



Asociación de Contribuyentes del Perú Contribuyentes por Respeto POLICY NOTE

INFRAESTRUCTURA DE USO PÚBLICO Y OBTENCIÓN DE PREDIOS

Urge una metodología clara para lidiar con casos de reasentamientos de poseedores e interferencia con redes de servicios públicos

Desde inicios de la década de los noventa, el Perú implementó reformas institucionales de primera generación, que permitieron el crecimiento económico sostenido del país, principalmente conducido por grandes proyectos de inversión privada en el sector de materias primas. Luego, en la década de los 2000, el Perú ingresó en una fase de auge notable, debido en gran medida al incremento de los precios de los metales. Sin embargo, más allá de ese importante grupo de reformas, en los últimos 20 años nuestra clase política no ha realizado otro tipo de reformas institucionales ("de segunda generación") también necesarias para asegurar un mejor funcionamiento del sistema democrático y la generación de mercados inclusivos. Uno de los sectores en los que más falta ha hecho políticas públicas y reformas es el de la infraestructura de uso público ("infraestructura de uso público"). Sin infraestructura de transportes (carreteras, trenes, aeropuertos) y de telecomunicaciones (antenas, estaciones base), por ejemplo, la población no puede conectarse a los mercados, algo que facilitaría el crecimiento, la reducción de la pobreza, la movilidad social y, en general, la mejora del bienestar social.

Se estima que en la década de los noventa la brecha de infraestructura de uso público alcanzaba 48,000 millones de dólares actualizados, cifra que se ha incrementado a 80,000 millones de dólares hasta la fecha (AFIN). Si bien no hubo voluntad política para aprovechar la coyuntura de bonanza global para desarrollar este sector, actualmente puede observarse un positivo cambio de actitud, para solucionar diversos problemas institucionales que aquejan a los proyectos de infraestructura de uso público de gran envergadura.

Uno de los principales puntos sobre los que se tiene que trabajar es el proceso de obtención de predios para la ejecución de proyectos de infraestructura. De hecho, según el Observatorio de Infraestructura 2014-2015 de Infraestructura para Todos, próximo a ser publicado, 1 de cada 3 proyectos concesionados a iniciarse en el 2015-2016 cuenta con problemas y riesgos en el proceso de obtención de predios.

El objetivo de la presente nota es fijar las bases para un debate sobre esta problemática, que limita la competitividad de las empresas peruanas y el funcionamiento mismo del Estado. Primero, a manera de marco conceptual, se explica la relevancia que tiene el desarrollo de la infraestructura para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Luego se identifican cuáles son los diferentes problemas que se encuentran en el proceso de obtención de predios, para finalmente analizar las recomendaciones sugeridas por diversos expertos para enfrentar problemas específicos identificados, y sugerir algunas recomendaciones.

I. Infraestructura y desarrollo económico

El Perú es una economía pequeña y muy dependiente de las condiciones económicas internacionales. Por ello, los choques externos tienen una particular importancia en nuestro desempeño económico.

Actualmente, las condiciones económicas internacionales se están deteriorando. Por ejemplo, Estados Unidos se contrajo 0.7% en el primer trimestre del 2015, contra un crecimiento estimado de 1%. Asimismo, diversos bancos de inversión esperan que China crezca este año solo entre 3.8% y 5%. Ambos factores implican una reducción de la demanda global. Esto a su vez implica una disminución de los precios internacionales de las materias primas, lo cual afecta directamente a nuestra balanza comercial.

