

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Corporación Vial del Uruguay



CORPORACIÓN VIAL DEL URUGUAY
Sociedad Anónima



Informe de auditoría Sistema de Seguimiento Social Anillo Perimetral Vial de Montevideo

DICIEMBRE DE 2008

Actividad	Nombre	Fecha	Organización
-----------	--------	-------	--------------

Informe inicial			
Realizado por:	Lic. Héctor Villaverde	Diciembre de 2008	Consultor CVU
Revisado por:	Ing. Alessandra Tiribocchi	Diciembre de 2008	Consultor CVU
Revisado por:	Ing. Richard Servan Ing. Ramiro Rodríguez	Diciembre de 2008	CVU

INDICE GENERAL

1. OBJETIVOS.....	3
2. INTRODUCCIÓN	4
2.1. RESPETO A LOS PRINCIPIOS DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO EN MATERIA DE REASENTAMIENTO INVOLUNTARIO	4
2.2. EVALUACIÓN DE LA INFORMACIÓN DE BASE	5
2.3. MARCO JURÍDICO	5
2.4. MARCO INSTITUCIONAL	6
2.5. INDEMNIZACIÓN Y REHABILITACIÓN	7
2.5.1. VIVIENDAS.....	7
2.5.2. EMPRESAS Y SECTOR PRODUCTIVO	9
2.5.3. RESUMEN	11
2.6. INGRESOS DE LOS ASALARIADOS	12
2.7. PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD	12
2.8. RESOLUCIÓN DE DISPUTAS – REPARACIÓN DE DAÑOS	13
2.9. SISTEMA DE MONITOREO Y SEGUIMIENTO	14
3. RECOMENDACIONES.....	16

1. Objetivos

El objetivo general de la consultoría licitada por la CVU es:

- El diseño de un Sistema de Seguimiento y Control Ambiental y Social (en adelante SSCAS) para las actuales y futuras obras, referente al cumplimiento de las condiciones ambientales previstas en los pliegos de licitación, los procedimientos establecidos por la Dirección Nacional de Vialidad y la normativa general de la Dirección Nacional de Medio Ambiente.
- La implementación de dicho Sistema una vez aprobado por la Corporación Vial del Uruguay (en adelante CVU).
- La realización de Auditorías Ambientales semestrales de las obras, en particular de los realojos y expropiaciones del Anillo Colector de Montevideo (en adelante ACVPM).
- El asesoramiento en materia ambiental que pueda requerir la CVU

La consultoría ha propuesto y presentado a la CVU y al MTOP una propuesta metodológica y de resultados para el componente social del SSCAS, que resulta en las siguientes actividades:

- Solicitud de información al MTOP acerca de los afectados por la obra, ya sea por expropiación parcial o total, o por necesidad de realojo sin expropiación.
- Entrevista a los afectados y descripción del status quo de cada situación en la primera auditoría.
- Entrevista a los afectados y descripción del status quo de cada situación en la última auditoría.
- Quedará a juicio de la CVU posibles decisiones que pudieran desprenderse de los informes de inicio y fin de auditoría de la obra.
- Inclusión de información en páginas Web.

Como resultado de lo anterior, los objetivos específicos de este informe son: evaluar el proceso de realojo y expropiación realizado en el marco del ACVPM, analizar los elementos relacionados con el SSCAS en materia social, y proponer recomendaciones para la implementación del SSCAS en los aspectos relacionados con los impactos sociales.

Producto: Informe de evaluación sobre el proceso de realojo y expropiación

2. Introducción

A los efectos de este informe, se analizó la información contenida en el Informe Social del Anillo Colector Vial Perimetral de Montevideo (en adelante ACVPM), realizado en Mayo de 2006 por el Departamento de Servicios Sociales del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP), bajo la responsabilidad de la A.S. Jannet Teruel, así como la información entregada al consultor por el Departamento antes citado y por Susana Galli, responsable de la Unidad de Gestión Ambiental del citado Ministerio, en setiembre de 2008.

Además, como se señalara anteriormente, se recabó mediante entrevistas telefónicas y de campo la opinión de los afectados por expropiaciones, sobre la base metodológica de entrevistas abiertas, con el fin de recoger las opiniones más amplias del entrevistado sobre el proceso de expropiación atravesado. Dado que para procesos de expropiación y reasentamiento “lineales”, como es el caso del ACVPM, el abordaje de las personas desplazadas representa auscultar la opinión de un grupo no homogéneo, distribuido a lo largo de la traza del ACVPM, la entrevista abierta permitía abordar la particularidad de cada caso, y evaluar los distintos aspectos del proceso de expropiación y reasentamiento que debió atravesar el ejecutor.

Con el conjunto de la información recabada por los medios anteriormente citados, se evaluará el grado de aplicación por el ejecutor de las políticas sugeridas por el BID para procesos de relocalización involuntaria, contenidas en la Política Operativa OP-710. También se hará referencia, cuando corresponda, por su relevancia en esta materia, al “Manual de Reasentamiento Involuntario: Planeamiento e Implementación de Proyectos de Desarrollo”, del Banco Mundial (2004), que responde a los lineamientos de la Política Operativa 4.12 del Banco Mundial en esta materia.

2.1. Respeto a los principios del Banco Interamericano de Desarrollo en materia de Reasentamiento Involuntario

La OP-710 del BID establece un par de principios, a ser respetados en los procesos de reasentamiento involuntario. El primero tiene relación con la obligación de tomar todas las medidas posibles para evitar o reducir al mínimo la necesidad de reasentamiento involuntario. En este aspecto, debe señalarse que a través de mecanismos de participación y consulta en las etapas de diseño del proyecto, se verificó la modificación de la traza del proyecto de anillo colector perimetral, para minimizar la cantidad de afectados por reasentamiento involuntario. El trazado preveía inicialmente atravesar una zona poblada en la localidad de Melilla. Ante la solicitud concreta del cambio en el trazado original por parte de distintos grupos sociales de una zona, (comisiones barriales, cooperativas de vivienda, asociaciones de comerciantes, etc.), se procedió a la aceptación de la variante por parte de las agencias relevantes luego de informes técnicos pertinentes. De acuerdo a la información recibida del Departamento de Servicios Sociales y otros actores, la articulación, en particular con el Departamento Montevideo Rural de la Intendencia Municipal de Montevideo y los Centros Comunales Zonales relevantes, de un proceso de consulta durante las etapas de diseño, permitieron minimizar el número de afectados por reasentamiento involuntario debido al AVP. No se ha determinado que existieran otros reclamos durante la etapa de diseño, por parte de la población potencialmente afectada, en cuanto a alternativas que minimizaran el alcance del reasentamiento involuntario, por lo que se entiende que este primer principio ha sido respetado.

