



# 2<sup>o</sup> CONGRESO LATINOAMERICANO DE GESTIÓN CULTURAL

Pensamiento y acción cultural para la paz  
y la participación ciudadana

18, 19 Y 20 DE OCTUBRE DE 2017  
CALI, COLOMBIA

## La participación comunitaria y el enfoque territorial en la planificación del Proyecto Qhapaq Ñan – Sede Nacional

Ponencia presentada en el 2do. Congreso Latinoamericano de Gestión Cultural | Cali Colombia  
18, 19 y 20 de octubre de 2017

Gabriela García Benavente  
gabriela.garcia@pucp.pe

El Qhapaq Ñan es un sistema vial construido sobre la base de una red de caminos ubicados estratégicamente para cubrir toda la extensión de la geografía andina. Este fue construido como parte del proyecto político Inca a través del cual se logró una administración eficiente del imperio. El Qhapaq Ñan está constituido por caminos longitudinales y transversales que unifican diversos pueblos, geografías, naturaleza e historia; y, se extiende por unos 60,000 kms abarcando 6 países: Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Chile y Argentina. Debido a la preocupación del Estado peruano por el peligro de la desaparición y deterioro del camino, a partir del año 2001 se iniciaron diversas acciones para identificar, investigar, registrar, conservar y poner en valor la red de caminos Inca que aún subsisten. Actualmente estas acciones están adscritas al Ministerio de Cultura y lideradas por el Proyecto Qhapaq Ñan-Sede Nacional y Sede Cusco, los cuales están conformados por un equipo multidisciplinario de gestores y especialistas (PQÑ SN s.f.).

En esta ponencia presentaremos las bases conceptuales que se ha planteado el Proyecto Qhapaq Ñan-Sede Nacional y que han influido en la planificación de sus actividades: territorio y participación comunitaria. Sobre esta base se hará una revisión de los principales documentos de gestión del proyecto y se identificará si efectivamente estos conceptos se ven reflejados en la planificación de los objetivos, lineamientos y actividades, y de qué forma. Esta información será contrastada con el discurso de sus coordinadores sobre estas bases conceptuales y las metas que desean alcanzar a través de su ejecución. A partir de esto discutiremos si el proyecto logra o no manejar participativamente y con un enfoque territorial el patrimonio y esbozaremos las posibles causas de este resultado.

El proyecto Qhapaq Ñan-Sede Nacional del Ministerio de Cultura de Perú propone que sus acciones estén basadas en dos conceptos principales: Territorio y Participación Comunitaria. De acuerdo con los documentos oficiales, el proyecto entiende el territorio como una categoría que proviene del pensamiento geográfico en el que la sociedad que habita un territorio imprime en él su huella y lo mismo sucede de forma inversa, ya que el territorio está en continua construcción y evolución (PQÑ SN 2015, 12-13). De esta forma el territorio juega un rol importante

en la formación de las relaciones, políticas, culturales y económicas; y, cada accidente geográfico es un elemento constituyente de la relación del hombre con su entorno (Marccone 2017:38)

Este concepto lo relacionan con la idea de Itinerario Cultural. Esta categoría considera toda vía de comunicación que esté físicamente determinada y caracterizada y que posea una dinámica y funcionalidad histórica propia y específica durante un considerable periodo de tiempo (CIIC-ICOMOS 2003). Los itinerarios culturales representan procesos interactivos de las relaciones humanas en los que se refleja el aporte de los distintos pueblos al patrimonio cultural. El contenido patrimonial recae en la movilidad y el intercambio humano a través de estas vías de comunicación utilizadas deliberadamente para un fin concreto y determinado. Sin embargo, no se les puede reducir a simples vías de comunicación pues estos son fenómenos históricos creados con la intención de establecer conjuntos asociativos de bienes culturales que posean rasgos comunes teniendo en cuenta su contexto natural y configuración estructural (PQÑ SN 2015,12).

El segundo concepto que propone el proyecto es el de Participación Comunitaria. En este, la idea clave es el “Uso Social” que consiste en un “proceso dialógico y democrático que busca proteger, conservar y promover los bienes culturales materiales e inmateriales de manera participativa, buscando su reconstitución como elemento trascendente para el desarrollo sostenible de las comunidades” (PQÑ SN 2014, 50-51). Lo que se busca es implementar acciones sociales efectivas con el fin de que el patrimonio cultural pueda convertirse en una herramienta estratégica para el desarrollo social, económico y cultural de la población vinculada a la red de caminos.