Contribuyentes Por Respeto es miembro de



**CONTRIBUYENTES
Por RESPETO**
Asociación de Contribuyentes del Perú

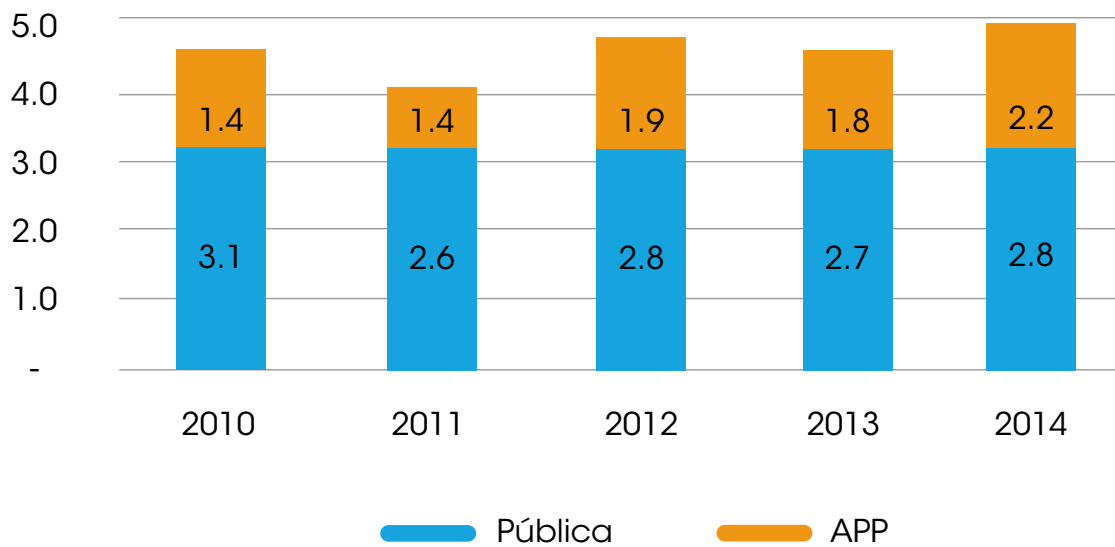
Agosto 2015

Contribuyentes por Respeto publica el presente texto con la convicción de que puede contribuir a la identificación de problemas y/o asuntos relevantes para el desarrollo de nuestro país, así como al diseño de reformas institucionales y políticas públicas adecuadas para solucionarlos

Editado por la Asociación de Contribuyentes del Perú
Contribuyentes Por Respeto

Diagramación MagooBTL

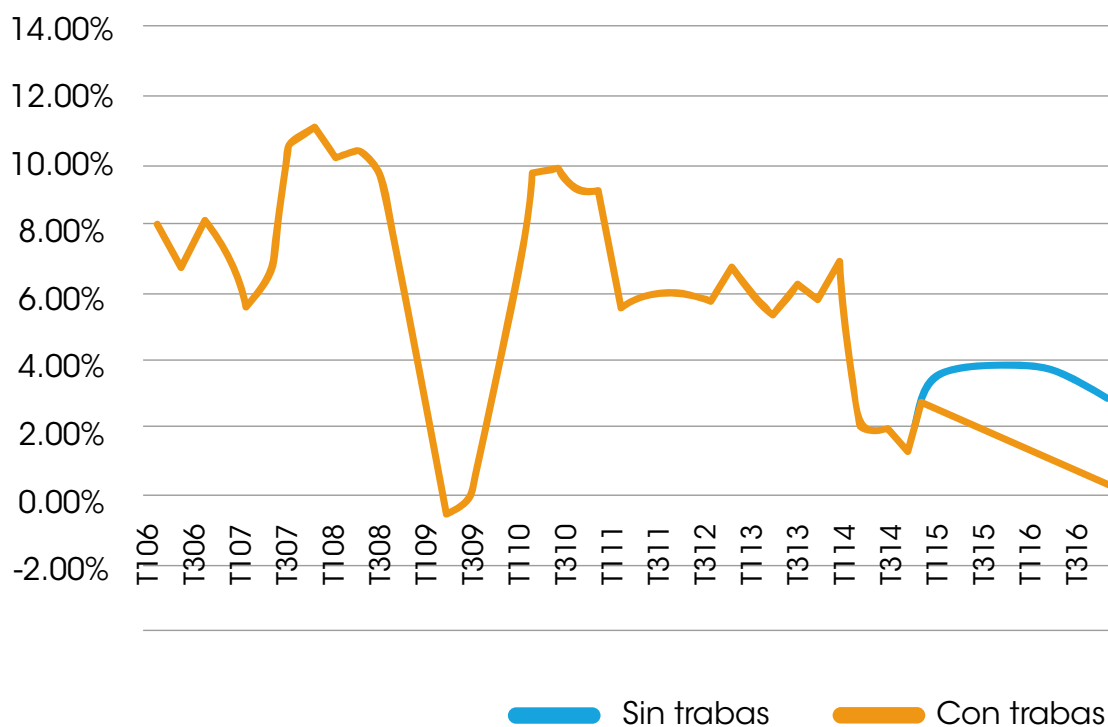
Inversión en infraestructura de uso público según tipo de financiamiento (% del PBI)



Fuente: MEF-SIAF

Elaboración: IpT

Evolución del crecimiento porcentual año a año del PBI si se mantienen las trabas o si se retiran



Fuente: BCRP

Elaboración: CpR

Ahora bien, nuestra brecha en infraestructura se calcula entre 80,000 y 100,000 millones de dólares (aproximadamente el 40% del PBI peruano), de los cuales habría 17,000 millones de dólares de inversión en infraestructura de uso público trabada o en riesgo de trabarse, según AFIN; alerta roja que se torna aún más grave si consideramos la gris coyuntura económica global.