La evaluación sobre la aplicación del segundo principio, que establece la obligación de preparar un plan de reasentamiento que asegure que las personas serán indemnizadas y rehabilitadas de una manera equitativa y adecuada, será objeto de este informe.

2.2. Evaluación de la Información de base

La OP-710 establece que debe realizarse un exhaustivo proceso de recopilación de información de base, que fundamente la determinación precisa de la población afectada por expropiaciones, y las soluciones a brindar a cada caso particular a fin de minimizar las alteraciones perjudiciales en el modo de vida de las personas afectadas por el proyecto, para las que la relocalización es inevitable.

Se evaluó si se había recopilado la información de base suficiente en forma previa a las acciones de expropiación y reasentamiento, determinando exhaustivamente el número de personas a ser reasentadas, así como sus características socioeconómicas y culturales. Estas actividades previas en un proceso de relocalización involuntaria, fundamentalmente el censo de personas y predios afectados, apuntan a establecer los criterios de elegibilidad y a definir los requisitos de indemnización y rehabilitación que conducirán el proceso.

En este sentido, el Informe Social realizado en Mayo de 2006 destaca la aplicación de una metodología bien desarrollada y apropiada para el logro de los fines antes mencionados. A través de una metodología integrada por: observación in situ, comunicación con la población afectada, coordinación interinstitucional, y censo, se determinaron las características socioeconómicas y culturales relevantes de la población afectada. El informe mencionado reporta las características principales de los padrones y hogares a ser afectados, las características educativas, laborales, de ingresos, etc. de los integrantes de dichos hogares, así como las características de producción y comercio que serían afectados por el proyecto.

Este Informe de partida también registró una apropiada aproximación a las condiciones de vulnerabilidad social que podrían presentar algunos de los afectados por las expropiaciones, en función de sus características particulares. Así, el informe registra que a los efectos de determinar la población en situación de vulnerabilidad social, se utilizaron indicadores, como la edad, género, capacidad física o presencia de discapacidades, capacidad económica para conseguir una vivienda de reposición de similares características, posibilidad de continuar con los mismos sistemas de producción, y posibilidad de conservar las redes sociales.

El Informe Social de Mayo de 2006 refería a un total de 49 padrones en el que se afectarían actividades productivas (producción ganadera, hortícola, frutícola, etc.), actividades que como tal aportan ingresos o recursos a sus propietarios o explotadores. En un total de 20 padrones se afectarían viviendas, y en un total de 13 padrones se afectarían actividades comerciales.

El informe original señalaba que serían afectadas 36 viviendas en 20 padrones y dos viviendas asentadas en la vía pública, cuyos habitantes por lo tanto serían los sujetos del reasentamiento involuntario. Esta información coincide con el informe de avance presentado al consultor.

2.3. Marco jurídico

La principal ley que enmarca los procesos de expropiación en el Uruguay es la ley N°3.958, del 28 de marzo de 1912. A ella la acompañan sucesivas enmiendas y aditivos, introducidos por las leyes N°3.978, N°5.616, N°6.953, N°16.170, N°13.318, y N°15.167.

También son pasibles de aplicación las siguientes leyes:

N°13.899, donde se establece el régimen a aplicarse en las obras destinadas a la transformación y construcción de carreteras nacionales,

N° 14.106, que extiende la aplicación de la ley 13.899 a todas las expropiaciones de bienes que se destinen a obras de uso público,

N° LEY 14.267, que considera a los poseedores de bienes inmuebles con más de diez años de tenencia, continua, pacífica y pública,

DECRETO LEY N° 15.069, que abarca la Desafectación de bienes inmuebles del Estado o de los entes públicos dominiales o privados, y afectación al MTOP necesarios para la ejecución de obras públicas incluidas en planes o programas de inversiones,

N° 16.107, de exoneración de pago del Impuesto a las Trasmisiones Patrimoniales,

N° 16.320, que establece que las indemnizaciones expropiatorias serán fijadas en unidades reajustables

N° 16.969, que establece la prescindencia del control notarial de los certificados expedidos por el Banco de Previsión Social

N° 17.296 y N°17.930, algunos de cuyos artículos son relevantes para la aplicación de los procesos de expropiación.

Decreto N° 610/979 – Tasación de inmuebles

Ley N° 15.167 – Art. 114

Decreto N°512/91

Si bien existe un profuso marco legal que rige la expropiación de viviendas y terrenos, bastante bien desarrollado, las debilidades del marco legal existente tienen relación con la expropiación de estructuras y terrenos afectados a actividades productivas, como se verá más adelante.

2.4. Marco institucional

El ejecutor es el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, a través de las unidades relevantes directamente, o a través de servicios de apoyo, para las actividades de expropiación y reasentamiento.

La principal unidad es la Dirección Nacional de Topografía. Dentro de ésta, la División Estudios Topográficos tiene una serie de Departamentos que intervienen en el proceso de expropiaciones: el Departamento de Relevamiento Técnico, el Departamento de Agrimensura, y el Departamento de Gestión Expropiatoria.

En particular, el Departamento de Relevamiento Técnico realizó, en el marco del proceso del ACVPM, las expropiaciones para el Estado. Confeccionó los correspondientes Planos Parcelarios y solicitó la designación de los padrones afectados por obras del ACVPM, haciendo también la solicitud de los certificados registrales correspondientes con estudios pormenorizados de los mismos por parte de los Escribanos que trabajan en esta área. Registró en la Dirección Nacional de Catastro la totalidad de los planos parcelarios (número de planos: 34 – padrones mensurados: 208). Solicitó la desafectación de los padrones que fueron oportunamente designados para ser expropiados.