Asimismo, el proyecto propone la apropiación del patrimonio de forma que se reconstituya el significado de este a nivel local y se fomente una participación activa en su gestión. Para ello se comparte información resultado del trabajo académico que realiza el proyecto, evitando indicar determinado valor/significado del patrimonio como mejor y menos imponerlo; lo que se fomenta es la creación de nuevos significados acordes con las expectativas locales (Marccone & Ruiz 2014,

121). Así, a través de la participación de la población se fomentará una valoración efectiva y una apropiación del patrimonio cultural y su entorno en beneficio de los pueblos vinculados al camino como resultado de una gestión participativa (PQÑ SN 2014, 54).

Como parte de las acciones iniciales del proyecto, este diseñó una estrategia integral para planificar sus intervenciones. Para ello realizó un análisis de su problemática en el que identificaron las principales causas que generaban limitaciones en su ejecución. Estas fueron la base sobre las que formularon el objetivo principal, los objetivos específicos y los ejes estratégicos que sustentan sus lineamientos de acción priorizados y definen las actividades y tareas a implementar (PQÑ SN 2014, 50-51).

El objetivo general del proyecto consiste en “recuperar y preservar la red de caminos y sitios relacionados al Qhapaq Ñan, dando a conocer su gran importancia como obra económica, social, cultural y de vinculación entre los diversos pueblos del espacio andino prehispánico, para que en la actualidad contribuya al desarrollo de los pueblos vinculados al camino, desde la puesta en valor del patrimonio, del manejo organizado de los territorios por los que atraviesa y de la participación comunitaria y ciudadana en los procesos de gestión” (PQÑ SN SC 2015). Su visión consiste en que el Qhapaq Ñan sea “reconocido como Patrimonio Mundial, gestionado de acuerdo a estándares internacionales de investigación, conservación y participación comunitaria. Está integrado en las políticas de desarrollo nacional, regional y local, orientando las dinámicas territoriales para el fortalecimiento del patrimonio y la identidad cultural como una de las dimensiones del desarrollo. El camino está identificado, registrado y recuperado en su mayoría de tramos, con investigaciones a profundidad y proyectos integrales descentralizados que promueven la inclusión social efectiva; es conocido y valorado entre la población local, así como en el ámbito nacional e internacional” (PQÑ SN SC 2015:49-50).

El proyecto tiene dos ejes estratégicos: “Investigación y puesta en valor” y “Comunicación y Participación”. El primer eje consiste en “desarrollar y propiciar programas de investigación, registro, protección, conservación y puesta en valor en

la red de caminos del Qhapaq Ñan, su patrimonio y paisajes culturales asociados, basados en criterios científicos dentro de procesos de participación y concertación con los actores sociales involucrados” (PQÑ SN-SC 2015). Las áreas operativas que lo conforman tienen como funciones principales la investigación del entorno territorial asociado y las poblaciones aledañas para lograr una comprensión integral del camino y conocer tanto su ubicación como estado actual. Además, la elaboración de instrumentos técnicos para la protección y salvaguarda de los bienes patrimoniales, el desarrollo de metodologías idóneas de conservación y la musealización de recursos, territorios e itinerarios culturales; siempre teniendo presente la participación de los actores y población vinculada al camino en todas las acciones (PQÑ SN-SC 2015).

El segundo eje consiste en “promover mecanismos de comunicación adecuados que orienten por un lado la construcción de conocimiento y acción compartida en los espacios locales y regionales, y por otro que difundan los valores del Qhapaq Ñan en los espacios nacionales e internacionales, logrando la implementación de una política destinada a atribuir al patrimonio cultural una función efectiva para el desarrollo en la vida de las comunidades actualmente vinculadas” (PQÑ SN-SC 2015). Para ello las áreas que lo integran están encargadas de desarrollar estrategias de posicionamiento del proyecto, elaborar instrumentos de comunicación eficaces y acciones que correspondan a la población objetivo, realizar un proceso social incluyente que involucre activamente a las comunidades en el diseño e implementación de actividades del proyecto articulando sus intereses con los objetivos del proyecto y fomentar el diálogo, la participación, la concertación y el intercambio de saberes, rescatando los valores, perspectivas y posibilidades de los diversos actores sociales.