Según cálculos de Infraestructura para Todos y de Contribuyentes por Respeto, la inversión en infraestructura de uso público representó en promedio, para los últimos cinco años, el 4.5% del PBI; de los cuales 1.7% correspondieron a lo invertido bajo la modalidad de Asociaciones Público Privadas (APP) y 2.8% a lo invertido por el sector público. Asimismo, si las diversas trabas y riesgos de la inversión en infraestructura de uso público desaparecieran, se contribuiría considerablemente al crecimiento de la inversión y por consiguiente del PBI. Dichos cálculos sugieren que en este escenario la contribución adicional en el crecimiento del PBI sería de 1.7% en promedio para los siguientes tres años, lo cual impactaría en la reducción de la pobreza y mejoraría el bienestar social. Por ello, es imperativo que los proyectos de inversión en infraestructura en curso y los que están por venir no se detengan.

II. Diagnóstico

El primer gran reto que se afronta para desarrollar el proceso de obtención de predios para proyectos de infraestructura, es encontrar información acerca de quién es el propietario, poseedor o usufructuario, y saber si el predio tiene cargas y gravámenes, como una hipoteca y una eventual sucesión intestada. Luego, deben sanearse los predios, proceso en el cual aparecen retrasos debidos a incongruencias entre la información catastral y registral, pues así el Estado cuenta con la posesión de los predios, el concesionario preferirá no iniciar obras hasta contar con los terrenos saneados.

Los problemas más frecuentes y/o sobre los cuales creemos debe buscarse una solución de política pública, son los siguientes:

- **Expropiaciones:** Cuando se tiene que lidiar con propietarios se aplica el procedimiento típico de la expropiación, que es un proceso arbitral o judicial por el cual se transfiere de manera coactiva la propiedad privada desde su titular a favor del Estado, a cambio de un "justiprecio" que debe corresponder al valor de mercado del bien, más cualquier posible perjuicio. Este procedimiento está definido y cuenta con una serie de procesos y plazos ya establecidos. Este es el caso, por ejemplo, cuando el Estado decide construir una carretera y debe demoler viviendas para su trazado.
- La Ley para la Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible tiene pros y contras que requieren ser evaluados. Si bien se prorrogó la Ley N° 30025, la cual facilita el proceso expropiatorio, también se adicionaron una serie de lineamientos que vulneran el derecho de propiedad de los ciudadanos, la norma contempla un nuevo mecanismo expropiatorio, casi totalmente administrativo y unilateral, que no garantiza una adecuada protección a los derechos de propiedad. En este contexto, el Estado tendría la posibilidad de identificar el predio a obtener y tasarlo bajo sus criterios. Luego, procedería a notificar al propietario o poseedor y, a su vez, consignar el monto tasado en el Banco de la Nación. En este punto el afectado tendría solo 30 días hábiles para asimilar el mensaje, planificar su mudanza y entregar el inmueble. Lo único que puede discutir el expropiado en sede judicial es el valor de la tasación. Cualquier otro aspecto es "inimpugnabile".
- **Reasentamientos:** La obtención de predios para proyectos de infraestructura suele asociarse con las expropiaciones y los propietarios, pero los reasentamientos y los poseedores representan los problemas más complejos con los que hay que lidiar para desarrollarlos. Al tratarse de estructuras socia-

les más informales, el abordaje es complejo y el riesgo de generar costos sociales se multiplica.

