

# GARRIGUES

## LAS OBRAS PÚBLICAS ANTE EL COVID-19 Especial Latam

Julio 2020

### Reactivación de obras públicas en Latinoamérica\*: principales medidas adoptadas por los gobiernos en el marco del COVID-19

Con ocasión de la propagación del COVID-19, los gobiernos de Chile, Perú, Colombia, México y Brasil, donde Garrigues tiene presencia, tomaron la determinación de declarar estados de emergencia económica o calamidad pública, lo cual tuvo impacto en la continuidad de la ejecución de las obras públicas. No obstante, actualmente, los gobiernos de Latinoamérica se encuentran adoptando medidas en el marco de la reactivación económica y la subsecuente reanudación de las actividades, por lo que a continuación se realiza un diagnóstico a nivel regional sobre la reactivación de obras públicas y las nuevas oportunidades de inversión que se presentan.

#### Medidas adoptadas por los gobiernos

**¿Cuáles son las principales medidas adoptadas por los gobiernos para la reactivación de las obras públicas? ¿Cuál ha sido la posición de los gremios o actores representativos del sector ante dichas medidas?**

#### Chile

La situación actual de la pandemia en Chile se encuentra en evolución y la autoridad sanitaria no ha levantado, en general, las medidas de restricción y confinamiento implementadas, sino que, por el contrario, estas medidas han ido en aumento y abarcando nuevas zonas del país, lo que ha dificultado la ejecución de obras tanto públicas como privadas.

A esta fecha, el Gobierno de Chile no ha adoptado medidas concretas y directas para la reactivación de la economía por medio de un plan especial o prioritario de ejecución de obras públicas. Con todo, a mediados de junio, el Gobierno acordó con diversos partidos políticos de oposición un "Plan de Emergencia para la protección de los ingresos de las familias y la reactivación económica", del cual ha resultado la creación del Fondo Covid, consistente en programa fiscal transitorio (2 años), de hasta un máximo de US\$ 12.000 millones, por medio del cual el Gobierno podrá ejecutar distintas acciones para enfrentar la emergencia y reactivación de forma flexible. Uno de los ejes del referido Plan de Emergencia será llevar a cabo "un potente plan de Inversión Pública para 2020 y 2021 con cargo al Fondo Covid, principalmente a través de los Ministerios de Obras Públicas y Vivienda y Urbanismo, en infraestructura hídrica, en logística y en viviendas". El mismo plan hace énfasis, también, en inversión verde y de mitigación del cambio climático, "acelerando la cartera de inversión pública ligados a construcción de embalses, obras de regadío y agua potable rural, plantas desalinizadoras, inversión en ERNC".

En esta línea, el ministro de Obras Públicas ha hecho declaraciones en diversos medios de comunicación indicando que, los planes de su cartera para la recuperación económica post coronavirus, estarán enfocados en una primera etapa en la inversión del Estado e "incluirá un plan de obras públicas de gran magnitud".

Complementariamente, y a partir del Plan de Emergencia antes referido, la Cámara Chilena de la Construcción (la principal asociación gremial del rubro en Chile) propuso al Gobierno un plan para la reactivación económica, que contempla una inversión de US\$ 22.600 millones en un plazo de 3 años, considerando US \$10.290 millones de inversión pública y US\$12.310 millones de inversión privada.

\* La parte de Brasil ha sido elaborada por NBFJA [www.nbfa.com.br](http://www.nbfa.com.br) en cooperación con Garrigues

## Perú

El Gobierno peruano ha iniciado la “Reanudación de Actividades” paralizadas por el brote de COVID-19 mediante los Decretos Supremos N° 080-2020-PCM, N° 101-2020-PCM y N° 117-2020-PCM en un programa de cuatro fases en permanente evaluación por la Autoridad Nacional de Salud. La Fase 1, Fase 2 y Fase 3 de dicho programa iniciaron, respectivamente, el 20 de mayo, 5 de junio y 1 de julio.

Como parte de la Fase 2 de reanudación de actividades, se reanudaron los proyectos que formaban parte del Plan Integral para la Reconstrucción con Cambios (PIRCC), dentro del cual se encontraban ciertas obras públicas; sin embargo, aquellas obras que no habían sido incorporadas en dicho Plan continuaban suspendidas. Con posterioridad, a raíz del inicio de la Fase 3, se reanudaron la totalidad de obras públicas y se estableció un marco normativo que optimizaría su ejecución.

