chile, Cristián Monckeberg, presentó un plan de contingencia para garantizar la calidad y continuidad de las obras de construcción de viviendas sociales actualmente en ejecución financiadas por la cartera.

08/04/2020

Covid-19: Minvu facilita trámites municipales para construcción de viviendas



Con una circular dirigida a todos los Directores de Obras Municipales (DOM) de Chile, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo informó sobre las facilidades y flexibilización -como la postergación y suspensión de algunos trámites- para la construcción de viviendas, en el marco de la situación que se vive a raíz del Covid-19.

"El estado de Catástrofe decretado en el país debido a la emergencia sanitaria, producto de una situación de caso fortuito, nos permite al Minvu tomar algunas definiciones con el fin de garantizar la continuidad del servicio público, resguardando la vida y

salud de las personas", señaló el Ministro Cristián Monckeberg.

Fuente: <http://www.emb.cl/construccion/noticia.mvc?nid=20200408w17&ni=covid-19-minvu-facilita-tramites-municipales-para-construccion-de-viviendas>

COLOMBIA

En relación con la actividad de infraestructura pública, actualmente están permitidas la ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.

También, está permitida la revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y las obras de infraestructura que no pueden suspenderse. En cuanto a la Construcción de vivienda, solo está permitida la intervención de obras civiles y de construcción, las



cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.

A partir del 27 de abril, día en que se levanta la cuarentena obligatoria decretada por el presidente Iván Duque, la construcción

es uno de los primeros sectores de la economía que se reinicia ya que en Colombia emplea al 7% de la fuerza laboral nacional y genera el 8% del PIB. Se consideran parte del reinicio a los contratistas y la cadena de suministro de la construcción.

COSTA RICA

En Costa Rica no se ha dado una paralización o suspensión de las obras de construcción. Siguen operando, pero se están aplicando



las medidas necesarias para proteger a los colaboradores y prevenir contagios.

En materia de infraestructura vial las obras continúan avanzando normalmente.

El Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, la Cámara Costarricense de la Construcción y la Comisión Nacional de Seguridad Ocupacional en Construcción, establecen los lineamientos para preparación de Protocolo: Ministerio de Salud y Caja Costarricense del Seguro Social

MÉXICO

El Gobierno Federal declaró que, a partir del 18 de mayo, 3 sectores económicos serán considerados esenciales: construcción, minería y automoción. Como tal, se espera la reanudación gradual de las actividades de construcción con medidas de higiene adecuadas a nivel nacional (en este caso, gradual significa comenzar con 269 municipios de cada 2,500). La Cámara Mexicana de la Construcción informó que el reinicio de actividades está programado para el 1 de junio, asimismo, publicó en su página web las medidas implementadas en relación con el COVID-19.

En México se extendió hasta el 30 de mayo las medidas de distanciamiento social. Según la Cámara de la Construcción de México (CMIC), aproximadamente una quinta parte de sus 12 000 miembros están en riesgo de cerrar permanentemente debido a la interrupción de la construcción y las obras.

Son principalmente PYMES ubicadas en los estados de Nuevo León, Quintana Roo, Baja California Sur, Yucatán y Ciudad de México. Entre marzo y abril, casi 19 500 trabajadores de la construcción perdieron sus empleos.

En relación a proyectos de infraestructura pública, los proyectos prioritarios del gobierno Federal (Aeropuerto de Santa Lucía, El



Fuente: https://www.cmic.org.mx/covid19/CPM_Plan_Nueva_Normalidad_13may20.pdf

Tren Maya y la Refinería de Dos Bocas) no se han detenido, por lo que continúan con sus avances a fin de terminar las obras en las fechas programadas.

En cuanto a Vivienda, de acuerdo a declaraciones del presidente, se otorgarán créditos y se implementarán otras acciones para disminuir los efectos negativos que causará la emergencia sanitaria.

3.4. Análisis comparativo de protocolos sanitarios en Latinoamérica

1. Traslado de personal hacia las obras

Es importante resaltar que la actividad constructora, junto con la minería y la agro-exportación, son actividades económicas que presentan mayores estándares de control de seguridad y salud en el trabajo en nuestro país. Fundamentalmente, por la complejidad de las operaciones en obras de construcción y no es exclusivo de nuestro país. Como se aprecia en el análisis de riesgo relativo de infección por COVID-19 desarrollado por el Medical Task Force de la Universidad de Puerto Rico (**Figura 3.12**), la actividad constructora es la actividad económica que presenta el menor riesgo de infección y letalidad.

Sobre el análisis realizado por la Universidad de Puerto Rico, en diferentes actividades económicas de los países de Colombia, Chile, México y Uruguay se identifica que en

los protocolos analizados no se prohíbe la movilización de trabajadores de la construcción en transporte público, ni se plantea el transporte privado como obligatorio.

En el caso colombiano, el protocolo plantea evitar las horas pico, por lo que recomienda, adoptar horarios flexibles para disminuir la interacción social de los trabajadores, tener una menor concentración de trabajadores en los ambientes de trabajo, mejor circulación del aire, y reducir el riesgo por exposición asociado al uso de transporte público en horas pico o zonas de gran afluencia de personas y usar tapabocas convencional al hacer uso del dicho transporte.

El protocolo chileno tampoco prohíbe el uso del servicio de movilidad pública pues señala que se debe “asegurar que todos los trabajadores que utilizan transporte público

Figura 3.12 SECTORES DE ACTIVIDAD ECONÓMICA EN PR LISTADOS SEGÚN ÍNDICE RELATIVO DE RIESGO DE INFECCIÓN POR COVID - 19

Sector de Actividad Económica de acuerdo con el North American Industry Classification System (NAICS)	Índice Relativo de Riesgo de Infección por COVID - 19
Construcción (NAICS 23)	1.5
Minería (NAICS 21)	3.3
Informática (NAICS 51)	3.5
Agricultura (NAICS 11)	6.1
Manufactura (NAICS 31 - 33)	6.8
Otros Servicios (NAICS 81)	11.5
Bienes Raíces y Renta (NAICS 53)	15.7
Comercio al por Mayor (NAICS 42)	16.2
Finanzas y Seguros (NAICS 52)	22.1
Arte, Entretenimiento (NAICS 71)	29.1
Gobierno (NAICS 92)	30.7
Transportación, Almacenamiento y Utilidades (NAICS 22, 48 - 49)	38.4
Servicios Profesionales, Comerciales y Técnicos (NAICS 54, 55)	49.9
Comercio al Detal (NAICS 44 - 45)	61.7
Alojamiento y Restaurantes (NAICS 72)	61.8
Servicios de Salud y Servicios Sociales (NAICS 62)	314.8
Servicios Educativos (NAICS 61)	317.8

Fuente: Índice de Riesgo Relativo de Infección por COVID-19 / Medical Task Force de la Universidad de Puerto Rico

cuenten con sus respectivas mascarillas”, siendo opcional el traslado con vehículos particulares, lo que se verifica cuando se indica que “en caso de contar con buses para el transporte de los trabajadores, desinfectarlos antes del inicio de traslados y disponer puntos de limpieza de manos a la subida de estos”.

Asimismo, promueve el transporte multimodal para tramos cortos y utilizar medios alternativos. En el caso de desplazamientos en vehículos particulares, se recomienda aplicar desinfectante en aerosol previo al inicio del viaje y limpiar tableros y volante con alcohol gel, y que el caso que se comparta con otras personas, usar mascarillas todos ocupantes del vehículo, dado que no es factible que mantengan una distancia de, a lo menos, un metro.

Esta última medida de distancia, parece una disposición mucho más razonable a la planteada en el protocolo peruano, que, a pesar de referirse a transporte en buses, establece que “los vehículos empleados en el traslado deben utilizar solo el 50% de su capacidad, con la finalidad de garantizar el distanciamiento de seguridad entre el personal transportado”.

Los otros dos protocolos, como el mexicano y el uruguayo, no establecen disposición alguna respecto al transporte de los trabajadores, aunque no existe restricción para el uso de los vehículos de servicio público.

En conclusión, es necesario actualizar los protocolos sanitarios, en el sentido de hacer opcional el uso de transporte privado y promover el uso de bicicletas o el hábito de caminar para distancias cortas. Además, en el caso de emplear vehículos motorizados debe garantizarse una distancia mínima de 1.00 metro entre pasajeros y requerir el uso obligatorio de mascarillas comunitarias durante el trayecto.

2. Distanciamiento entre personas

El documento aprobado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento dispone “planificar las actividades a fin que durante la jornada laboral el personal pueda mantener la distancia de seguridad de 1.50 metros, en la entrada, salida y durante su permanencia en la obra, y reorganizar, en la medida de lo posible, el acceso escalonado del personal a la obra”.

Esta restricción que no admite excepciones, no solo es imposible de cumplir en todas las actividades dentro del proceso constructivo, sino que va más allá de lo señalado en los lineamientos generales aprobados por la Resolución Ministerial N° 239-2020-MINSA que establece un “distanciamiento social de 1 metro entre trabajadores, además del uso permanente de protector respiratorio, mascarilla quirúrgica o comunitaria según corresponda”. Ello parece responder a la percepción de que las operaciones en obras de construcción son menos seguras para contener el posible contagio del virus, lo cual es erróneo como ya se ha explicado.

En los protocolos de los demás países también se establecen distancias mínimas de separación, pero plantea medidas para aquellos casos en los que esta restricción no puede cumplirse en razón de la naturaleza del trabajo en obras.

Así, el protocolo colombiano señala la necesidad de “Establecer estrategias de trabajo que permitan el distanciamiento entre los trabajadores (2 metros)”. Pero también señala que cuando se vaya “a realizar una actividad donde se requiera estar a una distancia menor a dos metros o... en un espacio cerrado sin ventilación”, es necesario “hacer entrega de mascarillas desechables a todos los empleados”.

En el caso uruguayo, el protocolo determina algo similar: “la organización del trabajo debe determinarse de forma que, entre trabajadores y/o con el público, se mantenga una distancia nunca inferior a un metro y medio”. Pese a lo rotundo de la disposición, en otra parte del documento precisa que cuando “el personal trabaje en cuadrillas”, deben evitar “la aglomeración de personas. Las personas que deban trabajar en forma permanente al lado de otro trabajador, deben mantener, en lo posible, por lo menos 1 metro de distancia”. Como puede apreciarse, no solo se ha reducido la distancia a 1 metro (a pesar de que se indicó que nunca sería inferior a 1.50 m) sino que se plantea la posibilidad de que tampoco esta nueva distancia mínima se va a cumplir en todos los casos.

De otro lado, en el protocolo mexicano se propone “reducir al mínimo el contacto físico” para lo cual se sugiere “guardar una distancia preventiva mínima de 1.5 metros en cualquier contacto con otras personas” y “aumentar el espaciado de los trabajadores en todo momento, incluso en

el transporte". Pero también establece que se debe "evitar concentraciones de más de 10 personas en lugares cerrados y donde no puedan garantizarse distancias mínimas". Queda claro que existen casos en que las restricciones de separación no se pueden cumplir.

Por último, en el caso chileno, se plantea "que se mantenga una distancia mínima de un metro entre personas", tanto al ingreso a la obra, a los vestidores o baños, durante las charlas, reuniones de obras y los almuerzos. Sin embargo, se relativiza la obligación cuando se indica que se debe "fomentar el distanciamiento social de al menos 1 metro en personas".

En conclusión, si bien es cierto es correcto disponer una distancia mínima de separación como regla general, es igualmente apropiado establecer reglas especiales cuando esto no puede cumplirse por la naturaleza de determinadas tareas dentro del proceso constructivo.

3. Reducción del aforo

El protocolo para la construcción de edificaciones y habilitaciones urbanas en el Perú ha estipulado la reducción del aforo de determinadas instalaciones a un 50%, cuando no se pueda "mantener la distancia de seguridad de 1.50 metros, en la entrada, salida y durante la permanencia en la obra" del personal, o cuando no se pueda "disponer el acceso escalonado del personal a la obra" o evitar "las actividades que involucran aglomeración de personal".

Sobre el particular, habría que señalar que en ninguno de los cuatro protocolos investigados se propone la reducción del aforo en las áreas operativas, y menos se precisa la magnitud de tal reducción (50%). Solo en el caso colombiano se establece la necesidad de "controlar el aforo máximo de personas" cuando se trata de las zonas comerciales vinculadas a las obras, lo cual tiene sentido porque en estas zonas interactúan trabajadores y clientes. Pero ni en ese caso, se han definido porcentajes específicos de reducción del aforo.

En todos los casos, para reducir el número de personas en determinadas áreas durante los procesos constructivos se han propuesto otras medidas. En el caso uruguayo, para "evitar ingresar en aglomeraciones.... Las empresas analizarán la posibilidad de desfasar el horario de ingreso".

Algo parecido estipula el protocolo colombiano que propone "adoptar horarios flexibles para disminuir la interac-

ción social de los trabajadores, tener una menor concentración de trabajadores en los ambientes de trabajo, mejor circulación del aire, y reducir el riesgo por exposición asociado al uso de transporte público en horas pico o zonas de gran afluencia de personas y usar tapabocas convencional al hacer uso del dicho transporte". Además, recomienda "establecer grupos de trabajo para adelantar la obra, de manera que siempre permanecen juntos los mismos".

También propone "suspender cualquier reunión masiva, eventos, operativos de salud u otros en la obra" y que "la entrega de información deb(a) ser efectuada por supervisores o jefes de cuadrillas a sus equipos en sus charlas diarias". Además, plantea "desarrollar un modelo de sectorización de áreas o actividades, estableciendo barreras físicas o mediante delimitación de espacio mínimo entre personas (2 metros para tener grupos aislados)".

En el caso de México, el protocolo recomienda "realizar la entrada y salida de personal de forma escalonada, para evitar concentraciones y que se pierdan las medidas de distanciamiento, que también deben ser aplicadas al transporte" y "establecer turnos de trabajo sin contacto entre grupos y habilitar el trabajo desde casa (home office), siempre que sea posible".

Finalmente, el protocolo chileno señala la necesidad de "establecer o pactar flexibilizaciones horarias u horarios diferidos para el ingreso y salida de los trabajadores y así evitar aglomeraciones en la obra/faena y en el transporte público", además de "convenir la distribución de la jornada en diversos turnos, siempre con el fin de evitar aglomeraciones y limitar la cantidad de trabajadores que comparten un mismo espacio". Y finalmente, se recomienda "habilitar, en la medida de lo posible, circuitos de circulación separados en la obra/faena, ya sea en accesos y salidas, en escaleras y en áreas comunes para evitar el cruce de personas a menos de un metro" y que "cuando ello no sea posible, instruir que todos los trabajadores utilicen sus mascarillas mientras se produzcan cruces entre personas".

En conclusión, existe una serie de alternativas para disminuir las aglomeraciones y mitigar sus efectos, tanto en los espacios de trabajo de una obra como en los de ingresos y en las circulaciones, cuyas condiciones y magnitud se deben definir en función de las características de cada obra y de cada frente de trabajo, por lo que no es conveniente ni eficiente establecer, a priori, una reducción sustantiva del

aforo, como lo propone el protocolo formulado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Perú.

4. Paralización de actividades en caso de detectar contagios en una obra

El protocolo peruano, en caso de confirmarse algún caso positivo de COVID-19, ordena “paralizar inmediatamente la obra, y comunicar a la autoridad de salud competente, en tanto se procede a la desinfección de todas las áreas en donde haya estado la persona en las últimas 72 horas, así como de los materiales con los que estuvo en contacto el trabajador”. Como puede apreciarse, se dispone cesar las actividades en toda la obra.

En el caso colombiano, por el contrario, se pide “desarrollar un plan de continuidad integrado entre todos los contratistas para responder al cierre parcial o completo de sitios de

construcción o en el caso de una limitación severa de las operaciones del sitio para detectar síntomas asociados al COVID-19” y “cerrar temporalmente todas las áreas en donde haya estado la persona en las últimas 72 horas” incluyendo los “materiales con los que pudo haber entrado en contacto la persona”. Además, se debe “realizar un proceso de limpieza y desinfección con desinfectantes de alto nivel (amonio de cuarta o quinta generación) previo al reingreso de otras personas al área, o según lineamientos del Ministerio de Salud y Protección Social”.

Como puede apreciarse, el protocolo de Colombia establece criterios muy claros para identificar y acotar las áreas de una obra que deben ser cerradas en caso de producirse un caso de contagio. No se parte, como en el caso peruano, de una paralización total de la obra sin tener en cuenta el tamaño, ubicación y condiciones de trabajo en los diferentes frentes de trabajo que suele haber en un proyecto de construcción.

3.5. Fundamentos de CAPECO para proponer al Gobierno la priorización del reinicio de la actividad constructora

Desde finales de marzo 2020, CAPECO ha reiterado en diversos foros que es urgente implementar un Plan Integral de Reactivación Económica que incluya a todos los sectores productivos y que considere medidas inmediatas, de corto y mediano plazo para evitar la pérdida de empleos y la recesión económica, así como los conflictos y consecuencias sociales que se derivarían de tales circunstancias. En la actividad constructora, la paralización total de actividades, sumada al débil desempeño de la producción sectorial en los últimos seis meses, ya ha puesto en dificultades para cumplir obligaciones inmediatas a muchas empresas contratistas, inmobiliarias y proveedoras de materiales de construcción.

Para CAPECO, durante más de treinta años, nuestro país ha llevado a cabo una política económica sensata y ordenada, que ha

permitido sostener un largo periodo de crecimiento de la producción y de mejora de las condiciones de vida de la población, en el que la inversión privada ha sido clave. Como consecuencia de ello, el Estado peruano cuenta con importantes reservas monetarias, acumulada bajo niveles de endeudamiento y grado de inversión para su financiamiento externo.

Las políticas públicas vinculadas a la construcción tienen dos caras, como señalábamos al principio de este documento. De un lado, se tiene un mercado de vivienda que, con estímulos claros, predictibilidad y programas de largo plazo, ha venido consolidando una industria competitiva e inclusiva, que ha sido capaz de proveer soluciones habitacionales y equipamientos apropiados para todas las familias peruanas, favoreciendo además el crecimiento económico. Del otro, un modelo de contratación pú-

blica obsoleta, ineficiente y muy permeable a la corrupción, que no puede ejecutar los importantes recursos económicos de que dispone y que no puede asegurar la calidad ni la sostenibilidad de las infraestructuras y edificaciones que produce. Es evidente que en otros sectores productivos se pueden encontrar ejemplos similares.

