

# Manual de relaciones comunitarias para proyectos de infraestructura vial

Dirección General de Asuntos Socio-Ambientales  
Ministerio de Transportes y Comunicaciones  
Consultor: Carlos Mora Bernasconi  
Asistente: Alberto Villavicencio Rivera

Lima – febrero 2006

Jr. Zorritos 1203, Lima, Perú.  
Teléfono: (052)-(01) 615-7800, anexo 1202.  
Correo-e: [dgasa@mtc.gob.pe](mailto:dgasa@mtc.gob.pe)  
Web: [www.mtc.gob.pe](http://www.mtc.gob.pe)

Aprobado por RD N° 028-2006-MTC/16 del 21 de abril de 2006

## Resumen

El presente manual contiene las consideraciones generales de conducta para los actores estatales, empresas y actores locales involucrados en cada una de las etapas de los proyectos de infraestructura vial. Las consideraciones generales abarcan temas como el conocimiento adecuado de la realidad local, la información previa que tiene que conocer la población afectada por el proyecto, la legitimidad de los interlocutores y otros temas a considerar para la ejecución eficiente de los proyectos de infraestructura.

## Índice

<b>1. Marco conceptual</b>	<b>1</b>
1.1. Sobre el tratamiento especial a las poblaciones andinas y amazónicas	2
1.2. Acerca de los derechos y deberes como valores complementarios	2
1.3. Acerca de los actores y sus perfiles principales	3
1.4. Acerca de las características generales de las relaciones	5
1.5. Acerca de las características preventivas del Manual	5
1.6. Acerca de las funciones sociales de la prevención	5
1.7. Principales funciones sociales de la prevención	6
1.7.1. La función educativa	6
1.7.2. La función axiológica	6
1.7.3. La función cultural	6
1.8. Acerca de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE)	7

<b>2. Objetivos y aplicación del manual</b>	<b>7</b>
2.1. Objetivo central . . . . .	7
2.2. Objetivos específicos . . . . .	8
2.3. Sobre la aplicación del Manual . . . . .	8
<b>3. Consideraciones generales de conducta</b>	<b>8</b>
3.1. Conocimiento adecuado de la realidad local en la que se va a intervenir . . . . .	9
3.2. Información previa a la población afectada por el proyecto . . . . .	10
3.3. Legitimidad de los interlocutores . . . . .	10
3.4. Participación local como garantía de una relación social sostenible	11
3.5. Coordinaciones eficientes entre los actores . . . . .	12
3.6. Responsabilidad social como base del accionar empresarial . . . . .	13
<b>4. Consideraciones de conducta para los actores estatales</b>	<b>13</b>
4.1. Consideraciones normativas sobre las instituciones estatales involucradas . . . . .	14
4.2. Consideraciones de conducta durante la etapa de planificación y diseño de las obras . . . . .	16
4.3. Consideraciones de conducta durante la etapa de inicio y ejecución de las obras . . . . .	18
4.4. Consideraciones de conducta durante la etapa de abandono de las obras . . . . .	20
<b>5. Consideraciones de conducta para las empresas</b>	<b>20</b>
5.1. Consideraciones de conducta durante etapa de planificación y diseño de las obras . . . . .	21
5.1.1. Conocimiento de la realidad local . . . . .	21
5.1.2. Constitución de un equipo idóneo de especialistas sociales	21
5.1.3. Elaboración del Plan de Manejo Socio-Ambiental . . . . .	22
5.1.4. Diseño del Programa de Comunicación y Participación Ciudadana . . . . .	22
5.1.5. Elaboración e implementación adecuada del Programa de Compensación y Reasentamiento Involuntario (PACRI) . . . . .	23
5.1.6. Cumplimiento cabal de las exigencias ambientales y sociales previas al desarrollo de las obras . . . . .	24
5.2. Consideraciones de conducta durante la etapa de inicio y ejecución de las obras . . . . .	24
5.2.1. Importancia de normar la conducta del personal de las empresas en su relación con la población local . . . . .	25
5.2.2. Aspectos básicos que deben incluir las normas de conducta para el personal de las empresas . . . . .	26
5.3. Consideraciones de conducta durante la etapa de abandono de las obras . . . . .	28
<b>6. Consideraciones de conducta para los actores locales</b>	<b>28</b>
6.1. Consideraciones de conducta durante la etapa de planificación y diseño de las obras . . . . .	29
6.2. Consideraciones de conducta durante la etapa de inicio y ejecución de las obras . . . . .	30

6.3. Consideraciones de conducta durante la etapa de abandono de las obras . . . . .	31
--	----

## Presentación

Proporcionar información previa a la población susceptible de verse afectada por la ejecución de un proyecto de desarrollo, es un principio básico en el proceso de construcción de relaciones sociales armónicas, sobre todo cuando se hallan involucrados una diversidad de actores sociales, como es el caso de la ejecución de proyectos viales.

La probabilidad de que se produzcan impactos y conflictos sociales en proyectos viales, sobre todo en los de construcción de caminos, es bastante alta, dada la magnitud de tales proyectos y el riesgo de que pueblos y comunidades locales en áreas urbanas y rurales puedan verse afectados como resultado de los mismos. Por lo tanto, es importante prevenir, corregir y mitigar los efectos adversos que puedan generarse en los espacios sociales de actuación, tanto los de naturaleza social y económica, como aquellos que comprometan el medio ambiente.

En muchas oportunidades, las carreteras o caminos se presentan como una legítima aspiración de los pueblos y como una valiosa alternativa para mejorar sus niveles de articulación económica y social a una región determinada o a la sociedad nacional en su conjunto. Sin embargo, en la gran mayoría de los casos, se producen transformaciones sociales importantes, particularmente en pequeñas localidades rurales o urbanas, las que pueden ir acompañadas de impactos adversos de naturaleza social y ambiental cuyas repercusiones pueden extenderse más allá de la vida del proyecto.

En ese contexto de transformaciones sociales, las relaciones entre los diversos actores sociales, particularmente entre las poblaciones locales y las empresas responsables de la ejecución del proyecto, pueden ser objeto de tensiones y conflictos, en especial si estas últimas no actúan con responsabilidad social, si no se generan los mecanismos adecuados de información y comunicación y sobre todo si no se norman dichas relaciones.

De allí la importancia del presente Manual que establece pautas y procedimientos básicos para orientar el accionar del Estado, de las empresas y de la población, en torno a la ejecución de las obras de infraestructura vial.

El presente Manual pretende convertirse en un instrumento que sirva de guía y soporte del accionar de las entidades públicas y de las empresas en sus relaciones con las poblaciones locales y que contribuya a garantizar que los proyectos de infraestructura vial se ejecuten eficientemente, con el menor nivel de riesgos sociales y con el mayor grado de responsabilidad social. Asimismo, asegura que se cumpla con la normatividad vigente, que establece el derecho de todas las personas a un ambiente saludable, a ser consultadas cuando exista la posibilidad de que un proyecto pueda afectarles y a ser respetados sus derechos básicos a la salud, a la propiedad y a sus formas de vida.

## 1. Marco conceptual

Las obras viales son actos humanos que irrumpen creativamente en un espacio social determinado para modificarlo social y ambientalmente. La intervención, entre otros efectos, produce nuevas relaciones humanas y sociales entre los actores externos e internos. Este cambio justifica la necesidad de que la DGASA cuente con un marco conceptual que exprese líneas teóricas básicas de aplicación práctica en los diferentes espacios sociales de actuación.

Las actividades humanas ocasionan impactos sobre el medio ambiente y pueden sobrepasar la capacidad de auto-regeneración de la tierra, disminuyendo la riqueza de los ecosistemas y su patrimonio genético. Sin embargo, es probable que las obras viales no revistan el mismo grado de riesgo que los proyectos mineros, gasíferos, petroleros y similares, sobre todo si se cumplen estrictamente las exigencias de impacto ambiental; de participación ciudadana libre e informada; de responsabilidad social de la empresa, y de coordinación permanente entre los actores en las diferentes etapas de desarrollo del proyecto vial.

La obra vial traza una línea que pasa por espacios sociales diversos que terminan de alguna manera conectados entre sí. Los impactos, tanto positivos como negativos, se hacen más evidentes en el ámbito social. La obra vial desde su etapa de planificación y diseño hasta su culminación y puesta en marcha inaugura e instala nuevas relaciones entre las personas y esta característica requiere de una instrumentalización teórica y práctica particular.

Además del tema ambiental, las nuevas relaciones humanas y sociales que se generan como resultado del desarrollo del proyecto vial adquieren peso propio, y deben asumir un primer lugar en la agenda de trabajo social participativo de los proyectos viales. Con mayor razón si se trata de promover el desarrollo sostenible, que implica el aprovechamiento racional de los recursos, satisfaciendo las necesidades de las generaciones actuales sin poner en riesgo a las generaciones futuras. Para tal fin, deberán coincidir conceptualmente el Estado, las empresas y la población, sin omitir las variables de equidad y de lucha contra la pobreza, privilegiando el futuro como territorio de alternativas, donde se espera que se resuelvan y unifiquen calidad de vida y ambiente saludable.

Evidentemente, ayudaría mucho para el diseño y utilización de instrumentos de aplicación, como manuales y guías, la existencia de planes locales y regionales de ordenamiento territorial, con una visión del escenario para los próximos 50 años. Ese estado de cosas facilitaría una intervención dotada de todos los requerimientos de racionalidad y de prevención socio-ambiental necesarios y permitiría lograr mejores indicadores de actuación técnica y de desarrollo sostenible.

### **1.1. Sobre el tratamiento especial a las poblaciones andinas y amazónicas**

Las relaciones sociales que se establecen como resultado del desarrollo del proyecto vial en áreas donde habitan pueblos indígenas amazónicos o comunidades campesinas andinas deben estar caracterizadas por el diálogo permanente, a fin de entender y admitir sus planteamientos y escuchar sus propuestas de desarrollo.

El acceso a espacios de diálogo permanente permitirá a los pueblos indígenas amazónicos y a las comunidades campesinas andinas el desarrollo de una ciudadanía intercultural, excluyendo el racismo y la discriminación en todas sus formas, ya que estas poblaciones son las más vulnerables para procesar los cambios que puedan originarse como resultado de los proyectos viales.

### **1.2. Acerca de los derechos y deberes como valores complementarios**

Los derechos humanos se definen como un conjunto de facultades que concretan las exigencias de dignidad, libertad e igualdad que la condición humana

demanda y que son reconocidas por los ordenamientos jurídicos vigentes. Sin embargo, se debe trabajar para que las definiciones académicas trasciendan las dimensiones jurídicas y se conviertan en prácticas que se inserten en la vida cotidiana y que influyan directamente en las nuevas relaciones comunitarias.

La historia peruana demuestra que la elaboración conceptual de los derechos se encontró siempre más adelante que las políticas que posibilitaron que éstos se plasmaran en la realidad. Los derechos –y las políticas que los aplican– no siempre se cumplieron y no se ajustaron necesariamente a la diversidad geográfica y cultural del país. Además, no fueron deliberadamente aplicados a través de una gestión específica de relaciones comunitarias cuando se trató de proyectos de inversión con alto grado de impactos socio-ambientales.

