



IV CONGRESO INTERNACIONAL DE INFRAESTRUCTURA

“PROPUESTAS PARA ACCELERAR LA INVERSIÓN”

Conversatorio

“Alternativas de solución
para la liberación de
áreas en proyectos de
infraestructura”

Octubre
2018

“Alternativas de solución para la liberación de áreas en proyectos de infraestructuras”

IV Congreso Internacional de Infraestructura

“Propuesta para acelerar la inversión”

ÍNDICE

Introducción	03
Juan Pacheco - Gerente General de AFIN	
Presentación	05
Carlos Pérez - Brito	
Intervención de panelistas:	
Alan Dabbs	10
Raúl Ravina	13

INTRODUCCIÓN

El desarrollo de proyectos de infraestructura como carreteras, vías de tren, aeropuertos o puertos, etc. requieren de espacios de propiedad pública y privada y, es en este contexto que se recurre al mecanismo de expropiación, el cual está reconocido en la Constitución. Existe una serie de normas que avalan los procesos de expropiación, pero llevarlos a cabo ha resultado muy complejo en nuestro país. ¿Por qué? Más que un problema legal, estamos frente a un problema social, multidisciplinario y multidimensional donde la informalidad es la protagonista.

La informalidad reinante en el sistema de titularidad de los inmuebles en el país ha calado muy hondo y repercute de manera negativa al momento de realizar la expropiación e indemnización del inmueble, haciendo que el proceso sea engorroso, a destiempo e incluso, hasta conflictivo con los propietarios, el privado y el mismo Estado.

Al momento de desarrollar un proyecto de infraestructura -por ejemplo relacionado con infraestructura lineal- con alta inversión y con una visión a largo plazo; nos enfrentamos ante la informalidad, la ausencia de documentos e información errada de registros públicos por aparentes superposiciones, debido a la falta de georeferenciamiento actualizado. Todo ello complica el trabajo de liberación de áreas. Hasta aquí, hablamos de problemas técnicos. Sin embargo, la legislación de expropiaciones no contempla la problemática social que es latente en los casos de zonas urbanas o periurbanas, en donde encuentras una concentración mayor de población que tiene una propia dinámica y vivencia. Uno se encuentra con ocupantes que no son propietarios ni posesionarios, quienes en muchos casos ocupan áreas públicas o reubicables. No importa si tienen título de propiedad o no. Ellos tienen allí varios años y la realidad social de cada familia difiere en cada caso. Por lo tanto, este proceso es aún más complejo.

A nivel internacional esta problemática ya ha sido identificada y, tanto los organismos multilaterales como las entidades financieras han reconocido e impulsado programas y planes de reasentamiento y reubicación de acuerdo a cada proyecto, conforme se ha señalado en los Principios de Ecuador, en la OP 70 del Banco Mundial y en muchos otros documentos y políticas.

En nuestro país, sin embargo, ha prevalecido la visión legalista del problema y ha relegado la atención social de este proceso hacia la etapa del Estudio de Impacto Ambiental Detallado, la cual es posterior a la celebración del contrato de concesión y que de todas maneras, va a diferir en el plazo y costo del proyecto originalmente formulado y estructurado. De partida, ya sabemos que eso va a ocasionar modificaciones contractuales.

Tampoco pretendamos irnos al otro extremo. Pensar que todo se va a ejecutar antes del proyecto o una gran parte, sería ideal, aunque es poco factible en la práctica porque se necesita el estudio de ingeniería definitivo que incluye los estudios técnicos del suelo, entre otros. Esto resulta inviable cuando las áreas están ocupadas por conflictividad social y menos si no se ha hecho un trabajo social de relacionamiento previo. No basta ponerlo en una norma legal. Se requiere un plan que desde el origen identifique y valore este esfuerzo.

De acuerdo a un estudio del Banco Mundial, solo el 50% de los bienes inmuebles existentes en el país está registrado y, de estos, el 50% tiene un georeferenciamiento actualizado. Con ese panorama, pretender que todos los bienes estén saneados o regularizados en su condición física y legal, antes de un proyecto, es casi una utopía.