La construcción debe empezar a trabajar inmediatamente

- La construcción representa el 5.8% del PBI nacional y tiene un efecto multiplicador de 2.44
- Permite efectivizar la inversión y la creación de capital físico: el 80% de la inversión se destina a edificaciones e infraestructura
- Mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, mediante el acceso a la vivienda y a servicios públicos
- Da empleo formal a 250 mil trabajadores en forma directa e impacta de manera indirecta en 450 mil
- Generó S/ 6 575 millones de soles en impuestos en 2019: el 6.7% de la recaudación tributaria interna
- Más de 4 mil obras públicas por S/ 15 000 millones paralizadas, igual que 26 mil millones en inversiones privadas, incluyendo 1 900 proyectos de vivienda
- Es indispensable cuando se quiere emprender políticas contra cíclicas como en la coyuntura actual

Protección a los trabajadores de la construcción

- Más de 145 mil obreros de construcción formales están desempleados
- FTCCP y CAPECO solicitaron incorporarlos a subsidios que otorga el Gobierno
- Se propuso utilizar recursos del SENCICO, provenientes de aportes de empresas constructoras
- SENCICO tiene hoy mucho más dinero en caja del que puede invertir y no se afectaría la caja fiscal
- El pago se efectuaría a través de ESSALUD, porque todos los beneficiarios estuvieron en planilla y esta entidad podría identificarlos rápidamente
- El 50% del dinero se restituirá con aumento temporal del aporte de las empresas a partir de julio 2021
- CAPECO propuso un Decreto de Urgencia para otorgar el beneficio y una Ley para aumentar el aporte... hasta ahora nada

La construcción puede empezar a trabajar

- Las normas de seguridad y salud para la construcción se encuentran entre las más rigurosas del país
- En las obras, existen médicos previsionales y los trabajadores son sometidos a exámenes de salud al ingresar y al retirarse del empleo
- Toda persona que entra a una obra debe contar con equipos de protección personal establecidos por la normativa vigente
- Ningún trabajador puede laborar sin ropa de faena, debiendo cambiarse al entrar y al salir de la obra
- La ley exige mantener vigente un seguro contra todo riesgo (póliza CAR) y los trabajadores están asegurados dentro y fuera de la obra
- Las obras son constantemente supervisadas por entidades públicas como la municipalidad, INDECI, SUNAFIL, INDECOPI
- Pero también son supervisadas por compañías de seguros, entidades financieras, supervisores privados, los propios trabajadores y la organización sindical
- La construcción es una de las actividades productivas más seguras para prevenir el COVID-19, por eso en la mayoría de países se han reiniciado (o no se han detenido) las obras
- Proponemos la reanudación inmediata de toda obra de construcción que pueda cumplir con protocolos de bioseguridad

Trabajadores y empresarios unidos contra el COVID-19

- La FTCCP y CAPECO han venido trabajando un borrador de protocolo para las obras de edificación
- Se está revisando en una Mesa Tripartita liderada por el Ministerio de Trabajo y con participación de SUNAFIL
- Conocen este proyecto ministerios de Vivienda, Economía y Salud. Se ha recogido experiencias de Argentina, Chile, Colombia, México y Uruguay
- Además, CAPECO entregó al PRODUCE, un borrador de protocolo para las proveedoras de materiales
- Se pide que los protocolos sean aprobados en un plazo corto, así como los procedimientos de SUNAFIL para la verificación cuando las obras se reinicien
- CAPECO ha propuesto que la Mesa Tripartita se mantenga durante la ejecución de obras para optimizar procesos de prevención y control

La vivienda reactiva y protege a las familias

- Para ADI, ASEI y CAPECO, los programas de vivienda son claves para una estrategia contra cíclica, frente a las dificultades en la ejecución de obras públicas
 - Se debe generar incentivos especiales para que los hogares demandantes recuperen confianza y sean protegidos de eventuales reducciones de ingresos
 - Es necesario además asegurar recursos que permitan generar continuidad de desembolsos de subsidios y créditos por lo menos para los siguientes dos años
- Hay que evitar caída de oferta de vivienda, facilitando trámites, pero sobre todo reiniciar obras ya
 - Todo ello permitiría que instituciones financieras, fondos de inversión y promotores inmobiliarios sigan apostando por el segmento de vivienda social
 - La asignación de subsidios debe mantener criterios de progresividad, factibilidad e impacto sobre la inversión y el empleo



4. Normativas para la reanudación de actividades económicas en la postpandemia COVID-19

4.1. Antecedentes generales para el reinicio de actividades económicas

Las condiciones para la reactivación económica para la pospandemia COVID-19, están descritas en el Decreto Supremo N° 080-2020-PCM, que aprueba la “Reanudación de Actividades” conforme a la estrategia elaborada por el Grupo de Trabajo Multisectorial (conformado por la Resolución Ministerial N° 144-2020-EF/15), la que consta de cuatro (04) fases para su implementación, las mismas que se irán evaluando permanentemente de conformidad con las recomendaciones de la Autoridad Nacional de Salud.

La Fase 1 de la “Reanudación de Actividades”, para el sector de la construcción que se inició en el mes de mayo del 2020, y sus actividades se encuentran detalladas en el siguiente epígrafe: Mapa normativo de actividades.

La Fase 2 por su lado ha flexibilizado la tramitología de autorizaciones, por ello, también se comenta y se analiza los principales cambios y novedades respecto a la normativa de la Fase 1.

4.2. Mapa normativo de actividades a reanudar en el sector construcción

ID.	ACTIVIDAD A REANUDAR	SECTOR
8	Proyectos del Plan Nacional de Infraestructura para la competitividad (PNIC)	Según tipo de obra: MTC, MINAGRI, MINEM, MVCS y MINAM (residuos sólidos)
9	Proyectos de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios	Según tipo de obra: MTC, MINAGRI y MVCS (vivienda, Reconstrucción con cambios (ARCC), agua y desagüe, educación, salud y pistas y veredas)
10	56 proyectos del Sector Transportes y Comunicaciones	MTC
11	36 obras de saneamiento	MVCS
12	Actividades de infraestructura agraria (riego, mantenimiento, rehabilitación de drenes, entre otros)	MINAGRI
13	Proyectos inmobiliarios priorizados (fase de excavación, estructuras y acabados, y viviendas en el ámbito rural)	MVCS
14	Productos agrarios (alquiler/venta de maquinarias)	MINAGRI
15	Inversiones de Optimización, de Ampliación Marginal, de Rehabilitación y de Reposición (IOARR), acceso de agua y alcantarillado en comisarías, hospitales y colegios	MVCS
16	Industrias y servicios conexos a la construcción	PRODUCE
21	Servicios prestados a empresas (soporte de TI y servicios profesionales, exportaciones de servicio de conocimiento)	PRODUCE
22	Servicios notariales	MINJUS
24	Servicios de mantenimiento de equipo relacionado a edificaciones y hogares (bombas, termas, ascensores, gasfitería, electricista, carpintería, entre otros)	MVCS

En concreto, inicialmente para que reinicie actividades el sector construcción, se requería el pronunciamiento de siete sectores productivos. De igual forma para el reinicio de actividades de diseño, ejecución y formalización de obras de edificación, se registrarán por lo que dispongan los sectores como: MVCS, MINJUS y, para servicios a empresas: PRODUCE.

Por su parte, las reanudaciones de las obras de infraestructura dependerán de lo que señale el sector competente dependiendo del tipo de obra (MTC, MVCS, MINAGRI, MINEM, MINAM) y también PRODUCE para los servicios a empresas. Los proveedores de la construcción requerirán el pronunciamiento del PRODUCE, mientras que los de servicios de mantenimiento lo necesitarán del MVCS.

4.3. Lista de las principales actividades autorizadas con sus vínculos de accesos a protocolos sanitarios sectoriales y criterios de focalización territorial

A continuación, se presenta una lista de las principales actividades ya autorizadas y la compilación normativa y sus hipervínculos

los correspondientes, para facilitar la lectura y análisis de nuestros lectores.

Actividad a Reanudar	Protocolos	Enlace	Criterios	Enlace
Proyectos del Plan Nacional de Infraestructura para la competitividad (PNIC).	RM-128-2020-MINEM RM 0257-2020-MTC/01 RM 087-2020-VIVIENDA RM 096-2020-MINAM	https://bit.ly/2SJukRw https://bit.ly/3dlf4Cu https://bit.ly/2Ld5OEL https://bit.ly/2xNPFce	RM-129-2020-MINEM RM 0259-2020-MTC/01 RM 088-2020-VIVIENDA RM 096-2020-MINAM	https://bit.ly/2WahXjN https://bit.ly/2SNOCJS https://bit.ly/2Wlqv0c https://bit.ly/2xNPFce
56 proyectos del Sector Transportes y Comunicaciones.	RM 0257-2020-MTC/01	https://bit.ly/3dlf4Cu	RM 0259-2020-MTC/01	https://bit.ly/2SNOCJS
36 obras de saneamiento.	RM 087-2020-VIVIENDA	https://bit.ly/2Ld5OEL	RM 088-2020-VIVIENDA	https://bit.ly/2Wlqv0c
Proyectos inmobiliarios priorizados (fase de excavación, estructuras y acabados, y viviendas en el ámbito rural).	RM 087-2020-VIVIENDA	https://bit.ly/2Ld5OEL	RM 089-2020-VIVIENDA	https://bit.ly/2yvu4Py
Industrias y servicios conexos a la construcción.	RM 0257-2020-MTC/01	https://bit.ly/3dlf4Cu	RM 0259-2020-MTC/01	https://bit.ly/2SNOCJS

4.4. Alcances de la Reanudación de Actividades Económicas en la Fase 2

El Decreto Supremo N° 101-2020-PCM, a través del cual se aprueba la Fase 2 de la Reanudación de Actividades Económicas dentro del marco de la declaratoria de Emergencia Sanitaria Nacio-

nal por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del COVID-19, y, también, se modifica el Decreto Supremo N° 080-2020-PCM, que aprobó la Fase 1.

Actividades incluidas en la Fase 2 de la “Reanudación de Actividades” en el Sector Construcción

Actividad a Reanudar	Sector
- Construcción Proyectos de Inversión Pública, Proyectos de Inversión Privada, Asociaciones Público Privadas, Proyectos en Activos, IOARR y el PIRCC.	MINSA
- Actividades de arquitectura e ingeniería y actividades conexas de asesoramiento técnico.	MINSA
- Alquiler y arrendamiento operativo de otros tipos de maquinarias, equipos y bienes tangibles.	MINSA
- Alquiler de maquinaria y equipo y de bienes tangibles Alquiler y arrendamiento operativo de otros tipos de maquinarias, equipos y bienes tangibles.	MINSA
- Mantenimientos, mejoramiento y conservación rutinarios y periódicos de vías nacionales, departamentales y locales Construcción de carreteras y líneas de ferrocarril Construcción de proyectos de servicio público Construcción de otras obras de ingeniería civil Otras instalaciones para obras de construcción.	MINSA
- Captación, tratamiento y distribución de agua Evacuación de aguas residuales.	MINSA

En principio, para entender la aplicación de las normas que regulan la reanudación de actividades se debe tener presente 3 aspectos:

- 1. Aprobación de Fase:** Se establece mediante decreto supremo, indicando las actividades económicas que comprende. En ese sentido, la Fase 2 queda aprobada con el presente decreto supremo, desde el 05.06.2020.
- 2. Implementación de Fase:** Se basa en los criterios de salud, sociales, económicos, entre otros, establecidos en el artículo 2° del D.S. N° 080-2020-PCM. Para el caso puntual de la fase 2, la implementación de determinadas actividades no será a nivel nacional, será progresiva, ya que se han exceptuado determinados departamentos. De acuerdo a lo señalado, la implementación de la Fase 2, con excepción de los departamentos indicados en la norma, se inicia desde el 05.06.2020. Los departamentos exceptuados se implementarán gradualmente mediante resolución ministerial.
- 3. Inicio de actividades:** Implica el momento en que pueden operar las personas naturales o jurídicas su actividad económica. Como veremos más adelante, el inicio es automático, una vez ingresado el protocolo de sanidad en el SICCOVID.

El Decreto Supremo N° 101-2020-PCM, principalmente trae 2 vedades:

- La primera está referida a los sectores competentes. En lo que respecta a Construcción, en general, se ha establecido que el

sector competente, para regular los protocolos de sanidad, solo es el MINSA. Es decir que ya no será el MVCS. Sin perjuicio de lo indicado, se mantiene vigente las disposiciones contenidas en la RM N° 087-2020- VIVIENDA, el cual aprobó los lineamientos complementarios para los protocolos de sanidad en construcción, puesto que fueron expedidas dentro de sus competencias.

Asimismo, en lo que respecta a Construcción, en el anexo de la norma, se indica “proyectos de inversión pública” y “proyectos de inversión privada”, lo cual, a nuestro entender, involucra todas las actividades y tipos de construcción en general; sin embargo, al haberse indicado dicha precisión en la columna referida a descripción del CIU, se podría prestar a interpretaciones erróneas por parte de los organismos fiscalizadores. Lo cierto es que de la redacción se entiende que el espíritu de la norma es englobar todas las actividades de la construcción para permitir las en Fase 2, atendiendo a que no existe una identificación de actividad denominada “proyectos de inversión” en la tabla CIU.

- La segunda está referida a que, con esta disposición, el procedimiento para la autorización de reanudación es Automático, con la sola condición de que las personas jurídicas hayan registrado su “Plan para la vigilancia, prevención y control de COVID-19 en el trabajo” en el Sistema Integrado para COVID-19 (SICCOVID-19) del Ministerio de Salud, teniendo en consideración los “Lineamientos para la vigilancia de la Salud de los trabajadores con riesgo de exposición a COVID-19”, aprobados por Resolución Ministerial N° 239-2020-MINSA y sus

Normativas para la reanudación de actividades económicas en la postpandemia COVID-19

posteriores adecuaciones, así como el protocolo sectorial correspondiente cuando el sector lo haya emitido. Esto implica una virtual derogación de la RM N° 088 y 089-2020-VIVIENDA, que regulaba el procedimiento de autorización para que se reanuden las actividades de la Fase 1.

Siendo la autorización automática, el inicio de actividades se da una vez ingresado el protocolo en el SICOVID. Esto implica que los sectores competentes de cada actividad ya no pueden fijar fecha de inicio de actividades, como sí sucedía en la Fase 1 cuando el MVCS reguló la fecha con su RM N° 088 y 089-2020-VIVIENDA.

Al respecto, consideramos que se debe tener especial atención a los aspectos que se derivan de esta normativa:

- Se debe tener en cuenta que, si bien la autorización para reanudar la actividad es automática, esto no implica que no pueda ser fiscalizada la documentación presentada y que, como consecuencia de la detección de una irregularidad o incumplimiento normativo, se revoca dicha autorización automática.
- Otra consideración es que los sectores competentes pueden aprobar mediante resolución ministerial y publicar en su portal institucional, los protocolos sanitarios sectoriales. Para el caso del sector Construcción, entendemos que el MINSA podría considerar alguna disposición complementaria o alguna modificación.
- La fiscalización, por parte de los órganos competentes, inspeccionarán a las empresas en base a su protocolo aprobado y/o ingresado al SICOVID. Debe entenderse que será la SUNAFIL el órgano encargado de dicha fiscalización. Dicho plan debe

estar disponible para los trabajadores al momento de la reanudación de las labores y a disposición de los clientes.

- Otro aspecto que se mantiene es la facultad de los sectores competentes a disponer, mediante resolución ministerial, la inclusión de nuevas actividades económicas que no afecten el Estado de Emergencia Nacional, previa opinión favorable del Ministerio de Salud, y conforme con las medidas sanitarias requeridas para evitar la propagación y contagio del COVID-19.
- Con relación a las autorizaciones sectoriales, así como los registros realizados en el SICOVID a la fecha, los mismos se consideran válidos en todos sus extremos. Los trámites iniciados por los solicitantes de actividades de la Fase 1 de la Reanudación de Actividades que no hayan obtenido la autorización sectorial correspondiente, se rigen por lo dispuesto en el presente decreto supremo. Esto quiere decir que no deben esperar el pronunciamiento del sector correspondiente y, aun cuando hayan sido denegadas por éstos, pueden ingresar directamente sus protocolos en el SICOVID para que se genere su autorización automática.
- La norma también ha aclarado la competencia exclusiva del Gobierno Nacional para regular sobre la reanudación de las actividades comprendidas en las Fases de la Reanudación de Actividades y los protocolos sanitarios. Estos procedimientos de autorización se sujetan únicamente a los requisitos y condiciones establecidos en el Decreto Supremo N° 080-2020-PCM, el Decreto Supremo N° 101-2020-PCM y sus normas modificatorias, quedando prohibido establecer requisitos o condiciones adicionales en normas sectoriales, regionales o locales.







5. Propuestas de CAPECO para la reactivación y transformación de la construcción

A través de una serie de declaraciones públicas y de entrevistas con autoridades del Poder Ejecutivo, CAPECO ha planteado un conjunto de propuestas para la reactivación del sector construcción.

El primer objetivo es hacer todo lo posible para que el PBI sectorial no se retraiga 40% el año 2020 como prevén algunos analistas. Esto exige una serie de medidas de inmediata ejecución, dirigidas a evitar que tanto el segmento inmobiliario, especialmente el de vivienda social, como el de construcción de obra pública no presenten una caída tan abrupta al final del año revirtiendo lo máximo posible las cifras negativas que se han presentado en los primeros cinco meses del año. Solo de esta forma se logrará conjurar el riesgo de alto desempleo en el sector y de quiebras de

empresas y se tendrá la posibilidad de alcanzar un resultado positivo en el año 2021.

El segundo objetivo es iniciar un proceso de transformación de las políticas públicas relacionadas a la vivienda, desarrollo urbano, infraestructura y construcción; así como de la organización estatal para la planificación y gestión territorial y sectorial. De esta manera, se superarán los problemas estructurales que afectan desde hace años el desempeño de la construcción, impidiendo consolidar el mercado inmobiliario y de vivienda y contar con un modelo de gestión de infraestructura y edificación pública eficiente, transparente y de calidad. Ello exige la implementación de una Agenda Legislativa de mediano plazo conformada por siete proyectos de Ley, que debe iniciarse de inmediato y ponerse en vigencia en un plazo máximo de dos años.

5.1. Plan de medidas inmediatas para reactivar la construcción

El plan que propone CAPECO tiene los siguientes objetivos específicos:

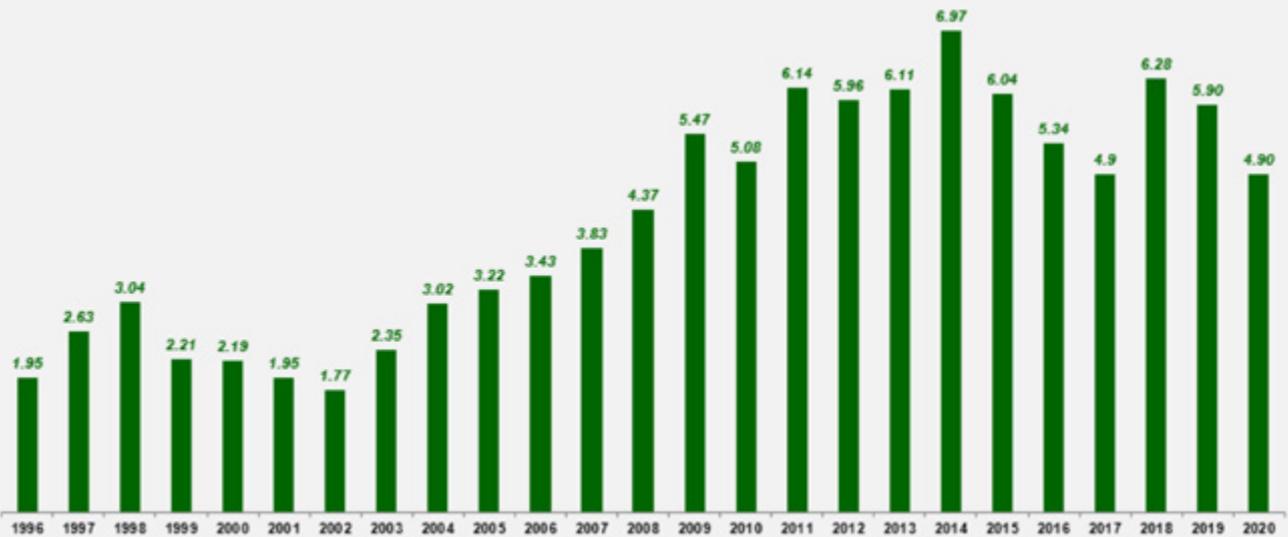
- 1) Defender empleo formal en construcción, en particular de obreros y de quienes trabajan en las regiones.
- 2) Restituir paulatinamente la cadena de producción y la ejecución de obras de construcción, especialmente de aquellas que adquieren prioridad en las actuales circunstancias.
- 3) Reducir al máximo posible la caída del mercado inmobiliario, fundamentalmente a través del segmento de vivienda social y generando confianza en las familias y en los inversionistas
- 4) Recuperar, en lo posible, el ritmo de ejecución de las obras de infraestructura pública en marcha y de las inversiones en minería.
- 5) Optimizar el uso de los recursos que el Estado deberá asignar al sector, priorizando los proyectos que tengan mayor pro-

babilidad de ejecutarse y mayor impacto en la inversión y el empleo

- 6) Contribuir a la recuperación de la economía y de las condiciones de vida de los peruanos a partir del 2021, año en el que se prevé una fuerte reactivación de la actividad constructora.

