

# La inversión pública en la gestión de proyectos arqueológicos

## El caso del Qhapaq Ñan

Luis-Elías Lumbreras  
Coordinador de Gestión y Descentralización  
Proyecto Qhapaq Ñan – Sede Nacional

En los últimos años el Perú ha venido mostrando índices de mejora y ordenamiento de su economía permitiendo que el país evidencie cifras y porcentajes interesantes, que de acuerdo a datos recientes publicados por el Fondo Monetario Internacional en su evaluación sobre el panorama económico mundial (FMI: 2013), indica que desde un escenario macro económico, el Perú se posiciona en un expectante quinto lugar en crecimiento más alto a nivel mundial, detrás de China, Panamá, India y Sri Lanka.

Sin embargo es claro también considerar que el *crecimiento* por más alto que sea, es solamente una importante base para la solución de los muchos problemas que tiene un país, pero que por sí misma no es la meta de una sociedad y que de manera aislada no contribuye al desarrollo integral que merece una población, que como en el caso peruano, aún sigue manteniendo índices altos de pobreza en sus habitantes, que actualmente está por el rango del 31% (CEPAL: 2013).

Es así, que el complemento indispensable para mejorar las condiciones del desarrollo integral de los pueblos del Perú, pasa necesariamente por el mejoramiento de los índices de inversión en los diferentes sectores de la vida del país. Es interesante cómo, en efecto, la economía peruana ha ido incrementando estos índices por lo menos en los últimos 10 a 15 años, teniendo actualmente un cálculo de inversión total aproximada de 53,1 miles de millones de dólares americanos, significando esto un acumulado del 29,4% del promedio anual del PBI; de esta cantidad el 21,47% corresponde a la inversión pública y el 78,53% a la inversión privada (CEPAL: 2013).

En este sentido, la gestión para la inversión pública, si bien tiene importante presencia en la vida nacional al punto haber incrementado en los últimos 5 años del 3% al 6% los recursos fiscales que se encuentran disponibles para la inversión, aún muestra debilidades sobre todo en la eficacia de la asignación y en la misma ejecución de los recursos, cuyos motivos tienen diversos orígenes. La falta del planeamiento estratégico, de la gestión por resultados y de un efectivo sistema de monitoreo para los proyectos son algunos de los motivos que se presentan como debilidades en el sector público en general.

Definitivamente, el sector con mayor envergadura en la ejecución presupuestal de inversión pública es el de Transportes y Comunicaciones, con cifras que superan los 6,100 millones de soles. En el caso del sector Cultura el rango es mucho menor, alcanzando aproximadamente los 183 millones de soles (Sistema Integrado de Administración Financiera – MEF: 2011), derivado también de un presupuesto asignado más modesto y con menor capacidad recaudadora que en el caso de Transportes y Comunicaciones.

*Pero ¿por qué es importante que en el sector Cultura consideremos a la inversión pública cómo factor fundamental para extendernos a la sociedad?*

En primer lugar, debemos tener claro que el ámbito de acción del sector no se limita tan solo a la identificación, registro, estudios, reconocimiento y valoración de las distintas manifestaciones culturales de las poblaciones del país, del pasado y del presente, sino más bien que su puesta en uso social será el fin que buscamos todos quienes intervenimos en la diversidad cultural que existe en el Perú, y sobre todo es la prioridad que deben tener las entidades públicas competentes.

En segundo lugar, debemos asumir seriamente el rol importante que deben cumplir las metodologías aplicadas a la inversión pública que tienen como parámetro el Sistema Nacional de Inversión Pública – SNIP, que da las pautas generales y específicas para el desarrollo de proyectos de inversión pública.

*¿Qué son los proyectos de inversión pública? “Son intervenciones limitadas en el tiempo con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad productora o de provisión de bienes o servicios de una Entidad” (MEF: 2013).* En este sentido, un proyecto de inversión pública en el sector Cultura, deberá identificar las necesidades sociales que tendrán que atenderse para la satisfacción parcial o total de la población objetivo, a partir de la generación o el mejoramiento de algunos bienes o servicios culturales.

De esta manera, es tarea ardua la construcción de los objetivos y estrategias adecuadas, ya que las necesidades culturales tienen un fuerte componente perceptivo basado en un conjunto de intangibles como son la autoestima, la valoración, la reputación, la identidad, la confianza, el talento, el gusto, etc. Esto hace que la calidad de construcción de las ideas de proyectos sea muy rigurosa y precisa posible, con el fin de acercarse lo más posible a resultados eficaces y efectivos, y no tan solo eficientes.