A raíz de esta problemática, que afecta no solo al sector infraestructura, sino a todo el país, hemos propuesto la modificación del sistema de propiedad de nuestro Código Civil para que la inscripción constitutiva del derecho de propiedad sea obligatoria y no facultativa, como lo es ahora. Además requerimos contar con un catastro a nivel nacional y olvidarnos que cada Municipalidad tenga que hacerlo, porque no han tenido ningún avance en este tema. Sin catastro no puede haber ningún manejo de política territorial, no solo en infraestructura sino en todos los sectores.

Hablamos de un catastro a inmuebles, vías, personas, que identifique no solamente la calidad, sino la condición jurídica, las características de los bienes, la prevención de desastres naturales, que advierta de ocupación irregular y que coadyuve a la planificación urbana y oportunidades de desarrollo; que nos permitirá una mejor administración del país.

Para analizar este tema, nos acompaña un destacado panel conformado por Carlos Pérez - Brito, especialista social Senior del Banco Mundial; Alan Dabbs, CEO de Social Capital Group y Raúl Ravina, Socio de CMS Grau.

PRESENTACIÓN

Carlos Pérez - Brito

Especialista social Senior del Banco Mundial

Hoy quiero explicar cuál ha sido la tendencia del Banco Mundial y cómo vemos la necesidad de seguir avanzando y trabajando ideas innovadoras respecto a cómo liberar zonas para la infraestructura que desea nuestra región LATAM. El Banco ha trabajado políticas y procedimientos teniendo en consideración tres factores:

1. Urbanización y la urgencia de invertir en mejor infraestructura urbana, teniendo en consideración la concentración de población en dichas áreas
2. Infraestructuras sostenibles y el alineamiento con estándares y requerimientos internacionales
3. Licencia social para operar, considerando aspectos culturales y condiciones nacionales en los marcos regulatorios

Urbanización e infraestructuras

América Latina es una de las regiones donde la concentración en las capitales y en las ciudades importantes es una de las mayores del mundo y esta tendencia sigue en aumento. No necesariamente estamos creciendo en la densidad de las ciudades, sino que éstas se vienen expandiendo horizontalmente.

Este fenómeno tiene un impacto importante también en el costo de la tierra. Un informe reciente del Banco Mundial muestra que el costo de la tierra en las municipalidades de la zona metropolitana de Lima ha llegado a triplicarse en algunos distritos en apenas 6 años.

Otro de los puntos importantes en esta publicación es sobre la capacidad institucional del Estado para la planificación y ejecución de la infraestructura que las ciudades requieren. Las deficiencias en este punto obligan a pensar en la necesidad de contar con grupos profesionales trabajando en el Estado a la altura de la complejidad del tipo de infraestructura que estamos llevando a cabo.

Infraestructuras sostenibles y alineamiento con estándares internacionales

En el Banco recibimos con frecuencia la pregunta de por qué tenemos estándares de evaluación social y ambiental tan altos. La respuesta clásica es que no es el Banco Mundial la única entidad que adopta estos estándares, puesto que hay un consenso global respecto a ellos. Incluso instituciones como Moody's, han empezado a integrar los temas socioambientales en sus evaluaciones en distintos países, recordemos que uno de esos estándares está asociado a los temas sociales de gobernanza y ambientales. También podemos hablar del Índice de Sostenibilidad de Dow Jones que tiene años y más recientemente la OCDE que también establece estándares en 3 temas que son fundamentales: primero, hay un grupo importante de indicadores que se tiene que presentar sobre temas ambientales; segundo, otro grupo asociado a los temas laborales y tercero, otro punto asociado a temas sociales.

Licencia social

Otro tema importante es la presión social nacional e internacional que nos genera los proyectos de infraestructura. Durante la fase de construcción se genera una gran cantidad de impactos positivos, pero también debemos ver la cantidad de impactos negativos.

El objetivo es potenciar los impactos positivos y tratar de mitigar y reducir los impactos negativos en la población. Es muy significativo la comunicación a las comunidades sobre los beneficios que el proyecto va a traer a la región o zona, pero también lo es el ser claros y transparentes sobre los impactos negativos que los proyectos puedan generar, especialmente en la fase de construcción; sin dejar de enfrentar los correspondientes a la fase de operación.

Este esfuerzo de comunicación permitirá tener una mejor licencia social para el proyecto. Un estudio de Harvard realiza encuestas y entrevistas a profundidad con CEO's principalmente del sector minero de alrededor del mundo, básicamente para ver como entienden el contexto social y cómo afrontar el impacto financiero que el conflicto social les genera frente a otros proyectos sin dicho impacto.