La exigibilidad de derechos presupone el cumplimiento de deberes. Los derechos y los deberes dan a los actores razones para comportarse de determinada manera. Algunos deberes y derechos requieren sólo de la necesidad de que un actor se abstenga de realizar cierta conducta. Otros precisan que el actor inicie una nueva conducta o asuma conductas permitidas diferentes. Dentro de esta última acepción se instalan las relaciones comunitarias en el contexto de las obras viales.

El Manual tiene como enfoque central el cumplimiento de deberes y la exigibilidad de derechos. En ese sentido, conviene advertir que, independientemente de la cultura y del espacio social en el que se viva, toda persona tiene derechos y deberes con respecto a sus semejantes.

Un orden social justo y equilibrado sería imposible sin la existencia de derechos y deberes. Las conductas derivadas del derecho positivo dinamizan y obligan a los actores sociales a cumplir sus deberes y a exigir sus derechos, con independencia de la sociedad doméstica y política en la que se hallen insertados. El Manual de Relaciones Comunitarias actúa sobre ambas sociedades, la doméstica y la política, y establece equiparidad y responsabilidad de causa y efecto entre deberes y derechos.

### **1.3. Acerca de los actores y sus perfiles principales**

Los actores tienen orígenes históricos, sociales y culturales diversos, por lo que resulta importante la necesidad de caracterizarlos debidamente para establecer puntos de coincidencia con relación a su actuación en las obras viales. La concurrencia de los actores en torno a una obra vial podría organizarse en función al ejercicio de sus competencias y obligaciones.

De acuerdo al cumplimiento de sus roles centrales, son tres los actores principales que intervienen en el desarrollo de una obra de infraestructura vial: el Estado, las empresas y la Población. Los dos primeros tienen posibilidades de desarrollar nuevas conductas con sólo dar cumplimiento transparente a la normatividad general, planteando reglamentos para sus funcionarios y trabajadores en temas específicos.

Para la población, la situación es totalmente distinta. Es un actor heterogéneo y esencialmente diverso, con patrones de conducta diferenciados. Las nuevas indicaciones a adoptarse en las relaciones comunitarias tendrán que provenir de lineamientos previamente diseñados, ofertados y validados.

Este actor posee mayor vulnerabilidad social y legal. A causa de procesos históricos de dependencia y paternalismo y de marginación y exclusión, sus culturas tienen internalizado algún grado de desconocimiento de sus derechos,

y los conocidos, son a veces exigidos con poca convicción. Sus posibilidades de interrelación con las empresas y con el Estado son múltiples, dado que su propia composición también es diversa.

Las ONGs son actores de la sociedad civil con claras posibilidades de actuación en distintos momentos o etapas del desarrollo del proyecto vial, principalmente orientando actividades relacionadas con los procesos de participación, información y construcción de nuevas conductas. Las ONGs pueden ejercer un rol en las iniciativas de desarrollo social, económico y cultural en la etapa de construcción de las obras y posteriormente luego de la culminación de las mismas.

El Estado, representado por el MTC, tiene un perfil básicamente político y sus funciones para con los espacios y los actores se encuentran normadas en lo esencial. No obstante, sus funciones no son sinónimo de conducta y es importante la inclusión de pautas de comportamiento que enriquezcan sus deberes y relaciones. Existen otros actores estatales como el MINAG, el INRENA, el INC, el CONAM y la SUNARP, cuyo perfil central es técnico para el desempeño de funciones específicas vinculadas a sus competencias, correspondiéndole a la DGASA las tareas de coordinación intersectorial en los temas de naturaleza socio-ambiental de los proyectos de infraestructura vial.

Asimismo, la DGASA podría potenciar sus capacidades de liderazgo, fortaleciendo su nivel operativo de manera que le permita desarrollar en el campo intensos procesos participativos que cumplan con la supervisión del desempeño social y ambiental de las empresas, y que incidan en el fortalecimiento de las capacidades de la población.

Los Gobiernos Regionales y Locales conjugan en su participación componentes políticos y técnicos y tienen un rol determinante en el desarrollo de los proyectos viales en sus respectivas circunscripciones.

Los actores privados o empresariales, en sus distintas formas, principalmente las empresas constructoras y de servicios que establecen relaciones más próximas con los actores locales, poseen un perfil general que se puede definir como caracterizado por dos posibles actitudes:

- Empresas que acentúan su actitud de responsabilidad social, a pesar de su actuación relativamente breve en cada tramo del proyecto vial, y que suman al cumplimiento de la normatividad vigente, conductas adicionales de carácter social que fijan un sentido más profundo que el propiamente derivado de la obra civil.
- Empresas que presentan una actitud centrada en un cumplimiento contractual estricto, con apego a la normatividad, acentuando su especialización técnica y postergando de algún modo los aspectos sociales de su actuación.

En ambos casos, la actitud que se asuma puede enriquecerse o cambiarse, si desde las plataformas de coordinación para el trabajo de los actores se colocan en las agendas concepciones más amplias que unifiquen los criterios de responsabilidad social con los de calidad técnica.

El Manual de Relaciones Comunitarias establece precisamente criterios que permiten consensos, no solamente operativos, sino conceptuales, que devienen en insumos para las respectivas actitudes, conductas y actuaciones de los tres actores centrales.

#### **1.4. Acerca de las características generales de las relaciones**

La obra vial interviene en la vida de las poblaciones a través de dos planos: uno formal y otro informal. El primero está caracterizado por el cumplimiento de la normatividad vigente que orienta el manejo de los impactos socio-ambientales y el respeto de los derechos de los ciudadanos. El segundo está determinado por las relaciones humanas entre los trabajadores del proyecto y la población y carece de normatividad previa.

Las consideraciones de conducta se aplican en ambos planos y tienen un carácter esencialmente preventivo. Las nuevas relaciones entre actores externos e internos deben expresar dimensiones que favorezcan el desarrollo armónico del proyecto. En la medida en que éstas se conviertan en aspiraciones y metas personales y sociales de la población, generarán beneficios múltiples para todos los actores.

Es recomendable que las consideraciones de conducta, formales e informales, tengan alcances para cada etapa de la vida del proyecto y que admitan la presencia de género, sin obviar las características del espacio social donde se está interviniendo. Del mismo modo, se espera que se ponga énfasis en los intereses prioritarios, según la percepción que tengan los actores.

Es necesario propiciar una conducta socialmente deseada, a partir de las propias motivaciones, intereses y tradiciones de la población para evitar situaciones forzadas o arbitrarias, ejerciéndose siempre una comunicación adecuada, lo que implica una participación libre e informada. Asimismo, es recomendable que se identifiquen a los agentes encargados de difundir el Manual de modo apropiado, a fin de que se logre su aceptación.

#### **1.5. Acerca de las características preventivas del Manual**

La función preventiva del Manual y sus respectivas indicaciones permitirán movilizar importantes mecanismos psicológicos que favorezcan la coherencia en las conductas y en las relaciones. Una forma de ejercer la función social preventiva es la socialización del Manual a través de talleres participativos permanentes.

El trabajo preventivo implica intercambiar ideas para enriquecer el Manual, estableciendo dinámicas ajustadas a las situaciones imprevistas. Este criterio resulta importante porque instruye a las personas para enfrentar y resolver nuevas situaciones. La función preventiva integra el proceso de instalación de las nuevas conductas positivas, vinculándose con el resto de funciones que actúan en el espacio social, haciendo que la exigibilidad de derechos y el cumplimiento de deberes devengan en actos naturales.

La condición preventiva integra los objetivos técnicos de la obra vial con los objetivos sociales; promueve conductas positivas, y posibilita la adquisición de nuevos conocimientos y el aprendizaje de nuevos modos de comportamiento para todos los actores.

#### **1.6. Acerca de las funciones sociales de la prevención**

Lo preventivo se logra a partir del cumplimiento de los objetivos dirigidos a evitar que surjan conductas negativas y a propiciar el afianzamiento de las

positivas. La tarea preventiva es un proceso permanente sobre la base del principio de antelación. Se trata de detectar en el momento oportuno conductas inadecuadas, para promover conductas apropiadas aplicables a cada caso en particular. La antelación permite identificar dificultades en las relaciones y descubrir las posibilidades de conflicto respecto a temas específicos del proyecto vial. La prevención es un elemento de vigilancia de conductas socialmente inadecuadas, que contribuye a la adopción de medidas correctivas que no tengan un carácter punitivo.

El carácter complejo y multilateral del proceso de prevención plantea la necesidad de establecer dos momentos fundamentales: la detección, mediante la cual se conoce acerca de la existencia de alguna dificultad, problema o trastorno en las relaciones sociales, y el control o conjunto de actos no coercitivos que posibilitan una vigilancia flexible de las nuevas conductas.

El control, a su vez, adopta dos formas principales: el control del grupo, que permite una participación amplia de la población en la corrección de las conductas inadecuadas y en la fijación de las indicaciones de conducta propuestas, y el control institucional, que posibilita a las organizaciones establecidas, y a las que surjan como resultado del proyecto vial, a participar en el desarrollo de las relaciones formales e informales.

## **1.7. Principales funciones sociales de la prevención**

### **1.7.1. La función educativa**

La función educativa privilegia la transmisión de conocimientos y permite diagnosticar determinados factores causales que inciden en la conducta de los actores. Ayuda a los actores a escoger entre distintas posibilidades de conducta, sin que se tienda excesivamente a ejercer un control que impida desarrollar sus individualidades y sus percepciones del proyecto vial.

Los guía a resolver nuevos y diferentes problemas, a extender su autoconciencia y a flexibilizar la tolerancia para convivir con los demás actores.

Les procura una perspectiva crítica útil para discernir correctamente entre conductas positivas y negativas, a través de las caracterizaciones analíticas de ambas, así como de las consecuencias de éstas en el escenario modificado por la presencia del proyecto vial. Igualmente, les ayuda a identificar y reformular las condiciones internas y externas que producen distorsiones en los comportamientos.

### **1.7.2. La función axiológica**

La función axiológica está referida a la enseñanza de los valores que deben servir de base para las relaciones sociales generadas por el desarrollo de las obras viales, enfatizándose aquéllas de naturaleza social que permitan una mejor convivencia entre los actores.

### **1.7.3. La función cultural**

La función cultural propone a los actores nuevos patrones de valoración para que libremente puedan incorporarlos a su sistema, una vez superadas las diferentes etapas del proyecto vial. Asimismo, ayuda a los actores a descubrir

las potencialidades creadoras de la obra vial, como dinamizadora del desarrollo socio-económico del espacio o de los espacios de intervención.

Las tres funciones descritas no lograrán sus objetivos sin un espacio de comunicación que facilite la socialización del Manual. Cada una de estas funciones no opera independientemente, se encuentran interconectadas a través del conjunto de relaciones formales e informales que se generen como resultado del desarrollo del proyecto vial.

## **1.8. Acerca de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE)**

La Responsabilidad Social Empresarial (RSE) es un concepto nuevo en el Perú, pero en otros lugares se viene trabajando desde hace algún tiempo. Es una visión sobre la empresa que concibe el respeto a los valores éticos, a las personas, a las comunidades y al medio ambiente. Se trata de un conjunto comprensivo de políticas, prácticas y programas que se incorporan a todas las operaciones y procesos de toma de decisiones empresariales.