El plan se propone alcanzar la meta de una retracción de la producción sectorial a la mitad de lo esperado (-20%). Así, la actividad edificadora total se reduciría 17% en Lima Metropolitana terminando en 4 millones 900 mil metros cuadrados, lo que implicaría regresar al nivel de edificación del año 2017, que hasta el momento ha sido el peor resultado de los últimos once años (**Figura 5.1**). En las ciudades del interior la reducción sería cercana al 20%, con lo que la actividad edificadora urbana caería 18% a nivel nacional.

Figura 5.1 ACTIVIDAD EDIFICADORA TOTAL EN LIMA METROPOLITANA 1996-2020 (mill m²)

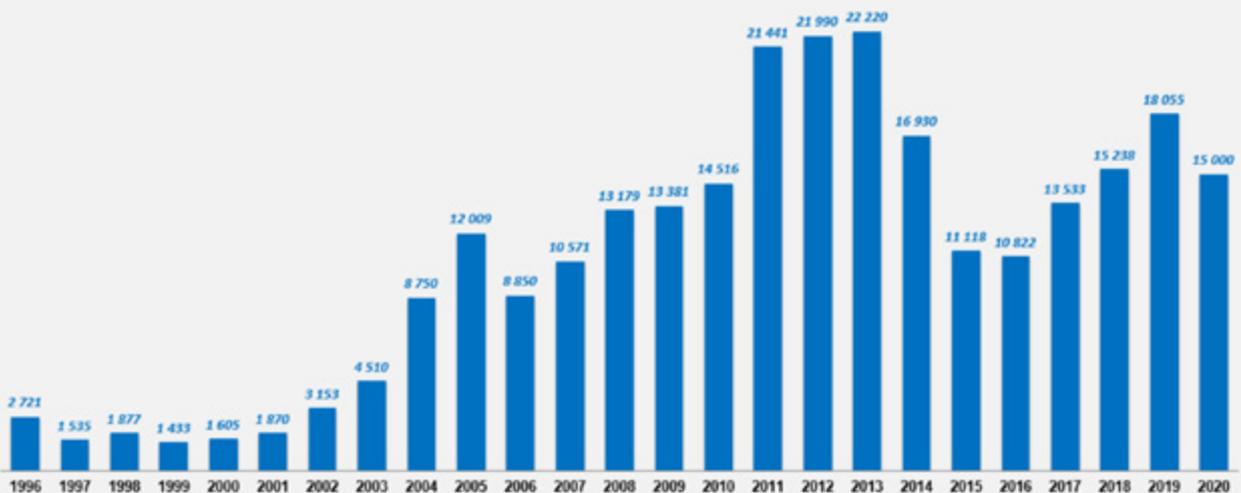


Fuente: CAPECO - Estudio de Mercado de Edificaciones en Lima Metropolitana

Las medidas urgentes que CAPECO plantea poner en marcha deberían permitir que la venta de vivienda a nivel nacional se reduzca en 18% en Lima Metropolitana y una proporción similar en el interior del país (Figura 5.2). Esta merma en el nivel de ventas

en la capital implicaría una reversión de la tendencia creciente presentada en los tres últimos años. Sin embargo, no se llegaría a las 10 822 viviendas vendidas en el 2016, que fue el peor resultado de los últimos doce años.

Figura 5.2 VENTA DE VIVIENDA NUEVA EN LIMA METROPOLITANA 1996-2020 (unidades)

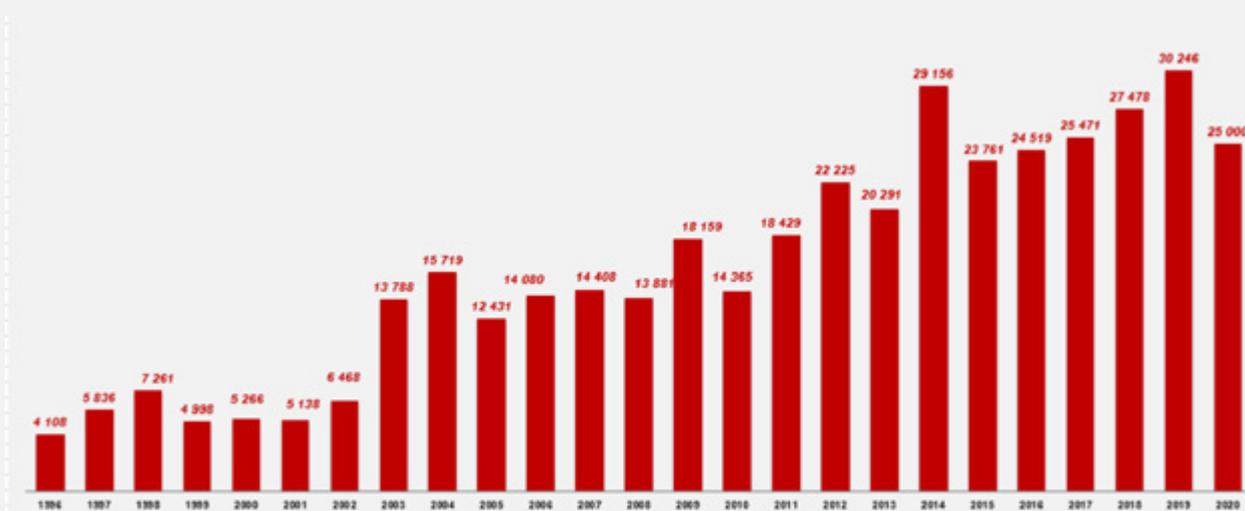


Fuente: CAPECO - Estudio de Mercado de Edificaciones en Lima Metropolitana

La oferta de unidades de vivienda nueva en Lima Metropolitana también se reduciría en 17% al final del presente año en relación con el récord histórico de 30 246 viviendas que se presentó en el 2019 (**Figura 5.3**). En las ciudades del interior, la caída podría ser un 4%-5% mayor por las dificultades para construir en las regiones del norte y del oriente del país, además de la sensible re-

ducción de oferta que se produciría en Arequipa por la decisión judicial de dejar sin efecto la aplicación del Plan de Desarrollo Metropolitano que impediría poner en el mercado 19 proyectos inmobiliarios -de los cuales 12 corresponden a vivienda social- que implican una inversión total de 775 millones de dólares (635 millones en 3 000 viviendas sociales).

Figura 5.3 OFERTA DE VIVIENDA NUEVA EN LIMA METROPOLITANA 1996-2020 (unidades)



Fuente: CAPECO - Estudio de Mercado de Edificaciones en Lima Metropolitana

En el caso de la obra pública, se espera que el nivel de ejecución se reduzca en alrededor del 25%, respecto al año pasado que no había sido precisamente exitoso en ejecución como se ha visto en la Parte 1.

El Plan incluye 23 medidas de urgente aplicación para reactivar la construcción, y está organizado en cinco ámbitos: (a) vivienda y desarrollo urbano; (b) laboral; (c) operatividad de las unidades productivas; (d) tributario; y (e) obra pública. A continuación, el detalle de las medidas propuestas.

A. Medidas sobre vivienda y desarrollo urbano

El objetivo central de estas medidas inmediatas en el ámbito de la vivienda social es el de asegurar el mayor nivel de ejecución posible de los programas Mivivienda y Techo Propio, teniendo en cuenta que en el último año ambos han alcanzado récords de inversión en subsidios (1 388 millones de soles en el 2019) y de colocación de

créditos (1 682 millones) y que existe la posibilidad de construir más de 29 mil viviendas adicionales a las existentes a nivel nacional este año, que se encuentran en planos o en proceso de construcción, lo que podría generar 80 mil nuevos empleos directos y beneficiar directamente a más de 140 mil ciudadanos que accederán a mejores condiciones habitacionales. Para lograrlo CAPECO ha propuesto:

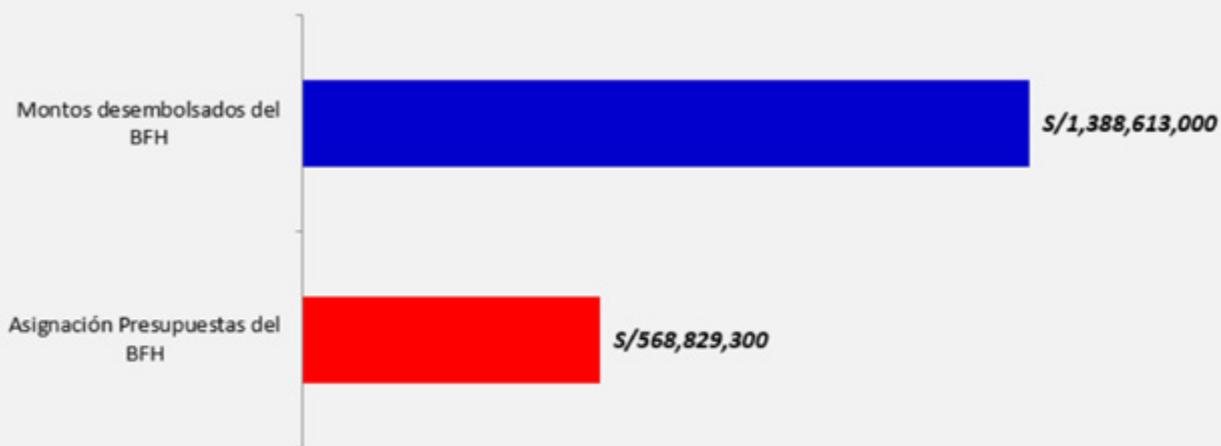
1. Incrementar en 1 UIT el valor del Bono Familiar Habitacional del Programa Techo Propio para la modalidad de adquisición de vivienda nueva y reiniciar, en el menor plazo posible, las convocatorias para el otorgamiento de Bonos Familiares Habitacionales bajo la modalidad de construcción en sitio propio.

Se requiere también aumentar el presupuesto de 568 millones de soles asignados a este programa, pues se trata del 41% del presupuesto asignado y ejecutado el año 2019 (**Figura 5.4**). Es indispensable, cuando menos, duplicar dicho presupuesto, te-

niendo en cuenta la velocidad con que estos proyectos se ejecutan, su carácter descentralizado y el bienestar y seguridad que ofrecen a familias situadas bajo la línea de la pobreza. Además, es sumamente grave que, en las actuales circunstancias, se ponga en peligro la supervivencia de más de 700 pequeñas empresas constructoras y de sus trabajadores, con una reducción tan drástica de sus niveles de operación. Resulta paradójico además que esta merma en los recursos asignados, cuando se trata de un programa que ha tenido 100% de ejecución presupuestal.

El Presidente de la República ha anunciado el 15 de junio el incremento de 535 millones de soles en el presupuesto para los BFH y antes había dispuesto incrementar el valor del subsidio en 0.75 UITs y eliminado la exigencia de la cuota inicial. Debe indicarse que este incremento del BFH apenas cubre el monto mínimo de la inicial, sin embargo, el promedio que requieren los bancos como inicial es de 2 UITs, por lo que sería necesario un incremento de 1.25 UITs adicionales para evitar que el monto del crédito se mantenga. De lo contrario, muchos beneficiarios potenciales no calificarían para acceder a un préstamo hipotecario.

Figura 5.4 EJECUCIÓN 2019 Y PRESUPUESTO 2020 DEL BONO FAMILIAR HABITACIONAL



Fuente: Fondo Mivivienda y MVCS

2. Duplicar -en promedio- y hasta el 31.12.21, el monto del Bono del Buen Pagador de los Créditos Mivivienda, con el objetivo de generar incentivos para que las familias no abandonen su decisión de adquirir una vivienda y mantener estable su capacidad de compra, teniendo como escenario que los ingresos de estas familias se verían afectados por la reducción de sueldos y salarios, pérdida de empleo y/o incremento de los intereses de los créditos hipotecarios producto de la percepción de mayor riesgo por parte de la banca. Debe tenerse en cuenta que casi el 50% de los créditos Mivivienda se dirigen a (Figura 5.5) familias que tienen ingresos no formales, por lo que, en la actual coyuntura, podrían tener mayores dificultades para acceder a créditos.

Figura 5.5 VALORES ACTUALES Y PROPUESTOS DEL BONO DEL BUEN PAGADOR MIVIVIENDA

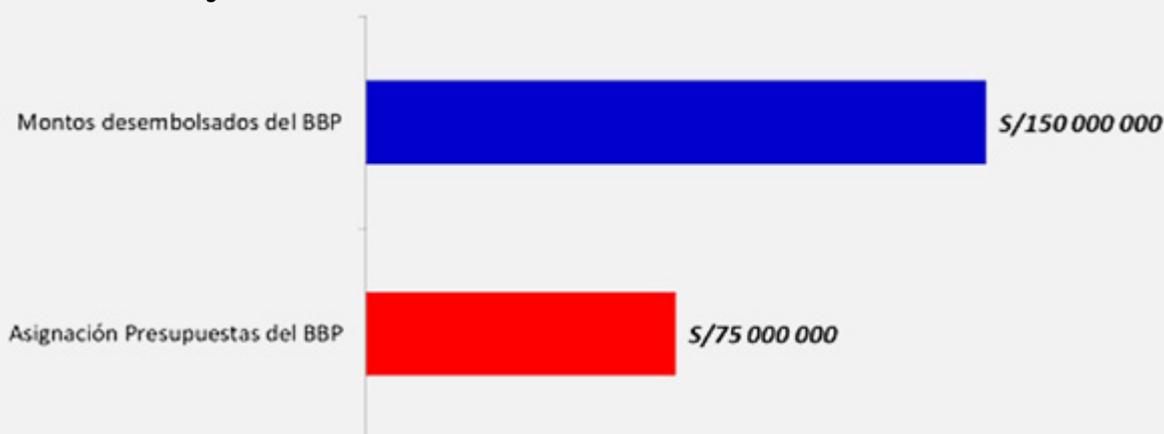
Rango Valor de Vivienda		Actual	Propuesta
Mínimo	Máximo	Valor BFH	Valor BFH
60,000	85,700	18,100	24,800
85,700	128,300	14,900	24,100
128,300	213,800	13,300	23,200
213,800	316,800	6,400	19,000
316,800	427,600	0	11,500
Total		9,115	19,828

Fuente: CAPECO

Este bono adicional debe sustituir a una parte de la cuota inicial de las familias, por ello la medida debe acompañarse con la reducción del porcentaje exigido de cuota inicial por parte del FMV a 5%. Para poder financiar este incremento del valor del BBP es necesario aumentar el presupuesto de los 75 mi-

llones de soles asignados el presente año a 269 millones de soles, es decir un incremento de 194 millones adicionales. El año pasado se desembolsó 150 millones para el BBP (**Figura 5.6**). Con el presupuesto planteado por CAPECO se podrían financiar 13 500 viviendas a través del Crédito Mivivienda.

Figura 5.6 EJECUCIÓN PRESUPUESTAL 2019 Y PRESUPUESTO 2020 DEL BBP



Fuente: Fondo Mivivienda y MVCS

Es conveniente asignar más recursos al BBP del Crédito Mivivienda si se tiene en cuenta el impacto que tiene este subsidio en la inversión y el empleo. Como se aprecia en la **Figura 5.7**, el bono implica en promedio un 8.9% del precio total de las viviendas financiadas a través de Mivivienda. Pero, en una buena parte de los proyectos habitacionales dentro de este segmento, solo una parte (60%) son adquiridos a través de Mivivienda en tanto que el resto son comprados a través de préstamos hipotecarios otorgados

por las instituciones financieras intermediarias (27%) o al contado (13%). Sin embargo, la absoluta mayoría de dichos proyectos no serían viables sin la participación de los créditos de vivienda social. De esta manera, cada sol que se invierte en un BBP permite obtener ventas por diecinueve soles. Los 269 millones de soles que CAPECO propone asignar al Bono del Buen Pagador generarían ventas por más de 5 000 millones.

Figura 5.7 IMPACTO DEL SUBSIDIO EN LOS INGRESOS POR VENTA DE VIVIENDAS

Rango Valor de Vivienda		Impacto directo (sobre ventas Mivivienda)			Impacto directo (sobre total de viviendas)		
Mínimo	Máximo	Ventas (mill S/)	Monto subsidio (mill S/)	Proporción subsidios / ventas	Ventas (mill S/)	Monto subsidio (mill S/)	Proporción subsidios / ventas
60,000	85,700	61.8	21.0	34.0%	68.6	21.0	30.6%
85,700	128,300	263.0	59.2	22.5%	298.7	59.2	19.8%
128,300	213,800	583.8	79.2	13.6%	663.3	79.2	11.9%
213,800	316,800	1,087.7	77.9	7.2%	1,489.9	77.9	5.2%
316,800	427,600	1,020.6	31.5	3.1%	2,488.9	31.5	1.3%
Total		3,016.9	268.9	8.9%	5,009.5	268.9	5.4%

Fuente: 24° EEMM Edificaciones 2019 Capeco / 1 / Informe Económico de la Construcción N° 27 Diciembre 2019

De otro lado, también es significativo el efecto multiplicador del Bono del Buen Pagador sobre el empleo es altísimo. Comparado con una obra pública de edificación (un colegio, un centro médico, una comisaría), un subsidio genera 14 veces

más puestos de trabajo directo (**Figura 5.8**). Así, la inversión de 269 millones en el BBP generaría 89 mil empleos este año, en lugar de los casi 6 mil que se lograrían si es que se destina dicho monto a una obra pública convencional.