A pesar que este estudio fue realizado solo para el sector extractivo, podemos tomar en cuenta muchas de las recomendaciones a las que arriba. En el estudio hay referencia explícita a la necesidad de internalizar los riesgos relacionados con la liberación de zonas y contar con programas colaborativos público – privados para enfrentarlos.

Una publicación reciente analiza los marcos regulatorios asociados a la licitación de tierras y asentamiento en 50 países. Básicamente, el informe indica que el enfoque de expropiación, con muy pocas excepciones, provee pocas garantías para mejorar las condiciones de vida de las personas afectadas. Es importante, por tanto, que las normas sobre liberación de áreas tengan un doble objetivo: atender a los afectados y liberar las áreas.

La política de asignación de tierras y reasentamiento del Banco Mundial ya tiene 20 años y justo la acabamos de reformar el 2018. La primera política de asentamiento en el Banco fue formulada hace 20 años; sin embargo fuimos de las primeras instituciones que desde los años 70 empezamos a hablar de sostenibilidad. En ese entonces, hablábamos de sostenibilidad financiera, sostenibilidad social y ambiental como aspectos fundamentales de la infraestructura. Nos tomó 20 años tener una política de reasentamiento y 20 años más revisarla.

¿Cuáles han sido algunas de las lecciones aprendidas del Banco Mundial?
Son 4 básicamente:

Primero: Análisis de alternativas. Esto lo conocemos muy bien, pero pocas veces incluimos alternativas relacionadas con las decisiones sobre las tierras necesarias. Si sabemos que este será un riesgo, si sabemos que el riesgo de licenciarse es alto; entonces debemos hacer un esfuerzo de saber cuánta tierra necesitamos para nuestro proyecto y de cuánto espacio vamos a requerir para hacerlo. Invertir en la formulación en este análisis nos traerá mejores resultados en el corto y mediano plazo.

Segundo: Instrumentos contractuales. Y cuando hablamos de instrumentos contractuales, estamos hablando de cómo se van a hacer los contratos. Si van a ser concesiones, ¿cómo se manejará la gestión de la asignación de tierras y reasentamientos, ¿la va a hacer el Estado? ¿lo puede hacer el sector privado? ¿lo puede hacer un tercero? o ¿lo pueden hacer ambos? Dependiendo de las fortalezas que se tenga para el tipo de adquisición de tierra o para el tipo de reasentamiento que vamos a hacer, se deberá tomar decisiones.

En algunos países, la adquisición de tierras y el reasentamiento lo hace la parte privada; en otros lo hacen ambos. Debe considerarse que la presencia del Estado en cualquier proyecto es muy relevante, así que es fundamental evaluar las ventajas de cada una de las partes.

Tercero: la fórmula y metodología para realizar las compensaciones a personas afectadas. En esto, en el mundo, existe un acuerdo en la necesidad de que las compensaciones sean a valor total de reposición. Pero, en este tema de las compensaciones y de que tenga una metodología adecuada para contestar a las personas en la forma en que se realiza, algo que es vital y es casi una condición sine qua non: tener catastros de registros actualizados. Sin esto es muy difícil que la valorización de la tierra sea a un valor real.

En el Banco Mundial estamos apoyando en avanzar en el catastro en los registros actualizados y el saneamiento físico legal de la tierra. Necesitamos avanzar realmente con un catastro para las ciudades peruanas, pero también actualizar los registros y muchos de esos registros se encuentran en las manos de las municipalidades.

La última lección aprendida de estos 20 años recorridos con esta política en el banco, es con los temas relacionados a la necesidad de tener consultas significativas y debemos definir qué implica eso.

Debe contarse con un equipo de relaciones comunitarias que se mantenga cerca de las comunidades afectadas, presentándoles una fotografía real de lo que es el proyecto, de los



beneficios que les va a traer, pero también de los posibles impactos y las soluciones que tenemos para mitigarlos. Sin esto es muy difícil obtener licencia social para operar y de nuevo este proceso podría judicializarse.

Es fundamental invertir en este proceso. No es un gasto, es parte de los costos del proyecto. En el corto plazo puede verse como un gasto para los proyectos, pero en el largo plazo no tener judicializado los procesos por tener las zonas liberadas nos va a rendir y el costo beneficio va a ser positivo. Se recuperará la inversión que hicimos en las adquisiciones originales y se evitará tener todos los proyectos detenidos. He estado en proyectos donde un día de operación, un día que no se está avanzando, pueden representar aproximadamente 1 millón de dólares.