Podría pensarse que la responsabilidad social de las empresas constructoras está limitada por su actuación fugaz en el escenario, que dura lo que demanda la conclusión de cada tramo vial. Sin embargo, esta característica es relativa: por un lado, la empresa debe cumplir minuciosamente con todas y cada una de las indicaciones legales, contractuales y de conducta a las que está obligada, y por otro, independientemente de la temporalidad de su actuación, los vínculos sociales que se establecen debido a la importancia y a la dimensión de los impactos positivos que genera la vía, serían la medida de su RSE.

La RSE conlleva comportamientos empresariales basados en valores éticos y principios de transparencia, que incluyen estrategias de mejoramiento continuo entre la empresa y sus clientes, proveedores, socios, consumidores, comunidades, el gobierno y la sociedad en general. La RSE incrementa la rentabilidad, la competitividad y la sostenibilidad y hace suyos los conceptos del desarrollo sustentable, incorporando el cumplimiento de los derechos. La RSE es igualmente un mecanismo contra la corrupción, y en definitiva, se halla en correspondencia con las nuevas condiciones tecnológicas y laborales exigidas por el mundo actual.

## **2. Objetivos y aplicación del manual**

### **2.1. Objetivo central**

El objetivo central del Manual es brindar los elementos sociales de juicio basados en la legislación vigente y en los documentos de gestión del Subsector Transportes para que el Estado, las empresas y la población afectada, establezcan niveles armoniosos de relaciones. Dichos niveles deberán estar sustentados en los principios de respeto a las normas que regulan el desempeño de las acciones sociales y ambientales en los procesos de implementación de los proyectos de infraestructura vial del país, así como en las consideraciones y respeto mutuo entre los actores sociales involucrados en los diferentes escenarios en los que tales proyectos se desarrollan.

## **2.2. Objetivos específicos**

- Favorecer la prevención de posibles conflictos de orden social, proponiendo a la autoridad competente y a las empresas un conjunto de prácticas adecuadas, responsables y respetuosas de comportamiento social durante el desarrollo de los proyectos de infraestructura vial.

- Contribuir a la profundización de los procesos de información, consulta y participación ciudadana en el desarrollo de los proyectos viales, como un mecanismo de prevención social de posibles conflictos.
- Apoyar la definición de roles adecuados para los actores sociales involucrados en los procesos de implementación de los proyectos viales. El rol regulador, normativo, fiscalizador y supervisor del Estado durante el proceso; el rol de desarrollo con responsabilidad social de las empresas, y el rol de vigilancia que deberá asumir la población, aunado al de corresponsabilidad en las acciones de desarrollo que se emprendan en los ámbitos en los que habitan.
- Ayudar a legitimar socialmente las acciones de implementación de los proyectos de infraestructura vial, garantizando que el Estado y las empresas cumplan con sus roles de acuerdo a la normatividad vigente.
- Promover los procesos de participación ciudadana en la implementación de los proyectos de infraestructura vial, como un elemento generador de espacios para la adopción de acuerdos, toma de decisiones, aceptación de responsabilidades compartidas y fortalecimiento de capacidades locales para la gestión del desarrollo.
- Garantizar que los proyectos de infraestructura vial se ejecuten eficaz y eficientemente en función del respeto a la normatividad y reglamentación vigente en el país en materia ambiental y social.

## **2.3. Sobre la aplicación del Manual**

La aplicación del Manual le corresponde, en primer lugar, a la DGASA y a sus Órganos de Línea, la Dirección de Evaluación Socio-Ambiental y la Dirección de Expropiaciones y Reasentamientos, así como a las instancias competentes de los Gobiernos Regionales y Locales del país.

Asimismo, es de aplicación obligatoria por las empresas consultoras y constructoras de proyectos de infraestructura vial, en lo concerniente a sus roles y responsabilidades.

Por último, el Manual también debe ser aplicado por las poblaciones de los ámbitos donde se desarrollen los proyectos de infraestructura vial, por ser éste un instrumento de gestión del desarrollo en materia ambiental y social.

A la DGASA le compete difundir y capacitar a las empresas y a la población acerca de los alcances de este instrumento de gestión del Subsector Transportes.

## **3. Consideraciones generales de conducta**

Para efectos de la aplicación del presente Manual, se ha optado por reconocer a tres principales actores sociales, a los que se les puede extender un conjunto

de principios o consideraciones generales de conducta.

Se establecen principios de naturaleza amplia que forman parte del proceso de relación social que necesariamente deben llevar adelante los actores sociales identificados: el Estado, a través de sus organismos públicos competentes; las empresas, en sus diversas modalidades de organización empresarial (consultoras, constructoras, prestadoras de servicios, etc.), y la población organizada, mediante sistemas y mecanismos propios en función a la naturaleza de su especificidad cultural y social y a los niveles de articulación económica, social y política que establezcan con los espacios regionales y nacionales.

Las consideraciones generales que se presentan a continuación tienen el propósito de servir de guía o eje rector en las relaciones Estado/empresa/comunidad, a fin de facilitar los procesos de información y consulta, participación ciudadana, adopción de acuerdos, vigilancia social, y prevención y manejo de conflictos. El propósito es lograr el mantenimiento de una relación armoniosa, basada en las normas establecidas que regulan el desarrollo de los aspectos sociales y ambientales de los procesos de construcción de vías, así como en el respeto mutuo que deben observar los actores sociales que intervienen en los complejos escenarios vinculados al desarrollo de los proyectos viales.

A continuación se identifican las consideraciones generales de conducta que deben constituirse en la base para el desarrollo de una relación responsable, adecuada y respetuosa entre los actores sociales.

### **3.1. Conocimiento adecuado de la realidad local en la que se va a intervenir**

El conocimiento previo de los espacios socio-culturales en los que el proyecto vial va a desarrollarse es clave para planificar el tipo de intervención, así como para definir las características del proceso de relación social que será necesario implementar con la población afectada. Para ello, los agentes externos que actuarán en la planificación, ejecución y supervisión de la obra vial deben realizar, en forma anticipada, a partir de un diagnóstico adecuado, una aproximación a las características fundamentales que rigen las relaciones sociales, económicas y culturales de las poblaciones del área de influencia directa e indirecta del proyecto. También deben considerarse aquellos aspectos que puedan significar un riesgo en potencia para la población y su entorno. Esto puede implicar la organización de talleres de capacitación dirigidos específicamente a los actores externos.

Aproximarse a un espacio social determinado contando con información de base relevante, contribuirá en gran medida a crear condiciones favorables para establecer el diálogo y la comunicación entre las partes. Asimismo, dará oportunidad a la población local para expresar sus puntos de vista y percepciones iniciales acerca del proyecto y sus posibles implicancias.

La aplicación de este principio es más importante aún cuando los espacios a intervenir son hábitat de pueblos o comunidades indígenas o de comunidades rurales tradicionales, donde los patrones de relación con los agentes externos se rigen sobre la base de sistemas o códigos propios de conducta que no son necesariamente los que guían las relaciones en los espacios formales en los que se mueven las empresas y las agencias o instituciones públicas.

### **3.2. Información previa a la población afectada por el proyecto**

La información previa a la población susceptible de verse afectada por la ejecución de un proyecto de desarrollo, es un principio básico en el proceso de construcción de relaciones sociales en el complejo marco que caracteriza la ejecución de un proyecto vial.

Ello hace necesario implementar un sistema previo de información que explique claramente a la población los roles y funciones que cumplirán los actores en el proceso general de implementación de la obra vial. La población debe estar enterada, en forma anticipada y a cabalidad, de la existencia de reglas de comportamiento normadas que deberán ser cumplidas, tanto por el Estado como por las empresas, y que dichos patrones de conducta responden a políticas razonadas. La desconfianza de la población local frente al desarrollo de proyectos, tiene muchas veces su origen en experiencias previas negativas y en la falta de información y comunicación oportuna y adecuada.

También se debe proporcionar información transparente y apropiada acerca de las características y dimensiones del proyecto, el período de duración del mismo, sus efectos positivos y negativos, los niveles de responsabilidad social de los actores empresariales, el rol fiscalizador y normativo de las entidades públicas, las características de la participación ciudadana y los espacios de intervención de la población local, entre otros aspectos.

Para todos los espacios, actores y etapas, la información permanente y adecuada es válida como mecanismo central para lograr consensos, establecer relaciones y evitar conflictos. Las percepciones subjetivas negativas suelen producirse en la población cuando los procesos de información son deficientes y cuando la participación es limitada.

Se utilizarán los medios de comunicación más efectivos de acuerdo al espacio en el que se quiera brindar información. El uso de idiomas locales para áreas donde el español no es la lengua materna debe ser considerado como un instrumento eficiente de comunicación e información, debiendo al mismo tiempo tenerse en cuenta la oportunidad en la que se deba generar la información y los mecanismos apropiados para hacerlo.

### **3.3. Legitimidad de los interlocutores**

Para que un proceso de relación entre actores sociales diversos, con intereses no necesariamente coincidentes, pueda ser constructivo y útil a los fines del proyecto, se requiere definir y verificar la legitimidad social de los interlocutores. Debe establecerse, de manera clara e inequívoca, cuáles son los grados de autoridad y las capacidades de interlocución de los actores externos, de modo que la población conozca con quiénes relacionarse debidamente respetando las jerarquías y evitando gestiones inadecuadas u otras acciones similares.

Para que la empresa y la población puedan ubicar el papel propio de la autoridad competente, se deberá saber qué rol le corresponde jugar a los organismos públicos responsables de la aprobación, supervisión y fiscalización de los proyectos viales, cuáles son sus mandatos y atribuciones, quién o quiénes los representan localmente y qué nivel de responsabilidad y de decisión poseen.

De igual forma, tanto los organismos públicos del sector como las autoridades locales y la propia población deben conocer la forma cómo han sido asignadas, al

interior de los sistemas organizativos propios del sector empresarial, las atribuciones y responsabilidades sobre el desarrollo de la obra y la relación con la población del entorno.

La población, en particular, deberá conocer cuál es el nivel de responsabilidad y decisión que ha sido conferida al o a los representantes locales de las empresas consultoras, constructoras o de servicios, sobre todo para aquellos aspectos relativos a la generación de información, procesamiento de quejas, y manejo y resolución de conflictos.

Los responsables locales de las obras deben contar con un nivel de legitimidad y autoridad suficiente, que genere confianza en la población local y que puedan ser identificados como personas solventes y capaces de establecer una relación armoniosa y respetuosa.

Por otro lado, desde la propia población es imprescindible que se armonicen los criterios de delegación de responsabilidades y que se identifiquen a los interlocutores que deben asumir los niveles de representación ante el Estado y las empresas.

Los interlocutores válidos en cada espacio social deben estar claramente identificados, de manera que las empresas sepan a quienes recurrir para solicitar permisos, licencias u otras gestiones que deberán realizar al interior del espacio correspondiente.

Dada la diversidad social existente en el país es muy probable que los actores sociales locales sean también múltiples y diversos, con sistemas de toma de decisiones, de delegación de responsabilidades y de mecanismos de representación bastante disímiles. Debe recordarse que para el caso concreto de las comunidades campesinas y nativas, la legislación les otorga niveles de autonomía en lo organizativo, así como en lo referido a la disposición de sus tierras, y que existen mecanismos propios de ejercicio de liderazgo y de autoridad que deben ser conocidos por las empresas y las autoridades respectivas del sector.