Es el caso de la intervención en el patrimonio arqueológico a través de los proyectos de inversión pública, en el sentido de que sin previos procesos de investigación y sin definición clara de indicadores útiles de gestión cultural, diversas entidades nacionales, regionales y locales asumen taxativamente que todo debe medirse con los parámetros de turismo, y que la llamada “puesta en valor” debe apuntar a mostrar espacios “atractivos” a cualquier costo y vinculado a miradores, circuitos, servicios turísticos y museos.

La “puesta en valor” de sitios arqueológicos en realidad debe responder a un enfoque un poco más complejo que el puro “embellecimiento” o la “adecuación para visitantes” o la “corrección de los deterioros” de un monumento arqueológico. El valor es un concepto sumamente complejo en la medida que responde a criterios estrictamente mentales y subjetivos que se construyen en el imaginario de los individuos y de los colectivos sociales, en función a condiciones educativas, modas, tendencias o simplemente debido a los cambios fortuitos generados en la vida de las personas<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Caraballo en un artículo (Caraballo 2008) y en otros foros, sugiere la necesidad de entender que el concepto de valor es estrictamente subjetivo, motivo por el cual la manera como se manifiesta en las

Por otro lado, el avance de la modernidad, la dinámica de crecimiento social y las nuevas tecnologías, hacen que el “valor” que las poblaciones actuales tienen respecto a su patrimonio arqueológico tenga distintos significados en sus vidas, no solamente en las áreas urbanas sino también, y quizá más marcadamente, en las rurales del país. Es por ello la importancia de que la gestión cultural se preocupe en mirar más hacia el interior de las colectividades vinculadas, que a simplemente mirar las tendencias de los visitantes externos; en eso se debe tener mucho cuidado al momento de la planificación de proyectos.

La tarea fundamental para la “puesta en valor” será el de darle una “re-significación” al sitio arqueológico para que genere nuevos valores de uso social en las personas. Para esto será necesario considerar que la gestión “...presupone la producción de informaciones y la investigación de soportes materiales para documentarlas, pero significa algo más: un trabajo de elaboración de esos datos, de comprensión de la resignificación de bienes y prácticas realizadas por determinados grupos sociales, en vista de la construcción de un sistema referencial de la cultura de aquel contexto específico” (De Nordenflycht 2004).

La gestión cultural entonces, deberá preocuparse por la producción de informaciones pertinentes con buenos soportes científicos para que el sitio arqueológico tenga un sentido efectivo y significativo en los criterios de valor de las poblaciones actuales que lo usen; esta tarea será finalmente la que dé sentido estricto a la verdadera importancia de la “puesta en valor” del objeto cultural, en la medida de ser un “referente cultural” participe en la vida cotidiana y comunitaria de las personas. Pasa así a ser parte de lo que entendemos como el imaginario colectivo<sup>2</sup>.

Volviendo entonces a los proyectos de inversión pública para los casos de sitios arqueológicos, el factor de “puesta en valor” debería estar orientado a observar este enfoque de necesidades culturales complejas que se manifiestan en el imaginario colectivo de las diversas poblaciones del país. Para ello, instrumentos metodológicos

---

personas dependerá del grado de interacción y del compromiso que tenga con el objeto de “valoración”. Para el caso del patrimonio, propone que deben establecerse estrategias muy bien planificadas para que los distintos actores se involucren de manera asertiva y participativa en la gestión del patrimonio para que sean parte de los resultados logrados y de sus beneficios. Plantea que solo así podrá lograrse un compromiso adecuado y un concepto positivo del valor de la preservación del patrimonio cultural y de su uso social.

<sup>2</sup> El autor (De Nordenflycht 2004), hace una propuesta que va mucho más allá incluso, ya que atribuye al patrimonio una dimensión política en el sentido de cuestionar los intereses relacionados a la administración territorial de los bienes culturales y plantea la pregunta ¿quién define qué es importante preservar o qué es valorativamente significativo para la comunidad?. De Nordenflycht propone que la única forma de manejar esta situación es a través de la “inclusión en los procesos de apropiación significativa”, con lo cual si existiría una auténtica puesta en valor para el uso social de los bienes como referentes culturales. Menciona incluso que la famosa “desidia” de las autoridades locales frente a la preservación del patrimonio cultural es causada por la exclusión, la misma que aísla a los otros actores sociales en su interacción con los diferentes recursos culturales y esto se convierte por cierto en una amenaza manifiesta.

En su planteamiento respecto a los “referentes culturales” y las relaciones de poder político, se pregunta: ¿qué significan, cómo se apropian y cuándo se constituyen acervos patrimoniales activos de una sociedad determinada? Creemos que la respuesta a esta cuestión es un vacío investigativo a llenar.

como la “Matriz de Involucrados” diseñado por el SNIP es de gran utilidad<sup>3</sup> (MEF: 2013).