Desde el principio de los proyectos, si queremos que la gente nos apoye y libere sus zonas de forma adecuada, tenemos que compensarlas. En este punto, es fundamental la planificación, que permita adquirir por anticipado áreas que en el tiempo se necesitará para desarrollar proyectos de infraestructura. Algunas ciudades canadienses tienen agentes inmobiliarios que lo hacen con muchos años de antelación, en promedio 5 años antes. En el Perú solo es posible iniciar estos procesos cuando un proyecto ya es declarado viable, lo que impide adoptar esquemas como el canadiense

Hay quienes preguntarán: Bueno, ¿qué pasa si cambia el proyecto? La respuesta de los canadienses es sencilla: se vende.

Otra lección aprendida es que el tema de adquisición, liberación de áreas y reasentamiento es mucho más que un asunto legal. Muchos países enfrentan este tema con normas pero limitar la visión a esto genera muchos problemas. Este es un proceso social y cuando lo planteamos nos vamos a dar cuenta que tenemos que identificar que no se trata de comprar un terreno o una propiedad. Tenemos que saber quiénes viven ahí, quiénes son los dueños originales, si está saneado o no, si hay -por ejemplo- conflictos asociados a la adquisición de esas tierras, cómo se utiliza ese terreno, si es un negocio o si es una residencia, si múltiples familias viven ahí, en fin; todas estas cosas hay que considerarlas. Si lo expresamos simplemente como un proceso de compra-venta que el equipo legal tiene que apuntalar y evidentemente lo que tiene que hacer es liberarlo en el mayor tiempo posible, nos va a generar muchos problemas.

Este es mi aprendizaje de hace 20 años realizando esto y 12 años realizándolo para el Banco Mundial. Estamos ante un proceso social y por lo tanto requiere equipos multidisciplinarios para llevarlo a cabo con éxito. El estándar del Banco Mundial es uno de varios, pero en muchos casos cuando las personas hablan del estándar internacional, en realidad se refieren al nuestro. Tenemos una publicación sobre este tema, pero algunas buenas prácticas que hemos impulsado en el Banco Mundial en América Latina, y lo hemos hecho realmente en la mayoría de los continentes.

Por ejemplo, el swapping o intercambio de tierras en proyectos en los que la clave es la reestructuración del terreno, para permitir pasar a la infraestructura y organizar a las poblaciones en el mismo territorio pero de una manera distinta. Construir la infraestructura y reorganizar, no

solo para que a las personas no las movamos del lugar donde están, sino que además nos permita hacer espacio no solo para la infraestructura que queremos construir sino también para agregar valor a esa zona dejando un área para parques y zonas de reservas de tierra para unas futuras infraestructuras.

Este es un modelo que en América Latina ya se está haciendo. Colombia ha avanzado mucho en esto. Chile también está avanzado en esto. Brasil ha hecho algunos ejercicios sobre este modelo.

Los japoneses, los australianos y ciudades como Hong Kong han empleado este modelo de reorganización para carreteras, gasoductos y otras infraestructuras. La idea fundamental de este principio, de este modelo japonés, es que no están pensando en sacar a la gente o expropiar, lo que en contextos urbanos es muy difícil. Lo que hacen es volver a la población socia del modelo, definiendo cómo se reorganizarán para darle más valor a sus propiedades.

Hacemos infraestructura acá. El tren va a pasar, el promotor de negocio del sector privado va a construir un edificio donde todas estas personas van a vivir, van a ser trasladadas de acá a acá y luego van a haber ventas. Va a ser un edificio ponte de X metros y los afectados van a vivir en los primeros 5. Todo el espacio aéreo va a ser construido y va a haber ventas que van a servir para agregar valor a las zonas cercanas del proyecto, pero al mismo tiempo de la venta de estos departamentos, las personas afectadas van a recibir un porcentaje.