### **3.4. Participación local como garantía de una relación social sostenible**

La participación ciudadana se convierte en la característica que vincula al conjunto de principios que deben orientar y sostener los vínculos de relación entre los diferentes actores sociales. Es a través de ella que pueden materializarse espacios para la adopción de acuerdos, toma de decisiones y aceptación de responsabilidades compartidas entre el Estado, las empresas y la población local.

De igual forma, en la medida que la participación local sea efectiva y reconocida por el conjunto de actores como un mecanismo idóneo para construir la relación entre las partes, contribuirá a desarrollar la confianza, el respeto mutuo y será considerada como un elemento clave en la planificación del proyecto vial y en el proceso de toma de decisiones relativas a la marcha del mismo.

El propio Subsector Transportes ha considerado conveniente reglamentar los mecanismos de participación ciudadana en el desarrollo de los proyectos viales, particularmente en los procesos de evaluación ambiental y social (Resolución Directoral N° 006-2004-MTC-16). La mencionada norma considera que debe incluirse en el proceso de consulta y participación ciudadana a las personas naturales, a las organizaciones sociales, a los titulares de los proyectos de infraestructura de transportes, así como a las propias autoridades, siendo competencia de la DGASA implementar los procedimientos para la consulta y

participación en la evaluación de los estudios ambientales (artículos 1º y 2º de la RD. 006-2004-MTC/16).

Al igual que esta norma, existen otras disposiciones que regulan los procesos de participación ciudadana como espacio esencial en el desarrollo de las actividades de información, diálogo y consulta con la población involucrada en la ejecución de proyectos.

En esta dirección, el propio sector empresarial para el desarrollo de actividades extractivas en los campos mineros y de hidrocarburos ha desarrollado estrategias propias para promover la participación ciudadana, como espacio de diálogo, conciliación de conflictos y planificación de propuestas de desarrollo. Ello debe convertirse en una referencia de primer orden para las empresas vinculadas al Subsector Transportes.

En el caso de pueblos y comunidades indígenas, existen a su vez regulaciones específicas relativas a la necesidad de establecer mecanismos idóneos y culturalmente adecuados de participación local, cuando las políticas de los Estados o proyectos específicos de desarrollo puedan de alguna manera afectarles. El Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo, constituye el instrumento normativo más importante en este campo. Lo propio puede decirse de las políticas operativas del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo en lo que se refiere a pueblos indígenas, donde la participación libre e informada constituye el núcleo de las mismas.

### **3.5. Coordinaciones eficientes entre los actores**

Los espacios de promoción de la participación ciudadana se convierten en oportunidades privilegiadas para construir y fortalecer la coordinación de los diferentes actores sociales que intervienen en el desarrollo de los proyectos viales. Sin embargo, corresponde al Subsector Transportes, y en particular a la DGASA, diseñar las estrategias que hagan factibles las coordinaciones entre los actores y liderar los espacios donde se fortalezcan los vínculos institucionales entre los mismos, como por ejemplo, las mesas de concertación, tanto a nivel local como regional, en torno a un proyecto vial determinado.

Los gobiernos regionales y locales, en el marco del proceso de descentralización del país y de las atribuciones que le han sido conferidas para la gestión de los proyectos viales en sus respectivos ámbitos territoriales, deben asimismo convertirse en activos gestores de las coordinaciones con las empresas y la población local. Corresponde a ellos dinamizar los mecanismos de diálogo, crear espacios de concertación y, conjuntamente con la entidad responsable del Subsector, contribuir a construir relaciones eficientes y sostenibles en la relación Estado/empresa/población.

La DGASA, haciendo uso de la atribución que le confiere la norma, convocará oportunamente a los representantes de las empresas y de la población para darles a conocer oficialmente las características del proyecto en su conjunto, las etapas de desarrollo y los tiempos estimados de duración de las actividades. Esta acción previa facilitará en gran medida los procesos de participación y consulta, porque incide directamente en aspectos sociales y ambientales y facilita los niveles de conocimiento mutuo, creación de confianza y toma de acuerdos concertados.

De igual forma la DGASA, como órgano estatal competente, debe estar presente en todas y cada una de las etapas de desarrollo del proyecto vial, con

la finalidad de darles legitimidad y fortalecer los niveles de coordinación entre todos los actores intervinientes.

### **3.6. Responsabilidad social como base del accionar empresarial**

El concepto de responsabilidad social no está aún internalizado en las empresas vinculadas a la construcción de caminos, y comúnmente no lo consideran como un aspecto primordial en su accionar.

Las exigencias relativas a la apertura del diálogo y la concertación, no sólo como norma de relación con el Estado sino con las poblaciones locales, así como los requerimientos de generar procesos de consulta y participación, pueden ir constituyéndose en elementos sustanciales para fijar normas de conducta de naturaleza más proactiva por parte del sector empresarial, en su relación con las organizaciones de base y sectores sociales representativos de las comunidades y poblaciones locales.

Cada vez es mayor la exigencia de que las empresas tengan el principio de responsabilidad social, como una norma de conducta para la construcción de relaciones social y ambientalmente aceptables con el entorno y las poblaciones locales en cuyo ámbito se desarrollarán las actividades. El concepto de responsabilidad social también implica incorporar medidas de protección de los derechos de las poblaciones a un ambiente equilibrado y de respeto a sus prácticas y valores culturales.

Si se llega a centrar el accionar de las empresas en principios corporativos que se sustenten en una visión de responsabilidad social, los procesos de información, diálogo, adopción de acuerdos y participación ciudadana serán incorporados y contribuirán de manera eficiente a mejorar la relación con los demás actores sociales, en particular con las organizaciones de pobladores, comunidades, asociaciones u otras formas de representación que puedan adoptar las poblaciones locales.

## **4. Consideraciones de conducta para los actores estatales**

La complejidad de la implementación de los proyectos viales en el país supone un proceso permanente de interrelaciones sociales entre los actores involucrados. Para los propósitos del presente Manual, se han considerado a tres actores fundamentales: el Estado, las empresas y los actores locales.

En esta sección del Manual, se desarrollará un conjunto de consideraciones de conducta para los actores de las institucionales estatales involucradas en la implementación de los proyectos de infraestructura vial. Para ello, se ha identificado tres momentos críticos, en los que las interrelaciones sociales se hacen más recurrentes: en la etapa de planificación y diseño, en la etapa de inicio y ejecución y en la etapa de abandono de las obras.

#### 4.1. Consideraciones normativas sobre las instituciones estatales involucradas

En términos generales, el Estado tiene un rol normativo, supervisor, fiscalizador y de monitoreo durante el proceso de ejecución de los proyectos viales. Asimismo, es el ente encargado de otorgar la autorización para que el proceso se inicie. En ese sentido, mediante leyes, resoluciones, directivas y otros instrumentos, está facultado a regular el proceso de ejecución de los proyectos viales a nivel nacional, regional y local, y a velar por el estricto cumplimiento de lo estipulado.

Dentro de las instituciones estatales involucradas en el proceso de implementación de los proyectos viales, se pueden distinguir aquellas que cumplen un rol principal de otras que asumen roles complementarios pero no por ello menos importantes. El rol central le compete al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), como entidad responsable de establecer las políticas nacionales y sectoriales, así como la regulación y gestión de la infraestructura de carácter y alcance nacional. Estas funciones y atribuciones no son objeto de transferencia ni delegación (Art. 26.1 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización).

En el marco del proceso de descentralización y dentro de las competencias que la Ley le confiere, el MTC ha optado por asignar la gestión vial de la siguiente manera: la red vial nacional o primaria le corresponde al gobierno nacional, la red secundaria o departamental a los gobiernos regionales y la red terciaria o de caminos rurales a los gobiernos locales.

En resumen, la institución que cumple el rol principal en la ejecución de los proyectos viales es el MTC, en la medida que establece las políticas sectoriales de las vías de transporte para todos los niveles jerárquicos y es el responsable de la ejecución de las mismas.

En el marco del proceso de descentralización, los gobiernos regionales y municipales están obligados a adecuarse a las políticas del sector. Eso significa que tanto los gobiernos regionales como los gobiernos locales cumplen también un rol central dentro de sus jurisdicciones. Sin embargo, la normatividad que se aplica en estos espacios debe adecuarse a las políticas del sector dictaminadas por el gobierno central a través del MTC y sus instancias respectivas.

Dentro del MTC, la instancia que vela por el cumplimiento adecuado de los asuntos socio-ambientales es la Dirección General de Asuntos Socio- Ambientales (DGASA) y sus Órganos de Línea, la Dirección de Evaluación Socio-Ambiental y la Dirección de Expropiaciones y Reasentamientos, lo cual queda claramente estipulado en el Decreto Supremo N° 041-2002-MTC, Reglamento de Organización y Funciones del MTC, Artículos 73° al 76°, en los que se les asignan competencias y funciones importantes tales como:

- Elaborar, proponer políticas, estrategias y proyectos de normas socio-ambientales para el Subsector.
- Proponer programas y planes de manejo socio-ambiental para el Subsector.
- Evaluar, aprobar y supervisar socio-ambientalmente los proyectos de infraestructura de transporte en todas sus etapas.
- Velar para que los Estudios de Impacto Social y Ambiental del Subsector garanticen el adecuado manejo de los recursos naturales y el mínimo

impacto social durante el desarrollo de los proyectos de infraestructura vial.

- Coordinar con los órganos pertenecientes al Subsector Transportes, así como con otras entidades del Estado, asuntos relacionados con la gestión socio-ambiental del Subsector.

Los proyectos viales, cualesquiera que fuere su naturaleza, implican modificaciones en el medio ambiente e interrelaciones sociales entre los actores involucrados en los espacios en los que se ejecutan. En ese sentido, la formulación, diseño y ejecución de los proyectos viales debe hacerse tomando en cuenta lo normado en materia ambiental y en coordinación con la autoridad ambiental nacional existente en el país. La Ley N° 26410, Ley del Consejo Nacional del Ambiente, crea el CONAM como órgano rector de la política ambiental del país, encargado de planificar, promover, controlar y velar por el patrimonio natural de la Nación.

En el Art. 3° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, concerniente al rol del Estado en materia ambiental, se estipula que “el Estado, a través de sus entidades y órganos correspondientes, diseña y aplica las políticas, normas, instrumentos, incentivos y sanciones que sean necesarios para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades contenidos en la presente Ley”. Asimismo, en el Art. 24° de la mencionada Ley, se establece que toda actividad que implica impactos ambientales significativos, está sujeta, de acuerdo a Ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional.

El Art. 58°, referido al ejercicio sectorial de las funciones ambientales, señala que “los ministerios y sus respectivos organismos públicos descentralizados, así como los organismos regulatorios o de fiscalización, ejercen funciones y atribuciones ambientales sobre las actividades y materias señaladas en la Ley”.

Complementariamente en el Art. 59°, relacionado al ejercicio descentralizado de las funciones ambientales, se establecen funciones y atribuciones a los gobiernos regionales y locales en materia de gestión ambiental.

En caso de que se tenga prevista la ejecución de los proyectos viales en Áreas Naturales Protegidas, la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, establece los aspectos relacionados a la gestión de dichas áreas y su conservación de conformidad con el artículo 68° de la Constitución Política del Perú. En ese sentido, en el Art. 174° del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas se establecen las condiciones para la construcción y habilitación de infraestructura al interior de dichas áreas y se estipula que el otorgamiento y autorización, para tales efectos, debe hacerse tomando en cuenta la opinión favorable del INRENA, de acuerdo a lo sostenido en el Art. 93° de dicho Reglamento.