En el plan operativo del año 2014 se detallan actividades como la elaboración de documentos de investigación arqueológica y de artículos científicos sobre las investigaciones realizadas en el marco del proyecto. También se planificaron tareas de elaboración de bases de datos, conservación, mantenimiento, limpieza, restauración de los caminos y estructuras arqueológicas; estas últimas dentro de

actividades que especifican la conservación para uso de la población y visitantes. Asimismo, se planificaron actividades de coordinación, supervisión y monitoreo de los proyectos integrales fomentando la investigación, conservación y la participación ciudadana. Por otro lado, también se incluyeron actividades que busquen generar un proceso participativo y espacios de diálogo para reconocer intereses comunes y establecer consensos como también el desarrollo del componente sociocultural. Estas actividades incluyeron tareas como la ejecución de diagnósticos participativos, talleres participativos e informativos, capacitación en patrimonio cultural, identidad y potencialidades del territorio y procesos participativos para el establecimiento de AMP's. Estas actividades y tareas también se encuentran en los planes operativos de los años 2015 y 2016, lo cual demuestra una continuidad en los ejes de las acciones que planifican.

Los coordinadores del proyecto con quienes se conversó indican que su gestión debe estar orientada a las personas y que éstas deben ser los destinatarios finales de las acciones que realicen, ya que el proyecto no se trata solamente de un tema arqueológico. Señalan que el patrimonio debe estar a disposición de las personas, pues estas son las que utilizan el camino y este es parte de sus vidas. Además, consideran que se debe tener un enfoque territorial y el manejo del camino debe ir más allá de sitios o piedras, por lo que proponen manejar segmentos del camino como unidades. El enfoque que plantean incluye el paisaje y las personas que en él se mueven y lo utilizan, y busca insertar el patrimonio en las dinámicas locales territoriales. Por otro lado, sostienen que el patrimonio es un espacio de negociación, sobre todo intercultural, por lo que buscan que el proyecto promueva su uso y apropiación por parte de los actores sociales para que se pueda consolidar este espacio de interacción.

Sin embargo, también reconocen que inicialmente el proyecto tenía un enfoque top-down, pues durante los primeros años hubo poca participación de los actores locales. Por ello, proponen ir de la patrimonialización al uso social -en el que se involucren activamente todos los actores sociales y se incluyan sus expectativas y propuestas en el proyecto-, a la co-gestión, en la cual se desarrolle e implemente

un plan de acción que sea construido y ejecutado con participación local. De esta forma, los coordinadores buscan pasar de un enfoque en el que se proteja y conserve el camino como un monumento del pasado a uno en el que el mismo camino beneficie a las personas que vivan alrededor de él.

Entonces, ¿el proyecto logró manejar participativamente y con enfoque territorial el patrimonio? De acuerdo con los documentos de gestión revisados (Plan Cuatrienal 2012-2015, Plan Quinquenal 2016-2021, Planes Operativos Institucionales 2014, 2015, 2016), a nivel de la planificación sí se logró, existe una correspondencia entre los objetivos, los ejes estratégicos y actividades con las bases conceptuales del proyecto. Además, el discurso de sus coordinadores también se ve reflejado en la planificación de sus actividades anuales. ciudadana. Insertar el patrimonio en las dinámicas locales territoriales.

Por consiguiente, ¿las acciones ejecutadas lograron los resultados deseados? No se puede saber con certeza debido a la falta de indicadores; sin embargo, se pueden presentar algunos alcances. El objetivo principal del proyecto indica que este busca contribuir al desarrollo de los pueblos vinculados al camino a través de un manejo organizado del territorio y de la participación comunitaria y ciudadana en los proyectos de gestión. Esto se puede observar desde la forma en que se planifica la gestión del camino, para lo cual se tienen proyectos integrales y de tramo y en las diversas actividades que se realizan con los distintos actores sociales que están vinculados al camino como comunidades, municipalidades, gobiernos regionales hasta organismos internacionales.