Modelos de beneficios compartidos hay muchos. En el Banco Mundial tenemos una publicación muy reciente donde explicamos el modelo de beneficios compartidos, y lo que queremos decir es mucho más que share values, es más inclusive que Responsabilidad Social Empresarial porque necesita una participación directa del Estado. Vamos a ver otro modelo. El sector hidroeléctrico y el minero son de los sectores en el mundo que más han avanzado en modelos de beneficios compartidos con las comunidades. Es importante resaltar que mientras esta cultura de valor compartido no sea interiorizada por la empresa privada, buscando alianzas de largo plazo con las comunidades, será muy difícil mitigar los riesgos de los proyectos de infraestructura.

Muchas gracias, Carlos, por la presentación.

Te invito a tomar asiento y a acompañarnos, por favor.

Nos acompaña también el día de hoy el señor Alan Dabbs, fundador CEO de Social Capital Group. Cuenta con más de 20 años de experiencia abordando temas sociales vinculados al desarrollo y, particularmente, enfocados en temas de infraestructura e industrias extractivas. Alan asesora a clientes en temas sociales y riesgos que afectan al negocio diseñando estrategias, gerenciando sistemas y facilitando el aislamiento interno. Tiene alta experiencia sobre temas sociales relacionados con los estándares IFC y su cumplimiento. Alan ha estado involucrado en proyectos de infraestructura urbana en Lima. Ha trabajado también en 20 países. Es bachiller en Economía en Davidson Collegue University y cuenta con un MBA en Georgia State University.

INTERVENCIÓN DE PANELISTAS

Alan Dabbs

CEO de Social Capital Group

Muchas gracias a AFIN por la invitación. Es un gusto estar aquí con ustedes. Mi presentación se basa en mi experiencia de 20 años de trabajo en el Perú pero también en otros países, en infraestructura pero también en minería.

En el caso de Lima hemos tenido la oportunidad de ver varias estrategias e implementación de despliegues de infraestructura de metro, de tendidos de gas y de puertos, así como algunos proyectos inmobiliarios. La perspectiva que traeré acá, por lo tanto, tiene un fuerte enfoque urbano.

En primer lugar, quisiera mencionar las importantes limitaciones que se tienen al hablar de expropiaciones como el mecanismo idóneo para liberar áreas para el desarrollo de infraestructuras. Expliquemos esta afirmación con un ejemplo: supongamos que queremos desarrollar un proyecto vial que tiene el derecho de vía inscrito con anterioridad en una zona urbana determinada. Lo primero que hacemos es revisar el registro de propiedad y el catastro y encontramos 4 predios del Estado y 6 de privados. Como sospechamos que esta data es insuficiente vamos al campo a levantar información. Lo primero que encontramos en campo es que los propietarios identificados no viven allí, le han alquilado sus predios a varias familias, estas han subarrendado e incluso hay ocupantes precarios. 5 de 6 predios privados han sido subdivididos y ahora están en posesión de 40 familias que se declaran como propietarias

presentando algunos documentos para ello. Encontramos además que de los predios del Estado, la mitad de ellos han sido invadidos y lotizados por 30 familias que dicen tener más de 10 años en el sitio y presentan pagos y reconocimiento del municipio distrital. Finalmente, encontramos que uno de los predios públicos que figuraba como parque, ahora es un mercado de material noble, con 40 puestos que están rentados hace más de 30 años, cuyos poseedores sienten que tienen derecho sobre los predios ya que tienen licencias de construcción y funcionamiento del municipio local.

Lo que podemos ver es que los 10 registros de propiedad que supuestamente debían servirme para el proceso de expropiación, son insuficientes para enfrentar a los 110 poseedores residentes que se ubicaron en el trabajo de campo, muchos de ellos viviendo en estado de alta vulnerabilidad y desarrollando negocios informales que son su principal medio de vida.

Entonces, la visita del terreno nos enfrenta a la realidad que solo podremos negociar a través de un trato directo como paso previo a una expropiación con un porcentaje ínfimo de las personas afectadas por el proyecto. De hecho menos del 5% de los residentes que tienen propiedad registral viven en su predio. Entonces, este es el reto. ¿Cómo logramos enfrentar este problema si nuestra

única herramienta es la expropiación y la gran mayoría de los afectados ni siquiera tienen derechos legalmente protegidos?, ¿Cómo vamos a liberar el área del 95% de residentes locales que tienen posesión real del predio?