Los distintos gremios relacionados al sector Construcción como la Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO), la Asociación de Empresas Inmobiliarias del Perú (ASEI) y la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios (ADI Perú), entre otros, han participado en reuniones con representantes del Gobierno que habrían contribuido a la reactivación de las obras públicas. La posición mayoritaria indica que sería necesario implementar medidas estratégicas adicionales como el otorgamiento de líneas de crédito y simplificación de procedimientos que permitan una reactivación más ágil y eficiente, por lo que los gremios continúan trabajando en informes y propuestas en ese sentido y que, a su vez, permitan también la modernización del sector.

## Colombia

Si bien durante las primeras semanas posteriores a la declaratoria de estado de emergencia en Colombia –efectuada por el Gobierno Nacional el 17 de marzo de 2020– se presentó una reducción significativa del ritmo de las obras públicas, en la medida que inicialmente el Gobierno solo permitió la ejecución de obras necesarias para garantizar la continuidad en la prestación del servicio de transporte, desde el 8 de abril de 2020 fue autorizada la ejecución de obras públicas cumpliendo con los protocolos de bioseguridad establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, quien trabajó en conjunto con el Ministerio de Transporte para determinar tales medidas. De esa forma, entidades como la Agencia Nacional de Infraestructura y el Instituto Nacional de Vías –INVIAS–, reactivaron progresivamente la ejecución de los diferentes contratos de concesión de infraestructura y de obras públicas, verificando la implementación de los protocolos de bioseguridad por parte de los contratistas e, inclusive, en el caso del INVIAS estableciendo los mecanismos para el reconocimiento de los costos adicionales por la implementación de los programas de bioseguridad.

En todo caso, diferentes entidades gremiales y actores representativos del sector han manifestado al Gobierno que, a pesar de la reactivación de las obras, existe una problemática en el sector de infraestructura que afecta principalmente a los concesionarios operadores de infraestructura pública, dado que las restricciones de movilidad en el país han impactado negativamente sus ingresos, al disminuir el recaudo de las tarifas por el uso y explotación de la infraestructura. Así mismo, la suspensión del cobro de peajes en las vías nacionales, que estuvo vigente entre el 17 de marzo y el 31 de mayo de 2020, sumada a la suspensión de operaciones aéreas vigente hasta la fecha, ha generado importantes problemas de liquidez a los concesionarios en los sectores carretero y aéreo, quienes están recaudando menos recursos de los previstos, lo que puede llegar a afectar la ejecución de intervenciones y la misma operación de los proyectos.

Por lo anterior, las entidades gremiales y actores representativos del sector han solicitado al Gobierno Nacional, entre otras cosas, la reapertura de las operaciones aéreas, las cuales se encuentran supeditadas a la coordinación y aprobación de las autoridades locales en la jurisdicción de cada aeropuerto, y, en adición, el acompañamiento de entidades como la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, en los procesos de negociación entre los contratistas y las entidades contratantes, con el fin de brindar seguridad jurídica a los acuerdos que logren las partes para la implementación de las medidas decretadas por el Gobierno Nacional en el sector de infraestructura.

## México

La respuesta del Gobierno mexicano ante la pandemia fue ordenar la suspensión de aquellas obras no esenciales, entendiéndose como obras esenciales aquellas necesarias para la conservación, mantenimiento y reparación de la infraestructura crítica que asegura la producción y distribución de servicios indispensables; a saber: agua potable, energía eléctrica, gas, petróleo, gasolina, turbosina, saneamiento básico, transporte público, infraestructura hospitalaria y médica, entre otros más que pudieran listarse en esta categoría. No obstante, debido al empuje del sector y a la necesidad imperante

de evitar un perjuicio económico irreparable, el 15 de mayo, la Secretaría de Salud publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo por el que implementa la resolución del Consejo de Salubridad General en el que se señalan como actividades esenciales, entre otras, aquellas relacionadas con cualquier tipo de construcción, estableciendo su reanudación a partir del próximo día 1 de junio de 2020 siempre que se incorporaran protocolos estrictos para la protección de todos los trabajadores y se cumpliera con los lineamientos de seguridad sanitaria en el entorno laboral publicados por la institución y autoridad competente.