Remitió a la Dirección Nacional de Vialidad informe y láminas de la Planimetría General con los balizamientos y cotas de los mojones colocados.

Elaboró el perfil económico y realizó los trabajos de campo necesarios para la confección de los planos de mensura para expropiación.

La Sección Inventario de Bienes Inmuebles (Area Escribanos) tramitó la solicitud de información registral de los padrones afectados por la obra y procedió al estudio del último titular de cada uno de ellos.

En lo que respecta a los expedientes que se tramitan en la vía judicial realizó el seguimiento de los trámites en instancias correspondientes a informes técnicos periciales, audiencias e inspecciones oculares. Recibió los expedientes expropiatorios para la evaluación de los mismos en la vía administrativa.

Determinó el mayor valor que aporta la obra, hizo el estudio de títulos de propiedad, el relevamiento de mejoras, la tasación de las mismas así como daños y perjuicios e inició los correspondientes expedientes expropiatorios.

El número de expedientes expropiatorios (232) supera al de padrones mensurados debido a que varios están en régimen de propiedad horizontal y se ha iniciado expediente por cada unidad. Dio respuesta en 73 expedientes a las reclamaciones interpuestas por los interesados.

El Departamento de Agrimensura tiene como objetivo encargarse de realizar los trabajos topográficos para el Estado; así como de efectuar los estudios y asesoramientos sobre Agrimensura Legal y Estadística Avaluatoria para diversas Organizaciones.

El área jurídica de la sección Agrimensura Legal asesora e informa en los procedimientos administrativos, en principio sobre materia expropiatoria.

Por su parte, el Departamento Gestión Expropiatoria tiene a su cargo: a) ejecutar las etapas requeridas para el cumplimiento del trámite expropiatorio; b) administrar las tareas de los operadores que realizan trabajos técnicos de campo; y c) realizar las cobranzas y pagos consecuentes de las actividades específicas de la Dirección Nacional de Topografía.

Para los temas sociales, el Departamento de Servicios Sociales dependiente de la Dirección General del MTOP, intensificó sus funciones en cuanto a la gestión socio-ambiental para mitigar las afectaciones que las nuevas obras a implantarse tengan en la población. Tuvo particular relieve dicha tarea en el marco de las expropiaciones para la obra “Anillo Colector Vial Perimetral de Montevideo” mediante estrategias de seguimiento y orientación, notificación y comunicación a los expropiados, realizándose Estudio de Movilidad Social derivado de dicha obra.

2.5. Indemnización y rehabilitación

2.5.1. Viviendas

Para situaciones de reasentamiento involuntario que involucra población afectada localizada a lo largo de un proyecto lineal, como es el caso del ACVPM, suele ser considerado como el mecanismo más efectivo el de la negociación caso a caso, con cada familia y con cada unidad productiva. Este es el proceso que parece haber predominado en el proyecto de ACVPM, en relación con la expropiación de viviendas, por parte del Departamento de Servicios Sociales, informando y colaborando con los núcleos familiares, y articulando con otros servicios del MTOP, para lograr las mejores alternativas habitacionales para los hogares afectados por expropiaciones.

Las expropiaciones relacionadas con el ACVPM involucró en general a personas que contaban con una solución habitacional que encontraban satisfactoria, en algunos casos en condiciones de propiedad legal poco claras, pero existentes de hecho y aceptadas por propietarios y arrendatarios u ocupantes.

Las medidas de relocalización típicas para arrendatarios de vivienda, en la perspectiva recomendada por los documentos del BID y el Banco Mundial, usualmente cubren la asistencia en la búsqueda e identificación de una vivienda de reposición, así como asistencia y cobertura de las actividades de mudanza; y si corresponde los costos de instalación en la nueva vivienda, y servicios de seguimiento para las personas en su nueva localización.

En la perspectiva mencionada por las orientaciones ya citadas, se entiende que para el proceso de expropiación de viviendas se cumplieron en la mayoría de los casos a cabalidad las mismas. Corresponde destacar que aún en aquellos casos de viviendas en situación legal precaria, como es el caso de las que se encontraban en el predio de AFE, se compensó a los núcleos familiares afectados con una nueva vivienda construida en las cercanías de las actuales viviendas expropiadas, con un alto grado de satisfacción por los afectados (Sra. Farailde Rodríguez, Sr. Francisco López).

Como señala el informe de avance entregado por la Unidad Ambiental del MTOP al consultor, algunos procesos de expropiación sufrieron dificultades adicionales debido a su situación legal. Así, los casos de inmuebles fraccionados en régimen de Propiedad Horizontal, a los fines del marco legal existente suponía como resultado que todos los propietarios tuvieran la titulación completa y no estuvieran embargados. En este caso se escriturarán sin inconvenientes, “pero bastaba que uno solo de los propietarios no estuviera en condiciones para que todos los expedientes se debieran dilucidar en la vía judicial”.

En esta situación se encuentra una de las personas entrevistadas, Milca Navarro (padrón 168343) quién expresa insatisfacción por los resultados de la negociación con el personal de la Dirección Nacional de Topografía (en adelante DNT). Mientras espera la compensación por una de las viviendas expropiadas, señala que la compensación ya otorgada por otra de las viviendas afectadas no es suficiente para adquirir una vivienda de similares características en el entorno de su vivienda anterior. La entrevistada ha vivido con estrés el proceso de negociación, del que no siente que ha sido tratada con justicia.

Desde otra perspectiva, el Sr. Luis Duarte (padrón 61202), en declaraciones a la prensa el día 17 de mayo de 2008 al diario El País, señalaba que había presentado recurso legal ante la falta de acuerdo con el MTOP con relación al precio justo que debía recibir por su vivienda expropiada. En particular, en la nota el Sr. Duarte manejaba haber recibido una primera oferta de US\$ 9.000, y una nueva oferta posterior de US\$ 20.000. Esta información debe ser verificada, pero de ser cierta, manifiesta una cierta imprecisión por parte del ejecutor sobre la valoración de los bienes inmuebles a expropiar, deficiencia que debiera ser subsanada o minimizada.