Si el proceso de implementación de los proyectos viales afecta zonas en las que exista patrimonio arqueológico, histórico, arquitectónico y monumentos nacionales, la autoridad principal en materia de implementación de infraestructura vial (MTC), requiere interactuar y coordinar con el Instituto Nacional de Cultura (INC) lo necesario para que se garantice la protección adecuada de dichas zonas. En ese sentido, será importante tomar como referencia la Ley N° 24047, Ley General de Amparo al Patrimonio Cultural de la Nación y sus modificatorias (Ley N° 24193, Ley N° 25644 y D.S. N° 050-94-ED). En estos instrumentos

legales, se atribuye al INC, la función de autorizar y otorgar el Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA).

Asimismo, en el caso de que los proyectos viales afecten pueblos indígenas será necesario coordinar acciones con el INDEPA, en la medida que esta institución tiene por competencia y funciones la obligación de velar por el cumplimiento de la legislación relacionada a las poblaciones andinas, amazónicas y afroperuanas y asumir la coordinación a nivel nacional y regional de aquellos proyectos que se implementen en el ámbito de influencia de dichos pueblos (Ley N° 28495 y su Reglamento D.S. N° 065-2005-PCM).

El señalamiento de este conjunto de dispositivos legales es sumamente importante, pues en ellos se hallan implícitamente manifiestas las consideraciones de conducta que las instituciones estatales deben adoptar para que exista una adecuada relación entre los actores involucrados. Velar por el cumplimiento de la normatividad vigente en materia de infraestructura vial por parte del Estado, refuerza el cumplimiento de su rol mediador entre empresa y población afectada. Asimismo, el cumplimiento a cabalidad de lo establecido en la Ley, supone la eficacia y eficiencia del Estado para asumir el rol normativo, fiscalizador y supervisor, garantizando, de ese modo, la legitimidad de su papel de arbitraje entre las empresas y los actores locales.

## **4.2. Consideraciones de conducta durante la etapa de planificación y diseño de las obras**

Durante la etapa de planificación y diseño de las obras de infraestructura vial, las consideraciones de conducta adecuadas por parte del Estado están relacionadas a la interrelación con la empresa consultora, con los pobladores afectados y con las autoridades que los representan.

Un elemento central antes del inicio de los estudios, es la obligación, de parte de la autoridad competente, de asegurarse que la implementación del proyecto vial se derive de los planes de desarrollo estratégico de la región y de las localidades involucradas y que responda a planes de ordenamiento territorial y/o a estudios de Zonificación Económica y Ecológica. Este hecho permitirá generar compromisos políticos importantes y alianzas estratégicas en torno al proyecto vial, dándole legitimidad al proceso como una opción de desarrollo con visión compartida. Este elemento no sólo previene el surgimiento de conflictos, sino que genera corresponsabilidad en las acciones, pues la obra vial se convierte en una necesidad de desarrollo estratégico para la región y para las localidades en donde se ejecute.

Con relación a las empresas consultoras, el rol de la autoridad competente es regular, supervisar fiscalizar, monitorear, autorizar y dar el visto bueno a las acciones de diseño y planificación de las obras. Asimismo, debe exigirle a la empresa que identifique de manera adecuada a los actores regionales y locales, así como los espacios sociales donde va a intervenir.

La DGASA, en atribución a sus funciones de supervisión, deberá exigir a las empresas consultoras que los estudios se ejecuten de acuerdo a lo establecido en la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (Ley N° 27446) y en los instrumentos normativos y de gestión del Subsector. La mencionada Ley señala en el Art. 10º, el contenido obligatorio de los Estudios de Impacto Ambiental y en los artículos 11º y 12º establece los procedimientos para su revisión y aprobación.

Estos aspectos son claves en la etapa de estudios definitivos y deben ser monitoreados permanentemente, con la finalidad de que en la formulación de los mismos, se garantice la incorporación de los elementos sociales relevantes. Especial cuidado requiere la revisión y aprobación de los siguientes instrumentos de gestión: Plan de Manejo Socio-Ambiental, Plan de Compensación y Reasentamiento Involuntario y Plan de Abandono de Obra.

En cuanto a la población, es responsabilidad de la DGASA efectuar las consultas relativas al desarrollo del proyecto vial e informar acerca de los posibles impactos positivos y negativos, además de garantizar que los estudios se realicen de manera adecuada conforme a lo dispuesto en la Resolución Directoral 006-2004-MTC/16 (Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación Ambiental y Social en el Subsector Transportes).

El MTC está obligado a otorgar los elementos necesarios para la realización de un proceso informado y culturalmente adecuado de toma de decisiones con relación a la ejecución de los estudios. Asimismo, deberá exigir a las empresas que desarrollen un proceso de relación social con la población que se traduzca en espacios de consulta, participación e información que permitan socializar las acciones que van a llevarse a cabo y gestionar ante la población y sus autoridades u organizaciones representativas, las autorizaciones sociales respectivas para la ejecución de los estudios y posteriormente para el desarrollo de las obras de infraestructura vial.

Si la autoridad estatal competente garantiza todos estos elementos, entonces se puede afirmar que se está actuando dentro de las consideraciones de conducta adecuadas. La consulta y la participación enfocadas de este modo, actúan como herramientas preventivas de conflictos ambientales y sociales, y sobre todo otorgan legitimidad al proceso de implementación de la infraestructura vial.

A continuación, se presentan un conjunto de consideraciones de conducta que pueden determinar un accionar adecuado de parte del Estado en la etapa de planificación y diseño de las obras:

- Sostener reuniones de consulta e información sobre los alcances del proyecto vial y la necesidad de realizar los estudios correspondientes. En las reuniones deben participar los actores sociales involucrados: la DGASA, la empresa consultora y los pobladores de la zona donde se desarrollará el proyecto.
- Definir cuál será el rol que desempeñará cada uno de los actores involucrados, incluido el rol de vigilancia y colaboración que debe cumplir la población y sus organizaciones representativas en esta etapa, ya que el proyecto vial puede generar beneficios, oportunidades de desarrollo y no sólo impactos negativos sobre el medio ambiente y la población en las áreas de influencia directa e indirecta del proyecto.
- Supervisar y monitorear permanentemente a las empresas para que cumplan con los aspectos exigibles en los términos de referencia de los estudios definitivos, así como con lo establecido en la normatividad y en los instrumentos de gestión del Subsector.
- Obtener la opinión favorable del INRENA, en caso de que el proyecto vial se ejecute en Áreas Naturales Protegidas, así como el otorgamiento del Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos de parte del INC.

- Definir los mecanismos apropiados para canalizar los reclamos que puedan surgir por parte de la población sobre el accionar de las empresas consultoras, ejerciendo, a su vez, un rol mediador entre la población y la empresa.
- Sensibilizar a la población acerca de la importancia de participar en el proceso de ejecución de los estudios, asegurando su participación en el proceso de consulta pública.

### **4.3. Consideraciones de conducta durante la etapa de inicio y ejecución de las obras**

No será posible iniciar las obras si el proyecto vial no cuenta previamente con la autorización respectiva. En el Art. 3 de la Ley N° 27446, relacionado a la obligatoriedad de la certificación ambiental, se sostiene que “no podrá iniciarse la ejecución de proyectos (...) y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no se cuenta previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente”. En el caso de los proyectos viales, esta competencia le corresponde al MTC, a través de la DGASA. Sólo será posible obtener la certificación ambiental, si se han ejecutado los estudios definitivos con las consideraciones que la Ley exige.

En el inicio de obras es el momento en el que se produce un mayor nivel de relaciones entre la empresa constructora y la población de la zona donde se ejecutará el proyecto vial. La instalación de campamentos, de plantas procesadoras de material, de almacenes, del patio de máquinas, la movilización de maquinaria, etc. suponen la interacción de los trabajadores de la empresa con la población de la zona. En la mayoría de los casos, el personal de la empresa está conformado por personas foráneas y por ello es indispensable que la empresa establezca un conjunto de normas que rijan las relaciones sociales de su personal con relación a la población de las zonas de influencia del proyecto.

El Estado, a través de la DGASA, tendrá que vigilar que el inicio de obras se realice de acuerdo a lo establecido en el Plan de Manejo Socio-Ambiental y debe acompañar a la empresa en el momento en que ésta informe a la población, debiendo asegurarse de que se redefinan los roles que cada uno de los actores va a asumir durante el proceso de desarrollo del proyecto.

A continuación se presentan un conjunto de consideraciones de conducta que el Estado debe cumplir con la finalidad de prevenir posibles conflictos de orden social:

- La DGASA debe supervisar y exigir a la empresa la aplicación de mecanismos que regulen la conducta de su personal respecto a la población de las localidades donde se implementará el proyecto vial.
- La DGASA debe supervisar y exigir a las empresas la aplicación del programa de consulta y participación ciudadana de acuerdo a ley, con la finalidad de que la población se mantenga permanentemente informada sobre las acciones de implementación del proyecto vial.
- La DGASA debe exigir a la empresa que cumpla con la aplicación del programa de monitoreo socio-ambiental durante todo el proceso de desarrollo de las obras. La empresa debe informar sobre su desempeño en

materia social y ambiental, con la periodicidad establecida en el programa de monitoreo.

- La DGASA debe verificar in situ, en el momento que considere oportuno, la aplicación del Plan de Manejo Socio-Ambiental y comprobar sus avances con la información producida por las acciones de monitoreo de la empresa, con la finalidad de garantizar que las obras se estén desarrollando tal como fueron programadas y con los menores impactos sociales y ambientales posibles.
- El INRENA, en estrecha coordinación con la autoridad competente (DGASA), deberá controlar y supervisar la instalación de infraestructura vial al interior de las Áreas Naturales Protegidas, con la finalidad de verificar el estricto cumplimiento de las condiciones establecidas en el EIA: el ingreso de personal, el traslado de materiales, la instalación de campamentos y otros deben ser regulados mediante la autorización correspondiente a fin de salvaguardar los valores naturales y culturales de dichas áreas (Art. 175º del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas).
- El INC, en estrecha coordinación con la autoridad competente, tiene la función de velar para que el patrimonio arqueológico e histórico existente en las áreas de implementación del proyecto vial no sea deteriorado ni destruido. En ese sentido, el INC emitirá, a la autoridad competente, informes sobre el estado de dichos bienes, con la finalidad de que ésta exija a la empresa la adopción de medidas correctivas en caso de que estos bienes se vean afectados.
- La DGASA, a través de sus instancias respectivas, tiene la obligación de cumplir un rol mediador y facilitador entre la empresa y los actores locales. Asimismo, debe brindar a la población información y capacitación en temas que permitan mejorar las relaciones comunitarias, además de garantizar que la ejecución del proyecto vial no les afecte y si así fuera que los impactos negativos estén siendo corregidos y mitigados.
- La DGASA, en el caso de que la población y sus líderes no cumplan con los compromisos y acuerdos adoptados, está en la obligación de convocar a un proceso de consulta y pedir las explicaciones correspondientes, con la finalidad de resolver el problema y tomar nuevos acuerdos que supongan afinar la gestión del proyecto vial.
- La DGASA, con la finalidad de generar beneficios a la población local, debe recomendar a la empresa la contratación de mano de obra no especializada. Este proceso debe ser ordenado, concertado y coordinado con los representantes de las comunidades locales con la finalidad de que los beneficios se extiendan a la mayor parte de la población.
- En el caso de carreteras departamentales y vecinales, la DGASA debe garantizar que los Gobiernos Regionales y Locales cumplan con su papel supervisor, facilitador y mediador en sus respectivas jurisdicciones.