El sector empresarial y diversos sectores de la sociedad civil se adelantaron a las medidas adoptadas por el Gobierno a la luz de escenario internacional. En general se han aceptado las medidas de suspensión y reanudación; sin embargo, la opinión pública señala que existe un grado considerable de incertidumbre en relación con su aplicación y con el desarrollo y aplicación de políticas anti cíclicas suficientes que atiendan la crisis económica derivada de la pandemia.

## Brasil

En el transcurso de la pandemia del nuevo coronavirus, muchos Estados brasileños han publicado decretos para asegurar el aislamiento social y, hasta la fecha, siguen tomando medidas para impedir el desarrollo local de actividades consideradas no esenciales. El Gobierno federal brasileño, en su intento de mantener al máximo la actividad económica del país, ha adoptado algunas medidas polémicas, como la extensión del listado de actividades consideradas esenciales por el Decreto publicado el 29 de abril, que abarca, entre otras, las obras públicas de los distintos sectores, permitiendo su continuidad incluso durante el pico de la pandemia. Por ello, en lo general, las obras relevantes de infraestructura del país no han sufrido impactos significativos en sus cronogramas. Al principio de la crisis, algunos proyectos específicos enfrentaron restricciones locales a su continuidad, que han sido superadas con la aprobación de protocolos de seguridad negociados con gremios e agentes del sector para garantizar la reanudación de las actividades.

Quizás la medida más esperada por el sector de obras públicas era la actualización del marco legal de aguas y alcantarillado en Brasil, que resultó aprobada por el parlamento brasileño durante la crisis. La nueva Ley 14.026/20 entró en vigor el pasado 16 de junio y busca alcanzar la universalización de los servicios el 2033, garantizando que el 99% de la población brasileña tenga acceso al agua potable y a los servicios de alcantarillado. La expectativa es de una importante ampliación de la presencia de empresas privadas y, con ello, de la competencia en el sector, tanto por las nuevas licitaciones que ya estaban previstas para el corto y medio plazo, como por la venta del control de empresas públicas, que se ha visto facilitada por el nuevo marco legal.

## Proyectos de especial relevancia

**En el marco de la reactivación de obras públicas, ¿se ha previsto el desarrollo de algún proyecto de especial relevancia?**

## Chile

De conformidad a lo indicado anteriormente, si bien se ha puesto en marcha el Plan de Emergencia, que incluiría el aumento de la inversión pública durante los años 2020–2021 tanto en obras públicas como vivienda y otros, no se ha previsto el desarrollo de un proyecto de especial relevancia para ello.

## Perú

Con el inicio de la Fase 2 de la “Reanudación de Actividades”, se reactivó el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios (PIRCC), el mismo que establece el marco para la reconstrucción de la infraestructura dañada y destruida en 13 regiones del país como consecuencia del Fenómeno de El Niño Costero en el año 2017. La Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (ARCC), entidad encargada de la implementación y supervisión la ejecución de dicho plan, estima la reactivación de 911 proyectos por un total de S/ 2,277 millones, es decir, un 89% del total de obras bajo el PIRCC.

A efectos de agilizar el proceso de contrataciones para la ejecución del PIRCC, el Gobierno ha empleado un mecanismo similar al usado en la ejecución de las obras para los XVIII Juegos Panamericanos - Lima 2019. Esto es, la utilización de convenios de gobierno a gobierno (G2G).

El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte son los países seleccionados para suscribir el G2G con el Perú por el plazo de dos años, específicamente entre julio del 2020 a junio del 2022, con la posibilidad de una extensión de 6 meses. Las tres empresas elegidas por el Reino Unido para trabajar conjuntamente con la ARCC son Arup, Gleeds y Mace, las cuales integran el consorcio UK Delivery Team (UKDT). El rol del consorcio será brindar asesoría técnica a la ARCC para que ésta pueda llevar a cabo de la manera más eficiente la implementación del PIRCC, así como el establecimiento de un comité que, por medio de un procedimiento de selección especial, designe a las empresas que serán encargadas de ejecutar las obras.

Este G2G propone un escenario atractivo para las empresas e inversores que estén interesados en participar en la ejecución del PIRCC como contratistas, subcontratistas o financistas, en la medida que propiciará que los procedimientos de selección de las empresas constructoras se lleven a cabo bajo estándares más ágiles y simplificados que los procedimientos regulares previstos en la Ley de Contrataciones de la República del Perú, así como, la implementación de estándares más altos contra la corrupción. En ese sentido, el proceso de selección que desarrollará el ARCC conjuntamente con consorcio UKDT también permitirá el ingreso de empresas contratistas extranjeras y una mayor dinamización del mercado.