De las entrevistas telefónicas realizadas a personas afectadas por expropiación de sus viviendas, la mayoría de ellos, con matices, expresaron su acuerdo en el sentido de haber alcanzado en el proceso de negociación con el MTOP, soluciones habitacionales similares o mejores a las expropiadas. Así lo manifestaron Nelson Burghi (padrón 132666), Felipa Leira (padrón 132665), Mabel Rolando (padrón 43633), José Cavaliere (padrón 92101), y Oremilda Santín (padrón 120093). En varios casos, se manifiestan afectaciones derivadas de pérdidas intangibles, pero de dolorosa aceptación. Así, si bien Nelson Burghi mejoró sus condiciones de acceso al transporte y otros servicios básicos, extraña las características rurales y el paisaje rural que lo acompañó por más de 50 años. Además debió separarse de su hermana, cuya vivienda también fue expropiada y se fue a vivir con su hija en otra localidad. Felipa Leira extraña las plantas y parrales con que contaba su anterior vivienda, así como los vecinos que tenía. José Cavaliere también debió separarse de su hermana, quién se fue a vivir a otra localidad. En este último caso, su padre sufrió una fuerte descompensación física debido al estrés de la expropiación y el derribo de su anterior vivienda. También han vivido experiencias de estrés otros núcleos familiares entrevistados, por razones similares.

En un caso registrado en la base de datos aportada por el DSS, se verifica el caso de una mujer, Gema Corradino Calabrese, de 80 años de edad, cuyos hijos radican en el exterior y no pudieron asistirle en el proceso de expropiación (padrón 189331). En este caso, la mujer muestra clara insatisfacción por la solución alcanzada, que interpreta como una mala negociación realizada bajo presión, que perjudicó sus intereses, y para la cual no pudo contar con la asistencia de sus hijos. Su percepción es que la asistencia técnica del MTOP no fue suficiente ni adecuada (percepción que no acompaña la generalidad de las expresiones brindadas al consultor por la mayor parte de los expropiados encuestados). El consultor interpreta que a pesar de la excelente gestión del DSS en este proceso, este caso debe representar una lección aprendida en cuanto a mejorar el proceso de definición de los casos de vulnerabilidad.

2.5.2. Empresas y sector productivo

El Informe Social de Mayo de 2006 refería a un total de 49 padrones en el que se afectarían actividades productivas (producción ganadera, hortícola, frutícola, etc.), actividades que como tal aportan ingresos o recursos a sus propietarios o explotadores.

Según los documentos de referencia del BID y el Banco Mundial, las empresas también son elegibles para indemnizaciones por relocalización y otros apoyos. Las empresas que usan terrenos arrendados deben ser consideradas para recibir asistencia para encontrar una nueva localización, una compensación de reposición por cualquier capital inamovible, compensación por la pérdida de ingresos durante la transición, asistencia con la reinstalación física, y servicios de seguimiento.

La OP 4.12 del Banco Mundial señala que en las políticas del banco se emplea el principio de costo de reposición para asegurar que las personas relocalizadas reciben retornos equivalentes a los capitales perdidos. El concepto de costo de reposición incluye los costos administrativos asociados a los procesos de expropiación, la cobertura de costos por inflación si el pago de la compensación se retrasa, y otros costos derivados del proceso de expropiación y reubicación.

Siempre según las recomendaciones del Banco Mundial mencionadas, si la actividad industrial o comercial no puede continuar debido a la adquisición parcial de terrenos, la empresa afectada tiene derecho a recibir la cobertura de los costos de restablecer sus actividades en otro lugar. Esto significa que puede dársele terreno alternativo del mismo tamaño o de un tamaño que permita la relocalización de la empresa afectada. Además, la empresa afectada tiene el derecho a compensación a costos de reposición para estructuras, compensación por las pérdidas netas de ingresos durante el período de transición, y compensación por los costos de traslado y reinstalación de maquinaria y puesta a punto de la planta de producción. Si una empresa puede ser relocalizada dentro del terreno restante, debe ser pagada una compensación por el costo de reposición para la porción de tierra afectada, junto con cualquier costo de traslado o reconstrucción de las estructuras afectadas, maquinaria o planta de producción.

Las orientaciones del Banco Mundial señalan también que cuando los acuerdos alcanzados no permiten la permanencia de cultivos, debiera indemnizarse por el valor de mercado de los cultivos que se pierden.

El informe de avance de la Unidad Ambiental del MTOP, enviado al consultor, señala que “Para los emprendimientos productivos, se compara el volumen productivo antes de la obra y se estima cual sería su disminución durante la obra una vez finalizadas las mismas. Se establece que capital genera esa diferencia en la rentabilidad, sin potenciarla o disminuirla por eventuales fluctuaciones del mercado, estimando un valor más estable en el tiempo. Para ello fue necesario contar con los estados contables del emprendimiento, realizando, estos trabajos también se incluyen en la indemnización antedicha. Otros aspectos que se tienen en cuenta, en todos los casos, son los eventuales daños y perjuicios temporales, que se ocasionan durante la ejecución de las obras, los cuales son mitigados con acciones en la ejecución de los mismos o indemnizados en los Expedientes Expropiatorios”.