#### **4.4. Consideraciones de conducta durante la etapa de abandono de las obras**

El Estado, a través del MTC y sus instancias pertinentes, debe exigir a la empresa que cumpla con lo establecido en el Programa de Abandono de Obra, de modo tal que no se dejen pasivos sociales y ambientales que puedan resultar perjudiciales a la población (ver consideraciones de conducta para las empresas).

En esta etapa, las acciones de monitoreo y supervisión por parte de la DGASA son de gran importancia y deben prestar especial atención respecto al estado en que se están dejando los componentes ambientales. Será necesario, verificar los indicadores socio-ambientales señalados en la línea de base socio-ambiental, con los indicadores de la línea de salida o culminación y/o de abandono de obras. El objetivo de estas consideraciones es garantizar que no se dejen pasivos sociales y ambientales. Es más, esta verificación de abandono de obras, debe hacerse con el conocimiento de la empresa y los representantes de las organizaciones de los pobladores, con la finalidad de evitar conflictos sociales posteriores.

### **5. Consideraciones de conducta para las empresas**

Las empresas son uno de los actores clave en el desarrollo de los proyectos viales y les corresponde la ejecución de un conjunto de actividades que generan impactos de diversa índole sobre la población y su entorno. Su desempeño ambiental y social, por lo tanto, debe regirse en función a las normas y disposiciones legales que regulan las actividades en el sector y que son de cumplimiento obligatorio. También deberán observarse las disposiciones de carácter general, basadas principalmente en la responsabilidad social empresarial, lo que implica el desarrollo de políticas y prácticas voluntarias para favorecer la relación armoniosa con la población local y su medio.

Desde la perspectiva formal, las empresas vinculadas al sector deben asumir el compromiso contractual de cumplir con la normatividad vigente en materia ambiental y social. Se deberán obtener las autorizaciones y certificaciones pertinentes de los organismos públicos competentes en materia de estudios de factibilidad y de impacto ambiental, además de las licencias para el desarrollo de las obras de parte de los municipios, el INRENA, el INC e incluso de los propietarios individuales y de las comunidades campesinas o nativas por la utilización de sus tierras.

Sin estas autorizaciones, que suponen de algún modo una licencia ambiental y social, el inicio y posterior desarrollo de las obras resultaría simplemente inviable y la empresa no estaría facultada para ejecutar el proyecto vial. Sin embargo, más allá de las exigencias de ley, las empresas, a fin de desarrollar proyectos con márgenes menores de impacto socio-ambiental, deben generar mecanismos internos de prevención, manejo y supervisión de conflictos sociales, implementando políticas sociales que deben hacerse extensivas a sus subcontratistas, subsidiarias, a las proveedoras de servicios y a todas aquellas empresas o personas que se involucren por su intermedio en el proceso de desarrollo vial, así como a todo el personal en sus diferentes estamentos.

Para facilitar la identificación de los procedimientos de conducta que deben

regir el accionar de las empresas en el marco del desarrollo de proyectos viales, sean éstos de construcción, rehabilitación, mejoramiento y/o mantenimiento de caminos, se procederá a organizarlos en función a las tres etapas más importantes de la ejecución del proyecto vial: la etapa de planificación y diseño de las obras; la etapa de inicio y ejecución de las obras, y la etapa de abandono de las obras.

### **5.1. Consideraciones de conducta durante etapa de planificación y diseño de las obras**

En concordancia con los principios generales ya establecidos, un primer elemento que debe regir la línea de conducta empresarial está vinculado a la adecuada identificación de los actores y de los espacios sociales donde se va intervenir.

#### **5.1.1. Conocimiento de la realidad local**

Dado lo complejo que supone el desarrollo de tramos viales, sobre todo cuando se trata de carreteras de primer orden o de caminos departamentales que atraviesan espacios geográficos y culturales altamente heterogéneos, se hace imprescindible que, como punto de partida, se posea una lectura precisa, completa y coherente de los aspectos culturales, económicos, sociales y ambientales que definen a dichas áreas.

Particularmente, es necesaria una caracterización de las poblaciones locales, sus normas de conducta, sus sistemas de organización social, sus niveles de desarrollo humano y económico, sus condiciones de pobreza, sus prácticas económicas, las expectativas que les genera el desarrollo vial, las propuestas de gestión local, los niveles de cohesión o de conflictos internos, el manejo y comprensión del español como lengua oficial, además de todos aquellos otros aspectos que permitan profundizar en el conocimiento de la realidad local.

Ello posibilitará diseñar estrategias de información, consulta, participación ciudadana y manejo de conflictos que estén de acuerdo con la naturaleza y caracterización social de las áreas materia de intervención del proyecto.

#### **5.1.2. Constitución de un equipo idóneo de especialistas sociales**

Se deberá constituir un equipo técnico de especialistas sociales con conocimiento de la zona y con capacidad para diseñar y planificar los aspectos de comunicación y de relación con las poblaciones locales, particularmente si se trata de sectores indígenas o campesinos, que poseen especificidades culturales propias.

El equipo social debe tener una activa participación en las visitas de campo preliminares, en la identificación de las poblaciones y autoridades locales, en el levantamiento de la información social, cultural y económica exigida para la formulación de los EIA y de los Estudios de Ingeniería definitivos. Asimismo, corresponderá a dicho equipo diseñar los instrumentos adecuados (entrevistas, encuestas, fichas diversas, etc.) para la caracterización de los actores y de los espacios sociales de intervención, así como los instrumentos para el manejo y resolución de conflictos y las estrategias para una relación armoniosa con la población local. Las recomendaciones del equipo social deberán traducirse no sólo en la construcción de los aspectos sociales de los estudios mencionados,

sino también en el diseño del Plan de Manejo Socio-Ambiental y sus respectivos Programas.

En caso de que las empresas no tengan la posibilidad de constituir estos equipos como personal permanente de su planta profesional, la opción de tercerizar estos servicios debe llevar a un proceso de selección riguroso del personal a ser contratado, con la finalidad de conformar cuadros profesionales calificados para el desarrollo de esta delicada tarea, de la que puede depender en gran parte el desarrollo de las relaciones sociales con la población y las comunidades locales durante la ejecución de las obras.

### **5.1.3. Elaboración del Plan de Manejo Socio-Ambiental**

El diseño del Plan de Manejo Socio-Ambiental y de sus respectivos programas, se convierte en un paso clave para la constitución de las relaciones empresa/comunidad. De la concepción que se les imprima a dichos programas dependerá garantizar un nivel de relación social armónico y respetuoso de los derechos de las poblaciones locales y de las normas que regulan el accionar socio-ambiental de las empresas.

Del conjunto de programas que suelen integrar los Planes de Manejo Socio-Ambiental, resultan especialmente prioritarios para la relación de las empresas con las comunidades afectadas directa o indirectamente por el desarrollo de las obras, el Programa de Información, el Programa de Comunicación y Participación Ciudadana y el de Monitoreo y Seguimiento Ambiental. De igual forma, la planificación de los procesos de consulta y su adecuación al público objetivo constituyen aspectos claves para la definición de las estrategias que vinculen el accionar de las empresas con las poblaciones locales.

Un elemento central en el diseño y formulación de estos programas es, sin lugar a dudas, la orientación participativa que deben tener los mismos. Cuanto mayor sea el nivel de involucramiento de la población afectada en la planificación de estos instrumentos y en el proceso de ejecución de los mismos, las garantías de un impacto social favorable serán más notorias y se contará con un mayor nivel de compromiso local. La labor del equipo técnico social en la construcción participativa de estos instrumentos resultará de gran utilidad para un enfoque adecuado de los mismos.

### **5.1.4. Diseño del Programa de Comunicación y Participación Ciudadana**

Las consideraciones generales para el accionar del sector empresarial resaltan la importancia de la participación local como una garantía de relaciones sociales sostenibles con la población del entorno donde se desarrollan los proyectos viales. En esta perspectiva, el diseño del Programa de Comunicación y Participación Ciudadana constituye un factor crítico para construir una relación social eficiente entre las empresas y la población.

El programa mencionado debe ser aplicable a todas las etapas del proyecto vial. Además se deben identificar los puntos críticos de la relación; seleccionar en forma debida a los posibles interlocutores, y adecuar los mensajes y contenidos a las especificidades culturales y lingüísticas del público objetivo. Este programa va a marcar las pautas de la relación entre las empresas, el Estado y las poblaciones locales.

La capacidad empresarial de diseñar y generar un programa de comunicación inclusivo, innovador y creativo puede significar contar con un instrumento de gestión que no sólo facilite las relaciones locales, sino que contribuya a prevenir y manejar los conflictos y que sirva, al mismo tiempo, para ayudar a la población en los procesos internos de planificación, buscando armonizar las perspectivas locales de desarrollo con las que se puedan generar como resultado de la implementación del proyecto vial.

Sin embargo, ello supone un activo proceso de capacitación que se extienda al personal responsable de estas tareas de comunicación, como parte de un compromiso empresarial, así como a los actores comunitarios, promoviendo su participación en el proceso a fin de que se conviertan en sujetos activos y no simplemente en receptores pasivos de los mensajes que las empresas puedan difundir con relación al proyecto vial y a sus impactos sociales y ambientales.

El diseño del programa en mención debe contemplar una óptica de participación de la población, así como la provisión de los instrumentos más adecuados para el proceso de comunicación, en función a la etapa de desarrollo del proyecto y a la naturaleza de la población a quien se dirigen los mensajes. La realización de talleres y de grupos focales para sectores específicos de la población, en los que se identifiquen los mayores riesgos por los impactos posibles esperados, pueden ser modalidades a ser consideradas. De igual forma, se deben evaluar los medios de comunicación que puedan resultar más eficientes en la transmisión de los mensajes, contemplándose la utilización de radios locales, folletos, volantes y paneles, así como el uso de lenguas locales en aquellas áreas donde el nivel de bilingüismo sea alto.

Estas consideraciones ayudarán significativamente a edificar un tipo de relación constructiva con las poblaciones locales, asegurando, al mismo tiempo, niveles idóneos de participación de las mismas en aquellos aspectos relevantes al desarrollo del proyecto vial y su impacto social.

#### **5.1.5. Elaboración e implementación adecuada del Programa de Compensación y Reasentamiento Involuntario (PACRI)**

Sin lugar a dudas, uno de los momentos más críticos desde el punto de vista de la relación de las empresas responsables de los programas viales con las poblaciones locales, lo constituye la liberación del derecho de vía por la alta probabilidad de que se generen conflictos sociales derivados del reasentamiento poblacional, de las valorizaciones por el pago de las compensaciones y de los efectos económicos, culturales y sociales que ello trae consigo.

Esto exige que se trabaje en la elaboración y ejecución del PACRI con un alto nivel de compromiso y responsabilidad social, siguiendo las exigencias legales establecidas para tal efecto en la Resolución Directoral N° 007-2004-MTC/16 y demás normas complementarias y aplicando los principios rectores que deben guiar el proceso y que están contenidos en la resolución mencionada.

