

Congreso Regional “La agrimensura hacia un desarrollo sustentable”

Gianella TORRES and Andrea STORACE, Uruguay

Nombre del trabajo: Cooperación Público – Privada en el proceso expropiatorio de la obra: Prolongación Ruta 55

Resumen del trabajo que se realizó en el marco del convenio entre el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y la empresa Montes del Plata con motivo de las expropiaciones para la construcción de las obras destinadas a la prolongación de la Ruta N° 55 en el tramo Ruta N°21 – Zona Franca Punta Pereira.

Objetivo del trabajo:

1. Difundir la modalidad innovadora utilizada en el proceso expropiatorio de la prolongación de la Ruta 55 en el marco de la alianza público privada para la ejecución de una obra de infraestructura vial.

En este trabajo se desarrollará:

1. Alianza pública privada
2. Metodología aplicada para el abordaje técnico e interinstitucional
3. Plan de Gestión en el proceso expropiatorio, Plan de Relacionamento Comunitario MdP
4. Roles de cada actor
5. Análisis comparativo entre los procedimientos tradicionales y la nueva modalidad
6. Presentación de casos: se desarrollará la presentación de dos casos considerados vulnerables y/o conflictivos para la expropiación y su resolución.

Se destacará:

1. Alianza Pública Privada

Para poder situarnos en el contexto por el cual se llevo a cabo este proyecto a continuación realizaremos las siguientes puntualizaciones:

El 18 de enero de 2011 Montes del Plata (MDP, marca bajo la cual se identifican en Uruguay varias empresas, entre ellas Zona Franca Punta Pereira S.A.) y la República Oriental del Uruguay, suscribieron un contrato de inversión en el marco del Decreto

477/2008 del 7/10/2008, en ese contrato se definen las obligaciones de ROU y MDP en el desarrollo del proyecto de inversión impulsado por esta última.

En el mismo se establece, entre otros, el compromiso de suscribir un acuerdo entre las partes a los efectos de implementar el proyecto relativo a la prolongación de Ruta N° 55, cuya planimetría fue definida con la participación de la Intendencia Municipal de Colonia y la Dirección Nacional de Vialidad del MTOP.

Zona Franca Punta Pereira S.A. asumió todas las obligaciones a que se comprometió MDP, en el marco del contrato de inversión antes citado y que tuvieran relación con el proyecto vial y sus actividades conexas.

La necesidad de este proyecto surge debido a que:

Por Resolución N°38/2008 se autorizó a ZFPP a explotar una zona franca privada en un predio ubicado en la 7° Sección Catastral del Departamento de Colonia, Paraje Conchillas. Dentro del mismo se construiría una planta de pasta de celulosa y energía y una terminal portuaria, generando un crecimiento en el volumen del tránsito vehicular desde y hacia el lugar de localización de la planta.

A los efectos de optimizar, entonces, el acceso a la zona se construiría una carretera prolongando la Ruta N°55, conectando la Zona Franca con la intersección de las Rutas Nacionales N° 21 y N° 55. La implementación de este proyecto, requeriría un proceso expropiatorio, que debería ser ejecutado por la Dirección Nacional de Topografía del MTOP.

El 17 de junio de 2011 se firma este convenio de cooperación dando inicio así a los trabajos comprometidos al mismo.

El objetivo principal de este convenio fue instrumentar la disposición de la faja necesaria para las obras, la tramitación de las autorizaciones pertinentes y la construcción y mantenimiento de la Carretera de Acceso a la Zona Franca Punta Pereira y el intercambiador en la intersección con Ruta N°21.

Las partes acuerdan que el MTOP dictara todos los actos jurídicos y realizara las operaciones materiales necesarias a los efectos de proceder a la expropiación y toma de posesión de la faja para la construcción de la mencionada carretera y de las áreas necesarias para la construcción del intercambiador en la intersección con Ruta N° 21. ZFPP realizara el pago de las indemnizaciones que correspondan de acuerdo al artículo 32 de la Constitución de la República y demás normas que fueren de aplicación. Además, realizara a su costo el proyecto, la construcción y dirección de las obras y el mantenimiento de las mismas por siete años, confeccionara los planos para la

expropiación de los padrones afectados por la obra pública y entregara la posesión y propiedad de tales obras al MTOP.