Asimismo, el informe presentado por la Unidad Ambiental en nombre del MTOP (si bien la responsabilidad de la gestión de los procesos de expropiación corren por cuenta de la Dirección Nacional de Topografía) reconoce que hay casos que representan una excepción en la gestión tradicional de expropiación a la que se ha visto enfrentado el MTOP en el pasado (y por tanto, es razonable suponer que el marco legal vigente puede no ofrecer los recursos suficientes para enfrentar la situación de expropiación a satisfacción de las partes). Así, el informe refiere a lo que define como casos especiales de expropiación: “Respecto a casos especiales de expropiación en el Anillo Vial, se pueden destacar aquellas situaciones que por sus características se debieron solucionar con estudios no tradicionales. Entre los mismos se encuentran:

a) Los casos de inmuebles fraccionados en régimen de Propiedad Horizontal, implicaron que todos los propietarios tuvieran la titulación completa y no estuvieran embargados. En este caso se

escriturarán sin inconvenientes, pero bastaba que uno solo de los propietarios no estuviera en condiciones para que todos los expedientes se debieran dilucidar en la vía judicial.

b) Existió un inmueble, el que conformaba una unidad productiva (viñedos) con otro padrón, separado por un camino vecinal, lo que no impedía [en la situación previa al ACVPM] el cruce de maquinaria de uno a otro. Este camino vecinal se sustituyó por la Ruta N° 102, lo que impedía el pasaje de la maquinaria, situación que implicó se ampliara una alcantarilla a los efectos de solucionar el perjuicio.

c) Otro caso atípico, resultó la afectación de un padrón en el que existe un Cementerio de Mascotas. A los efectos de indemnizar los daños y perjuicios que se le originaba, se debieron tener en cuenta, traslado de enterramientos, cerramientos especiales, estimaciones de pérdidas comerciales entre otros.

d) La existencia en tres padrones linderos, todos afectados por la obra, de un Haras, implicó un estudio pormenorizado de este emprendimiento en aspectos poco comunes que llevó a una enumeración muy importante de ítems a indemnizar, entre los que se encontraban: parte de pistas, picaderos, caballerizas y principalmente la comercialización de caballos en el medio.

e) Se debieron encarar expropiaciones de inmuebles en los cuales funcionaban una variada cantidad de emprendimientos, tales como; planta de recarga de Supergas, una bodega, un aserradero, un establecimiento de producción de arándanos, un criadero de pollos, una empresa de transporte de productos tóxicos con una zona de lavado de esos camiones, todos los cuales fueron estudiados y analizados por técnicos de cada especialidad y se indemnizó de manera total para que no se viera afectada su productividad, ni otros daños o perjuicios que se le generaron.

Si bien el escueto informe presentado por la Unidad Ambiental del MTOP parece indicar que se han seguido los lineamientos de política sugeridos por el BID y el Banco Mundial para indemnización y rehabilitación de emprendimientos productivos, de las entrevistas realizadas a los responsables de algunas de estas empresas afectadas por expropiaciones de sus terrenos y/o estructuras, surge una cierta insatisfacción por parte de un número respetable de comerciantes y empresarios, por las soluciones alcanzadas para cada caso en particular.

El Sr. Juan Carlos Mazzuco (padrones 159981, 159980 y 96593), quién posee viñedos productivos en los mismos, declara que a su juicio la compensación por expropiación de sus terrenos alcanza a no más del 20%-30% del valor real de su propiedad. Manifiesta también que sería probablemente infructuoso presentar un litigio ante el Poder Judicial, por cuanto éste eventualmente podría recurrir al MTOP por asesoramiento técnico sobre el proceso de expropiación, existiendo el riesgo así que el ejecutor fuera juez y parte del litigio. Además, considera insatisfactoria la negociación para compensar las viñas localizadas en los terrenos expropiados, así como el lucro cesante derivado de estas mismas viñas (ciclo de vida productivo estimado por él en 25 años). Manifiesta preocupación por el eventual perjuicio a futuro que pudiera representar el cambio en el escurrimiento superficial de aguas debido a la construcción del ACVPM, y que como resultado se produjera deterioro y pérdida de la capacidad productiva de las viñas localizadas en los terrenos no expropiados. Según el entrevistado, existe un acuerdo de palabra de parte del ejecutor de estudiar este tema en el futuro, si existieran razones fundadas para considerar que el perjuicio se está produciendo.

El Sr. Eduardo Golberg (padrón 92115), responsable de una empresa importadora de madera, también declara encontrar insatisfactoria la negociación con el MTOP. Considera que la compensación por el terreno expropiado (afectado a operaciones propias de la actividad productiva) es inadecuada, y fue establecido durante la etapa de toma de decisión política de la expropiación, y no a precios actuales de mercado, y por tanto no cubren el costo de terrenos alternativos donde trasladar las operaciones productivas afectadas. La compensación ofrecida no le permitía adquirir terrenos en la vecindad de su empresa, condición considerada relevante por cuanto los materiales, maquinarias y operaciones afectadas debieran permanecer en el entorno de la planta comercial, para no afectar la rentabilidad de la empresa. El entrevistado señala que ha decidido llevar a juicio este conflicto. Señala además que debido al traslado de operaciones, materiales y máquinas a un nuevo emplazamiento, relativamente alejado de la planta comercial, ha inducido un aumento de los costos de operación de la empresa por la necesidad de maquinaria y recursos humanos adicionales.

El Sr. Luis Noble, de la empresa de transporte de cargas Noble e Hijos Ltda. (padrón 91946), manifiesta su descontento por el proceso de negociación con el MTOP. Considera que la indemnización por los terrenos expropiados es absolutamente inapropiada. Manifiesta que vivió la negociación con un sentimiento de coacción hacia aceptar la indemnización ofrecida por el MTOP. Manifiesta que debe trasladar su empresa, y que la indemnización ofrecida por los terrenos expropiados no le permite adquirir un terreno de similares características en las inmediaciones de su actual emplazamiento. Manifiesta además que ha habido falta de información y consulta previa para el diseño de la ruta. Entiende que el diseño resuelto para la intersección donde se encuentra su empresa (Fénix e Instrucciones) provocará un aumento de accidentes, y que debió establecerse un paso a nivel en ese lugar.

El Sr. Miguel Angel Pergola (padrón 44581) menciona que se sintió desvalido en el proceso de negociación, con insuficiente asistencia para enfrentarlo. Mencionó que el MTOP se manejó con cierta flexibilidad, y que no se sintió incómodo en el proceso de negociación, aunque inicialmente estaba renuente a aceptar la compensación que se le ofrecía por considerar que no cubría el valor de los activos expropiados.