Los aspectos centrales que garantizarán la ejecución del PACRI de acuerdo con la normatividad vigente y las exigencias sociales y que contribuirán a prevenir la generación de conflictos sociales, son los siguientes:

- Puesta en práctica de las alternativas tendientes a evitar o minimizar los desplazamientos.

- Desarrollo de un activo proceso de consulta y participación ciudadana durante todo el tiempo que implique la ejecución del PACRI.
- Realización de estudios sociales rigurosos que permitan una identificación oportuna y adecuada de la población y de los tipos de propiedad afectada.
- Cabal cumplimiento del marco legal aplicable a la implementación del PACRI, en particular en los aspectos referidos a la incorporación de los principios rectores que deben guiar el proceso.
- Formulación debidamente sustentada y financiada de las acciones de compensación social y asistencia técnica a la población afectada.

Desde esta perspectiva, los esfuerzos empresariales por gestar y desarrollar un Plan de Compensación y Reasentamiento Involuntario, con un verdadero sentido de responsabilidad social, debería ir acompañado de una labor cercana y eficiente de los organismos públicos responsables de la fiscalización y adecuado cumplimiento del mismo. Ambas acciones establecerían las garantías necesarias para una relación armónica y sostenible con la población local.

#### **5.1.6. Cumplimiento cabal de las exigencias ambientales y sociales previas al desarrollo de las obras**

Para minimizar los posibles conflictos sociales y ambientales que puedan producirse como efecto de la construcción, mejoramiento, rehabilitación y/o mantenimiento de las vías, es imprescindible que las empresas cumplan a cabalidad con las exigencias legales establecidas, respecto a los mecanismos formales de evaluación de impacto ambiental, desarrollo del proceso de consulta y participación ciudadana, obtención de las autorizaciones respectivas para la intervención en áreas sensibles de valor cultural, tierras comunales o Áreas Naturales Protegidas.

No sólo se deben considerar las exigencias legales establecidas a nivel de las autoridades centrales de los sectores respectivos, sino también aquellas de cumplimiento obligatorio dispuestas por los gobiernos regionales y locales, que en virtud del proceso de descentralización del país tienen competencias específicas en el desarrollo de los proyectos viales.

Desde esta perspectiva el nivel de compromiso de las empresas en los procesos de coordinación con las entidades públicas que norman y fiscalizan su accionar, resulta de importancia, como una forma de cautelar el debido cumplimiento de las responsabilidades legales, asegurando igualmente, la transparencia del accionar empresarial en el desarrollo de sus obligaciones contractuales.

## **5.2. Consideraciones de conducta durante la etapa de inicio y ejecución de las obras**

Durante esta etapa es que se producen las mayores y constantes interacciones entre el personal de las empresas y los pobladores de las localidades afectadas por los proyectos de desarrollo vial. Como resultado de ello, las probabilidades de que se generen conflictos sociales son muy altas, sobre todo si no se ha desarrollado previamente un proceso adecuado de información y comunicación que esté de acuerdo con la magnitud y la naturaleza del proyecto.

La construcción, rehabilitación, mejoramiento y/o mantenimiento de caminos presenta, en la etapa de desarrollo de obras, los mayores riesgos de generación de impactos, debido a la naturaleza de las actividades tendientes a la transformación del entorno para hacer posible el proyecto vial. Por lo tanto, es necesario enfatizar, en esta parte del proceso, las medidas de prevención de impactos ambientales. Es fundamental contar con herramientas idóneas que regulen a todo nivel la relación del personal de las empresas con la población de las circunscripciones, caseríos, comunidades, centros poblados, etc. que se encuentren establecidos en las áreas de impacto directo e indirecto del proyecto.

### **5.2.1. Importancia de normar la conducta del personal de las empresas en su relación con la población local**

Los proyectos viales a pesar de ser procesos transitorios en ámbitos territoriales determinados, son capaces de generar importantes impactos sociales y ambientales, por la presencia significativa de personal foráneo que interactuará con la población de dichos ámbitos. En consecuencia se hace necesario establecer mecanismos que regulen esta relación con el propósito de evitar tensiones y desajustes sociales o prevenir y mitigar los mismos.

De acuerdo a las regulaciones sociales existentes y a las buenas prácticas empresariales, es imprescindible que se ponga especial énfasis en regular y supervisar los aspectos relativos a la conducta del personal en su relación con la población local, así como aquellos concernientes al desarrollo de mecanismos de prevención de riesgos y accidentes y prácticas de control sanitario, todos ellos instrumentos básicos que garantizarán la seguridad y la salud de las poblaciones del entorno en el que se ejecutan los proyectos viales.

La presencia de personal de las empresas en espacios territoriales que no le son propios y que por lo general poseen características sociales y culturales diferentes a las que los técnicos y trabajadores externos están habituados, obliga a tomar las medidas necesarias para que las relaciones sociales, procuren desenvolverse dentro de un marco de respeto a las tradiciones, prácticas culturales y estilos de vida propios de las zonas donde se interviene. Se deberá garantizar que estas relaciones estén basadas en el pleno cumplimiento de los derechos fundamentales de estas poblaciones y del respeto a sus sistemas de organización social, al aprovechamiento y utilización del espacio y a sus recursos naturales. Esto es particularmente necesario si el proyecto vial interviene en zonas de mayor riesgo social, debido a la existencia de culturas locales tradicionales, que no poseen un nivel activo de articulación con la sociedad regional o nacional en su conjunto.

Establecer pautas de comportamiento para el personal de las empresas en su vinculación con la población local, supone brindarles la información necesaria acerca de la naturaleza y condiciones de vida de la población de las áreas donde se va intervenir, al mismo tiempo que poner límites y restricciones a su accionar, con la finalidad de no entorpecer las relaciones sociales y no generar conflictos que produzcan alteraciones en la vida de las familias locales ni obstáculos al desarrollo de las obras programadas para el desarrollo del proyecto.

Como parte del proceso de manejo social del accionar de las empresas, éstas deben desarrollar mecanismos de comportamiento obligatorio para su personal en los temas referidos a los vínculos con las poblaciones locales, indicando además procedimientos de control y supervisión e incluyendo sanciones de

carácter administrativo, en caso de incumplimiento. Se recomienda incluso que estas normas formen parte del Plan de Manejo Socio-Ambiental, en los aspectos referidos a la relación con la población local y su entorno. Asimismo, deben formar parte de una sección específica de los contratos laborales, a fin de asegurar su cumplimiento y darle un peso propio en las relaciones de las empresas con sus trabajadores.

### **5.2.2. Aspectos básicos que deben incluir las normas de conducta para el personal de las empresas**

Ante la multiplicidad de escenarios sociales que pueden presentarse en el accionar de las empresas cuando desarrollan proyectos viales, es importante contar con normas básicas de comportamiento que regulen las relaciones de los trabajadores de las empresas con la población local. Dichas normas deberán adecuarse al contexto social de la operación e instrumentalizarse a través de Guías de Conducta, que tendrían que elaborarse para cada situación específica, pero manteniendo una estructura de principios básicos comunes.

La elaboración de las mencionadas Guías se hace imprescindible cuando el desarrollo de un proyecto vial incluya la intervención en áreas de comunidades campesinas y/o indígenas, que por su naturaleza y especificidades culturales y sociales requieren de una aproximación y un trato especializado.

Las normas deben ser de naturaleza obligatoria y de cumplimiento general a todos los niveles o estamentos empresariales, extendidas a las empresas subcontratistas y al personal que mantenga un vínculo de relación comercial, profesional o de cualquier otra índole con la empresa titular del proyecto.

Estas disposiciones deben ser de conocimiento amplio de todo el personal y de las empresas subcontratistas, pero igualmente deben ser conocidas por las poblaciones, autoridades y comunidades locales, como una forma de que puedan ejercer su derecho de vigilancia ciudadana y saber cuáles son las regulaciones que establecen las empresas en los aspectos relativos a la conducta de su personal con las comunidades del entorno.

Tanto las empresas como las comunidades deben tener claramente definido quiénes, de parte de la empresa, asumen el rol de supervisores para el cumplimiento de las normas de conducta del personal y quiénes tienen la responsabilidad de atender los reclamos, demandas y quejas ante el incumplimiento de las normas o la violación de los derechos de las poblaciones locales. Es importante que dichas personas, que ejercen un rol específicamente asignado por la empresa, tengan la suficiente capacidad de decisión y la formación necesaria para convertirse en interlocutores confiables y legítimos ante las autoridades y poblaciones de las áreas de influencia del proyecto.

Durante la etapa de ejecución de obras del proyecto vial deberán tenerse en cuenta como normas de conducta del personal las siguientes:

- Instruir al personal de la empresa acerca de las prácticas sociales y culturales básicas de las poblaciones del entorno al desarrollo del proyecto. Dar a conocer sus mecanismos de toma de decisiones, sus sistemas de autoridad y la legislación relativa a la protección de sus derechos.
- Poner en conocimiento de las autoridades y de la población de las localidades acerca de la existencia de normas de conducta que regulan el

comportamiento del personal asignado al desarrollo de las obras, particularmente en lo que respecta a su relación con las poblaciones locales.

- Exigir que los vínculos y relaciones de carácter laboral, social y comercial que se generen con las poblaciones del entorno, como resultado de la presencia de las empresas, se desarrollen sobre la base del respeto mutuo, procurando no generar conflictos que deterioren la relación de la empresa con las comunidades o asentamientos locales.
- Restringir el acceso de personal ajeno a la obra, a los campamentos, instalaciones y otras áreas de servicios, como una forma de evitar accidentes, situaciones de riesgo y oportunidades de conflictos.
- Limitar el ingreso de personal a tierras de propiedad privada o comunal salvo autorización expresa de la autoridad local y del supervisor de las obras.
- Establecer regulaciones específicas para evitar el uso o consumo de alcohol, drogas o estupefacientes por parte del personal de las empresas, particularmente en los campamentos u otras instalaciones.
- Incluir prohibiciones expresas acerca del uso no autorizado de recursos de propiedad local, privada o comunal, en particular recursos naturales y de vida silvestre, restos arqueológicos o cualquier otro bien de uso y valor local.
- Introducir regulaciones de carácter específico respecto a la importancia del trato respetuoso con las mujeres y las y los niños de las localidades del área de intervención del proyecto vial. En muchos casos, las causas más frecuentes de problemas de conducta del personal de las obras están referidas a comportamientos inadecuados con las mujeres locales.
- Disponer la puesta en marcha de programas preventivos de salud, para evitar que el personal de las empresas se convierta en un foco de riesgo para la población local en materia de salud pública.
- Establecer que las regulaciones sobre prevención de riesgos por accidentes laborales sean parte de la normatividad, como una forma de asegurar la protección de la población local, sobre todo en el desarrollo de aquellas actividades que impliquen un riesgo alto de daños a la población y a su entorno.
- Hacer extensivas las normas de conducta al cumplimiento de las disposiciones relativas a los cuidados ambientales, con la finalidad de no afectar el entorno del área de intervención del proyecto y no generar la posibilidad de que se produzcan conflictos sociales como resultado de prácticas ambientales inadecuadas.
- Introducir referencias específicas al trato que se debe dispensar al personal local contratado para labores diversas, incluyendo las relaciones de los supervisores y técnicos con dicho personal, así como las que se establezcan entre los trabajadores foráneos y los trabajadores locales.