Figura 5.8 IMPACTO DEL BONO DEL BUEN PAGADOR EN LA GENERACIÓN DE EMPLEO DIRECTO

Tipo de Vivienda	Monto de inversión		Puestos de trabajo por millón US\$	Puestos directos
	Soles	Dólares		
Inversión pública convencional	268.9	74.7	80.0	5,975.0
Inversión en subsidio habitacional	4,007.6	1,113.2	80.0	89,058.0
Veces Vivienda/Convencional				14.9

Fuente: CAPECO

En general, incluyendo los dos programas -Mivivienda y Techo Propio- se propone una asignación global de 1 500 millones de soles, es decir un monto similar al ejecutado el año pasado (**Figura 5.9**). El 28% del monto de subsidios se destinará al programa Techo Propio (57% en Sitio Propio), cumpliendo

el principio de progresividad, pero el 72% de la inversión total se produciría en Mivivienda, optimizando la eficiencia de los recursos del Estado. Esto permitiría producir casi 56 000 viviendas sociales.

Figura 5.9 PROPUESTA DE PRESUPUESTO DE SUBSIDIOS DE VIVIENDA POR PROGRAMA 2020

Programa	2020			Impacto sobre la inversión	
	Número de operaciones	Subsidios (millones de S/)	Subsidio promedio (S/)	Millones S/	Participación (en %)
Techo Propio -CSP	32,787	860.5	26,246	860.5	15.3%
Techo Propio - AVN	8,950	367.7	41,087	735.5	13.1%
Techo Propio - MV	300	2.9	9,627	2.9	0.1%
Mivivienda	13,561	268.9	19,828	4,007.6	71.5%
Total	55,598	1,500.0	26,980	5,606.5	100.0%

Fuente: CAPECO

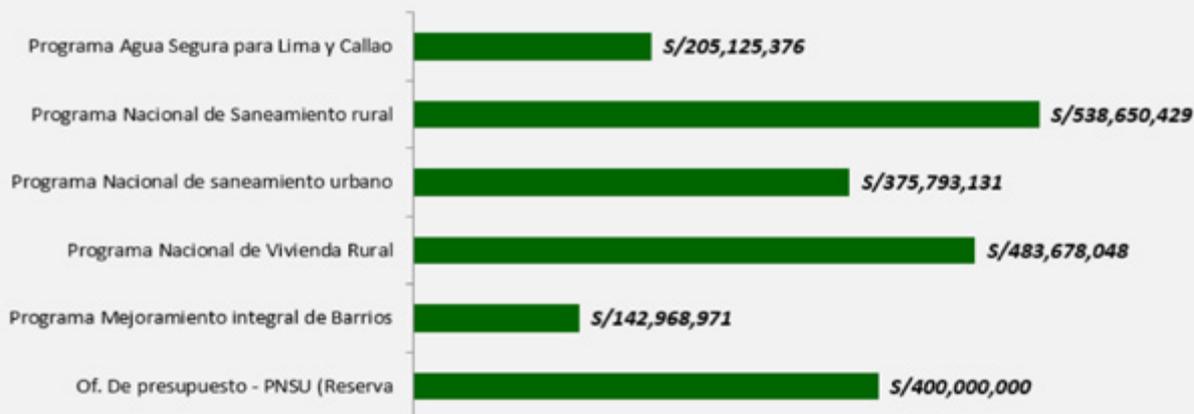
Con el último incremento del presupuesto del BFH, únicamente faltaría la asignación de 194 millones adicionales para el BBP. Sin embargo, el gobierno solamente ha considerado un aumento del valor del subsidio de alrededor de 5 000 soles y la reducción de la cuota inicial a 7.5% del precio de adquisición de la vivienda. Ambas cifras son claramente insuficiente para evitar una fuerte reducción de la demanda de vivienda social este año. También ha incluido un préstamo del Banco de la Nación por 500 millones de soles para asegurar el subsidio de Mivivienda Verde.

Es poco razonable no solo no aumentar, sino reducir el presupuesto de subsidios con relación al año precedente, justo cuando se necesita que el Estado invierta de manera eficien-

te y ordenada. Sobre todo si es que, como se muestra en la **Figura 5.10**, en el propio Ministerio de Vivienda existen varios programas que, a pesar de tener un compromiso presupuestal de 2 146 millones de soles, en la actualidad presentan 0% de ejecución.

3. Proteger a las familias que tomen nuevos créditos hipotecarios Mivivienda hasta el 31 de diciembre del 2021, de riesgos asociados a la paralización de actividades por medidas de emergencia o a la pérdida temporal de ingresos, requiriendo a las instituciones financieras que los otorgan a incorporar un seguro de desempleo para trabajadores formales o un seguro de incapacidad laboral para trabajadores informales por un plazo de cuatro meses.

Figura 5.10: SALDOS PRESUPUESTALES DE PROGRAMAS DEL SECTOR VIVIENDA, SIN EJECUCIÓN NI COMPROMISO DE GASTO



Fuente: Módulo de consulta amigable del MEF

Como contrapartida, el Fondo Mivivienda debe incrementar de 67% a 100% la Cobertura de Riesgo Crediticio (CRC) que se otorga a las instituciones financieras para el caso de incumplimiento de pagos por parte de los prestatarios. Para implementar esta medida, se requiere que el Fondo incremente el fondo de cobertura, que deberían provenir de los propios recursos del Fondo Mivivienda.

A la fecha, esta propuesta de CAPECO tampoco han sido recogida por el Gobierno.

4. Otorgar a todos los prestatarios de Créditos Mivivienda concedidos antes del 15 de marzo del 2020, un periodo de gracia de 180 días del pago de seis cuotas de dichos créditos, exonerándolos del pago de intereses, los que serán asumidos por el Fondo de Protección de la Propiedad de la Vivienda constituido en partes iguales por las instituciones financieras intermediarias y por los promotores inmobiliarios.

Los aportes de los promotores inmobiliarios a este Fondo de Protección provendrán del descuento del 1% de los desembolsos de los nuevos créditos hipotecarios que otorgará Mivivienda desde la creación del Fondo hasta el 31 de diciembre del 2021. El monto del aporte del promotor será transferido directamente al Fondo Mivivienda por la institución financiera intermediaria que otorga el crédito, en la fecha del desembolso. El monto de los intereses que dejarán de pagar los prestatarios y que deberá ser cubierto con recursos del Fondo de Protección ascendería a 28 millones de soles. Hasta este momento, esta propuesta tampoco ha sido recogida.

5. Asegurar la continuidad en la construcción de proyectos habitacionales, para contar con un nivel adecuado de oferta de viviendas sociales, en particular de aquellas comprendidas en el Bono Verde que concentró casi la mitad del total de las viviendas financiadas a través de créditos Mivivienda proporción que se debería elevar a no menos de 60% en el presente año. Para lograr este objetivo se requiere:

- a) Disponer la postergación de los nuevos requisitos que deben cumplir los proyectos de vivienda para acceder a los beneficios del Bono Verde hasta el 31 de diciembre de 2020.
- b) Resolver al más breve plazo los conflictos existentes entre el Ministerio de Vivienda y un número creciente de municipalidades respecto a la aplicación del Reglamento de Construcción y Habitación Urbana Especial, norma técnica aplicable para la construcción de viviendas sociales, incluida la de proyectos Mivivienda Verde. Estos conflictos han llegado incluso al extremo de disponer la anulación de licencias de obra otorgadas.
- c) Otorgar créditos puente para promotores de proyectos de vivienda social, para cubrir la previsible reducción de las preventas y asegurarse que los proyectos podrán reanudarse de inmediato y que el ritmo de producción de viviendas no se resienta. Se plantea un programa de financiamiento gestionado por el Fondo Mivivienda con recursos del BCRP o del Banco de la Nación. El programa tendrá un plazo de vigencia de dos años y una línea de 500 millones de soles por dicho plazo.

El Ministerio de Vivienda prorrogó hasta el 30.06.20 la entrada en vigencia de los nuevos requisitos para Mivivienda Verde. El conflicto con las municipalidades persiste y la línea de créditos puente para proyectos Mivivienda se encuentra todavía en estudio.

6. Devolver a los promotores que desarrollan proyectos de Vivienda Social la inversión que efectúan para contar con servicios de agua y desagüe en tales proyectos, que corresponde legalmente ser ejecutada y financiada por la correspondiente empresa prestadora de servicios de agua y desagüe. El monto a reembolsar sería de 1 500 soles por cada conexión de agua y desagüe en un proyecto de vivienda social, que se pagaría en efectivo o con un certificado para la deducción de impuestos.

El reembolso corresponde a todos los proyectos de vivienda social que se encuentren en construcción o iniciarán su etapa constructiva hasta el 31.12.21. Ello implicaría una inversión de poco más de 80 millones de soles para los siguientes dos años, que deberá ser financiado con recursos de la correspondiente empresa prestadora y/o de los fondos del Ministerio de Vivienda. Esta propuesta no ha sido recogida por el Gobierno.

B. Medidas laborales

Desde un principio, CAPECO consideró necesario brindar protección a los más de 500 mil trabajadores que laboran formalmente en las empresas constructoras, inmobiliarias y proveedores de materiales de construcción de todo el país, de los cuales aproximadamente poco más de 100 mil son obreros que laboran dentro del régimen laboral especial de construcción civil. Es urgente brindar esta protección mientras dure la paralización de las actividades por la emergencia, para lo cual se propone:

7. Disponer que los trabajadores que se encontraban laborando para un empleador bajo el régimen laboral especial de construcción civil hasta el día 15 de marzo del 2020 o que habían laborado seis de los últimos treinta y seis meses para un constructor formal, perciban el Subsidio Monetario -similar al que el gobierno ha entregado a millones de trabajadores formales e informales- como compensación por los días no laborados a consecuencia de la paralización de obras de construcción durante la vigencia del Estado de Emergencia.

CAPECO estimó que el pago de esta compensación implicaba una inversión aproximada de 110 millones de soles para beneficiar a 145 mil trabajadores, que debía ser pagada por ESSALUD con los recursos que le sean transferidos por SENCICO, que se-

rían reembolsados -en partes iguales- con recursos del Tesoro Público y con un incremento temporal del aporte obligatorio de las empresas constructoras a cobrarse a partir del 31.07.2021.

Lamentablemente, esta propuesta no ha sido recogida por el Gobierno, indicando que los trabajadores de construcción civil debieran haber sido incorporados como beneficiarios del Subsidio Universal, proceso que aún no se completa.

8. Permitir la ampliación de la jornada laboral, la modificación del horario de trabajo y el trabajo en jornada completa los días sábados, tanto en las obras de construcción como en las empresas proveedoras de bienes y servicios para la actividad constructora, con el propósito de recuperar el ritmo de producción y cumplir los plazos, a la par que facilitar las horas de compensación generadas por el otorgamiento de licencia con goce de haber durante la emergencia nacional.

CAPECO solicitó que el Gobierno Central emita una norma nacional que obligue a los municipios a conceder estas modificaciones. Lamentablemente, no se atendió esta solicitud, dejando la implementación de estas medidas a los propios municipios, varios de los cuales han expresado su negativa a otorgar estas autorizaciones.

C. Medidas sobre operatividad de las unidades productivas

Se requería asegurar la continuidad de la ejecución de obras de construcción y de actividades de mantenimiento indispensables,

Figura 5.11 CAPECO Y FTCCP SOLICITAN SUBSIDIO PARA TRABAJADORES DE LA CONSTRUCCIÓN



Fuente: Diario Gestión

así como de la provisión de materiales, equipos y servicios de construcción mientras dure la emergencia.

Asimismo, CAPECO pensó que era indispensable organizar la reanudación paulatina de las actividades productivas del sector una vez superada la emergencia, para evitar demoras innecesarias que dificulten la recuperación del ritmo de operaciones. Debe considerarse que, asumiendo que no más del 15% del aparato productivo de la construcción se encontraba laborando durante la cuarentena, se perdía 114 millones de soles diarios de producción y 29 millones en retribuciones a los trabajadores, sin considerar los perjuicios que generan a los propietarios de los proyectos, incluyendo al Estado, por la demora en la culminación de los proyectos. Por ello se propuso:

9. Exceptuar de las restricciones establecidas en el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM que declaró la emergencia nacional y la paralización de actividades productivas, a la ejecución de obras de construcción estatal o de actividades de mantenimiento de infraestructura pública, cuya continuidad hubiera sido requerida y autorizada por escrito por la entidad pública competente. Asimismo, se propuso también continuar con las obras privadas que se encontraban en alguna etapa del proceso de construcción que no podía detenerse porque se podía generar riesgo para la propia obra o para terceros. Para la aplicación de esta excepción, las empresas contratistas de las obras o encargadas de actividades de mantenimiento debían de establecer el mínimo de trabajadores y equipos necesarios para la conclusión de la fase constructiva y/o de las actividades de mantenimiento, según corresponda.

Esta propuesta no fue aceptada por el gobierno, con lo que casi toda la actividad constructora permaneció prácticamente paralizada, salvo aquella destinada a la operación de actividades esenciales y de la minería.

10. Autorizar a las empresas que provean materiales y servicios a las obras de construcción a ejecutarse durante la emergencia o en el periodo de recuperación progresiva del nivel de producción posterior a aquella, a desarrollar operaciones necesarias para asegurar adecuadamente el abastecimiento, siempre que puedan asegurar el cumplimiento de condiciones de seguridad para evitar la expansión del Coronavirus. La idea era garantizar que el proceso de reanudación de las obras no se viera retrasado por falta de materiales. El gobierno tampoco dio pase a este planteamiento.

11. Optimizar las operaciones en las aduanas portuarias y aeroportuarias para facilitar el internamiento de materiales

y equipo de construcción y de las materias primas y maquinaria requerida para su producción local, en tanto duren la emergencia y el periodo de recuperación progresiva del nivel de producción posterior a ella. Durante la vigencia de estas restricciones, se deberá exonerar del cobro por sobreestadia en las instalaciones portuarias, atribuible a las restricciones existentes para los procesos logísticos y de transporte. Esta medida fue implementada por el gobierno, a los pocos días de iniciada la emergencia.

12. Aprobar una norma excepcional del Poder Ejecutivo que disponga la postergación automática, por 90 días, de todos los trámites efectuados ante todas las municipalidades del país, que fueron interrumpidos por la declaratoria del estado de emergencia, sin aplicar multas ni sanciones.

De la misma manera, esta norma excepcional debía establecer que todas las municipalidades del país permitan extender el horario para la ejecución de obras de construcción y para el funcionamiento de las empresas proveedoras de materiales, equipos y servicios de construcción, durante los 180 días posteriores a la culminación de la emergencia. Para el caso de la ejecución de obras, se requiere autorizarlas por una hora adicional, de lunes a viernes, y jornada completa para los sábados. Además, la provisión de materiales de construcción podrá realizarse durante el horario de las obras.

El Gobierno nacional acogió la primera propuesta y dispuso la prórroga de los trámites municipales por 90 días. Sin embargo, muchas municipalidades no han cumplido con esta disposición. Respecto a la extensión de la jornada de trabajo, el Poder Ejecutivo ha dejado a los gobiernos locales la facultad de regularla, existiendo casos de municipalidades que han decidido no autorizarla.

13. Asegurar la protección de la salud los trabajadores cuando se reinicien las obras de construcción y las actividades de suministro requeridas frente al riesgo de contraer Coronavirus, disponiendo que el correspondiente Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo de cada obra o empresa, según corresponda, apruebe los planes que fijen las condiciones de trabajo en que se debían ejecutar dichas tareas. Dicho Comité también tendrá la responsabilidad del monitoreo de que tales condiciones se cumplan estrictamente y de generar planes de acción en las obras o unidades productivas.

El proceso debía regularse a través de disposiciones emitidas por el Ministerio de Salud, las recomendaciones de la Orga-

nización Mundial de la Salud y los protocolos aprobados por alguna de las entidades internacionales como la propia OMS o las Naciones Unidas a través del PNUD o de UNOPS. Para la aprobación de los planes se sugirió tercerizarla a entidades privadas especializadas.

Como ya se ha visto en la Parte 2 del presente informe, el gobierno optó por una salida más complicada, que fue la aprobación de protocolos sectoriales que planteaban exigencias mayores que las de los documentos de referencia internacionales. Luego, la revisión y aprobación de los Planes COVID-19 fue encargada a los propios sectores y al MINSA, lo que generó un cuello de botella que fue resuelto disponiendo la aprobación a la presentación del expediente con una declaración jurada y la supervisión y fiscalización posterior por las entidades competentes (SUNAFIL, sector que aprobó el plan, municipalidades) sin determinar claramente las competencias de cada una de ellas.

14. Reducir proporcionalmente a los días efectivos de servicio el cobro de la tarifa fija que cobran las distribuidoras de Gas Natural y Electricidad a las empresas, descontando de la tarifa los días que dure la declaratoria de emergencia. Este planteamiento si fuer recogido por el gobierno.

Figura 5.12 DISPOSICIONES PARA EL REINICIO DE ACTIVIDADES SECTOR CONSTRUCCIÓN

MVCS aprueba protocolo sanitario para el reinicio de las actividades económicas en el sector construcción

Nota de Prensa

Asimismo, se publicaron los criterios de focalización que priorizan los proyectos inmobiliarios a retomar en la primera fase de reactivación para este mes de mayo.



Fuente: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

D. Medidas tributarias

Es indispensable la implementación de un paquete de medidas tributarias que ayuden a las empresas y a los ciudadanos a superar los problemas financieros y económicos derivados de la paralización de las actividades productivas y de la esperable reducción de los niveles de venta en el periodo de reanudación paulatina de dichas actividades.

La construcción viene de un débil crecimiento en el 2019 (1.5%) y las estimaciones iniciales efectuadas por analistas independientes reflejarían una caída superior al 20% en el primer semestre del 2020, más del doble de la retracción que sufriría la economía en general. Se trataría del peor resultado sectorial este año y el peor desempeño semestral desde el 2015. Se entiende que este paquete tributario debe incluir una serie de medidas como el fraccionamiento, postergación e inclusive exención del pago de impuestos, cuyos alcances y requerimientos deben ser determinados luego de un análisis y una priorización muy profunda, pero en lo inmediato, se requiere:

15. Postergar hasta el 30 de setiembre del 2020, el pago de la regularización del Impuesto a la Renta de tercera categoría, que corresponde al ejercicio 2019. El gobierno dispuso la prórroga hasta el 30 de junio.
16. Permitir que a partir del ejercicio 2020 los edificios y las construcciones se puedan depreciar, para efectos del impuesto a la renta, aplicando un porcentaje anual de depreciación de 20% hasta su total depreciación, siempre que la construcción se hubiera culminado entre enero 2018 y diciembre 2021. Esta medida aplica a los contribuyentes que durante los años 2018 y 2021 adquieran o hubieran adquirido en propiedad los bienes que cumplan las condiciones antes señaladas. Esta propuesta sí fue recogida por el Gobierno.
17. Exonerar del pago de impuesto a la renta al alquiler de inmuebles para personas naturales, siempre que los ingresos anuales por este concepto no superen las 12UIT's. La medida busca incrementar el número de familias que declaren este tipo de ingresos y evidenciar este tipo de transacciones con la finalidad de contar con sustento formal para la evaluación crediticia. Asimismo, los inquilinos podrán evidenciar el pago de sus arriendos como medida de comportamiento de buen pagador. Esta medida no ha sido implementada aun por el gobierno nacional.

E. Medidas sobre obra pública

La ejecución de obras públicas ha venido enfrentando crecientes dificultades desde hace ya varios años, que se pueden expresar en

una sensible reducción de su nivel desempeño, habiendo pasado de desembolsar el 78% en el año 2015 a 66% en el 2019.