Marco legal:

- Ley 3958 –Ley de Expropiaciones
- Ley 17.930 - Áreas remanentes o inaprovechables
- Decreto Ley 10.382 – Ley de Caminos
- Ordenamiento territorial
- Leyes de protección ambiental
- Decreto 349 – Evaluación de Impacto ambiental y Autorización ambiental previa.

Aplicación de Buenas Prácticas sobre reasentamientos

En relación a este tema debemos precisar lo siguiente : Los organismos internacionales de préstamos tienen una gran preocupación de que el aporte realizado a la sociedad con sus dineros no causen daños que no puedan ser reparados, por lo que dentro de las buenas prácticas manejadas en sus políticas, tanto el BID como el BM, obligan a los prestatarios a cumplir con una serie de acciones, en particular sociales, que provocan, acompañadas de acciones locales y propias de cada país, sin lugar a dudas el éxito de muchos proyectos, que de otra forma no podrían prosperar.

Para este proyecto se tuvieron en cuenta las siguientes directrices:

- Banco Mundial - Directriz operacional del Reasentamiento involuntario – OP 4.30
- IFC - Norma de desempeño N.5 – Sobre adquisición de tierras y reasentamiento involuntario
- IFC - Manual para la preparación de un Plan de Reasentamiento (PAR)
- BID – Política operacional N. 710 y Guías y principios de BID sobre reasentamientos involuntarios.

Continuando en este tema:

En el 2010 se realizaron los Estudios de impacto socio ambiental (ESIA, 2010), donde se pudo identificar el proceso expropiatorio por la construcción de la

prolongación de la Ruta 55, como un impacto muy significativo para las personas afectadas, básicamente por las implicancias del mismo, casos vulnerables con relocalización, división de unidades productivas, conflictos sociales previos, etc.

Entonces, se determinó la incorporación de un plan de gestión social de las expropiaciones al plan de gestión social de la empresa, denominado Plan de Relacionamiento Comunitarios.

El Programa de Expropiaciones Ruta 55 MDP, el objetivo de este programa de gestión social de la empresa fue acompañar la gestión del MTOP para el manejo de impactos y gestión de conflictos. En este proceso desarrollado en forma conjunta con el MTOP participaron distintas áreas de la empresa: Infraestructura vial, Sustentabilidad (Área Social), Área Legal y Finanzas

- El Plan de Gestión de Expropiaciones estaba dentro del Plan de Relacionamiento Comunitario (producto de estudios previos con identificación de impactos), como un plan mitigatorio de impactos. En este marco se priorizaron los siguientes ítems:
- Seguimiento y monitoreo de los procedimientos formales de la expropiación que afecta a los propietarios afectados.
- Seguimiento de la formalización de acuerdos y compromisos que surjan de las expropiaciones de acuerdo con la normativa vigente.
- Evaluación del proceso post expropiatorio
- Seguimiento de casos vulnerables
- Evacuación de dudas, inquietudes y consultas permanentes por parte de los expropiados durante todo el proceso.

2. Metodología de trabajo

La metodología de trabajo implementada por la Sustentabilidad del proyecto R55 con un desarrollo interinstitucional e interdisciplinario, es decir que en el marco de este acuerdo se implementó una nueva metodología generada con la interacción de los técnicos de ámbitos institucionales y áreas distintas.

- El equipo multidisciplinario (Ing. Agrimensores y Sociólogos) permitió tener mejor conocimiento de los afectados, cuantificando los daños y perjuicios que la obra causaría, evitando reclamos y conflictos posteriores, priorizando el

objetivo de culminar antes el trámite expropiatorio y obtener así la liberación de la faja a expropiar para poder comenzar la construcción de la obra civil.