- Al abordar reasentamientos para proyectos de transporte, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) diseña los llamados Planes de Compensación y Reasentamiento Involuntario (PACRI), que deben formularse proyecto por proyecto y sirven para procurar la compensación y solucionar los problemas generados a la población afectada.
- Sin embargo, no existe una metodología definida para la elaboración de los PACRI; los cuales suelen elaborarse y corregirse en el transcurso del proceso de estudio y obtención de predios, en base a ensayo y error. Además, los PACRI, no recogen buenas prácticas y aprendizajes previos para plantear este tipo de situaciones sociales complejas. Esto ocurre, por ejemplo, cuando el Estado decide expandir un aeropuerto y debe movilizar a todo un asentamiento humano, donde los habitantes son poseedores legítimos y/o ilegítimos de los predios.
- **Interferencias:** Una vez iniciadas las obras es altamente probable encontrar interferencias con las redes de agua, luz o de telecomunicaciones. Esto se debe a la precariedad de la información registral en relación a las redes de servicios públicos. Solucionar una interferencia, una vez encontrada, suele dilatar la continuidad de la obra considerablemente. El marco institucional vigente no facilita el movimiento inmediato de las interferencias encontradas, lo cual afecta el trabajo del concesionario.

Planificación y ejecución del Reasentamiento

Estudios preliminares

Plan de Compensación y Reasentamiento involuntario

- Diagnóstico socioeconómico
- Participación ciudadana
- Fecha de corte
- Criterios de elegibilidad
- Diagnóstico técnico
- Identificación de predios afectados
- Levantamiento de linderos del área afectada
- Análisis del status legal de los propietarios y/o posesionarios
- Avalúos
- Preparación de expedientes técnicos
- Análisis de alternativas de solución
- Formulación del Plan
- Costos
- Aprobación del Plan

Implementación o ejecución del Plan

- Informes mensuales
- Memorias de reuniones con la población
- Actualización de la base de datos
- Informes de disponibilidad

Inicio del Seguimiento y Evaluación

- Seguimiento y Evaluación
- Evaluación Ex Post

Fuente: MTC

- **Concatenación:** Para poder ejecutar cualquier proyecto de infraestructura de uso público se tienen que seguir una serie de procedimientos establecidos. Primero, elaborar un estudio de pre factibilidad. Luego, uno de factibilidad, seguido por un

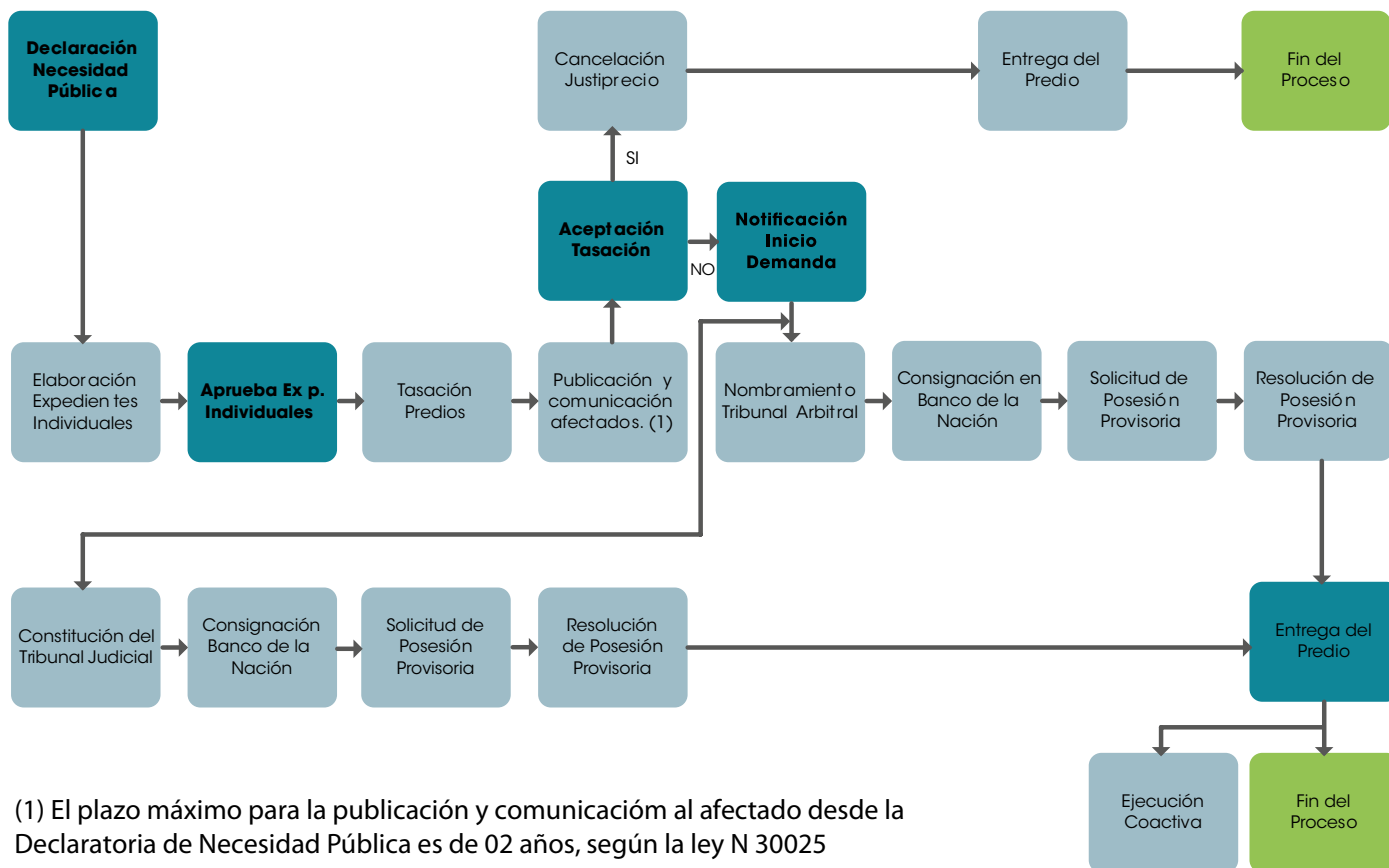
estudio de ingeniería definitivo. Posteriormente se debe realizar el concurso para entregar la concesión. Finalmente, se elabora el contrato a firmar con el concesionario. El gran problema es que se espera hasta el final de todo este proceso, para recién iniciar el estudio de los predios que se necesitan obtener, lo cual puede tomar algunos años adicionales. El estudio de las condiciones de los predios a obtener es una tarea engorrosa, para lo cual es necesario utilizar un gran cantidad de esfuerzo humano. Los costos de esta labor incluyen la nómina del contingente de abogados requeridos, gastos registrales, viáticos, entre otros. Por ello, carece de sentido aguardar el término del proceso de planeamiento del proyecto para iniciar el proceso de estudio y obtención de predios. Esto dilata en exceso los plazos previos a la ejecución de cualquier proyecto.