En este último año, además, el avance físico de estas obras se redujo en 7% y en los primeros cuatro meses del año la caída ha sido estrepitosa como ya se ha visto en la Parte 1 del presente informe. La retracción de la ejecución de obras del Estado producida antes de la pandemia se explica por deficiencias de carácter estructural cuya superación demandan significativos esfuerzos de mediano plazo, a las que se han sumado condiciones coyunturales derivadas de los casos de corrupción, que han afectado también la capacidad productiva y financiera de un número importante de empresas, que se ha complicado por la paralización impuesta por el estado de emergencia.

En razón de ello, para salir de la retracción producida por la cuarentena, es necesario tomar medidas urgentes destinadas esencialmente a otorgar liquidez a las empresas y evitar que los procesos convocados o por convocar queden desiertos por falta de postores, como:

18. Disponer que se restituya el otorgamiento del 20% de adelanto en efectivo y el 20% para adquisición de materiales en todas las obras que se encuentren o inicien su ejecución hasta el 31 de diciembre de 2020. El gobierno optó por una medida similar, que fue otorgar el 15% de adelanto en efectivo y el 25% por compra de materiales.

19. Aumentar a 15 años el periodo permitido para acreditar experiencia en obras generales y similares. Asimismo, permitir que, en las solicitudes y requisitos de licitaciones públicas de obras de infraestructura de saneamiento, se acepte como similares las obras de habilitación urbanas que se han ejecutado en nuestro país en los diversos proyectos inmobiliarios. De este modo se ampliará la oferta de empresas que puedan atender la demanda de proyectos de construcción o renovación de redes de agua potable y alcantarillado, que solo en el presente año sumarían una inversión de casi 1 700 millones de soles.

En algunos procesos de licitación desarrollados por entidades internacionales como UNOPS se ha recogido parcialmente estas recomendaciones.

20. Diseñar un cronograma para el pago de las deudas que tiene el Gobierno central con las empresas constructoras por laudos arbitrales, incluso ratificados por el Poder Judicial desde hace varios años que no han sido honrados seis meses. Esta obligación debe ser cancelada a más tardar el 30 de setiembre del 2020. Esta medida no ha sido implementada.

21. Asegurarse de que los contratistas de obras o proveedores de bienes y servicios del Estado, no sean sancionados con penalidades por atraso en la entrega como consecuencia de la paralización de obras producto de la emergencia.

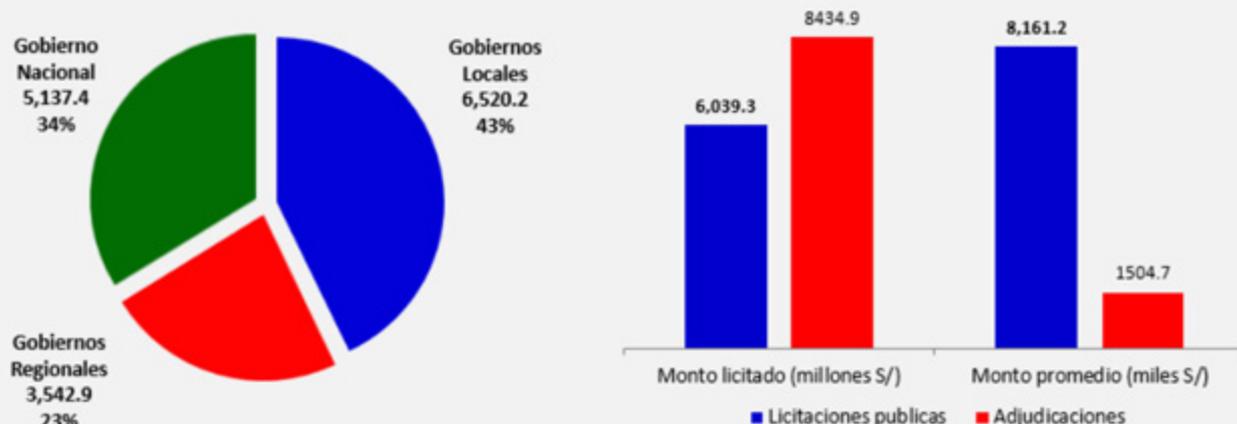
El Gobierno fue más allá de esta propuesta, disponiendo además que las entidades públicas negocien con los contratistas de obra el reconocimiento de gastos o pérdidas asumidas durante la paralización de operaciones, así como de aquellos en que se incurra para adaptarse a los requisitos de seguridad y salud establecidos para evitar la propagación del COVID-19 y los que implique la reducción del ritmo de trabajo por las restricciones dispuestas para la reanudación de operaciones. La aplicación de estas medidas, sin embargo, no está exenta de demoras ni de la adopción de criterios arbitrarios por parte de las entidades públicas contratantes.

22. Permitir la devolución de las cartas fianzas retenidas a terceros, por arbitrajes entre contratistas y el Estado, a pesar de que los terceros no tienen nada que ver con la controversia, correspondientes a casos anteriores a la aprobación de la modificación de la Ley de Contrataciones del Estado que faculta esta devolución. Esta solicitud no ha sido atendida por el gobierno.

23. Implementar, a través de COFIDE el mecanismo de fideicomiso para toda la gestión de las obras públicas, en particular las de mayor complejidad y costo, y no solo para administrar los adelantos como dispone la actual Ley de Contrataciones. Asimismo, para las obras más pequeñas, disponer que COFIDE otorgue garantías adicionales a las instituciones financieras para que éstas puedan emitir fianzas de fiel cumplimiento y por los adelantos otorgados.

Estas medidas pretenden reducir las consecuencias de la reticencia de las instituciones financieras a otorgar fianzas -y de las entidades fiduciarias especializadas a constituir fideicomisos- en el caso de obras públicas, principalmente por la imprevisibilidad de los flujos de dinero y de los plazos de ejecución que se produce por la recurrencia a procesos arbitrales para tomar decisiones clave como aprobar adicionales o modificación de las especificaciones técnicas en los proyectos. Esto afecta en particular a las obras ejecutadas por los gobiernos regionales y locales (que constituyen el 66% de la contratación) como se aprecia en la **Figura 5.13** y a las pequeñas empresas constructoras, que trabajan sobre todo bajo la modalidad de adjudicación directa de obras, que explica casi el 60% del monto contratado en el año 2019, con un promedio de 1 millón 505 mil soles por obra.

Figura 5.13 CONTRATACIONES PÚBLICAS POR NIVEL DE GOBIERNO Y TIPO DE PROCESO - 2019 (MILLONES DE SOLES)



Fuente: Módulo de consulta amigable del MEF

Esta medida no ha sido recogida aun por el Gobierno que, al igual que en el caso del crédito puente propuesto para asegurar la continuidad de los proyectos de vivienda social (ver Medida N° 5 del presente informe), es reticente a implementar medidas de apoyo sectoriales. Confía mucho en el funcionamiento de los programas de apoyo financiero para las empresas como Reactiva Perú o el dirigido a las pymes. Como se muestra en la **Figura 5.14**, de los 60 000 millones de soles totales asignados para el otorgamiento de créditos a través del Programa Reacti-

va Perú, se han desembolsado hasta el momento 24 748 millones, es decir el 41.2%. De este monto, 1 140 millones (el 4.6%) se ha destinado a empresas del sector construcción. Si bien es cierto, se trata de un monto muy significativo, la lógica de estos préstamos es la de asegurar el pago de obligaciones corrientes de la empresa en el corto plazo, en particular por la paralización de las actividades productivas durante la cuarentena. Este tipo de financiamiento no está dirigido a financiar o garantizar la continuidad de proyectos públicos o privados.

Figura 5.14 MONTO DE CRÉDITOS DESEMBOLSADOS A TRAVÉS DE REACTIVA PERÚ, SEGÚN SECTOR PRODUCTIVO

Sector	Monto Préstamo (millones de S/)	%	N° de Empresas	%
- Comercio	9 318	37.7%	30 211	42.2%
- Industria manufacturera	4 238	17.1%	8 998	12.6%
- Actividades inmobiliarias, empresariales, alquileres	3 122	12.6%	8 491	11.9%
- Transporte, almacenamiento y comunicaciones	2 371	9.6%	8 344	11.7%
- Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	1 215	4.9%	1 431	2.0%
- Construcción	1 141	4.6%	2 528	3.5%
- Otros servicios	996	4.0%	4 895	6.8%
- Hoteles y restaurantes	545	2.2%	3 631	5.1%
- Minería	537	2.2%	431	0.6%
- Enseñanza	479	1.9%	822	1.1%
- Servicios sociales y de salud	369	1.5%	1 246	1.7%
- Pesca	177	0.7%	180	0.3%
- Electricidad, gas y agua	162	0.7%	205	0.3%
- Intermediación financiera	78	0.3%	140	0.2%
TOTAL	24 748	100%	71 553	100%

Fuente: Distribución de los préstamos y la cobertura del programa REACTIVA PERÚ por sectores. Ministerio de Economía y Finanzas – Programa Reactiva Perú

Otro de los mecanismos que está adoptando el Gobierno en relación a la reactivación de la obra pública y generación de empleo son las obras del Plan Integral de Reconstrucción con Cambios en las regiones del norte del país afectadas por el Niño Costero de 2017, que después del proceso de evaluación iniciado hace aproximadamente 5 meses y que continuó durante la emergencia sanitaria, se obtengan los resultados para el convenio de Gobierno a Gobierno (G2G) el cual tiene un presupuesto de 7 000 millones soles para los próximos dos años y solo en el segundo semestre de este año se invertirá poco más de 1 100 millones de soles en 74 colegios, 15 hospitales, 7 proyectos de drenaje pluvial y 17 soluciones integrales de ríos

En la ejecución de este Plan Integral, tendrán oportunidad una gran diversidad de empresas contratistas y proveedoras del sector construcción, como también de servicios, transportes, maquinarias entre otras, ya el programa se encuentra preparando los procesos de contratación para los próximos meses.

El convenio de Gobierno a Gobierno con el Reino Unido e Irlanda del Norte, proveerán de conocimientos, a través de asistencia técnica especializada para la gestión de grandes proyectos aplicando buenas prácticas y contratos con estándares internacional, entre otras experiencias, como se dieron en la ejecución de las obras y proyectos de los Panamericanos, en la cual podrán participar empresas nacionales.

Por su parte en obras en Salud y Educación, entre ellas se destacan 15 obras de establecimientos de salud, como hospitales, ubicadas en Piura, Lambayeque, La Libertad, Áncash, Lima, y otras regiones, además, en el sector Educación se ejecutará la reconstrucción de 74 instituciones educativas en las regiones de Tumbes, Piura, La Libertad, Lambayeque, Áncash, Lima, Ica y Huancavelica.

En cuanto al drenaje pluvial y tratamiento integral a ríos, se ejecutará el drenaje pluvial de las grandes ciudades del norte del país como Tumbes, Chiclayo, Trujillo, Piura, Sullana, Paita y Talara a fin de evitar que en el futuro se vean afectadas por inundaciones que causan las lluvias y que dañan la infraestruc-

tura pública, que a su vez comprometen a las viviendas y su población. El tratamiento integral de 17 ríos y quebradas como la de Huaicoloro, en Lima; y San Ildefonso, en Trujillo, para evitar futuros desbordes por crecida de ríos o activación de quebradas que han causado daños en campos de cultivo, viviendas, calles, colegios, y postas médicas.

Finalmente, otra propuesta del Gobierno, es el Programa de Arranca Perú, que tiene por objetivo la reactivación económica y del empleo por lo menos un millón de puestos de trabajo vinculado a cuatro sectores: transportes y comunicaciones, vivienda, agricultura y trabajo.

Con el objeto de crear puesto de trabajo en el corto plazo de la mano de inyección de recursos con una inversión de 6 436 millones de soles para el segundo semestre del 2020, la ejecución de obras en los siguientes sectores y programas:

En el sector transportes y comunicaciones se prevé realizar una inversión de 3 897 millones de soles para el mantenimiento de las redes viales nacional y vecinal, con una proyección de 570 mil puestos de trabajo

En el rubro de vivienda se contempla dos frentes de acción para dinamizar este sector, el primer frente, con un incremento de presupuesto de 535 millones de soles para financiar bonos adicionales que impulsen la construcción de 20,000 viviendas nuevas, que proyecta generar 80 mil empleos, y el segundo frente, con la construcción y mejoramiento de pistas y veredas, así como intervenciones en espacios públicos con una inversión de 937 millones de soles, con un aproximado de 57 mil puestos de trabajo.

En el sector agricultura, considera la incorporación de presupuesto adicional por el orden 373 millones de soles para el mejoramiento de los sistemas de captación de agua y canales de riego, así como el mantenimiento de drenes, que generará unos 76 mil puestos de trabajo. Y finalmente fortalecer el Programa Trabaja Perú al cual prevé asignarle un presupuesto de 694 millones de soles adicionales, para el financiamiento de 226 mil empleos temporales.

5.2 Plan de mediano plazo para modernizar la construcción

Como CAPECO ha mencionado reiteradas veces, tanto la gestión de la obra pública (en todas sus modalidades) como de los proyectos privados de construcción enfrentan graves limitaciones para su ejecución, lo que debe atribuirse a factores estructurales que deben ser abordados desde una perspectiva integral.

En el caso de la infraestructura y la edificación públicas, las crecientes dificultades para una gestión eficiente, sostenible, transparente y de calidad se atribuyen principalmente a que:

a) La normativa de contratación pública es obsoleta, “igualada para abajo” (es decir no valora la innovación ni la calidad técnica de las propuestas ni evalúa el desempeño en toda la vida útil de los proyectos) y además es permeable a la corrupción.

El Gobierno ha intentado varias alternativas de solución. Primero, modificando constantemente la norma de contratación pública. Luego, recurriendo a entidades internacionales, como UNOPS o la OIM. Después, a través de la convocatoria al sector privado para el diseño y la ejecución vía el mecanismo de obras por impuestos. Más recientemente, la suscripción de convenios Gobierno a Gobierno o empaquetar obras a través de “proyectos especiales”.

Ninguna de estas soluciones se puede generalizar debido a la complejidad y variedad de infraestructuras y edificaciones a construir, y todas -excepto la primera, obviamente- implican la exoneración del marco normativo nacional de contratación pública. Es evidente que una solución sostenible es la modificación radical de este último.

b) La planificación territorial y sectorial es prácticamente inexistente en el país, por lo que la evaluación y priorización de inversiones -tanto públicas como privadas- no obedece a una lógica de desarrollo territorial y de articulación multisectorial y multiactor, sino a una cuantificación aislada de la rentabilidad de los proyectos.

Esfuerzos recientes que buscan acudir a la planificación como factor clave de las decisiones de inversión, como el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC), siendo importantes, no son suficientes para priorizar y articular

proyectos de inversión desde un enfoque territorial, por lo que se acercan más a una programación multianual de un número pequeño de proyectos, cuya ejecución tiene un mecanismo específico de monitoreo y seguimiento, pero dejando de lado la mayoría de intervenciones, en particular las que desarrollan gobiernos regionales y locales.

c) La dispersión y diferencias de capacidades técnicas de las entidades estatales que se encargan de ejecutar obras públicas, no aseguran una adecuada selección, supervisión, operación ni mantenimiento de infraestructuras y edificaciones resultantes.

En el Perú existen casi 2 000 distritos, el 75% de los cuales tienen un promedio de 3 000 pobladores. De las casi 200 provincias, más de la mitad tienen menos de 20 000 habitantes. Incluso el que el país cuente con 26 regiones parece excesivo e ineficiente. Al no existir diferencias entre las competencias y facultades de estas instancias sub-nacionales, la calidad y oportunidad del gasto público se afecta gravemente. El mecanismo de distribución del canon y de las regalías, que no considera las capacidades de las municipalidades o gobiernos regionales para gestionar estos importantes recursos, solo termina profundizando la ineficiencia y sostenibilidad de las inversiones y extendiendo la corrupción.

d) Los funcionarios públicos tienen mucha discrecionalidad para tomar decisiones en procesos de contratación pública, pero a la vez se encuentran desprotegidos legalmente, lo que promueve la corrupción y retrasa las obras.

Las normas de contratación pública otorgan un alto nivel de discrecionalidad a los funcionarios encargados de liderar los procesos de adjudicación y ejecución de obras, pero la precariedad de la situación laboral que impera en el Estado hace que los funcionarios honestos se cohiban de tomarlas -de allí la recurrencia de acudir a arbitrajes-, los corruptos encuentren en el amplio margen para decidir un incentivo para cometer delitos y los profesionales calificados no tengan interés en ingresar al servicio público.

Medidas como la imprescriptibilidad de delitos de corrupción o el incremento de sanciones para quienes cometen delitos son un ejemplo del efecto perverso de la forma en que se trabaja en el sector público, que tienen además el efecto de desalentar el ingreso de nuevas empresas a la ejecución y operación de infraestructuras y edificaciones públicas.

e) El modelo de gestión de obras públicas es obsoleto, no utiliza las herramientas tecnológicas disponibles ni está preparado para el volumen de obras que ejecuta el Estado. No se efectúa un seguimiento de las infraestructuras y edificaciones durante todo su ciclo de vida, desde las etapas iniciales de diseño hasta el fin de su operación. En razón de ello, muchas de estas no llegan a cumplir toda su vida útil, por deficiencias en los procesos de selección y ejecución y por falta de mantenimiento.

Los diversos mecanismos que se han implementado para el seguimiento y control adolecen de las mismas limitaciones, lo que muchas veces termina agravándolas en lugar de superarlas. Es lo que viene ocurriendo con el control concurrente que ejerce desde hace algunos años la Contraloría General de la República. Se trata de una excelente idea pero que debido a que su realización se sustenta sobre herramientas convencionales, no llega a cumplir cabal ni oportunamente su función como se desprende, por ejemplo, de la noticia registrada en la **Figura 5.15**.

Figura 5.15 CONTROL CONCURRENTE DEBE SER OPORTUNO Y EFICIENTE



Fuente: Diario Gestión

f) Los intereses de los actores públicos no se encuentran debidamente alineados con el propósito de una contratación transparente, una ejecución eficiente y una operación sostenible. Ello en razón de que las decisiones clave son tomadas por autoridades, prácticamente sin ningún control independiente. Ellas pueden decidir qué proyectos ejecutar; sus funcionarios pueden formular y aprobar su viabilidad, encargar y autorizar la elaboración de expedientes técnicos y bases de licitación y

seleccionar a los ejecutores. Además, ellos mismos reciben y operan las infraestructuras y edificaciones resultantes y asignan (o no) recursos para su mantenimiento.