## Colombia

En el marco de reactivación de obras públicas, el Gobierno Nacional, a través de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) ha anunciado la puesta en marcha de la quinta generación de concesiones de infraestructura, en la cual se encuentran proyectos viales, férreos, fluviales y aéreos. Hasta la fecha, la ANI ha publicado los documentos de los procesos de selección para los proyectos fluviales de recuperación de la navegabilidad del Río Magdalena y la restauración de los ecosistemas degradados del Canal del Dique, así como el proyecto vial de Nueva Malla Vial del Valle del Cauca, siendo todos estructurados bajo la modalidad de asociación público privada de iniciativa pública. De acuerdo con lo anunciado por el Gobierno Nacional, se espera que en los próximos meses sean adjudicados estos proyectos y se convoquen nuevos procesos de selección para adjudicar los restantes proyectos de esta quinta generación de concesiones, la cual ha sido considerada como estratégica para la recuperación económica del país.

## México

El Gobierno mexicano no ha establecido medidas adicionales a la inclusión de los proyectos dentro del Presupuesto de Egresos para asegurar los pagos en la ejecución de obras públicas. Hasta la fecha el Gobierno no ha hecho mención sobre el desarrollo e implementación de políticas anti-cíclicas en el sector.

## Brasil

No hay un proyecto con especial relevancia cuyo desarrollo haya sido impulsado como consecuencia de la crisis. El Gobierno brasileño, desde el 2016, en el marco del PPI (Programa de Parceria de Investimento) selecciona proyectos prioritarios para su tramitación ante órganos públicos. En ese sentido, en la última reunión del consejo del PPI, el 13 de junio, se incluyeron nuevos proyectos en el programa, tales como concesiones de puertos y estudios para su desestatización, licitaciones de aeropuertos, carreteras, líneas de metro y ferrocarriles. El Gobierno brasileño también viene manteniendo su agenda de licitaciones en el sector eléctrico y petrolero sin modificaciones relevantes.

### Fondos para la reactivación

**¿Los gobiernos han establecido medidas para asegurar los pagos en la ejecución de obras públicas para la reactivación económica?**

## Chile

Si bien el Gobierno de Chile no ha establecido medidas específicas para asegurar los pagos en la ejecución de obras públicas, el foco de su gestión sin embargo se ha concentrado, especialmente, en garantizar y asegurar la cadena general de pagos en los diversos sectores y mercados, siendo el sector financiero el principal foco de atención en esta gestión.

Especial relevancia ha tenido el Banco Central de Chile en esta tarea ya que, a través de los instrumentos financieros disponibles, ha logrado procurar liquidez en los mercados locales y, de esa forma, beneficiado indirectamente la estabilidad en la cadena de pagos también del sector de obras públicas, sobre todo en esta nueva etapa de reactivación indicada anteriormente.

## Perú

A través de la implementación del programa “Arranca Perú”, como parte de su programa nacional para la reactivación económica, el Gobierno inyectará S/ 6,436 millones para el desarrollo de obras públicas en los siguientes sectores: (i) en el sector de Transportes y Comunicaciones, las obras contemplan el mantenimiento de la red vial nacional y la red vial vecinal, por un monto de S/ 3,987 millones; (ii) en el sector de Vivienda, se buscará la construcción de 20,000 nuevas viviendas con una inversión de S/ 535 millones; además de la construcción y mejoramiento de pistas y veredas, por S/ 937 millones; (iii) en el sector de Agricultura, se buscará la mejora de sistemas de captación de agua y canales de riego, así como el mantenimiento de los canales de riego y drenes, por S/ 373 millones; y, (iv) a través del programa “Trabaja Perú” se inyectarán S/ 694 millones para la generación de puestos de empleo temporal (una importante cantidad de ellos en el sector de construcción).