Como bien se conoce, el Sistema Nacional de Inversión Pública establece que un proyecto de inversión debe pasar necesariamente por un ciclo de tres fases: pre-inversión, inversión y post-inversión. Si bien las tres son importantes en la rigurosidad de su implementación, es en la primera en la que se elaboran los fundamentos de lo que ejecutará el proyecto; es por ello, la preocupación de toda entidad de que la formulación de los documentos en esta etapa de pre-inversión sea de la mejor calidad posible.

La fase de pre-inversión consiste en la identificación del problema a resolver respecto al sitio arqueológico que se intervendrá, al análisis y la evaluación a fin de determinar la mejor alternativa para su solución, la misma que deberá conducir a los mayores beneficios a la población vinculada (entendida en el sistema como “rentabilidad social”). En este momento es muy importante la intervención del personal técnico-profesional para precisar y validar la información que se constituirá en los términos de referencia para la elaboración del llamado Expediente Definitivo del proyecto, que corresponde a la segunda fase.

Previa a la segunda fase debe formularse, bajo los parámetros establecidos por el SNIP, un perfil de proyecto, de tal manera que pueda ser evaluado por la Oficina de Programación de Inversiones (OPI) de la entidad, quien si no encuentra observaciones lo declarará viable y se registrará en el banco de Proyectos del SNIP.

La segunda fase consiste en la etapa denominada “Diseño”, en la cual se elabora el Expediente Definitivo que indicará todo lo planificado a realizar como parte del proyecto y la etapa de “Ejecución” misma del proyecto según lo expuesto en este documento y se entiende como la obra física concreta.

La tercera etapa tiene también dos etapas; una primera denominada “Operación y Mantenimiento” que consiste en asegurar que lo ejecutado por el proyecto efectivamente genere una mejora respecto a las condiciones previas existentes y que continúe este resultado de manera sostenida en el tiempo, y la segunda es la etapa de “Evaluación Ex post facto” consistente en evaluar luego de pasado un tiempo de la ejecución, las condiciones mediante las que los resultados logrados coincidan con lo esperado en el momento de formular el proyecto de inversión durante la primera fase.

### **Proyectos de Inversión Pública y el Qhapaq Ñan**

Como bien sabemos el Qhapaq Ñan, también llamado Camino Inca, es el tronco de una compleja red vial que vinculó y vincula territorios en distintos paisajes en el ámbito andino, uniendo a los actuales países de Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Chile y Argentina. En todos ellos, muchos segmentos y tramos de esta red caminera siguen

---

<sup>3</sup> La matriz de involucrados es una herramienta mediante la cual se esquematiza la información referente a todos los grupos de actuación vinculados al proyectos y define temas como: identificación de los grupos involucrados, reconocimiento de los problemas que perciben, visualización de sus intereses, identificación de las estrategias que responden a cada uno de esos intereses y finalmente acuerdos y compromisos que asumirían.

siendo usados, constituyéndose por lo tanto un patrimonio histórico con vigencia de uso actual.

Bajo esta premisa, el enfoque conceptual asumido por el Proyecto Qhapaq Ñan - Sede Nacional es que estamos frente a una obra arqueológica dinámica y vigente, directamente vinculada a los pueblos que se encuentran a la vera y a sus territorios; que los sitios y espacios arqueológicos asociados no son entidades aisladas, sino más bien participan de esa interacción constante que propicia la red vial del Qhapaq Ñan y se suman a la ingeniería caminera que va dibujando los distintos paisajes culturales en cada región.

En este sentido, la construcción metodológica ha conllevado a la definición de tres componentes fundamentales en cada uno de los proyectos de intervención: el de investigación, el de conservación y puesta en valor y el socio-cultural.

Asimismo, a partir de la puesta en práctica de esta metodología y con el fin de lograr mejores datos para la formulación de proyectos de inversión pública, a través de una iniciativa presentada por la Coordinación de Proyectos Integrales se ha logrado afinar una metodología de investigaciones con fines de diagnóstico que ya se viene usando como piloto en el sitio arqueológico de Nieve Nieve dentro del Tramo Xauxa – Pachacámac, con cuyos resultados se viene trabajando la formulación de un perfil de proyecto de inversión, para que sea evaluado este año 2013.