En la búsqueda de la mejor estrategia para abordar este asunto es fundamental construir una estrategia de liberación de vía que reúna al equipo de ingeniería, el equipo legal y el equipo social para entender bien los límites que vamos a encontrar en la etapa previa a la construcción. Vamos a identificar alternativas, cruzar la información con lo encontrado en el campo e identificar las medidas de manejo de riesgos sociales en el proyecto. Este es el primer reto. También tenemos que diseñar de manera previa la matriz de compensaciones porque hay que entender que estamos ante personas que perderán sus hogares, sus negocios, sus vecinos que en algunos casos, como las personas de mayor edad, son quienes los cuidan. Hay que tener en consideración el factor cultural del peruano, que teje redes de protección social en sus entornos.

Cuando se hablaba de estándares sociales en la presentación del representante del Banco Mundial, pensaba cómo muchos los ven como algo exagerado, que se trata de requisitos y obligaciones que son innecesarias y que posiblemente han sido elaborados por algunos "teóricos sociales" en un gabinete. Se olvidan que estos estándares son presentados por un banco que, como toda entidad financiera, se preocupa por el retorno de su inversión. La verdad es que estos estándares son el resultado de largos procesos de aprendizaje en muchos otros proyectos que nos indican la hoja de ruta para manejar adecuadamente estos procesos. Los bancos emplean los estándares para proteger sus inversiones. Los inversionistas debieran verlos también como una herramienta para este fin.

El conocimiento de la realidad de campo, entender las realidades sociales y económicas que se dan en el espacio físico donde se desarrollará el proyecto es fundamental. Si no entendemos estas situaciones, de las familias, de sus entornos y de informalidad para la generación de ingresos no podemos entender cuál es la mejor solución. Por eso la información es fundamental para evitar a oportunistas que aparecen de pronto en un territorio reclamando derechos que en realidad no tienen. Hemos visto varios proyectos que empezaron con 300 afectados y antes del inicio de la construcción ya se habían incrementado a 500.

La participación de los afectados ayuda mucho en la identificación de los oportunistas. Cuando se habla con ellos, las personas que residen en la zona son los primeros en indicar quién no es de allí y quién acaba de llegar para aprovecharse de la situación. Asegurar que los residentes afectados reciban un beneficio es importante para convertir un riesgo en una oportunidad para el proyecto.

Finalmente, es muy importante que los proyectos viales respondan a una lógica de planeamiento urbano, tanto por los impactos acumulados que podrían generarse pero también por las oportunidades de valor para la zona. Pongo un ejemplo interesante. Gamarra, el Parque del Migrante (la ex Parada) y la avenida 28 de julio en La Victoria (Lima). Si vemos la actual Línea 1 y la proyección de la Línea 2 del Metro de Lima, vamos a notar que el diseño de estas infraestructuras no ha previsto estaciones integradas que den continuidad al transporte del ciudadano ni crecimiento de áreas verdes en las inmediaciones. Es por ello que los vecinos no tienen una mejor percepción del valor que están adquiriendo sus negocios o viviendas por tenerlas como parte de sus zonas de influencia.

Muchas gracias, Alan.

También nos acompaña el día de hoy el Doctor Raúl Ravina, abogado en derecho Inmobiliario, socio del CMS LAW, lidera un equipo de más de 50 profesionales en asesoría en temas prediales, tiene más de 20 años de experiencia en el rubro. Es un especialista en derecho de propiedades, derechos reales, cuenta con sólida experiencia en adquisición y saneamiento de terrenos con desarrollo en proyectos con la inversión privada y pública.

Ha sido gerente de Titulación en COFOPRI por más de 4 años. Tiene experiencia con la Red Internacional Comunitaria en un proyecto minero en el Cerro Corona. Raúl, para empezar contigo la ronda de comentarios, hemos escuchado que este no es un problema legal. Es un problema social y que parte del entendimiento de la solución pasa por asimilar el concepto que no solucionamos este problema que ha generado muchos retrasos en los proyectos y múltiples adendas. Como es de tu conocimiento tenemos una situación del registro predial bastante inadecuada. 50% de los predios no están inscritos y los del 50% que están inscritos tienen problemas de registro. ¿Cuál es tu opinión sobre la situación legal? Sobre el marco regulatorio que nos brindan en la actualidad para enfocar este problema.

¿Cómo hacemos para que el reasentamiento sea el mecanismo, obviamente dependiendo del proyecto, que se pueda utilizar en estos?