- **Custodia:** Si bien el Código Civil permite ejercer la denominada "defensa posesoria", y ésta se reconoce además en la Ley No. 30327 (artículo 28), el Estado no tiene la capacidad de gestión ni de recursos para asegurar la posesión de los predios necesarios para los proyectos de infraestructura.

- **Expropiaciones:** No es necesario acortar los plazos legales establecidos en el proceso arbitral ni judicial de expropiación. Los plazos en cada etapa en el proceso expropiatorio tienen una lógica detrás. Asimismo, el plazo máximo del proceso expropiatorio es de 2 años, aproximadamente lo mismo que demora el estudio de viabilidad del proyecto.
- Si contribuiría a acortar el procedimiento, sin embargo, el promulgar el marco legal pertinente para que el proceso expropiatorio pueda ser gestionado por el concesionario. El proceso natural de una expropiación tiene una serie de pasos que, en conjunto, pueden tomar como máximo 2 años en llevarse a cabo. Cada uno de estos pasos tiene un tiempo máximo definido. El problema es que el Estado, debido a la sobrecarga de labores que tiene, tiende a utilizar casi la totalidad del tiempo disponible en cada paso del proceso expropiatorio. Por ello, si se le permitiera al concesionario llevar a cabo dichos pasos, se podría reducir el tiempo que toma el proceso expropiatorio.
- Deben analizarse cuidadosamente las provisiones contempladas en la ley N° 30327, la cual proroga la ley N° 30025; puesto que esta norma contempla un nuevo mecanismo expropiatorio, casi totalmente administrativo y unilateral, que no garantiza una adecuada protección a los derechos de propiedad.
- **Reasentamiento:** Elaborar una guía metodológica detallada para tratar con poseedores. Esto se debe a que éstos, sobre todo los ilegales, pertenecen a estructuras sociales complejas y vulnerables.

III. Recomendaciones

En los últimos meses, diversos expertos del sector público y privado han propuesto recomendaciones para mejorar los problemas descritos arriba. A continuación, se describen las soluciones planteadas, y se realizan algunas valoraciones respecto de su viabilidad, a fin de que puedan servir de base para el debate y la generación de nuevas propuestas.