La información suministrada por la Unidad Ambiental no tiene el nivel de desagregación y exhaustividad suficiente para evaluar en mayor profundidad los casos relacionados con el proceso completo de expropiación en emprendimientos productivos. Por otra parte, esta muestra mínima entrevistada de emprendimientos productivos afectados por expropiaciones, no admite mayor nivel de agregación y análisis. Puede señalarse como síntesis que el ejecutor debe profundizar el análisis de cada caso en particular, estableciendo un adecuado sistema de información, que permita dejar en claro los puntos principales de debate en cada caso, los cuestionamientos realizados por los expropiados, las soluciones definidas por el ejecutor, y una comparación de las soluciones alcanzadas con las pautas sugeridas por el BID y el Banco Mundial.

2.5.3. Resumen

De acuerdo a los expertos Ingeniero Agrimensor Umberto Curi, vicepresidente de la Asociación de Agrimensores del Uruguay, y el Ingeniero Agrimensor Jorge Franco, en ocasión de su presencia ante la Comisión de Vivienda y Medio Ambiente de la Cámara de Senadores, el 27 de junio de 2007, el precio justo de un bien inmueble es el que obtiene una persona por la expropiación de dicho bien cuando con eso puede comprar uno similar. La idea del precio justo es, precisamente, la de que el expropiado ni se beneficie ni se perjudique.

La expropiación es un juicio y el valor lo da la Administración, que es la parte interesada. Asimismo, el propietario tiene la opción de aceptar o no la propuesta; en caso de no aceptarla, se realiza un juicio y el que determina es un Juez que va a decidir entre el precio que dio la Administración y el que pide el expropiado. Para ello el Juez elige un perito que va a dar un valor promedio entre esos dos precios, no pudiendo decidir fuera de esa franja.

La idea de la expropiación es que se realice una transacción en buenos términos, donde ni la Administración ni el expropiado salgan perjudicados. En general, en la mayoría de las expropiaciones no se va a juicio porque las tasaciones se realizan de forma suficientemente razonable como para que el propietario prefiera no hacer el juicio -con los costos que ello significa- y aceptar el precio que le ofrecen. Si la tasación está bien hecha, cuando el propietario consulte a un tasador, le va a informar que el precio es adecuado, y si bien puede conseguir un porcentaje mayor, seguramente no le compense pagar a un abogado a fin de realizar el juicio. Entonces, el propietario tiene la opción de evaluar si hace o no el juicio.

En dicha oportunidad, el Ing. Curi manifestó que en el Plan de Saneamiento III de la Intendencia Municipal de Montevideo se hicieron más de 300 expropiaciones, no teniendo ningún juicio al respecto. Hubo reclamos, pero ellos involucraban precios tan ínfimos que no se llegó a la realización de juicios y, por eso, nunca se suspendieron las obras. A efectos comparativos de la eficiencia del proceso de expropiación del ACVPM, en materia de equidad de los acuerdos alcanzados, a mayo de 2008 las versiones de prensa manejaban que del total de expropiaciones que el MTOP debía realizar en el marco del ACVPM, alrededor de 150, existían alrededor de 30 reclamaciones judiciales pendientes. Ello estaría indicando un relevante 20% de las expropiaciones en que los propietarios de bienes inmuebles no alcanzaron un precio considerado justo (de acuerdo a la definición mencionada anteriormente por los Ingenieros Agrimensores) y alcanzaron la conclusión que la diferencia era lo suficientemente importante para iniciar juicios contra el ejecutor.

Del muestreo realizado a la población afectada, el sector que ha manifestado sentirse afectado en materia de valoración de sus propiedades parece haber sido el sector comercial y productivo, siendo ínfimos los casos referidos a vivienda. Esto solo podrá verificarse con un análisis exhaustivo de todos los casos de expropiación.

2.6. Ingresos de los asalariados

La OP 4.12 del Banco Mundial señala como referencia que si los asalariados pueden perder sus ingresos temporalmente debido a disrupciones de sus medios de producción debido al proyecto, pero que eventualmente pueden ser reempleados, el ejecutor del proyecto puede darles un pago de transición equivalente a los ingresos perdidos durante la duración de su desempleo. Si los empleados no tendrán una oportunidad razonable para reemplearse (a igual o mejores ingresos) una buena práctica es proporcionarles trabajos alternativos o tomar otras medidas de rehabilitación para permitirles restaurar sus ingresos. A los trabajadores que no tienen asegurado un empleo alternativo normalmente reciben del ejecutor al menos tres años de ingresos.

De las entrevistas realizadas en una muestra al azar de la población afectada, no se ha constatado que se hubiera afectado la capacidad de mantener sus actividades laborales y de obtención de ingresos de las personas económicamente activas, afectados por relocalizaciones involuntarias.

2.7. Participación de la comunidad

El plan de comunicación y participación desarrollado por el Departamento de Servicios Sociales del MTOP, estuvo basado en los siguientes objetivos:

- Establecer un canal de comunicación claro entre el MTOP y la población afectada, la residente en la zona de influencia del proyecto y otros actores sociales relevantes.
- Brindar información clara, veraz y oportuna.
- Sostener y orientar a los afectados durante el proceso de consolidación del proyecto hasta la materialización de la expropiación y hasta la reubicación en las viviendas de reposición.

Desde la perspectiva de los entrevistados, en lo que hace estrictamente a los afectados por reasentamiento involuntario, a la fecha (setiembre 2008) en líneas generales el MTOP ha respondido a satisfacción, a través del Departamento de Servicios Sociales (DSS), a la articulación y el apoyo en el proceso de reasentamiento, así como a las consultas y solicitudes de colaboración que ha requerido la población en general, y en particular, los afectados por la relocalización involuntaria.

Ello involucra la articulación, cuando fue necesaria, con otras reparticiones del mismo ministerio, u otras agencias gubernamentales relevantes (Departamento de Topografía del MTOP, Departamento de Montevideo Rural y Centros Comunes Zonales relevantes de la Intendencia Municipal de Montevideo, etc.).

En aplicación de los principios establecidos por la OP 7.10 del BID (así como la OP 4.12 del Banco Mundial), se debe prestar atención a las necesidades de los grupos vulnerables entre la población desplazada, especialmente aquellos debajo de la línea de pobreza, los sin tierra, los ancianos, mujeres y niños, los pueblos originarios, minorías étnicas, u otras personas desplazadas que pueden no estar protegidos por marcos regulatorios o normas de compensación por desplazamiento.