Raúl Ravina

Socio de CMS Grau

Claramente la identificación de los problemas de la liberación de predios para el desarrollo de proyectos de infraestructura ha hecho que en los últimos años hayamos tenido por lo menos tres intentos de ajustes en la legislación y la verdad que creo que se ha avanzado muchísimo.

En mi opinión, lo primero que tendríamos que hacer es alejarnos del tema de la expropiación como mecanismo único a nivel nacional y pensar en algo que se ha avanzado sin duda en el marco legislativo.

La liberación de predios no es otra cosa que un proceso negociado, no expropiatorio, no conclusivo, que la ley recientemente ha introducido en el país. Es un mecanismo mucho más fácil, al que se le ha empezado a brindar herramientas pero que tenemos que profundizar. Si en algo tenemos que todavía mejorar es en este mecanismo. Y tenemos que independizarlo incluso del fenómeno de expropiación, porque hoy lo tenemos regulado como una parte inicial, una etapa previa al proceso de expropiación. Tiene que haber un procedimiento específico que permita a las entidades ir a la negociación directa.

Por el lado institucional, creo que le hemos metido mucha fuerza a la ley y poco a las instituciones vinculadas. El primer problema vinculado a lo institucional es un tema vinculado a la identificación de los afectados.

O sea, no hay proceso de liberación sin una buena identificación de afectados. Tenemos múltiples problemas. Carlos comentaba sobre el problema de catastro, yo le quiero poner énfasis en una cosa: tenemos falta de catastro en general en el Perú. ¿Ok? Y hay esfuerzo del Banco Mundial en coordinar con el país para

que se desarrolle catastro. Pero, tenemos un catastro específicamente muy vinculado con el tema de liberación que en Perú no funciona y no tiene porqué no funcionar. Es el catastro vinculado al registro público. No es cualquier catastro. Es un catastro que tiene relación con las propiedades y con los derechos legalmente establecidos. Ese catastro en el Perú no funciona. Y no hay ninguna razón para que no funcione. Los Registros Públicos es una institución pública que tiene excedentes de recursos en el país, devuelve dinero todos los años al MEF y no ha hecho nada en este tema, que se ha identificado desde la época que yo estaba en COFOPRI, hace 20 años. No se ha hecho ningún esfuerzo serio para resolver el problema.

Lo que se ha hecho es una cosa muy cosmética, muy de poner en digital la mala información que se tiene y todo el proceso de purificación de la información. Y lo que hace nuestra norma, recordemos, es que todo el tema de liberación se establezca en razón de la información de lo que está inscrito en registros públicos. Y en registros públicos básicamente las propiedades están inscritas, pero están mal ubicadas en el espacio. Así que la información nos dice que le paguemos a Juan y luego vamos a ver que pagándole a Juan no resolvemos el problema de liberación. Eso pasa y después contrasta con la información que sacamos en campo.

Ese es un problema vital que creo que hay que resolver. Luego Registros Públicos entidad que está vinculada tanto al comienzo como al final del proceso, no está preparado para procesos masivos. No está preparado, porque está pensado para casos individuales donde

Raúl Ravina va y quiere escribir su derecho, pero no para un proceso en el que yo tengo que identificar a quinientos propietarios. No está preparada y no hay razón para que no esté preparada. Es una institución pública con recursos suficientes. No hay razón. No está preparada para la regularización posterior y esto explica en general que el Estado al adquirir todos esos predios no pasa por un saneamiento efectivo.

Por otro lado, está la informalidad en la propiedad. El Perú logró muchísimo en términos de ataque de la informalidad entendida como invasión. Fuimos campeones mundiales, nadie formalizó tanto como nosotros. Pero ese no es el único problema de informalidad en el Perú. Ese tipo de informalidad no resuelve los problemas de informalidad en La Victoria. No resuelve los tipos de informalidad en Breña, no resuelve las zonas anexas a la ciudad, donde se hizo Ramiro Priale. ¿Qué hay? ¿Invasiones? Ese no es el problema. Lo que hay es tierra rural de un dueño de parcela informal que luego lo vende como acciones y derechos, generando propiedades entre mil personas. Eso es insaneable. La forma de adquirir es imposible en el término puramente legal. Y hay que tomar soluciones prácticas para resolverlo. ¿Hace algo nuestro estatus general? ¿Hace algo nuestro público para resolver esas cosas? No. ¿Cuántas personas involucradas en el Perú? Millones. Todos los alrededores de las

ciudades crecen en el Perú con lotización informal y no le podemos dar la espalda. Como decidimos alguna vez no darle la espalda a las invasiones, tenemos que decidir ahora atacar ese tipo de informalidad.