Si bien se está logrando gestionar el camino a través de un enfoque territorial y se ha logrado la participación de diversos actores en las actividades del proyecto, la inclusión de sus expectativas y propuestas en su planificación es aún inicial. Esto se debe a que muchas de las actividades realizadas con los actores locales son de corte más informativo, difusión o validación, pero no son las únicas pues también se realizan talleres de evaluación y planificación y procesos de zonificación participativa. Los talleres de evaluación y planificación de la intervención social del proyecto consisten en la identificación de logros y dificultades del año anterior y la

planificación de las actividades del presente año conjuntamente con la población; sin embargo este no ha sido replicado en la mayoría de zonas donde el proyecto tiene intervención. Por otro lado la zonificación participativa es un proceso en el que se delimitan las áreas de máxima protección y de amortiguamiento con el apoyo de la población, esta sí está más extendida en las áreas de intervención del proyecto e incluso ha sido reconocida con el premio de Buenas Prácticas de Gestión Pública del presente año, aunque la protección que esta brinda es muy limitada.

De este modo, se puede concluir que las bases conceptuales del proyecto están alineadas tanto con los objetivos, los ejes estratégicos y la planificación del proyecto. Asimismo, este también corresponde en gran parte al discurso de los coordinadores sobre la orientación del proyecto hacia las personas y el enfoque territorial en la gestión del camino. Sin embargo, la ejecución del proyecto aún se encuentra lejos de la idea de co-gestión que buscan ellos buscan debido al tipo de participación que tienen los actores sociales en el mismo. No obstante, el hecho de que la participación comunitaria sea un eje estratégico del proyecto permitirá que se siga construyendo sobre esta y que la ejecución pueda acercarse a la meta que los coordinadores proponen. Además, deben construirse indicadores sólidos que permitan asegurar resultados y realizar una evaluación de las intervenciones del proyecto en tanto al enfoque territorial y la participación comunitaria. Así, se podrá evaluar el alcance de la intervención del proyecto y si las metas propuestas no se alcanzan debido al tipo de actividades que se ejecutan o si esto se debe a la falta de interés de los propios actores sociales a los cuales se llega a través de la intervención del proyecto y de ser este el caso intentar entender el por qué. Estos indicadores permitirán medir el impacto de la intervención y contribuir en la planificación de futuras actividades siguiendo los lineamientos y ejes estratégicos que caracterizan la ejecución del proyecto.

#### Bibliografía:

Comité Científico Internacional de Itinerarios Culturales (CIIC) - ICOMOS. (2003). Meeting of Experts on Cultural Routes. Madrid.



Marcone, G. (2017). Agua, Territorio e Historia. En ANA, Contornos del Agua, Cartografía del Agua en el Perú siglos XVI-XXI (págs. 37-45). Lima: ANA.

Marcone, G., & Ruíz, R. (2014). Qhapaq Ñan: el reto del uso social del patrimonio cultural. Edición Quehacer, 195: 114-121.

Proyecto Qhapaq Ñan - Sede Nacional. (2013). Informe N° 0118-2013-PC-ST-PQÑ/RRR-MC. Lima.

Proyecto Qhapaq Ñan - Sede Nacional. (2014). Plan Operativo Institucional 2014. Lima.

Proyecto Qhapaq Ñan - Sede Nacional. (2015). Proyecto de Tramo Xauxa Pachacamac, Plan de Manejo 2016-2021 (Por publicar). Lima.

Proyecto Qhapaq Ñan - Sede Nacional. (2015). Plan Operativo Institucional 2015. Lima.

Proyecto Qhapaq Ñan - Sede Nacional. (2016). Plan Operativo Institucional 2016. Lima.

Proyecto Qhapaq Ñan - Sede Nacional. (s.f.). Presentación: Proyecto Qhapaq Ñan Sede Nacional. Recuperado el 1 de Agosto de 2017, de Proyecto Qhapaq Ñan Sede Nacional: <http://qhapaqnan.cultura.pe/acerca/presentaci%C3%B3n>

Proyecto Qhapaq Ñan - Sede Nacional, Sede Cusco. (2014). Plan Cuatrienal 2011-2014. Lima.

Proyecto Qhapaq Ñan - Sede Nacional, Sede Cusco. (2015). Plan Quinquenal 2016-2021. Lima.