En el caso de las obras privadas, especialmente de viviendas, el problema no está en el arreglo normativo e institucional que rigen las políticas públicas de vivienda y desarrollo urbano, sino en las dificultades para llevarlas a la práctica lo que impide calzar la oferta con las demandas habitacionales, urbanas y territoriales. Los principales retos a superar en este segmento, son los siguientes:

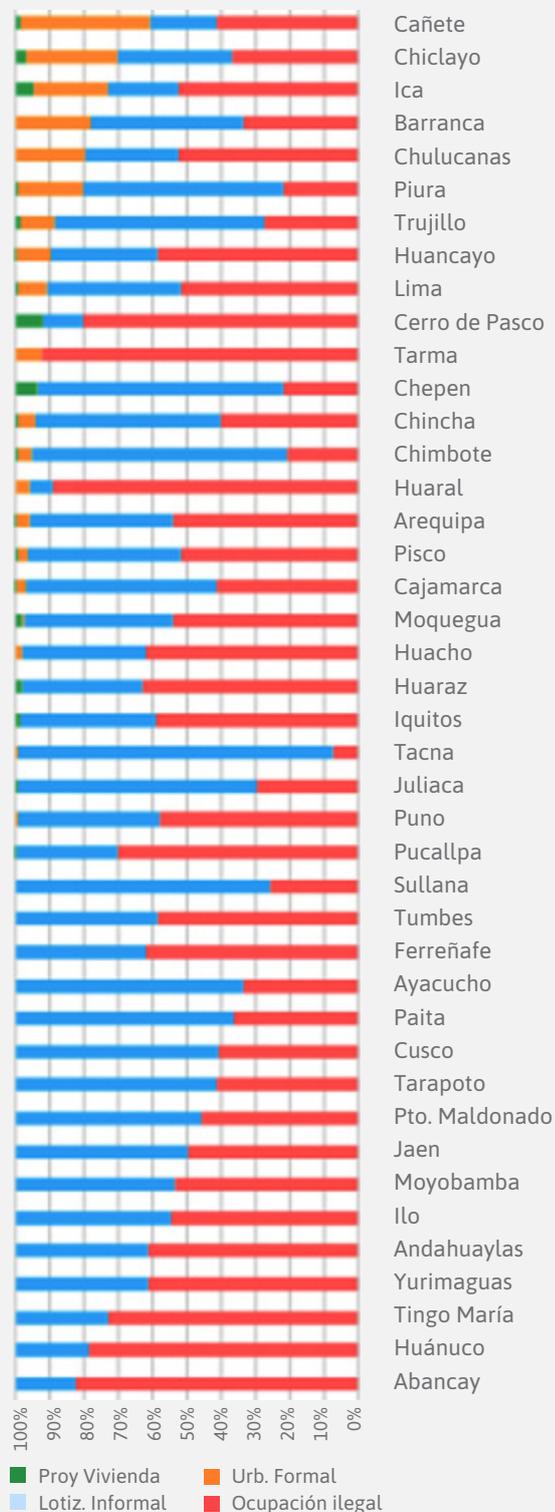
a) No existe suficiente suelo urbano para el desarrollo de proyectos formales, por obsolescencia de planes urbanos. En principio, los planes urbanos de casi todas nuestras ciudades están completamente desactualizados -Lima aprobó su último plan en 1990 y debió ser reemplazado en el 2010- y ni siquiera se implementan modificaciones parciales de sus instrumentos de gestión para regular sus áreas de expansión.

En segundo término, los grandes propietarios de suelo en las periferias de las grandes ciudades peruanas son las comunidades campesinas -que están impedidas por ley de transferir sus tierras para usos urbanos- y el Estado, que tiene una actitud muy pasiva para defender sus predios y en algunos casos (como el de las fuerzas armadas) muestra una resistencia absurda a poner en el mercado terrenos subutilizados. Claro, estas restricciones solo rigen para el mercado formal, porque los traficantes y lotizadores informales pueden invadir, regularizar y vender con total impunidad. Las 68 mil hectáreas que, según GRADE, se incorporaron irregularmente a las áreas urbanas desde el 2001, explican el 93% del crecimiento de la expansión de las 43 ciudades más grandes del país (**Figura 5.16**) y han significado un ingreso no menor de 20 mil millones de soles a estas organizaciones delictivas.

b) El modelo de provisión de servicios públicos (especialmente agua y desagüe) es insostenible y promueve la informalidad. Las estrategias de gestión de las empresas prestadoras de servicios solamente "siguen a la invasión" y la mayor parte de sus inversiones se hacen con dinero del Ministerio de Vivienda, sin obligación de reembolsarlo, lo que les permite mantener tarifas irrisorias. En cambio, solo un pequeño porcentaje de la inversión (en Lima llega al 20% y en el resto de ciudades es mucho menos aún) se destina a la renovación de redes, lo que dificulta la necesaria densificación y provoca grandes aniegos como el que afectó a San Juan de Lurigancho en el 2019.

c) Los subsidios habitacionales y los créditos hipotecarios para vivienda social son insuficientes para atender a la demanda

Figura 5.16 TIPO DE EXPANSIÓN URBANA POR CIUDAD (%)



Fuente: GRADE – Mapeo y tipología de la expansión urbana en el Perú

actual y futura de los ciudadanos, ello en razón de una mala priorización de las inversiones estatales y la inexistencia de reglas de decisión que permitan asegurar recursos mínimos y crecientes para permitir el acceso de un número cada vez mayor de familias de ingresos medios y bajos.

Como ya se ha visto, esta insuficiencia promueve la ocupación irregular de suelo, a la que se suma la construcción informal que afecta a no menos de 3 millones de hogares urbanos. La baja calidad de estas edificaciones las vuelve vulnerables. Si un sismo de intensidad semejante al que se produjo en Pisco el 2007 ocurriese en Lima, morirían 60 mil personas, se vendrían abajo no menos de 550 mil viviendas y colapsaría buena parte de las redes de agua y desagüe que abastecen a los 9 000 barrios marginales donde vive casi la mitad de la población limeña. Otorgar estos servicios a familias asentadas informalmente cuesta entre 2 y 9 veces más que si estas vivieran en un proyecto habitacional formal. A ello debe agregarse, la creciente pérdida de productividad que genera una ciudad desarticulada e ineficiente.

Aunque estas carencias ya eran conocidas, nunca ha sido más evidente la disfuncionalidad de nuestros centros urbanos que durante la crisis sanitaria que hoy los afecta, cuya atención se ha visto mediatizada -y en algunos hasta imposibilitada- por la obsolescencia o inexistencia de elementales servicios urbanos.

A estos problemas de disponibilidad de recursos, se agrega el alto nivel de concentración en los bancos más grandes para el financiamiento para la adquisición de viviendas y para el desarrollo de los proyectos. Existen muchas limitaciones para que entidades micro-financieras como las cajas municipales y las EDPYMES tengan una mayor participación en el financiamiento habitacional y para que otros operadores, como los fondos de inversión, puedan ingresar a este mercado.

- d) Existen contradicciones para la aplicación de la normativa nacional de vivienda y desarrollo urbano (el Reglamento Nacional de Edificaciones, la ley y los reglamentos de Regulación de Habilitaciones Urbana y Edificaciones, el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible y el Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación) por una mala entendida percepción del alcance de la autonomía municipal. Esto retrasa, encarece y hace imprevisibles los proyectos habitacionales y urbanos.

Diferentes pronunciamientos del Tribunal Constitucional y del INDECOPI han dejado en claro que las competencias en materia de desarrollo urbano, vivienda y construcción son

compartidas entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Locales, y que las disposiciones e instrumentos de planificación y gestión de las municipalidades deben ser consistentes con las políticas nacionales relacionadas con dichas materias. Sin embargo, esto no ocurre en la realidad, en parte porque el Ministerio de Vivienda no ejerce su atribución dirimente y vinculante en caso de controversias.

- e) Los procesos administrativos de habilitación urbana y de edificación son obsoletos, impredecibles y no generan valor. Así la revisión y aprobación de proyectos, la obtención de licencias y la finalización o conformidad de obras se efectúan manualmente, sin ningún soporte informático en la práctica totalidad de municipalidades. Los procesos de verificación previa -a través de revisores urbanos- y de verificación técnica -desarrollada por inspectores municipales- no se cumplen apropiadamente, lo que no permite asegurar en todos los casos, un proceso de control eficiente, oportuno y de calidad. No se cumplen mecanismos de simplificación como el silencio administrativo positivo o las licencias automáticas.

Frente a esta situación, el Gobierno nacional ha reaccionado buscando exonerar a diversas obras del cumplimiento de estos procedimientos. Así ha ocurrido, por ejemplo, en el caso del programa de viviendas sociales incorporado en el Plan de Reconstrucción con Cambios como en el de los proyectos especiales recientemente aprobado por el Gobierno. En ambos casos, se optó por exonerar del requisito de obtención de licencias de edificación, en lugar de exigir a las municipalidades su emisión automática, como indica la Ley.

- f) La innovación en sistemas constructivos y en gestión de proyectos, especialmente para vivienda social, es insuficiente impidiendo la mejora continua de los procesos de construcción, así como de la calidad, durabilidad y costo de las edificaciones. La aplicación de diseños y sistemas constructivos industriales y estandarizados se encuentra muy rezagada respecto a la que ya se alcanzan en otros países latinoamericanos, como Colombia o Chile. El SENCICO no cumple con llevar a la práctica una política de innovación e investigación sectorial, a pesar de que tiene significativos recursos disponibles (a la fecha 350 millones de soles) que provienen en su mayor parte de aportes obligatorios que efectúan las empresas constructoras.

Incluso la innovación es insuficiente en el diseño de proyectos sociales, como por ejemplo los dirigidos al mejoramiento de barrios marginales y de vivienda rural. En la **Figura 5.17** se

muestra, por ejemplo, cómo se resuelven en Medellín los problemas de vulnerabilidad frente a desastres naturales, falta de vivienda adecuada y de conexión con la ciudad que afectan a barrios urbano-marginales, mediante soluciones integrales y participación de la población y del sector privado.

Figura 5.17 MODELO DE INNOVACIÓN EN VIVIENDA Y URBANISMO EN ZONAS MARGINALES



Fuente: Alcaldía Mayor de Medellín-Plan de mejoramiento del barrio Nuevo Sol de Oriente

Para abordar eficientemente estos desafíos de la construcción pública y privada, el plan de mediano plazo propuesto por CAPECO propone:

- Implementar un modelo nuevo de gestión de infraestructuras y edificaciones públicas para hacerla más eficiente, de mayor calidad, más transparente y que permita una óptima operación a lo largo de toda su vida útil.
- Impulsar el fortalecimiento de las políticas y programas de vivienda social, para producir 140 mil viviendas anuales -lo que implicaría alcanzar un 80% de formalidad- y recuperar integralmente los 10 000 barrios marginales existentes en las 43 ciudades más grandes del país en un plazo de quince años.
- Promover la planificación y el desarrollo urbano formal y la articulación territorial, para reducir la informalidad en la ocupación de suelo y sus impactos, incorporando al mercado a los terrenos del Estado y de las comunidades campesinas, así como facilitando el desarrollo de proyectos tanto en terrenos públicos como privados, además de transformar el modelo de inversión para la dotación de servicios públicos.

- d) Favorecer el incremento de los recursos municipales para optimizar la inversión, en particular a partir de una modificación de los mecanismos de cálculo y recaudación del impuesto predial.
- e) Establecer una política de innovación e investigación en el sector construcción para incrementar la competitividad de trabajadores y empresas, a partir de mecanismos transparentes para la selección de proyectos, asignación de recursos y seguimiento de sus resultados.
- f) Crear espacios institucionalizados para un diálogo público-privado transparente y que permita la continuidad, el seguimiento y la mejora de políticas y planes estatales.

Alcanzar estos objetivos, exige emprender la modernización del marco normativo y legislativo vinculados a la vivienda, la infraestructura, el desarrollo urbano y territorial y la construcción. Este cambio radical se alcanzaría con la aprobación de siete nuevas leyes:

- a) Ley de Contratación de obras públicas, para contar con obras de mejor calidad y procesos más transparentes
- b) Ley de reforma del CEPLAN, para promover la planificación macro regional y el desarrollo de macro-proyectos con enfoque territorial
- c) Ley General de Desarrollo Urbano y Gestión del suelo, para promover ocupación y construcción formal, ciudades competitivas y territorios productivos
- d) Ley de Financiamiento Habitacional y Urbano, para asegurar el acceso de familias a la vivienda y entornos urbanos de calidad
- e) Ley de reforma de la Tributación Municipal, para optimizar ingresos, sobre todo los provenientes del impuesto predial
- f) Ley de modernización del SENCICO, para promover la innovación y la investigación en la construcción con enfoque en las necesidades de trabajadores, empresarios y del Estado.
- g) Ley que modifica la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, para hacer obligatorios los Consejos Consultivos que permitan una interacción transparente entre los sectores público y privado para la formulación, seguimiento y mejora de políticas públicas.

A continuación se presenta una descripción de estas propuestas legislativas.

A. Ley de contratación de obras públicas

Se propone una nueva normativa de contratación pública que facilite la implementación de un nuevo modelo de gestión de obras estatales, así como la adopción de mecanismos de contratación más eficientes y transparentes. Es necesario comprender que la contratación de obras es apenas una etapa del proceso de gestión de infraestructuras y edificaciones estatales, por lo que los criterios para la selección de contratistas tanto como para la evaluación de propuestas técnicas y económicas, deben sustentarse en el desempeño de las infraestructuras y edificaciones a lo largo de toda su vida útil. Afortunadamente las herramientas tecnológicas modernas permiten contar con información confiable para ayudar en la toma de decisiones.

Esta nueva Ley debe recoger las mejores prácticas internacionales e incluso las experiencias exitosas desarrolladas en nuestro país, como la que se empleó para la construcción de la infraestructura deportiva y la Villa de deportistas que se utilizaron en los Juegos Panamericanos y Parapanamericanos Lima 2019.

Los principales lineamientos para la formulación de esta Ley son los siguientes:

- a) Dilucidar si es que conviene mantener una sola Ley que regule las compras de bienes y servicios así como la contratación de obras. Resulta evidente que existen diferencias muy sensibles entre los criterios de evaluación y selección de propuestas técnico-económicas y de postores ganadores cuando se contrata obras que cuando se adquieren productos o servicios. Es necesario analizar, en retrospectiva, si es que las razones que motivaron la unificación de las normas de contratación fueron válidas a la luz de la experiencia de más de 30 años de vigencia.
- b) Introducir el mecanismo de diseño colaborativo de proyectos de construcción, dejando de lado el diseño secuencial y segregado actualmente vigente. Esta metodología permite que la entidad contratante primero defina los objetivos y alcances que se persigue con una determinada infraestructura o edificación; luego invite a las empresas que tienen la capacidad, la experiencia y el interés de ejecutar la obra; y finalmente interactúe con ellas para ir perfilando las especificaciones técnicas. Así, el proyecto recogerá de manera sistemática y transparente, los mejores planteamientos de los postores (enriqueciéndolo, hasta llegar a la mejor alternativa posible) y

permitirá que todos éstos cuenten con información relevante sobre el proyecto, facilitándoles la formulación de sus propuestas y propiciando que el proceso de contratación se dé en un marco de igualdad de oportunidades.

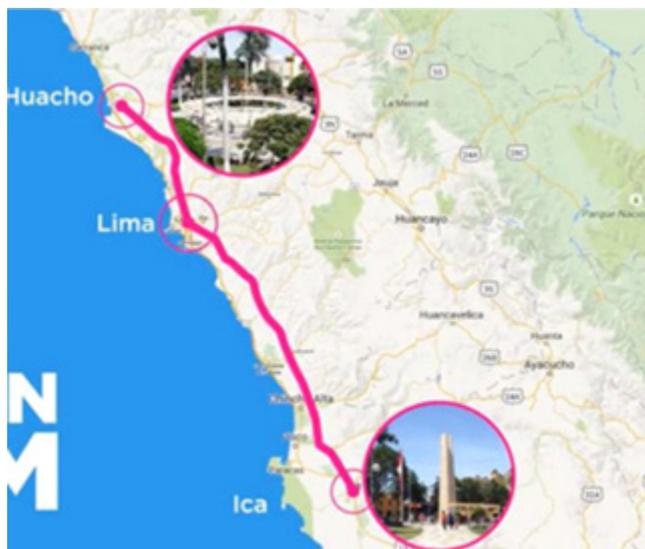
- c) Propiciar que la selección de proyectos se base en el mejor desempeño en toda la vida útil de infraestructuras y edificaciones y no, como hasta ahora, por el menor costo y plazo de construcción. CAPECO ha señalado reiteradas veces que el desempeño y los menores costos de mantenimiento durante la etapa de operación tengan un peso relevante al momento de evaluar propuestas (**Figura 5.18**). Está claro que, por lo general, las propuestas más económicas no son las mejores, y menos si es que la selección del postor ganador se define por sorteo. Paradójicamente, bajo este criterio, el riesgo de no escoger la mejor alternativa es directamente proporcional al número de postores: mientras más empresas participen en el proceso, mayor la probabilidad de equivocarse.
- d) Establecer criterios de precalificación de postores, basándose en su capacidad y su experiencia, evitando “bajar la valla” para propiciar la participación de un mayor número de postores. La normativa debe promover la participación de las constructoras mejor calificadas y no necesariamente de más

Figura 5.18 NUEVOS CRITERIOS PARA SELECCIÓN DE PROPUESTAS EN OBRAS PÚBLICAS



Fuente: Diario Gestión

Figura 5.19 PRIORIZAR PROYECTOS POR SU MAYOR IMPACTO TERRITORIAL



Fuente: peru.com

- e) Establecer criterios de precalificación de postores, basándose en su capacidad y su experiencia, evitando “bajar la valla” para propiciar la participación de un mayor número de postores. La normativa debe promover la participación de las constructoras mejor calificadas y no necesariamente de más empresas. Contrariamente a lo que se piensa, al flexibilizar las condiciones técnicas se desalienta a las contratistas de mayor experiencia y se incrementa el riesgo de no escoger a la mejor alternativa.
- e) Estandarizar requisitos técnicos para la evaluación de propuestas, en función del tipo y complejidad de obras, para reducir de forma significativa el peligrosamente alto nivel de discrecionalidad que tienen los funcionarios encargados de los procesos de contratación para tomar decisiones. Es necesario estandarizar, al menos, los requerimientos que deben cumplir las empresas y los equipos técnicos, previa clasificación de las obras
- f) Modificar los procedimientos y el alcance de la metodología de evaluación de las inversiones públicas poniendo énfasis especial en la etapa de operación, y no en la de preinversión como ocurre actualmente. Esto permitiría ahorrar tiempo en los procesos previos a la licitación pero, por sobre todo, otorgaría al Estado mejores indicadores de rentabilidad y eficiencia de los proyectos, contribuyendo a un afinamiento continuo de los criterios de evaluación.
- g) Introducir mecanismos innovadores de solución de controversias en el proceso de preparación y ejecución de obras sin paralizarlas, como el dispute board, de modo de evitar un uso desproporcionado e injustificado de los arbitrajes, lo que retrasa y genera incertidumbre sobre la finalización de obras.