PIP fase Pre-inversión; formulación del perfil:  
Conservación y Puesta en Valor del Sector B del Sitio Arqueológico Nieve Nieve, Distrito de Antioquía, Provincia de Huarochirí, en la Región Lima

Es bajo este enfoque que actualmente la gestión que se viene implementando como parte del Proyecto Qhapaq Ñan cuenta con un portafolio de Proyectos de Inversión Pública, los mismos que se presentan en el siguiente cuadro:

<b>NOMBRE DEL PROYECTO</b>	<b>FASE</b>	<b>MONTO TOTAL DEL PIP (VIABLE)</b>
Puesta en Valor del Sector II – Kallancas, Incahuasi y Portadas del Complejo Arqueológico de Huánuco Pampa.	Inversión; Diseño de Expediente Definitivo	S/. 5'525,479.00
Puesta en Valor del Sector I – Ushnu del Complejo Arqueológico de Huánuco Pampa	Inversión; Diseño de Expediente Definitivo	S/. 1'894,551.00
Puesta en Valor del Sector III del Complejo Arqueológico de Huánuco Pampa – Distrito La Unión, Provincia Dos de Mayo, Departamento de Huánuco	Pre-inversión; términos de referencia	S/. 5'103,584.00
Puesta en Valor del Conjunto H – Las Hornacinas del Sector II del Sitio Arqueológico de Huaycán de Cieneguilla en el Distrito de Cieneguilla – Lima	Inversión; Diseño de Expediente Definitivo	S/. 1'621,327.00
Recuperación y Puesta en Valor del Complejo Arqueológico Cabeza de Vaca	Inversión; Ejecución	S/. 1'602,670.02
Rehabilitación de muros del Sector Central de la Huaca del Sol del Complejo Arqueológico de Cabeza de Vaca – Distrito de Corrales, Provincia y Departamento de Tumbes	Inversión; Ejecución	S/. 187,117.00
Construcción de la Sala Principal de Exposición, Plaza de Recepción y Servicios Higiénicos Públicos en el Museo de Sitio Cabeza de Vaca	Inversión; Ejecución	S/. 229,060.00
Ampliación y mejoramiento del gabinete Arqueológico de Conchales – Tumbes	Inversión; Ejecución; Liquidación	S/. 371,203.00
Creación de Protecciones del sector Arqueológico – Administrativo del Complejo Arqueológico Pumpu	Pre-inversión; formulación del perfil	---
Conservación y Puesta en Valor del Sector B del Sitio Arqueológico Nieve Nieve, Distrito de Antioquía, Provincia de Huarochirí, en la Región Lima	Pre-inversión; formulación del perfil	---
Restauración y Conservación de Estructuras Prehispánicas en el Área Monumental del Complejo Arqueológico de Aypate	Inversión; Ejecución (suspendida)	S/. 293,248.00
Mejoramiento de los servicios Culturales de Pachacamac en el Distrito de Lurin, Provincia de Lima, Departamento de Lima	Inversión; Diseño de Expediente Definitivo	S/. 9'253,575.00 <sup>4</sup>

Elaboración: Equipo Técnico del Proyecto Qhapaq Ñan-Sede Nacional, 2013.

<sup>4</sup> El Proyecto Qhapaq Ñan-Sede Nacional cubre financieramente solo esta fase del proyecto de inversión pública con S/. 170,000.00 nuevos soles.



PIP en fase Inversión; Ejecución  
Recuperación y Puesta en Valor del Complejo Arqueológico Cabeza de Vaca en Tumbes

La inversión pública en proyectos para sitios arqueológicos, orientados a la puesta en valor con fines de puesta en uso social, deben incrementarse en nuestro país, no sólo a partir de las entidades del Gobierno Central como es el caso del Ministerio de Cultura, sino también a partir de iniciativas de los Gobiernos Regionales y Locales. Es así como también otra tarea, en la gestión del Proyecto Qhapaq Ñan-Sede Nacional, es la concreción de un conjunto de alianzas estratégicas con estas entidades a través de convenios de cooperación interinstitucional marco y específicos para llevar a cabo este tipo de proyectos en los ámbitos de su jurisdicción, como es el caso de los convenios con los Gobiernos Regionales de Huánuco y Pasco, con los Municipios de Vilcashuamán, Ayabaca y Huari.



PIP en fase Inversión; Diseño de Expediente Definitivo  
Puesta en Valor del Sector I – Ushnu del Complejo Arqueológico de Huánuco Pampa

Definir lineamientos claros de una gestión cultural orientada al manejo adecuado del patrimonio arqueológico, pasa por considerar la importancia que en el desarrollo de las políticas culturales tienen instrumentos metodológicos como los mencionados en este artículo respecto a la inversión pública. Si miramos las experiencias con resultados positivos a partir de buenas prácticas implementadas en sitios como Huaca Cao, Huaca de la Luna o Huaca Pucllana, por poner algunos ejemplos, nos daremos cuenta que la gestión cultural por resultados es la clave del éxito. Es así la manera como la entendemos y la forma como llegamos a la concepción de la gestión de la red de caminos y sitios arqueológicos asociados, en el marco del Proyecto Qhapaq Ñan – Sede Nacional, y el rol importante que se le quiere dar a los proyectos de inversión pública.