El Informe Social inicial había dejado registradas las sugerencias de soluciones para el caso de los afectados en situación vulnerable, esto es, aquellos casos en que únicamente la indemnización por expropiación de sus viviendas no era una solución apropiada en función de su vulnerabilidad. Se verificó que la asistencia originalmente prevista a estos afectados fue brindada, en los casos en que ello fue necesario, incluyendo algunas asistencias adicionales inicialmente no registradas en el informe inicial. Como ejemplo, además de la asistencia para obtención de alternativas inmobiliarias y para la adecuación edilicia de las nuevas viviendas, algunos casos de complejos trámites legales fueron y/o son asistidos por escribanos de la plantilla de funcionarios del MTOP, a fin de que los afectados puedan resolver los aspectos legales vinculados a la expropiación de sus propiedades.

2.8. Resolución de disputas – reparación de daños

Como señala el Manual de Acción de la CFI para la Preparación de un Plan de Relocalización (2002) los programas de reasentamiento involuntario inevitablemente lleva a quejas o reclamos de la población afectada, desde los montos de compensación y los criterios de elegibilidad, hasta los lugares de relocalización y la calidad de los servicios. Una reparación oportuna de los daños es vital para la implementación satisfactoria de la relocalización y la ejecución en tiempo del proyecto. De acuerdo al Banco Mundial, los procedimientos de reclamo no deben implicar costos para los afectados y debe dar seguridades de una respuesta oportuna y satisfactoria al reclamo. El Banco sugiere que la gerencia del proyecto debe hacer el mayor esfuerzo para resolver los reclamos a nivel de la comunidad, y que los recursos al sistema legal deberían considerados el último recurso.

El Plan de Acción de Relocalización debiera describir el marco de resolución de disputas – reparación de daños que está establecido para el proyecto, descrito con los siguientes elementos:

- Arreglos institucionales;
- Los procedimientos para registrar y procesar reclamos;
- Los mecanismos para adjudicar reclamos y apelar juicios; y
- Un cronograma, con fechas límites, para todas las etapas en el proceso de resolución de disputas.

De lo citado anteriormente, surgen elementos de un sistema incompleto y desarticulado de resolución de disputas. Para algunos procesos de reclamos, en particular de expropiación de viviendas, se hizo cargo de los procesos de facilitación el Departamento de Servicios Sociales del MTOP, mientras que de los procesos judiciales de expropiación se hizo cargo la unidad relevante de la Dirección de Agrimensura.

2.9. Sistema de monitoreo y seguimiento

El Banco Mundial señala que un marco de Monitoreo del Plan de Acción de Relocalización Involuntaria debe incluir:

1. Verificar los informes internos de implementación del Plan por medio de un chequeo de campo de:
 - ▶ Pago de compensaciones incluyendo sus niveles y oportunidad
 - ▶ Acuerdos sobre reclamos de acceso a tierra / recursos
 - ▶ Preparación y adecuación de los sitios de relocalización
 - ▶ Construcción de viviendas
 - ▶ Provisión de empleo, su adecuación y niveles de ingreso
 - ▶ Rehabilitación de grupos vulnerables
 - ▶ Reparación de infraestructura, relocalización o reemplazo
 - ▶ Relocalización de empresa, compensación y su adecuación
 - ▶ Apoyo financiero de transición
2. Entrevista de una muestra al azar de personas afectadas, con cuestionario abierto, para evaluar su conocimiento y preocupaciones sobre el proceso de expropiación, sus derechos y medidas de rehabilitación.
3. Observar consultas públicas con las personas afectadas a nivel local.
4. Observar el funcionamiento de la operación de relocalización a todos los niveles para evaluar su efectividad y cumplimiento con el Plan.
5. Chequear el tipo de temas de reclamo y el funcionamiento de los mecanismos de atención a los reclamos, revisando el proceso de apelaciones a todos los niveles y entrevistando personas afectadas reclamantes.
6. Estudiar la calidad de vida de las personas afectadas (y el de un grupo de control de personas no afectadas, si es posible) antes y después de la implementación del reasentamiento, para evaluar si la calidad de vida de las personas afectadas ha mejorado o se ha mantenido.
7. Asesorar a la gerencia del proyecto con relación a las mejoras necesarias en la implementación del Plan, si fuera necesario.

Adaptado del Manual de Reasentamiento del Banco Mundial, por la Corporación Financiera Internacional, para su Manual para la Preparación de un Plan de Acción de Reasentamiento (pag.51, 2002).

En este sentido, el MTOP no ha desarrollado a plenitud un Programa de Monitoreo de su Plan de Acción para el proceso de relocalización involuntaria relacionado con el ACVPM. Tampoco parece haber una unidad a cargo de diseñar y ejecutar un programa de monitoreo del Plan de Acción seguido para el ACVPM. Aunque según se puede inferir de los informes recibidos por el consultor, del organigrama del MTOP y de los informes de gestión elevados anualmente a la Asamblea General del Parlamento, el MTOP cuenta con la estructura y toda la información necesaria para el establecimiento de un sistema riguroso de monitoreo y seguimiento, derivada de los procesos de negociación, administrativos y legales realizados para cada caso de expropiación, el ejecutor no ha reportado tener en operación un sistema de información centralizado y sistematizado, que siga los pasos mencionados arriba en relación con la construcción de un sistema de monitoreo.

En relación con el punto 1, el consultor entiende que el MTOP dispone de buena parte de la información necesaria para responder a la mayor parte de las interrogantes, con excepción quizás de la provisión de empleo realizada en el marco del proyecto. No ha surgido de la información proporcionada por las unidades mencionadas del MTOP, así como tampoco de las entrevistas realizadas, que la provisión de empleo, en particular a los desempleados de la población directamente afectada por el proyecto. Del censo realizado por el DSS, se constató que la población desempleada entre los directamente afectados era muy baja (4 personas).

Para el punto 2, de la información disponible se infiere que en los hechos el MTOP ha realizado esta actividad en materia del proceso de expropiación de viviendas, a través del DSS, aunque de la información disponible no surgen elementos que ello haya pasado de forma más o menos sistemática o regular para el resto de las expropiaciones involucradas.