- h) Priorizar proyectos de infraestructura y edificación públicas a partir del mayor impacto territorial que generar y no del mayor monto de inversión. Muchos proyectos de infraestructura no alcanzan sus objetivos porque no se ejecutan oportunamente proyectos complementarios. Por ejemplo, un proyecto como el Tren de Cercanías Huacho-Lima-Ica sería mucho tendría mucho más impacto si es que, por ejemplo, se desarrollan simultáneamente parques industriales, instalaciones logísticas o de servicios en las 12 ciudades que conforman dicho eje (**Figura 5.19**). Esto permitiría incluso “empaquetar” proyectos para una contratación conjunta de las obras.
- i) Asegurar la igualdad de condiciones para la participación de las empresas peruanas y extranjeras en los procesos de contratación pública. Es evidente que la actual normativa es muy flexible en el establecimiento de requisitos para las empresas extranjeras, perjudicando a las empresas nacionales, pero sobre todo, poniendo en peligro las inversiones públicas.
- j) Establecer, con claridad, el marco normativo para la ejecución de obras bajo la modalidad de administración directa, que ha sido distorsionada y no tiene ningún control, lo que ha producido graves casos de corrupción y problemas en la ejecución y la calidad de las obras. Esta modalidad sólo debe utilizarse si es que la entidad pública tiene suficientes capacidades técnicas, si es que se da una circunstancia excepcional que impida desarrollar un proceso regular de contratación y, sobre todos, si es que se trata de obras de pequeña dimensión y complejidad.
- k) Impulsar la innovación tecnológica en la gestión de proyectos públicos de infraestructura y edificación, a través de la introducción progresiva de la metodología BIM para proyectos grandes y medianos y de una plataforma para el control y seguimiento de obras de pequeña dimensión. El empleo del BIM en la contratación pública ya ha sido incorporado en la normativa de contratación pública a través del Decreto Legislativo N° 1444.

Sin embargo, la introducción de esta metodología requiere una transformación de aspectos sustanciales de la forma en que el Estado desarrolla sus procesos de contratación de obras, particularmente en lo referido a la evaluación de propuestas técnico-económicas, la modificación de las especificaciones técnicas de proyectos antes y después de la ejecución de las obras, la pertinencia y la estimación de adicionales o reducciones de obra así como de ampliaciones de plazo; así como la naturaleza y alcances de la supervisión y control de obras.

En ese sentido, será necesario diseñar nuevos contratos (basándose en los formatos NEC, FIDIC o similares), optimizar los mecanismos de solución de controversias (el dispute board se facilita notablemente, por ejemplo), facilitar y coordinar las tareas de supervisión y control de obra (incluyendo las que realiza la Contraloría General de la República, bajo la modalidad de control concurrente) e implementar procedimientos que garanticen una adecuada operación y mantenimiento de las edificaciones e infraestructuras en todo su ciclo de vida.

En cuanto a las obras pequeñas, debe procurarse cuando menos el registro de la ejecución de los proyectos y no solo de la fase de contratación.

- l) Introducir mecanismos alternativos para el financiamiento de obras, para superar las dificultades que encuentran los contratistas para obtener fianzas bancarias que garanticen el fiel cumplimiento de las obligaciones contractuales así como los adelantos de obra. Este problema es motivado sobre todo por la imprevisibilidad de los flujos financieros y del plazo de terminación de un número significativo de obras, motivado a su vez por el uso desproporcionado e injustificado de los arbitrajes para resolver controversias.

CAPECO propuso hace dos años la constitución de fideicomisos en la gestión de obras públicas (**Figura 5.20**), planteamiento que fue recogido parcialmente por la normativa de contratación pública, puesto que se permitió solo para la administración de los adelantos y no de toda la ejecución de la obra. Es necesario modificar esta restricción para que pueda

Figura 5.20 NUEVOS MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO PARA OBRAS PÚBLICAS



Fuente: Revista Costos

aprovecharse todo el potencial de eficiencia, transparencia y control que reporta esta herramienta.

Para obras pequeñas, en las que el fideicomiso no es viable por los altos costos que implica su constitución, se puede emplear el modelo de control del flujo financiero por parte de un tercero especializado (un banco, por ejemplo). Igualmente, el Estado podría otorgar garantías adicionales a las instituciones financieras para reducir el riesgo que perciben éstas respecto a la previsibilidad de las inversiones públicas.

m) Propiciar el control cruzado en los procesos de gestión de obras estatales, en particular durante la fase de contratación, para promover el alineamiento de intereses entre los actores públicos y privados en pro de la transparencia en la contratación, la eficiencia de la ejecución y la sostenibilidad de la operación de infraestructuras y edificaciones. Con tal objetivo se propone incorporar en tales procesos a las siguientes entidades:

- Asociación de Bancos del Perú-ASBANC y Asociación Peruana de Empresas de Seguros-APESSEG para la constitución y administración de una plataforma digital en la que se registren todas las cartas fianzas emitidas y se alerte a las entidades públicas involucradas sobre el vencimiento de estos documentos. De esta forma se evitaría la falsificación o el vencimiento sin renovación de fianzas, hechos que se vienen dando con cierta regularidad en nuestro país (**Figura 5.21**), causando graves perjuicios al Estado y a los beneficiarios de las inversiones públicas.
- Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT para la creación y gestión de un modelo digital de evaluación de la capacidad económica de postores que permita, en función del análisis de los estados financieros de cada postor así como de la naturaleza y magnitud de la obra, asignar una calificación sobre la situación económica y financiera de cada postor. Esto eliminaría el riesgo de la adulteración de estados financieros y, sobre todo, de la discrecionalidad con que los funcionarios de las entidades contratantes realizan esta calificación.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, para la realización de estudios de mercado a nivel provincial sobre los precios de materiales y equipos de construcción, que deberán ser obligatoriamente utilizados en el cálculo del presupuesto de las licitaciones. De esta manera, se evita la arbitrariedad o las deficiencias en la recolección de información en que incurrían -con mucha frecuencia- las entidades contratantes.

Figura 5.21 NUEVO MECANISMO PARA EL CONTROL DE EMISIÓN Y VIGENCIA DE FIANZAS



Fuente: Voces

- Colegios profesionales de arquitectos e ingenieros para certificar la idoneidad y la experiencia de los profesionales que intervienen en los procesos de gestión pública de obras. Así, deberían encargarse de validar la experiencia profesional y la disponibilidad de los profesionales que forman parte de los equipos técnicos de los postores, evitando así la falsificación y el tráfico de currículums.

De igual forma, los colegios deberán certificar, categorizar y supervisar a los profesionales que se desempeñan como inspectores y responsables de obras ejecutadas bajo la modalidad de administración directa o en procesos de menor cuantía, en los que no se requiere la contratación de un supervisor independiente.

Por último, los colegios deberán llevar a cabo la selección, capacitación y supervisión de los profesionales que actuarán como miembros independientes de los Comités Especiales encargados de los procesos de contratación pública.

- n) Reducir el número de ejecutores de obras públicas, mediante un sistema de acreditación de competencias, para evitar la dispersión de inversiones y mejorar la calidad del diseño, ejecución y control de los proyectos. La contratación y ejecución

de proyectos deberá estar a cargo únicamente de entidades del gobierno central previamente acreditadas, los gobiernos regionales (26), las municipalidades provinciales de las 40 ciudades más pobladas del país, y un número limitado de distritos. Todos ellos deberán contar con equipos técnicos suficientes para la gestión de los proyectos.

El resto de entidades sub-nacionales encargará los procesos de preinversión y contratación solo a aquellas que tengan acreditación, cumpliendo el principio de subsidiariedad. Cada entidad retendrá su presupuesto, priorizará las inversiones que se efectúen con sus recursos, designará un representante en el respectivo Comité de Selección y se encargará de la operación y el mantenimiento de las infraestructuras, idealmente bajo la figura de empresas comunales o núcleos ejecutores, tareas que serán supervisadas por la entidad que llevó adelante el proceso de selección.

o) Establecer un nuevo esquema de contratación pública a partir de la complejidad y magnitud de las obras, que tendrá los siguientes componentes:

- Administración directa para obras poco complejas y monto acotado, siempre que se sustente en una situación de urgencia. Pero el diseño, la ejecución y la supervisión de las obras estarán a cargo de profesionales certificados por los colegios profesionales de arquitectos y de ingenieros.
- Fondos concursables para obras pequeñas y proyectos provenientes de fondos o transferencias del Gobierno Central. Para ello, las entidades que financian los proyectos deberán previamente estandarizar los proyectos (tipo de intervenciones, montos máximos, número de beneficiarios, diseños estándar) y acreditar a los ejecutores que garanticen idoneidad profesional y solvencia económica. Luego se deberán organizar los concursos a los que se presentarán proyectos -a nivel de perfil- desarrollados por los ejecutores acreditados que celebren convenios con el gobierno local y con la comunidad de la localidad en la que se sitúa el proyecto. Los ejecutores de los proyectos ganadores recibirán los recursos para desarrollar los expedientes técnicos y las obras, y serán remunerados según avance de obra.
- Adjudicaciones directas para la ejecución de obras pequeñas y medianas por parte de los gobiernos regionales y locales con sus propios recursos. El estudio de preinversión, el expediente técnico y las obras serán contratados por los Gobiernos Regionales y Municipalidades bajo esta modalidad.

- Licitaciones públicas para obras grandes en cualquier nivel de gobierno, pero con nuevo marco normativo, pudiendo plantearse la ejecución conjunta de obras multiregionales o multisectoriales.

B. Ley General de Desarrollo Urbano y Gestión del Suelo

Se requiere un marco legislativo nacional que promueva la planificación urbana sostenible y una gestión de suelo que favorezcan el crecimiento orgánico de las ciudades y su articulación con el territorio, así como la generación de una oferta formal de vivienda y equipamiento urbano.

Es imprescindible evitar que la expansión de los centros urbanos se sostenga sobre la invasión y el tráfico de tierras, y que la construcción informal y no la densificación ordenada sea el vehículo de consolidación o recuperación en las zonas urbanas ya ocupadas. Además, deberá fortalecer la vocación económica de las ciudades y promover la creación de un sistema jerarquizado de ciudades (**Figura 5.22**) y la articulación sostenible de actividades productivas en el territorio.

Por último, esta ley deberá fijar con claridad las competencias de los gobiernos sub-nacionales y del gobierno central en materia de desarrollo urbano, procurando una articulación entre las políticas nacionales de vivienda y desarrollo urbano y las regulaciones que efectúan las municipalidades en sus respectivas circunscripciones.

Figura 5.22: SISTEMA URBANO ARTICULADO Y JERARQUIZADO



Fuente: Instituto Invertir

Para cumplir con estos propósitos, la ley debe:

- a) Asegurar la formulación y actualización de los planes urbanos en todas las ciudades del país, para lo cual el Ministerio de Vivienda deberá constituir: (i) una visión y un conjunto de lineamientos estratégicos de desarrollo territorial, que incluyan el empleo de nuevos instrumentos de gestión; (ii) un programa de financiamiento para la ejecución y actualización de los planes; (iii) un sistema de evaluación de la ejecución de los planes que incluya indicadores en la mejora de competitividad y de la inclusión social.
- b) Promover el desarrollo un Sistema de Información Catastral Urbana, también con financiamiento del gobierno central, para favorecer la toma de decisiones tanto de los actores públicos como privados.
- c) Crear una entidad pública de gestión de suelo, que identifique e incorpore a los terrenos estatales y de las comunidades campesinas al mercado formal de suelo, invierta en la habilitación urbana de dichos predios, disponga su transferencia a promotores privados para el desarrollo de proyectos urbanos integrales y gestione las plusvalías urbanas derivadas de las inversiones que desarrolle.
- d) Impulsar la ejecución de proyectos urbanos integrales, que incluyan preferentemente componentes de vivienda social, sobre terrenos privados disponibles, localizados tanto en zonas consolidadas como de expansión. Existen diferentes experiencias de este tipo en países cercanos como Brasil, Chile, Colombia o México (**Figura 5.23**). Para ello se requiere contar con mecanismos innovadores de gestión inmobiliaria, facilitación y simplificación administrativa.
- e) Impulsar una estrategia integral para el mejoramiento integral de barrios urbano marginales, reduciendo la segregación socio-espacial, la precariedad de las viviendas, la falta de equipamiento y servicios básicos, y generando oportunidades de desarrollo económico local. La ley debe declarar de interés nacional esta estrategia con la finalidad de terminar con la marginalidad urbana, vinculando recursos de todos los niveles de gobierno.
- f) Desarrollar programas de revitalización de centros históricos y de recuperación de barrios antiguos de la ciudad que busquen la puesta en valor de inmuebles monumentales priorizando los usos contemporáneos que aseguren su sostenibilidad, la destugurización de predios inhabitables, la incorporación de residentes de ingresos medios en edificios reci-

Figura 5.23 PROYECTOS URBANOS INTEGRALES SOBRE TERRENOS PRIVADOS



Macroproyecto Ciudad Verde de 42 mil viviendas - Bogotá. **Fuente:** Amarilo

clados o construidos sobre vacíos urbanos y la recuperación o creación de espacios públicos.

- g) Promover inversiones en servicios básicos para impulsar la oferta formal de vivienda y equipamientos urbanos. Para ello se debe crear, con recursos del Ministerio de Vivienda, un fondo concursable para financiar la provisión de estos servicios en proyectos inmobiliarios que tengan un importante componente de vivienda social, en particular Techo Propio.

Además, es necesario impulsar asociaciones público-privadas para el financiamiento de la renovación de redes de agua potable y saneamiento en áreas urbanas con potencial inmobiliario, para asegurar la existencia de una oferta inmobiliaria formal.

- h) Establecer incentivos para la “zonificación verde”, que considere la localización de actividades urbanas en zonas que se deseen preservar siempre que los operadores de tales actividades se comprometan a reservar y mantener una proporción apreciable de dichas áreas como espacios públicos verdes.

C. Reforma de la Ley del CEPLAN

Es necesario modificar la ley de creación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico–CEPLAN que permita establecer un nuevo modelo de gestión del territorio nacional, a partir de la formulación de planes macro-regionales y la gestión coordinada de los mega-proyectos de impacto macro-regional, del desarrollo de las cuencas y de los corredores económicos, las intervenciones para mitigar riesgos por fenómenos naturales o antrópicos.

De esta manera, no solo se gana escala y coordinación en la implementación de planes y proyectos, sino que se pueden establecer

prioridades de inversión, reduciendo sensiblemente la discrecionalidad con que cuentan actualmente las autoridades para decidir el destino de los recursos del Estado. Además se corrigen las debilidades que tiene el actual modelo de regionalización y descentralización, sin quitarle competencias a los gobiernos sub-nacionales.

Con tales propósitos, la reforma de la ley del CEPLAN deberá :

- a) Constituir seis Entidades Autónomas de Planeamiento Territorial, una correspondiente a la Capital de la República y las otras cinco a partir de las Mancomunidades Regionales ya conformadas o de alguna otra propuesta de macro-regionalización como la planteada por Javier Pulgar Vidal (**Figura 5.24**).

Teniendo en cuenta que la Capital de la República ha superado los límites de la provincia de Lima, para fines de esta Ley, se creará una jurisdicción de planeamiento territorial para la Capital que estará conformada por las áreas conurbadas de las provincias de Lima, Callao, Huarochirí, Canta, Cañete y Hualar (**Figura 5.25**).

Figura 5.24 PROPUESTA DE MACRO-REGIONALIZACIÓN - 1984



Fuente: La República

- b) Establecer que, sin perjuicio de la autonomía de estas entidades para formular sus planes y propuestas de desarrollo, éstas dependerán funcionalmente del CEPLAN que fijará los lineamientos nacionales de desarrollo que deberán ser obligatoriamente incorporados a los planes macro-regionales; velará por la consistencia y complementariedad de estos planes; evaluará su cumplimiento mediante indicadores de desempeño y los integrará en una estrategia nacional de desarrollo.
- c) Fortalecer técnica, económica e institucionalmente al CEPLAN para que pueda cumplir eficientemente con esta atribución, será necesario. En particular, es conveniente que el Consejo Directivo de la entidad cuente con representantes de entidades representativas de la sociedad civil, lo que permitirá adquirir una visión más integral de los desafíos a enfrentar y así definir mejor las alternativas de solución, además de darle una garantía de continuidad a las políticas e intervenciones, cuyos plazos de ejecución pueden exceder los periodos gubernamentales.
- d) Disponer que cada Entidad Autónoma esté a cargo de un Consejo Directivo, integrado por los gobernadores regionales (alcaldes provinciales en el caso de la Capital de la República) y representantes del Gobierno Central (del CEPLAN y de Ministerios específicos que podrán diferir en cada macro-región según su vocación productiva). Los instrumentos de planificación y gestión aprobados por estas entidades serán de obligatorio cumplimiento para las autoridades regionales y municipales, que mantendrán las competencias asignadas por el marco legal de la descentralización.

En el caso de la Capital de la República, la Entidad Autónoma se encargará de formular los planes urbanos, del planeamiento del sistema vial y de transporte (incluidas la red del Metro y la del Metropolitano), de la coordinación con los programas de inversión en servicios públicos de agua y desagüe, de la gestión de las áreas estratégicas de desarrollo urbano como la Costa Verde, las riberas de los ríos y el antiguo eje industrial de Lima y Callao, así como el diseño y ejecución de los mega-proyectos urbanos como parques industriales o tecnológicos, centros de convenciones, distritos financieros, entre otros.

- e) Establecer que el Gobierno Nacional otorgue recursos económicos para el funcionamiento de estas Entidades Técnicas, que se repagará con pequeñas tasas aplicables a los proyectos de desarrollo que se ejecuten en la respectiva Macro-Región. Cada entidad contará con un pequeño equipo profesional de alto nivel y contratará a consultores externos los diferentes instrumentos de planificación y gestión mediante

como rurales, así como el mejoramiento integral de barrios, asegurando además la sostenibilidad de los recursos presupuestales que se les asignen para el otorgamiento de subsidios y créditos habitacionales, con la finalidad de alcanzar los niveles de inversión requeridos para construir 2 millones 100 mil viviendas y recuperar integralmente los 10 000 barrios marginales existentes en las 43 ciudades más grandes del país en un plazo de quince años.

Ello implicaría alcanzar un 80% de formalidad en la producción habitacional, incorporar a casi el 45% de la población urbana del país a los beneficios de la integración social y espacial y reducir sensiblemente la precariedad del hábitat rural. Para ello, la ley propone:

a) Priorizar los recursos asignados al otorgamiento de subsidios habitacionales bajo criterios de progresividad (a más necesidad, se asignan más recursos), factibilidad (existencia de oferta y demanda) y transparencia en la asignación. Los programas de vivienda deben atender las necesidades habitacionales de las familias, entendiendo que éstas difieren por área geográfica (urbana, rural), condición socio-económica (sectores no pobres, pobres no extremos, pobres extremos) y el tipo

de solución habitacional preferida (adquisición, construcción, mejoramiento o alquiler de vivienda).

- b) Establecer la obligación de que el Estado fije un monto mínimo y creciente para el otorgamiento de subsidios habitacionales en el Presupuesto General y en el Marco Macro-económico Multianual.
- c) Implementar incentivos para que los Gobiernos Regionales y Provinciales destinen recursos del canon y de las regalías para financiar el otorgamiento de subsidios de vivienda y de mejoramiento de barrios a través de sus propios programas habitacionales y de desarrollo urbano.
- d) Determinar un mecanismo transparente para la actualización periódica y automática del monto a subsidiar por cada solución habitacional, así como para establecer subsidios diferenciados por zona geográfica.
- e) Estimular la competencia entre instituciones financieras y la incorporación de nuevos operadores, con el propósito de extender el crédito hipotecario y reducir las tasas de interés para las familias que pertenecen a los segmentos de menores ingresos y para quienes viven en el interior del país.
- f) Revisar periódicamente los propósitos institucionales del Fondo Mivivienda, priorizando la asignación de mayores recursos a promover el acceso a la vivienda a los sectores de menores ingresos, utilizando mecanismos como el seguro hipotecario o la securitización de cartera.
- g) Fortalecer los mecanismos de ahorro previo en las instituciones financieras intermediarias, para favorecer el acceso al crédito hipotecario a grupos poblacionales con ingresos informales.
- h) Establecer un sistema de información habitacional y urbana para sustentar la actualización de los programas, políticas y prioridades de la política habitacional y facilitar decisiones entre actores públicos y privados, incluida la ciudadanía.
- i) Recuperar el modelo de intervención integral en los proyectos de mejoramiento de barrios y de vivienda rural, procurando en ambos casos desarrollar componentes de vivienda, de mejoramiento de infraestructura social y de generación de oportunidades de empleo, así como la asignación de subsidios a través de concursos públicos.