Podemos concluir que el Qhapaq Ñan es parte de ese conjunto de heredades que las poblaciones humanas fueron y van construyendo a lo largo de sus experiencias históricas y en ese sentido no solamente es un acervo acumulativo sino más bien es un elemento dinamizador, incluyente, innovador y sostenible en el tiempo y en el espacio, que puede beneficiar de manera efectiva a las poblaciones a través de su puesta en uso social.

## **COMENTARIOS FINALES**

No debiéramos terminar el texto sin hacer una reflexión respecto a la necesidad de considerar que, tanto el patrimonio cultural como el turismo, como actividades ligadas pueden, a través de gestiones concertadas y bien planificadas, responder con buenos resultados a las necesidades de desarrollo y mejoras de la calidad de vida de los pueblos que vienen sufriendo pobreza estructural en diferentes regiones del país. Usufructuar el patrimonio arqueológico para actividades relacionadas al turismo en lugares donde los índices de pobreza son muy altos y que estas no estén orientadas a un beneficio participativo con equidad para estas poblaciones tan necesitadas, es de una altísima irresponsabilidad, sin mencionar los daños a la autoestima e identidad de sus pobladores.

La tarea de una gestión cultural adecuada, conlleva una gran responsabilidad social para atender los grandes objetivos nacionales de lucha contra la pobreza, en donde todos los actores debemos confluir asumiendo cada uno nuestro rol. Es así que destacamos la importancia de la presencia del Estado en la atención de estas necesidades, que partiendo desde la cultura y específicamente desde lo arqueológico, concluyan en la concreción de mejores oportunidades para el mejoramiento de la calidad de vida de los distintos grupos sociales del país.

En este sentido, la gestión vinculante, tanto en el campo de la cultura como en el turismo, asume la responsabilidad de orientar las decisiones estratégicas hacia proyectos cuyas acciones aterricen en adecuadas políticas de desarrollo para las poblaciones locales, el logro de desarrollos económicos sostenibles y la preservación del patrimonio de los pueblos para el usufructo de las generaciones futuras.

Sin duda alguna, el turismo cultural serio y riguroso cuenta potencialmente con un rol fundamental en las tareas señaladas líneas arriba, logrando la participación e inclusión de las distintas comunidades sociales en beneficio de sus propios desarrollos.



## FUENTES CONSULTADAS

CARABALLO, Ciro

2005 “Patrimonio y producto turístico: ¿insumo o capital?”, *Cátedra UNESCO*. Universidad Nacional de Colombia, Manizales.

2008 “El patrimonio cultural y los nuevos criterios de intervención. La participación de los actores sociales”, *Revista Palapa*, Vol. III, Núm. I, enero – junio, pp. 41 – 49. Universidad de Colima, México.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

2013 [www.estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/](http://www.estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/)

DE NORDENFLYCHT, José

2004 “Patrimonio y Desarrollo Local: una práctica social entre el saber y el poder”, *Pensar Iberoamérica Revista de Cultura*, 8 pp. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.  
[www.oei.es/pensariberoamerica/colaboraciones08.htm](http://www.oei.es/pensariberoamerica/colaboraciones08.htm)

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

2013 [www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/update/02/](http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/update/02/)

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

2013 [www.mef.gob.pe/contenidos/inv\\_publica/docs/instrumentos\\_metodologicos](http://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/instrumentos_metodologicos)

MORAGUES, Damián

2006 “El diálogo turismo y cultura”, *Pensar Latinoamérica Revista de Cultura* N° 8 abril-junio 2006, 9 pp. Organización de estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.  
[www.oei.es/pensariberoamerica/ric08a02.htm](http://www.oei.es/pensariberoamerica/ric08a02.htm)

MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO

2010 “Informe de Sitios Turísticos”, Año 3, N° 2, junio 2010. Lima – Perú.  
[www.mincetur.gob.pe/turismo](http://www.mincetur.gob.pe/turismo)

PEDERSEN, Arthur

2005 “Gestión del Turismo en Sitios del Patrimonio Mundial: Manual Práctico para Administradores de Sitios del Patrimonio Mundial”, Centro del Patrimonio Mundial – UNESCO, París – Francia.