Los barrios antiguos, La Victoria, Breña, ¿Vemos algo? No hacemos absolutamente nada. Informalidad, activo que se pierde, activo que no se puede explotar adecuadamente. Por el lado de las compensaciones mil problemas también. En el caso de las tasaciones, los cambios normativos que permiten pagar un 20% adicional son interesantes. Uno diría, si te van a pagar un 20% más de lo que va a ser, todos deberían negociar y nadie va a querer expropiaciones. ¿No? Claro, en el mundo ideal. Pero si la base no es adecuada y no lo va a ser, porque no hay un mercado de tierra desarrollado, no hay información desarrollada. Y por lo tanto sale cualquier monto de base que difícilmente se puede hacer algo que nos de seguridad: ni al Estado para no pagar más, ni a los afectados para ser compensados adecuadamente.

Tenemos también los problemas de zonificación. La determinación del valor de un predio depende mucho de qué tipo de terreno es y cuáles son sus parámetros. Si nosotros nos vamos a seguir ciñendo por el procedimiento formal en un país con 90% de informalidad de algún tipo a nivel predial, no hay manera de resolver los problemas. Todo va



a ser cuestionado en arbitrajes y la posibilidad que el Estado los pierda es alta.

Entonces, hay que reconocer la realidad para poder recoger las compensaciones adecuadas. Para lograrlo debemos enfrentar el tema institucional y tener una institución específica que se encargue de la liberación de áreas para proyectos de infraestructura. El Ministerio de Transportes tiene experiencia y aun así encuentra dificultades; imaginemos ministerios como el de Educación o Salud enfrentando estos problemas, o una pequeña municipalidad.

Me hace mucho más sentido tener un equipo especializado que sepa hacer identificación, que sepa hacer liberaciones, que sepa tratar con las empresas de servicio público para resolver el problema de interferencias y que no tenga que tener millones de personas ni un ejército de gente, sino que pueda establecer procesos para una adecuada tercerización. Tenemos que atacar el tema institucional. Tenemos que atacar temas institucionales como el de Registros Públicos donde hay que hacer algo urgente, tener un plan de trabajo que enfrente los problemas de los predios ya inscritos, que revise la inscripción de los predios públicos y su estatus real, que se avance en la disponibilidad de información, que trabaje con otras instancias en un proyecto de catastro nacional.

Gracias, Raúl.

Solamente, por favor, para recalcar le pediría a Alan y a Carlos un esfuerzo de síntesis porque el tiempo nos está ganando. El Rol del sector privado. ¿Es factible ayudar con la flexibilidad del sector privado en estos proyectos de infraestructura? ¿Hay experiencias exitosas en estos temas? ¿Creemos que sin perjuicio mejorar la institucionalidad para ustedes es factible la intervención o la ayuda del

sector privado en estos proyectos de infraestructura?

Alan Dabbs

Yo creo que en general el sector privado sí tiene un interés para trabajar en la liberación de áreas para los proyectos a cargo de las empresas. Un trabajo coordinado entre Estado y concesionario puede ser muy beneficioso para el proyecto. Hoy se critica mucho a algunos concesionarios porque no se involucran y la gente piensa que ellos simplemente están contentos con las demoras, lo que no creo que sea cierto. Sin embargo, sí es posible introducir sistemas en que el Estado, con consentimiento del concesionario, comparte o delega esta responsabilidad para apurar los procesos.

Gracias, ¿Carlos?

Carlos Pérez - Brito

Yo creo que sí, que hay un espacio para que el sector privado lo haga, pero es bien importante que el sector privado también lo haga sobre la base de los estándares mencionados antes. Creo que el Estado puede poner requerimientos básicos de cómo quiere que se haga, respetando siempre ciertos preceptos fundamentales como son los derechos de propiedad de las personas, los derechos humanos de las personas. Tenemos ejemplos en el mundo donde se comparte la responsabilidad y funciona bien.

Muchas gracias, Carlos.

Muchas gracias a los señores del panel.

Es un tema muy interesante. Le damos un aplauso y el agradecimiento respectivo.

Muchas gracias, Juan.



Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional



el Dorado
i n v e s t m e n t s