Figura 5.26 TRANSFORMACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA A TRAVÉS DE LA VIVIENDA SOCIAL



Fuente: Fondo Mivivienda

E. Ley de reforma de la Tributación Municipal

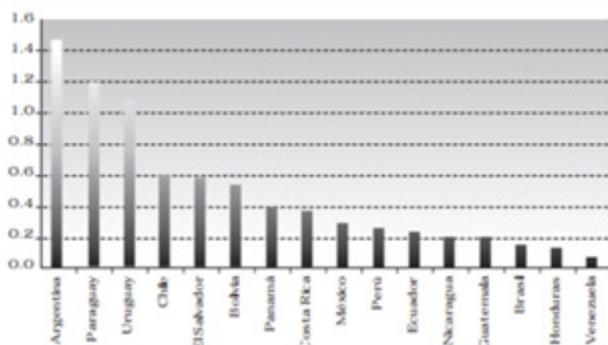
La propuesta de Ley pretende comprometer a todos los ciudadanos con su localidad a través del pago del impuesto predial, que grava el valor de los terrenos y de las edificaciones, pero que adolece de una serie de deficiencias que afectan directamente a las municipalidades y que pueden ser superadas a través de propuestas concretas en esta norma que busca incrementar los recursos municipales a partir de la valorización de la propiedad inmueble.

En primer lugar, habría que señalar que por razones absolutamente políticas, los valores del suelo y de las edificaciones que sirven para calcular la base imponible del impuesto predial, se encuentran completamente desactualizados, en razón de que desde hace casi veinte años se ajustan anualmente con el índice de inflación, no reflejando los montos resultantes, el impacto de las mejoras que tanto los proyectos inmobiliarios como las obras urbanas ejecutadas por el sector público han generado en muchas zonas de casi todos nuestros principales centros urbanos.

Por ello la norma debe orientarse a:

- a) Modificar la metodología de cálculo de la base imponible del impuesto predial, de manera que se fije sobre el precio de compra-venta en el caso de las edificaciones nuevas y de una valorización comercial actualizada anualmente en el resto de predios. Obviamente, para evitar un alza excesiva e intempestiva en el pago de este tributo, se sugiere reducir sensiblemente las tasas del impuesto. Sin embargo, es importante tener en cuenta que en nuestro país, el pago por impuesto predial bordea el 0.21% del PBI, mientras que el promedio de América Latina es de 0.47% y en los países miembros de la OCDE alcanza el 1.0% del PBI (**Figura 5.27**).

Figura 5.27 IMPUESTO PREDIAL RESPECTO AL PBI EN AMÉRICA LATINA



Fuente: Ignacio Lagarda

- b) Establecer tasas diferenciadas para el componente suelo del impuesto predial, disponiendo tasas mucho mayores y crecientes en el tiempo para todos los inmuebles en zonas consolidadas o de expansión urbana, considerando además su potencial edificatorio, de manera que se promueva la incorporación de suelo al mercado inmobiliario al hacerse mas caro mantener suelo sin desarrollar.

El impuesto predial cargado mayoritariamente sobre el valor del suelo puede ayudar también a “redistribuir el beneficio” obtenido en un cambio de zonificación o un incremento normativo del potencial edificatorio de un inmueble, pues su valor subiría automáticamente y no como un único pago, sino como un aporte perpetuo al municipio. Es decir, el incentivo a las municipalidades para densificar y promover el desarrollo y renovación de sus localidades no pasaría solamente por la captura de un mayor valor una sola vez, sino por garantizar en el largo plazo mayores y mas sostenibles ingresos. Por otro lado, al reducirse la carga del impuesto predial sobre la edificación y concentrarse en el suelo, se reducirán los montos a pagar por quienes viven en edificios y especialmente en zonas densificadas, facilitando así el cumplimiento de los ciudadanos con sus obligaciones tributarias municipales.

Inversamente, podrían fijarse menores montos imposables en aquellos casos en los que se decida incorporar componentes de vivienda social, educativos o de salud en un proyecto inmobiliario.

- c) Reducir los niveles de evasión del impuesto predial que en el Perú son muy altos, en particular en los distritos donde viven familias de menores ingresos. Al año 2016, en los distritos de Lima Metropolitana existía una gran dispersión en el pago de impuestos prediales y arbitrios: mientras que en San Isidro, Miraflores y la Molina, el número de contribuyentes morosos bordeaba el 8% a 10%, en San Martín de Porres, San Juan de Lurigancho y Villa El Salvador superaba el 50%. Hay una serie de incentivos perversos para que esto ocurra: las dificultades para la cobranza, la preferencia de las autoridades locales hacia otras fuentes de financiamiento más expeditivas como el canon o el FONCOMUN o la falta de transparencia en la ejecución presupuestal. Entre las medidas que pueden llevarse a cabo para mejorar la recaudación de este tributo, CAPECO propone:

- i. Incluir el pago en los recibos de luz o de agua, como ocurría hasta inicios de los años noventa.
- ii. Incrementar los beneficios que se otorgan a los pagadores puntuales, con apoyo de empresas privadas.

- iii. Incorporar a los deudores a las centrales de evaluación crediticia, tal y como ocurre con los servicios públicos.
- iv. Vincular la mayor asignación de los recursos del FONCOMUN o la distribución del canon en cada región, a los mayores esfuerzos de recaudación del impuesto predial y de los arbitrios.
- v. Actualizar los catastros prediales, con financiamiento del Ministerio de Vivienda, y optimizar los procesos de fiscalización tributaria.
- vi. Implementar un sistema de subsidios cruzados para beneficiar a aquellas personas que no pueden pagar sus impuestos, debiendo reportarse esta condición también a las centrales de crédito.
- vii. Asignar presupuestos de inversión por sectores geográficos dentro de los distritos, en función de la mayor recaudación.
- viii. Estimular contribuciones voluntarias de los contribuyentes más pudientes para ejecutar proyectos identificados como urgentes para la comunidad.
- ix. Implementar el mecanismo de obras o jornadas de trabajo por prediales.
- x. Prohibir las amnistías tributarias, debiendo el MEF compensar durante algún tiempo el monto dejado de percibir por este concepto.
- xi. Establecer medios transparentes, confiables y permanentes para la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos municipales.

F. Modificación de la Ley del SENCICO

Se busca promover la investigación y la innovación en el sector construcción, a partir de las necesidades de competitividad de las empresas, los profesionales, los trabajadores y el Estado y procurando una construcción segura, eficiente y sostenible. Se debe fortalecer la gestión del SENCICO, implementando una política institucional que permita a esta entidad cumplir con la responsabilidad de liderar las actividades de investigación en el sector construcción. Para ello será necesario:

- a) Establecer criterios para priorizar las líneas de investigación a desarrollar, en función de las necesidades de los sectores laboral, estatal y empresarial, así como de las capacidades de los centros académicos y de investigación y del desarrollo de la tecnología.
- b) Seleccionar proyectos de investigación a financiar por SENCICO, mediante concursos públicos desarrollados a partir de la priorización efectuada y con apoyo de CONCYTEC.
- c) Determinar los criterios y los procedimientos que permitan a SENCICO efectuar un seguimiento a los proyectos, para asegurar el cumplimiento de sus metas y objetivos.
- d) Identificar oportunidades para establecer alianzas con empresas privadas, entidades de cooperación, universidades, centros de investigación o fondos de inversión, para pasar de la etapa de investigación a la del desarrollo.
- e) Procurar el incremento de fondos para la investigación, a través de donaciones privadas, el aumento de la recaudación de la contribución al SENCICO o el canon que reciben las universidades públicas de distintas regiones.
- f) Actualizar programas de capacitación y normalización del SENCICO, a partir de los resultados de actividades de investigación y desarrollo y el avance tecnológico.
- g) Modificar el modelo de gestión de SENCICO, aumentando la participación de la sociedad en el Directorio.

G. Modificación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

A través de esta norma se busca promover la interacción transparente e institucionalizada de los actores públicos y privados relevantes en cada sector productivo y social, para el perfeccionar políticas, planes, normativas y programas estatales. De esta manera se favorece la continuidad y la legitimidad de la gestión pública, independientemente de los cambios de gobierno.

Se propone modificar la LOPE para hacer obligatoria (y no facultativa, como hasta hoy) la creación de Consejos Consultivos en Ministerios y entidades públicas clave, con representantes de instituciones relevantes de la sociedad.

Los Consejos Consultivos emitirán opinión sobre iniciativas propuestas por los poderes Ejecutivo y Legislativo y por sus miembros. También podrán opinar sobre planteamientos de otros actores públicos y privados. Además, deberían participar en los procesos de cambio de gobierno, emitiendo una opinión sobre los Informes de Transferencia de Gestión, con el fin de favorecer la continuidad de las iniciativas gubernamentales. Cada entidad pública debe asignar recursos suficientes para que el Consejo Consultivo pueda desarrollar apropiadamente su gestión.

5.3 Conclusiones

Nuestro país en general y la actividad constructora en particular se enfrentan a un desafío formidable en los próximos seis meses: evitar que la economía peruana caiga un 12% en el 2020, el peor desempeño alcanzado por el sector productivo nacional desde 1989; y que la actividad constructora se retraiga 40%, una resultado negativo de una magnitud sin precedentes en los setenta años que el BCRP registra estadísticas sectoriales.

Para el país, un resultado de esa magnitud implicaría regresar a los niveles de producción del año 2014 e interrumpir un crecimiento sostenido que el país ha vivido por veinte años, y para el sector construcción la pérdida del 50% de empleos y la quiebra de un número importante de empresas, lo que reduciría la ejecución de obras públicas y la producción de viviendas en los siguientes dos años, cuando menos, y afectará la recuperación de una serie de actividades económicas vinculadas. La construcción retrocedería hasta el 2008, en términos productivos.

Con el objetivo de reducir el ritmo de expansión de la pandemia de Coronavirus en nuestro país, cuya infraestructura sanitaria se encontraba colapsada muchos años antes de esta crisis sanitaria, el Gobierno central optó por imponer al aparato productivo nacional una paralización prácticamente total por casi cuatro meses que, hasta abril, implicó una disminución de poco más de 13% en el producto bruto interno.

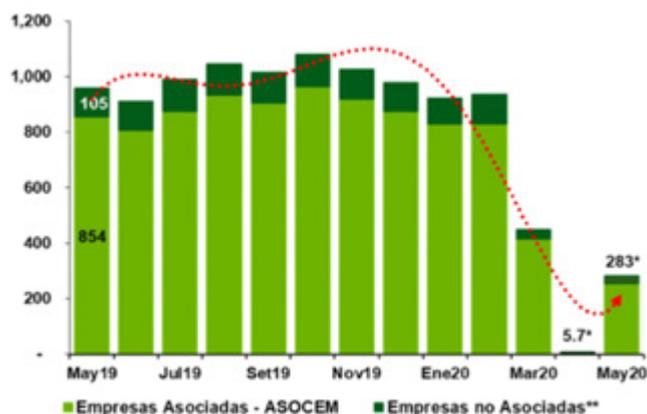
Contrariamente a lo que ocurrió en la mayor parte de Latinoamérica y en muchos países del mundo en los que la actividad constructora fue considerada esencial y no fue obligada a detener sus operaciones o sufrió restricciones sensiblemente menos rígidas de las que sufrió la construcción en nuestro país. En esos países se reconoció el papel clave que cumple la construcción en el sostenimiento de la producción y del empleo durante y después de la crisis sanitaria y el hecho de que el sector tiene regulaciones sanitarias que lo convierten en el mejor preparado para responder a las exigencias del combate del Coronavirus.

Como consecuencia de esta decisión extremadamente conservadora del Gobierno respecto al sector, no menos de 1 750 proyectos de vivienda que implican una inversión de más de 26 mil millones de soles y más de 3 000 obras públicas presupuestadas en 14 mil millones, fueron paralizadas por tres meses, periodo en el que más de 183 mil obreros y empleados que laboran en

la construcción se encontraron desempleados o sufrieron una merma significativa de sus ingresos. Otros 367 mil empleos indirectos se encuentran en una situación altamente vulnerable. La producción sectorial cayó casi 90% en abril y 35% en el primer cuatrimestre del año.

A pesar de lo negativo de estas cifras, es muy probable que la producción sectorial haya tocado fondo en abril. Según la Asociación de Productores de Cemento – ASOCEM, luego de que en abril el consumo de cemento se desplomó estrepitosamente a 6 mil toneladas métricas (frente a las 890 mil de igual mes del año pasado), en mayo el consumo nacional se incrementó a 298 mil toneladas (**Figura 5.28**). Aún así este resultado significa una contracción de 69% con respecto a mayo 2019.

Figura 5.28 CONSUMO NACIONAL DE CEMENTO



Fuente: ASOCEM

Igualmente, según la Asociación de Empresas Inmobiliarias del Perú – ASEI, la venta de viviendas en Lima Metropolitana durante el mes de mayo creció más de 175% respecto al mes anterior (**Figura 5.29**), aunque este volumen es ligeramente inferior (-3%) al obtenido en marzo y apenas el 37% del que se alcanzó en mayo de 2019.

Las perspectivas para el mes de junio son más alentadoras, aunque pudieron ser mejores si es que el proceso de reanudación de las obras, especialmente el de los proyectos incluidos en la pri-

Figura 5.29 VENTA DE VIVIENDAS NUEVAS (EN UNIDADES) EN LIMA METROPOLITANA



Fuente: ASEI

mera fase dispuesta por el Gobierno, hubiera sido más eficiente. CAPECO propuso encargar la aprobación de los Planes de Vigilancia, Prevención y Control del COVID-19 a empresas y entidades privadas especializadas, pero las autoridades confiaron en la capacidad del sector público para atender diligentemente el proceso de evaluación de dichos planes, la que fue superada por la realidad. Frente a ello, el Gobierno optó por la aprobación automática -con la presentación de una declaración jurada- y trasladar la fiscalización a la etapa de ejecución de las obras. Falta ver si es que las entidades fiscalizadoras -la SUNAFIL, los sectores nacionales competentes o las municipalidades- ejercerán sus atribuciones diligente y coordinadamente, para evitar cuellos de botella innecesarios.

Pero la tarea para lo que queda del año y para el 2021 será muy ardua. CAPECO ha propuesto un Plan de veintitrés Medidas Inmediatas para la reactivación del sector que busca reducir la caída en la producción sectorial a la mitad de lo esperado (de -40% a -20%). Este Plan considera indispensable otorgar liquidez a los contratistas de obras públicas, acelerando y aumentando los desembolsos en la ejecución y constituyendo garantías del Estado, para que estas empresas accedan a fianzas y al financiamiento bancario. En la vivienda, es indispensable garantizar recursos presupuestales suficientes, duplicar temporalmente los valores de los subsidios, reducir las cuotas iniciales e implementar seguros para cubrir el pago de los créditos en caso de desempleo. Asimismo, impulsar a través de Mivivienda, un programa de financiamiento a las promotoras para garantizar la continuidad de los proyectos en marcha.

El Gobierno ha recogido parcialmente estas propuestas y ha implementado otras como la puesta en marcha de un programa de 7 000 millones de soles en obras del Plan de Reconstrucción a través de un acuerdo Gobierno a Gobierno con el Reino Unido y del Programa Arranca Perú que implica una inversión de más de 6 400 millones en cuatro sectores productivos.

El primero de estos programas deberá inicialmente superar la etapa de preparación y adjudicación de los procesos de contratación, por lo que el inicio de obras ocurrirá recién en el 2021. En cuanto a Arranca Perú, es positivo que se haya destinado tan significativa inversión a actividades vinculadas a la construcción, pero el que una parte importante de dicho monto serán ejecutados por los gobiernos locales bajo la modalidad de administración directa no es acertada.

Los gobiernos locales han ejecutado, en promedio, un 62% de su presupuesto de inversión en los últimos cinco años, mientras que las compras de canastas de víveres por más de 210 millones que efectuaron durante la cuarentena no estuvieron exentas de irregularidades ni de ineficiencia. Más aún, la contratación de obras por administración directa es muy deficiente y no permite efectuar una adecuada fiscalización del uso de los recursos ni de la calidad de las obras.

CAPECO insiste en que se requiere tomar medidas mucho más agresivas para impedir la fuerte caída que varios analistas auguran para el sector en el 2020. Entre ellas, son tres las más

importantes: (i) motivar y proteger al mayor número posible de compradores de vivienda social para que hagan efectiva su intención de compra en los próximos meses; (ii) asegurar que la gran mayoría de proyectos inmobiliarios y de obras públicas no interrumpen sus procesos de construcción, para lo cual se requiere, temporalmente, contar con líneas de financiamiento y garantías del Estado para empresas promotoras y contratistas; y (iii) fijar reglas claras, desde el Gobierno central, para que las municipalidades y las entidades ejecutoras de obra pública no entorpezcan el proceso de reanudación de obras.

Pero, antes de la crisis sanitaria, ya era evidente que el país necesitaba un nuevo modelo de gestión de la obra pública, radicalmente distinto al vigente, que permita que las infraestructuras y edificaciones sean sostenibles y eficientes y que los procesos de contratación sean transparentes y privilegien la ingeniería de calidad por sobre cualquier otro criterio. Asimismo, también aparecía como urgente fortalecer las políticas de vivienda y desarrollo urbano, para reducir la construcción informal y las invasiones de tierras, que constituyen los principales

riesgos para la seguridad y el desarrollo de las familias peruanas, para el desarrollo de nuestras ciudades y la competitividad de nuestro territorio.

Para alcanzar estos propósitos, CAPECO ha propuesto una Agenda Legislativa del Bicentenario que implique la aprobación de las leyes de: (1) Gestión y Contratación Pública; (2) reforma del CEPLAN promoviendo la planificación macro-regional; (3) Desarrollo Urbano y Gestión de Suelo; (4) Financiamiento Habitacional y Urbano; (5) Reforma del Impuesto Predial, para optimizar los ingresos municipales; (6) Innovación e Investigación en la actividad constructora, modernizando el SENCICO; (7) Reforma de la Ley del Poder Ejecutivo, para la constitución obligatoria de Consejos Consultivos en las entidades públicas nacionales y promover la participación de la sociedad en la creación e implementación de políticas estatales.

No se van a obtener resultados distintos utilizando las mismas herramientas que hasta ahora. Más que el momento para reactivar la construcción, esta es la oportunidad de modernizarla.



CAPECO

CÁMARA PERUANA DE LA CONSTRUCCIÓN - CAPECO

Av. Víctor Andrés Belaúnde 147 – Vía Principal 155

Edificio Real Tres – Piso 4 – Ofic. 401 – San Isidro - Lima

Tel. 230-2700 - Fax. 441-7028

www.capeco.org/iec



INFORME
ECONÓMICO
DE LA CONSTRUCCIÓN