- En el inicio de las expropiaciones se realizó una tasación para cada una de las parcelas afectadas de acuerdo a lo estipulado por la Ley N° 3958 de Expropiaciones. Las indemnizaciones se realizaron teniendo en cuenta tres grandes rubros (terreno, mejoras y daños y perjuicios). En el rubro terreno, para cada padrón, se fijó el valor unitario de la há, teniendo en cuenta sus características como superficie, conformación, ubicación, etc. En el rubro mejoras se consideraron todas las edificaciones, cultivos y obras de artes que se encontraban en la faja en el momento de la expropiación. En el rubro daños y perjuicios, se consideraron los comúnmente manejados para estimar el justiprecio, pero en esta instancia, cabe destacar, que al generarse un vínculo empático con los afectados directos se pudieron visualizar aspectos importantes antes invisibles a los ojos de los técnicos evaluadores, imposibles de medir (arraigo a la tierra, sentido de pertenencia, cambio de modo de producción, alejamiento de los vínculos afectivos, etc.) generando una indemnización más exacta a la realidad de cada familia afectada y la consecuente aceptación de las mismas a corto plazo.
- En los procesos expropiatorios desarrollados para otras obras viales, el procedimiento manejado no tenía un enfoque tan social como en este caso, si se visitaba y se informaba a los afectados pero no se llegaba a tener un conocimiento tan directo de los perjuicios que se generaban. El expropiado tomaba conocimiento de la tasación por intermedio de los funcionarios notificadores, si había reclamos, estos se transmitían al tasador por medio de una nota agregada al expediente de expropiación, la cual era evaluada por el técnico, generando así un ida y vuelta del expediente haciendo que el tiempo del trámite expropiatorio se extendiera por un periodo más largo al habitual. Para este proyecto, en cambio, las notificaciones pasaron a ser solo un trámite, ya que los expropiados conocían los ítems que se manejaban y los valores, acelerando así todos los pasos necesarios para la culminación del mismo en forma rápida.
- Por otra parte, se aplicaron las Buenas Prácticas sobre reasentamientos BID y BM antes mencionadas para asegurar un proceso expropiatorio que contribuya a promover y mantener la calidad de vida de los afectados, así como también la comunicación fluida durante todo el proceso.

- Por ejemplo se implementaron medidas compensatorias como la construcción de un camino de acceso a la futura zona de construcción de una vivienda en unos de los padrones afectados, la reparación del camino de acceso para el lugar de reasentamiento de la vivienda de unas de las familias mas afectadas, gestiones ante entes públicos y otras.
 - Además, también en relación a este tema, luego de identificar un impacto paisajístico y ornamental en uno de los padrones frentistas a la Ruta N° 21, estudiando las posibles soluciones de acceso a la nueva ruta, y además, observando que una modificación al trazado de la Ruta N°21 existente en el acceso al intercambiador, mejoraría la seguridad vial, en diciembre 2011 se definió la necesidad de realizar un cambio en el proyecto, mitigando de esta manera el impacto identificado.
3. **Resultados obtenidos:** Los mismos se evaluarán basándose en los aspectos positivos logrados a partir de la metodología desarrollada.
- Los técnicos de MTOP y MdP involucrados en este proyecto lograron una fuerte coordinación entre ellos, definiendo objetivos comunes, aplicando criterios e identificando los impactos sociales, evaluando conjuntamente las medidas mitigatorias y tomándolas en conjunto.
 - La metodología aplicada contribuyo a generar una comunicación abierta y transparente, generando empatía, confianza y credibilidad explicando a los propietarios todo el procedimiento, evacuando dudas y haciendo seguimiento de los casos más afectados.
 - Se logró revertir el malestar generado en intervenciones previas, que habían provocado sentimientos de total rechazo al proyecto y desconfianza, logrando la aceptación de la expropiación.-
 - El buen relacionamiento con los propietarios afectados hizo posible alcanzar las metas planteadas inicialmente.
 - Todos los propietarios permitieron el acceso al predio para el comienzo de la obra civil previo al cobro de la indemnización
 - Al mes de haber comenzado el proceso expropiatorio, se contaba con 12 padrones para poder comenzar la obra vial del primer tramo (para evitar el pasaje por conchillas – compromiso asumido).
 - Del proyecto original, a los 6 meses se obtuvo el 100% de la aceptación

de las indemnizaciones con ocupación inmediata y la posibilidad de comenzar la obra.

- No hubieron conflictos ni juicios lo que cuantificado en dinero equivale a un porcentaje muy alto dentro del costo global de la obra vial siendo el factor tiempo el más relevante a la hora de medir los gastos que cualquier atraso u obstáculo implicaría en una obra de esta magnitud.
- Esta experiencia interinstitucional e interdisciplinaria permitió desarrollar los objetivos trazados , fundamentalmente la mitigación de los impactos ocasionados por la expropiación.-

Video con testimonios

Luego de escuchar los testimonios solo nos queda decir que para todos los involucrados en este proyecto fue una gran experiencia y a su vez la confirmación de que el dialogo, la transparencia, la convicción de cumplir con la palabra dada y sobre todo el respeto hacia el prójimo puede lograr lo imposible.

Andrea Storace
Socióloga
MDP

Gianella Torres Vidal
Ingeniera Agrimensora
DNT _ MTOP

Montevideo, Noviembre de 2012
ROU