Para el caso de la reactivación de los contratos de obra en curso, y sus respectivos contratos de supervisión, se promulgó el Decreto Legislativo N° 1486, que de la mano con la Directiva N° 005-2020-OSCE/CD, establecen disposiciones para mejorar y optimizar la ejecución de inversiones públicas. Esta norma tiene por finalidad facilitar al contratista los recursos para la ejecución de las obras, teniendo en consideración los efectos de las medidas sanitarias adoptadas por el Gobierno. En efecto, con ocasión de estas disposiciones se busca viabilizar el otorgamiento de ampliaciones de plazo de los contratos en ejecución que fueron suspendidos, y asegurar la entrega de adelantos a favor de los contratistas de manera que puedan contar con los fondos necesarios para reiniciar los trabajos correspondientes; específicamente sobre ésta última medida, se ha previsto la posibilidad de otorgar adelantos directos hasta del 15% del monto del contrato original, y adelantos para adquisición de materiales hasta del 25% del monto del contrato original, previo cumplimiento de los requisitos previstos en la normativa correspondiente.

## Colombia

Si bien el Gobierno se encuentra estructurando mecanismos para compensar el impacto que los efectos de medidas de confinamiento generaron en los proyectos, hasta el momento no se ha concretado la iniciativa ni la forma como será finalmente implementada. Hasta el momento de las iniciativas se conocen posibles extensiones de los plazos de las concesiones. Sin perjuicio de lo anterior, la incorporación de cada una de estas medidas a los proyectos se encuentra sujeta a la negociación de las partes en cada contrato y de acuerdo con la necesidad de cada proyecto, sin perjuicio de resaltar que el Gobierno pretende adelantar negociaciones de impacto general en el sector.

## México

El Gobierno mexicano no ha establecido medidas adicionales a la inclusión de los proyectos dentro del Presupuesto de Egresos para asegurar los pagos en la ejecución de obras públicas. Hasta la fecha el Gobierno no ha hecho mención sobre el desarrollo e implementación de políticas anti cíclicas en el sector.

## Brasil

La medida concreta más importante establecida en Brasil para la reactivación económica relacionada con el sector de obras públicas ha sido la aprobación en marzo, por parte del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social - BNDES, de la posibilidad de suspensión temporal de las amortizaciones de los préstamos directos e indirectos contratados con el banco de desarrollo brasileño por las empresas afectadas por la crisis generada por la pandemia – medida conocida en el mercado como *standstill*.

Según información del propio BNDES, en junio del 2020, la medida había logrado liberar para disposición por parte de las empresas que han optado por la suspensión cerca de R\$ 9 mil millones.

**Oscar Arrús**

Socio, Garrigues (Perú)  
oscar.arrus@garrigues.com

**Gabriela Pérez**

Socia, Garrigues (México)  
gabriela.perez@garrigues.com

**Marcela Figueiró**

Socia, NBFA (Brasil)  
marcela.figueiro@nbfa.com.br

**Gabriela Cosío**

Asociada sénior, Garrigues (México)  
gabriela.cosio@garrigues.com

**Pedro García Morales**

Socio, Garrigues (Chile)  
pedro.garcia.m@garrigues.com

**Francisco Noguera**

Counsel, Garrigues (Colombia)  
francisco.noguera@garrigues.com

**Antonio Morales**

Asociado principal, Garrigues (Chile)  
antonio.morales@garrigues.com

### Garrigues, un equipo multidisciplinar de especialistas ante el COVID-19

La alerta sanitaria mundial provocada por el coronavirus está generando importantes incógnitas para las empresas desde todos los ángulos de su actividad. Desde que estalló la crisis, Garrigues tiene a disposición de sus clientes equipos multidisciplinarios especialistas en todas las áreas de práctica en los países en los que está presente. Estos equipos son los encargados de supervisar los contenidos de este Especial, en el que ofrecemos todas las novedades legales, propuestas de los agentes sociales, acuerdos, decisiones, instrucciones... la información más relevante que deben conocer las empresas.

[Consulta el Especial](#)

Síguenos:

[LinkedIn](#) | [Twitter](#) | [Facebook](#) | [YouTube](#)

© Garrigues 2020. Todos los derechos reservados.

"El presente documento sólo tiene fines informativos, y no puede ser tomado como asesoría legal. Se ha elaborado para resaltar los principales cambios contenidos en ciertas normas que han sido recientemente expedidas por diferentes autoridades, con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, considerando la calamidad pública que afecta a los países por la aparición del COVID-19. El listado que presentamos no necesariamente es exhaustivo, y es posible que las normas que presentamos sean derogadas o modificadas sin aviso previo, razón por la cual no podemos garantizar su vigencia. Para consultas puntuales y apoyo legal, nos pueden contactar directamente."