(1) El plazo máximo para la publicación y comunicación al afectado desde la Declaratoria de Necesidad Pública es de 02 años, según la ley N 30025

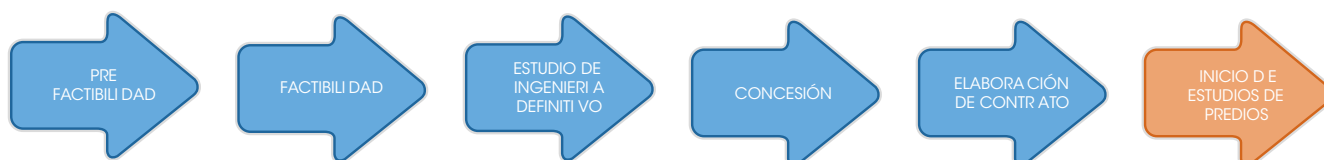
- Por ejemplo, cuando se llevó a cabo la reubicación de los poseedores de los asentamientos humanos colindantes al aeropuerto Jorge Chávez, en Lima, requeridos para su ampliación, el MTC no logró entablar un diálogo positivo a través de los dirigentes de los asentamientos humanos, presumiblemente por algunos intereses creados. Tuvo que aproximarse a otra estructura social, las madres que manejaban el Programa del Vaso de Leche, para desarrollar una relación de confianza, que luego permitió el traslado de estas poblaciones.
- Este tipo de situaciones son las que se suelen dejar de lado en la elaboración de los PACRI. Por ello, se requiere elaborar y seguir una metodología que permita llevar a cabo el proceso de obtención de predios con precaución.
- **Interferencias:** Adicionar el marco institucional pertinente que permita liberar las interferencias encontradas en el menor tiempo posible, para evitar que los proyectos de infraestructura se detengan. Esto implicaría implementar medidas reglamentarias y organizacionales, a fin de que las instituciones y empresas de servicios públicos actúen de manera más ágil. Esto se debe a que no existe una forma de proceder estándar y reglamentada ante una situación en donde se encuentren interferencias en un predio. Además, la naturaleza de las interferencias que pueden encontrarse es variada (redes de electricidad, de saneamiento, de gas y de telecomunicación). Esto influye directamente en la forma de proceder del Estado. Por ejemplo, en la práctica tiende a ser menos complejo mover una interferencia de una red eléctrica que de una red de agua. Esto se debe a que en el primer caso el concesionario de la red eléctrica mueve sin mayor reparo la interferencia, extendiéndole posteriormente al Estado los gastos incurridos. Sin embargo, en el segundo caso la empresa prestadora de servicios de saneamiento (EPS) encargada de mover la interferencia de redes de agua y desagüe tiene que seguir una serie de procesos concursales para efectuar la movilización de la red. Esto dilata en extremo el tiempo necesario para solucionar el problema. Por ello, es necesario

concebir un marco institucional que reglamente y agilice la forma de proceder ante interferencias y que, además, pueda ser aplicada con independencia de la naturaleza de la interferencia.

- **Concatenación:** Si bien al iniciarse los estudios de pre factibilidad y factibilidad no se tiene el trazo definitivo del proyecto (lo cual impide saber exactamente qué predios se requerirán), probablemente sea preferible iniciar los estudios de las condiciones de los predios a obtener, junto con el estudio de prefactibilidad del proyecto, y asumir los costos vinculados a estudiar predios que finalmente no se obtuvieron; en lugar de esperar a tener el trazo definitivo para empezar a estudiar la situación de los predios que se requerirán, y asumir los retrasos que esta situación genere.
- Iniciar de manera paralela el proceso de planeamiento del proyecto y el proceso de estudio y obtención de predios, con la finalidad de tener, en el peor de los casos, la posesión de los predios a la firma del contrato de concesión.
- **Custodia:** Permitir que el concesionario pueda custodiar la posesión de los terrenos obtenidos. Sería recomendable que el concesionario acepte y vele por la posesión de los predios que se obtengan y que el costo incurrido en llevar a cabo esta labor sea compensado por el estado. De esta manera se eliminaría la posibilidad de que invasores busquen poseer los predios ya obtenidos.

Finalmente, es necesario el apoyo político permanente a los proyectos de infraestructura, participando en la comunicación hacia el público en general y convenciendo a los propios funcionarios públicos de la importancia de que estos procesos se aprueben de manera celeré. Para esto debería desarrollarse un plan detallado de comunicación, a fin de lograr transmitir el impacto positivo del proyecto de infraestructura a la población. (CpR)

Procedimiento de concesión actual



Nuevo procedimiento de concesión