- Disponer que las normas de contratación de personal local no sean discriminatorias en términos de salarios, condiciones de trabajo u otro tipo de exigencias en la prestación de sus servicios.

Las normas de conducta arriba señaladas u otras que puedan incorporarse, deben hacerse extensivas a todo el personal, previo proceso de capacitación e inducción sobre patrones de comportamiento y de relación con el personal local.

De igual forma, es imprescindible que se establezcan mecanismos de supervisión claros para garantizar el cumplimiento de las exigencias laborales en materia de relaciones sociales, especificándose incluso la existencia de sanciones en caso de incumplimiento de las mismas. Ello asegurará un mayor respeto de los compromisos adoptados y servirá incluso como una garantía de una práctica más responsable en el campo de las relaciones humanas.

### **5.3. Consideraciones de conducta durante la etapa de abandono de las obras**

Las empresas tienen la responsabilidad y la obligación de presentar un Plan de Abandono de Obra, el que debe formar parte del EIA y ser aprobado por la autoridad competente. Dicho Plan deberá contener aspectos relativos a las responsabilidades de los trabajadores de las empresas y de los contratistas, en lo que podría denominarse el saneamiento social de la obra.

Ello significa en la práctica, que el retiro del personal no deje atrás pasivos sociales y ambientales que pueden representar un severo perjuicio a los pobladores locales; que no se dejen conflictos latentes; asuntos de denuncias por resolver relativas a conductas inadecuadas del personal de la obra; deudas pendientes por provisión de servicios a contratistas o proveedores locales de bienes, o cualquier otro asunto de naturaleza civil o penal.

Esta certificación social que podría ser extendida por las autoridades locales de los tramos que conforman el desarrollo del eje vial, deberá incluir una evaluación del comportamiento social de la empresa, de su grado de responsabilidad social, de su capacidad de interlocución con las poblaciones del entorno, de su habilidad para comunicarse y prevenir y manejar conflictos.

Esta podría ser una práctica que las empresas podrían asumir, como una forma de ratificar su nivel de compromiso y de responsabilidad social. Ello debería también ser exigido por las empresas titulares a sus contratistas y prestadoras de servicios, para asegurarse el cumplimiento de las prácticas sociales de respeto a las poblaciones locales y a sus costumbres, derechos y prácticas culturales.

Las labores de supervisión del cierre de las operaciones deberán incluir en la lista de verificación aspectos relativos a los compromisos sociales asumidos por la empresa y al desempeño y comportamiento de su personal en sus relaciones sociales y laborales con la población del entorno.

## **6. Consideraciones de conducta para los actores locales**

Las consideraciones de conducta que propone el Manual se sustentan en lineamientos válidos para todas las etapas y actores involucrados y se sintetizan

en seis nociones básicas: conocimiento, información, legitimidad, participación, coordinación y responsabilidad.

Dichas nociones configuran a su vez derechos y deberes en la dinámica de las relaciones formales e informales que se establecen entre los tres actores principales, además de una serie de lineamientos que el Estado y las empresas deben cumplir para trabajar con calidad los diferentes actos civiles y sociales de las etapas constitutivas del proyecto vial.

### **6.1. Consideraciones de conducta durante la etapa de planificación y diseño de las obras**

Los espacios sociales pueden verse afectados por los cambios que se produzcan como resultado del desarrollo de un proyecto de infraestructura vial.

Desde la perspectiva local, un derecho fundamental es el acceso de la población a fuentes de información confiable y transparente que les permita conocer y entender los procedimientos de planificación y diseño de las obras y los impactos potenciales de las mismas.

La difusión de información es básica no sólo para promover la toma de decisiones, sino para generar confianza, posiciones flexibles y adhesiones en esta etapa clave en la que se construyen y configuran todos los componentes del proyecto. Los actores locales debidamente informados estarán capacitados para:

- Solicitar a los actores estatales y empresariales información detallada, amplia y transparente acerca de todo lo que concierna al proyecto, así como sobre la normatividad aplicable.
- Exigir el cumplimiento de sus derechos en lo que respecta a procesos de consulta previa y participación ciudadana desde el inicio del diseño del proyecto.
- Brindar la autorización necesaria para el desarrollo de los estudios definitivos, cuando éstos deban realizarse en áreas de propiedad privada o en tierras comunales.
- Colaborar en el desarrollo de los Estudios de Impacto Ambiental, así como en las etapas de los estudios de ingeniería que requieran de consulta y participación local.
- Tomar conocimiento de las normas de conducta, prácticas y modalidades de intervención adoptadas por la empresa a cargo de la ejecución del proyecto vial.
- Las organizaciones locales deberán manejar adecuadamente las expectativas de la población acerca del proyecto, a fin de evitar el surgimiento de conflictos.

Los actores estatales y empresariales establecerán comportamientos especiales cuando el proyecto vial se desarrolle en zonas donde habitan pueblos indígenas.

- Los pueblos indígenas, amparados por el Convenio N° 169, tienen derecho a solicitar mecanismos adecuados de consulta previa y a recibir información oportuna sobre el desarrollo del proyecto vial, incluyendo los posibles riesgos y beneficios que puedan derivarse de la implementación del mismo.

- La información sobre la naturaleza y alcances del proyecto deberá ser proporcionada en su propio idioma, mediante mecanismos apropiados y a través de sus instituciones representativas.

El proceso de consulta previsto durante esta etapa debe articularse a un plan de talleres participativos cuyos objetivos sean la información, la capacitación y la retroalimentación con fines de validación, sustentación, análisis y transmisión de experiencias, cumpliéndose con las formalidades básicas para registrar los acuerdos adoptados mediante la suscripción de actas.

Es recomendable que las organizaciones locales se encuentren legalizadas y formalizadas, con inscripción vigente en los Registros Públicos, y que cuente con estatutos, reglamentos internos y libro de actas.

## **6.2. Consideraciones de conducta durante la etapa de inicio y ejecución de las obras**

Esta segunda etapa implica haber saneado con antelación una serie de aspectos técnicos y sociales, incluyendo la aprobación de los EIA y de los planes y programas relativos al manejo social y ambiental de la obra. Las interrelaciones sociales de los actores locales se incrementan y a los actores estatales y empresariales se suman aquellas personas de procedencia externa que no estuvieron presentes con anterioridad al desarrollo de las obras.

Es también la etapa donde se establecen relaciones informales entre los actores externos e internos y es necesaria la implementación de reglamentos de conducta. Se generan una serie de situaciones que tienen que ver con cambios en el entorno y con interacciones sociales complejas que pueden alterar las formas de vida local.

Las consideraciones de conducta que los actores locales deben desarrollar durante esta etapa están vinculadas a:

- Tener acceso a información oportuna durante el desarrollo del proyecto y capacidad para socializar, a través de sus organizaciones y redes internas, los acuerdos, coordinaciones u otros actos similares que se adopten con las empresas u organismos públicos competentes.
- Exigir la conformación de espacios permanentes de información y consulta para las labores de coordinación, toma de acuerdos, así como para la resolución de conflictos si éstos llegaran a presentarse.
- Garantizar que la democracia interna de las organizaciones sociales esté lo suficientemente desarrollada, a fin de que éstas puedan ejercer una labor de coordinación eficiente con los actores estatales y privados.
- Mostrar capacidad de la población local, sus autoridades y organizaciones de ejercer un rol de supervisión y monitoreo del desarrollo de la obra, particularmente del comportamiento del personal de la empresa y de sus contratistas.
- Promover la toma de acuerdos relativos al uso y disposición de las tierras y exigir que los planes y programas, en el caso de pueblos y comunidades indígenas, se realicen a través de mecanismos legalmente aceptados y con participación de las instancias apropiadas de nivel comunal.

- Demostrar que los dirigentes de las organizaciones locales son representativos y admitidos por todos los sectores. Si las organizaciones locales están consolidadas y no excluyen a ningún segmento social, se facilita el diálogo, la negociación y la resolución de conflictos.
- Generar liderazgos nuevos, debidamente capacitados para desenvolverse en procesos de negociación múltiple con los actores externos.
- Solicitar la firma de convenios para la contratación de mano de obra local no calificada, cuya capacitación será una muestra de la responsabilidad social de la empresa.

En esta etapa, se produce el mayor volumen de contratación de mano de obra local y se espera que todo el personal cumpla con las consideraciones de conducta que se establezcan bajo responsabilidad contractual.

La contratación de mano de obra local promueve la responsabilidad de los contratados y los equipara a los otros trabajadores de la empresa, independientemente de la calificación técnica y de las tareas que se les asigne.

### **6.3. Consideraciones de conducta durante la etapa de abandono de las obras**

El abandono de las obras requiere de una certificación social y de la comprobación de la inexistencia de pasivos ambientales y sociales. Se deberá confirmar que todos los momentos del proceso de construcción fueron desarrollados de acuerdo a los EIA y a sus respectivos planes y programas.

Se produce el acto administrativo de cierre de las obras y la entrega formal de las mismas. Es el momento de verificar en qué medida se insertó la población en el monitoreo participativo y si se formó personal de base con liderazgo comprobado para desempeñar las tareas de vigilancia social.

En esta etapa, es donde el proceso de información y capacitación rinde sus frutos en la organización de la población si se incorporaron debidamente capacidades para las tareas de supervisión y planificación de oportunidades de desarrollo vinculadas al funcionamiento de la obra vial.

Todas las etapas anteriores correctamente implementadas pueden contribuir a:

- Garantizar la participación local en el proceso de evaluación y certificación de la no existencia de pasivos ambientales y sociales, dando conformidad acerca del desempeño social de la empresa a cargo del proyecto.
- Asegurar que se procedió correctamente en el desarrollo de las tareas de capacitación vial dirigidas a la población local, certificando que ésta se haya realizado a través del uso de enfoques culturalmente apropiados.
- Efectuar una labor de seguimiento de aspectos no resueltos vinculados a compensaciones y ejecución de programas de asistencia técnica como parte de los planes de compensación y de reasentamiento involuntario y cualquier otra situación pendiente derivada del desempeño ambiental y social de la empresa.

- Instalar un espacio institucionalizado de trabajo para el desarrollo local donde tengan representación todos los actores principales involucrados y otras instancias de la sociedad civil.

Los mecanismos de supervisión para asegurar el cumplimiento de estas acciones deben de partir de la formalización de la mesa de trabajo para el desarrollo y de los mecanismos de resolución de los conflictos pendientes.

La revisión participativa de la documentación producida durante el desarrollo de la obra que registra las relaciones entre los actores contribuirá a la toma de acuerdos y a la adopción de propuestas específicas para el desarrollo local a partir del proceso final de entrega de la obra.

## Índice de siglas

**ANP** Áreas Naturales Protegidas

**CIRA** Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos

**CONAM** Consejo Nacional del Ambiente

**DGASA** Dirección General de Asuntos Socio-Ambientales

**EIA** Estudio de Impacto Ambiental

**INC** Instituto Nacional de Cultura

**INDEPA** Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos

**INRENA** Instituto Nacional de Recursos Naturales

**MINAG** Ministerio de Agricultura

**MTC** Ministerio de Transportes y Comunicaciones

**ONG** Organización No Gubernamental

**PACRI** Programa de Compensación y Reasentamiento Involuntario

**RSE** Responsabilidad Social Empresarial

**SUNARP** Superintendencia Nacional de los Registros Públicos