Para el punto 3, el consultor no cuenta con información disponible de ninguna fuente que permita señalar que dicha etapa se ha cumplido. No obstante ello, de las entrevistas realizadas, en particular para el sector comercial y productivo, se constata que, más allá de la insatisfacción manifestada por alguno de los afectados en relación con la negociación de las expropiaciones, en general han manifestado que han sido recibidos y atendidos por las unidades relevantes del MTOP en toda ocasión en que quisieron hacerlo, y en algunos casos incluso por sus autoridades principales.

Para el punto 4, aunque el consultor no cuenta con información sistematizada a este respecto, el grado de desarrollo institucional y los recursos humanos disponibles permiten afirmar que el MTOP puede resolver este requisito con facilidad.

En relación con el punto 5, el ejecutor no ha reportado la existencia de un sistema orgánico de resolución de conflictos para los afectados por expropiaciones, ni el consultor ha verificado su existencia. Recordemos que la OP 4.12 del Banco Mundial requiere que el plan de relocalización incluya “procedimientos accesibles y sin costos prohibitivos para resolución de conflictos derivados del proceso de relocalización; tales mecanismos de reclamo debe tomar en cuenta la disponibilidad de recurso judicial y comunitario y mecanismos tradicionales de resolución de conflictos”. Para el caso de las expropiaciones que involucraron viviendas, el DSS ha desempeñado el rol de unidad de recepción de reclamos y consultas, debido a su alto involucramiento desde las etapas iniciales del proyecto, y habiendo articulado la relación del MTOP con los afectados para cada caso específico. Sin embargo, la relación de los expropiados, en particular con los poseedores de emprendimientos comerciales, industriales y de servicios, con el Departamento de Topografía parece haber sido menos flexible y fluida, y se percibe un cierto nivel de insatisfacción (aceptación de los acuerdos a regañadientes, con litigios en proceso) con la gestión del MTOP a este respecto.

En relación con el punto 6, de los informes recibidos de las unidades relevantes del MTOP, no surge que el MTOP tenga previsto realizar un estudio comparativo de calidad de vida de los afectados por el proceso de reasentamiento involuntario (aunque esa intención ha sido manifestada en forma oral por el equipo del DSS).

Con relación al punto 7, en la medida en que no se cuenta con información que permita identificar una unidad responsable de la ejecución de un programa de seguimiento al Plan de Acción de Reasentamiento, no es posible afirmar que existe una estructura institucional que permita abordar de modo sistemático los problemas encontrados durante la ejecución del proyecto, y diseñar medidas de mejora. A estar por la información disponible, este proceso de mejora de la ejecución se realiza sobre una base ad hoc.

Una consideración especial merece, a la luz de la información disponible, el proceso de tasación de los inmuebles en el proceso de expropiación. No está claro el rol de las instituciones en la negociación de los acuerdos de expropiación. Un entrevistado, con emprendimiento productivo afectado por la expropiación (el Sr. Mazzuco ya mencionado), señaló que según su asesor jurídico, podrían existir dificultades para un tratamiento imparcial de los litigios ante el Poder Judicial en relación con el monto de las indemnizaciones, ya que a juicio de algunos expertos legales ante eventuales reclamos judiciales, la Justicia remitiría el expediente a la consideración de los mismos peritos a los que apela el MTOP para que participen en las negociaciones en nombre del ministerio, por lo cual este podría devenir eventualmente juez y parte. En razón de esta interpretación, el afectado se eximió de interponer un recurso legal para atender a sus intereses que interpreta afectados o insuficientemente resarcidos en el proceso de expropiación. Está mas allá de la experticia del consultor determinar el desarrollo institucional que merece este tema en el proceso de expropiación, pero el relevante número de casos sometidos a litigio parece sugerir la necesidad de desarrollar una institucionalidad independiente, que permita en la percepción de los afectados, el recibir un trato justo e imparcial en la consideración de su caso.

3. Recomendaciones

Del relevamiento realizado, surgen algunas recomendaciones relevantes a realizar al ejecutor, algunas aplicables en el corto plazo.

A juicio del consultor debiera asignarse a alguna unidad relevante del MTOP la responsabilidad por el establecimiento de un sistema de monitoreo del proceso de expropiación y relocalización de viviendas y actividades productivas. Esta unidad bien puede incluir también a otras agencias, como por ejemplo algún Departamento relevante de la IMM o los CCZ involucrados, así como otros actores relevantes de la localidad.

Debiera sistematizarse la información sobre el proceso de expropiación y reasentamiento relacionado con el ACVPM, por parte de la unidad responsable de la implementación del sistema de monitoreo, definida en el párrafo anterior. El diseño de un sistema de monitoreo implica definir una serie de indicadores para determinar el éxito de las actividades de expropiación y relocalización involuntaria, sin los cuales no es fácil medir los avances del proceso de reasentamiento. Estos indicadores en parte es posible que ya estén definidos, pero no ha sido posible identificarlos con la información disponible. A este efecto, el Manual sobre Reasentamiento Involuntario: Planeamiento e Implementación en Proyectos de Desarrollo, del Banco Mundial (2004) brinda pautas guía que pueden ser de utilidad para la implementación de esta sistematización de información.

Debiera considerarse, una vez implementado el sistema de información y relevada toda la información necesaria, como mejorar el sistema de tasación de los bienes inmuebles a ser expropiados, habida cuenta de la atendible proporción de reclamos legales que ha desatado el proyecto.

Debiera crearse una forma organizativa, de acuerdo a la realidad y posibilidades del MTOP, que permita sistematizar los hoy inconexos procesos de resolución de disputa – reparación de daños existentes y generar una unidad de atención de reclamos.

Un elemento que debería constar en próximos Planes de Relocalización Involuntaria, son las actividades de educación y capacitación en materia de procesos expropiatorios. Debe darse la posibilidad a los afectados de ejercer plenamente sus derechos a una indemnización y rehabilitación adecuada, para lo cual es necesario que entiendan la complejidad del marco legal imperante y de las posibilidades y flexibilidades del sistema para alcanzar soluciones satisfactorias.